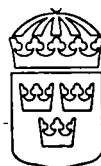


Regeringens proposition

1991/92: 52

Regional ledningsorganisation inom polisen



Prop.
1991/92: 52

Regeringen föreslår riksdagen att anta det förslag som har tagits upp i bifogade utdrag ur regeringsprotokollet den 24 oktober 1991.

På regeringens vägnar

Carl Bildt

Gun Hellsvik

Propositionens huvudsakliga innehåll

I propositionen föreslås att en enhetlig ledningsorganisation på regional nivå införs inom polisen. Förslaget innebär att den s.k. länspolismästarmodellen, som idag finns i åtta län, införs generellt. Länspolismästarmodellen bygger på att den regionala polischefen samtidigt är chef för en av polismyndigheterna i länet. Utvärderingar har visat att denna organisation från flera utgångspunkter är överlägsen den i övriga län tillämpade s.k. länspolischefsmodellen, som innebär att den regionala polischefen ingår organisatoriskt i länsstyrelsen.

Förslaget medför ingen ändring av länsstyrelsens ställning som högsta polisorgan i länet.

Den nya organisationen föreslås träda i kraft den 1 juli 1992.

1 Inledning

Länsstyrelsen är högsta polisorgan i länet. För närvarande finns två olika organisationsmodeller för ledning av polisverksamheten på regional nivå. Den ena, som benämns länspolischefsmodellen, tillkom i samband med förstatligandet år 1965. Den andra, benämnd länspolismästarmodellen, infördes efter riksdagens godkännande av riktlinjer härom första gången genom riksdagsbeslut år 1984 (prop. 1983/84:89, JuU16, rskr. 182) och är nu genomförd i åtta län.

I samband med förstatligandet och tillskapandet av nuvarande regionala organisation förutsattes det att polisverksamheten skulle vara föremål för

I regeringens proposition 1989/90: 155 om förnyelse inom polisen (förnyelsepropositionen) togs frågan upp om en översyn av den regionala polisorganisationen. I propositionen formulerades detta så att den regionala polisverksamheten också i framtiden kommer att vara av väsentlig betydelse för arbetet på det lokala planet. Behovet och utformningen av en regional polisorganisation är i hög grad beroende av myndighetsstrukturen centralt och lokalt. Vidare anfördes att det både på kort och lång sikt bör finnas möjligheter att på regional nivå samordna vissa arbetsuppgifter inom polisen, t.ex. av administrativ art. Det underströks också i propositionen att det är 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.

För närvarande pågår en omläggning av budgetprocessen inom det statliga området (se bl.a. prop. 1987/88: 150 bil. 1, KU 1986/87: 29, rskr. 26, FiU 1987/88: 30, rskr. 394). Det nya styr- och budgetsystemet som efter hand införs vid de statliga myndigheterna bygger på mål- och resultatstyrning. För polisens del avses det nya styrsystemet att bli infört med början budgetåret 1992/93. Som framhölls i förnyelsepropositionen kommer detta system bl.a. att innebära en ökad frihet för polismyndigheterna att disponera över de medel som statsmakterna anvisat samtidigt som kraven på uppföljning och utvärdering stärks. I den propositionen anfördes vidare att det i ett system med ramanslag och ökad frihet och uppföljningskrav i ekonomiska och andra hänseenden för de lokala polismyndigheterna finns 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. Något direkt ledningsansvar för rikspolisstyrelsen på det ekonomiadministrativa området kunde knappast komma i fråga, eftersom det skulle strida mot principen att tyngdpunkten i polisverksamheten skall ligga lokalt och regionalt. Istället bör, framhölls det i propositionen, de regionala polisorganen ges en ökad roll.

Mot bakgrund bl.a. av det nyss anförda förutskickade chefen för civildepartementet i propositionen, att han avsåg att låta se över den regionala polisorganisationen. Därvid betonades vikten av att de riktlinjer fullföljs som riksdagen redan i samband med 1985 års polisreform fastslagit om att tilldela de regionala polischeferna en starkare ställning inom polisorganisationen (prop. 1980/81: 13, JuU24, rskr. 210).

Riksdagen hade ingen erinran mot vad departementschefen uttalat i förnyelsepropositionen (bet. 1990/91: JuU1, rskr. 1). När det gäller länspolismästarmodellen uttalade justitieutskottet särskilt att modellen hade fungerat väl där den införts och att det därför fanns anledning överväga att införa denna modell också för övriga län.

I sammanhanget kan nämnas att riksdagen vid behandling av kompletteringspropositionen våren 1991 på nytt uttalat sig för en övergång till länspolismästarmodellen (prop. 1990/91: 150, FiU23).

Innan den aviserade översynen av den regionala polisorganisationen kom till stånd, aktualiserade den dåvarande regeringen i en skrivelse till riksdagen den 29 oktober 1990 åtgärder för att stabilisera ekonomin och begränsa tillväxten av de offentliga utgifterna. I denna skrivelse behandlades bl.a. behovet av strukturella förändringar som både på kort och på lång sikt påverkar utvecklingen av utgifterna inom den offentliga sektorn.

På grund härav framhölls i 1991 års budgetproposition (1990/91: 100 bil. 15) att chefen för civildepartementet inom kort avsåg att ta initiativ till en översyn av organisationsstrukturen inom polisväsendet. Målet för översynen skulle vara att föreslå de förändringar i fråga om organisation och uppgifter på alla nivåer som krävdes för att kunna fortsätta decentraliseringsarbetet och som behövdes för att polisen skulle kunna fungera effektivt under de förändrade krav som mål- och resultatstyrning innebär.

På grundval härav igångsattes i mars 1991 inom civildepartementet en översyn av organisationsstrukturen inom polisen. Organisationsförändringarna skall så långt det är möjligt vara genomförda i samband med övergången till mål- och resultatorienterad styrning den 1 juli 1992.

Översynen bedrivs som ett projekt inom civildepartementet. Till projektet är knutet ett antal referenspersoner bestående av företrädare för polisväsendet och de fackliga organisationerna.

Arbetet med översynen har till en början inriktats på den regionala ledningsorganisationen inom polisen. Till grund för arbetet har bl.a. legat en rapport "Utvärdering av länspolismästarmodellen m.m." som redovisats år 1989 av rikspolisstyrelsen och länsstyrelsernas organisationsnämnd (LON) på regeringens uppdrag.

Som ett led i arbetet har vid civildepartementet hållits en utfrågning i maj 1991 angående övergång till länspolismästarmodell i hela landet. Vid utfrågningen deltog bl.a. företrädare för polisen och myndigheter som samarbetar med polisen.

Med ledning bl.a. av vad som sålunda framkommit har inom civildepartementet upprättats en promemoria den 20 juni 1991 med förslag till förändringar i fråga om polisens regionala ledningsorganisation. En sammanfattning av promemorian bifogas som *bilaga 1*.

Promemorian har remissbehandlats. En förteckning över remissinstanserna bifogas som *bilaga 2*. En sammanställning över remissyttrandena har gjorts inom civildepartementet och finns tillgänglig i ärendet (C91/443/PO).

I det följande behandlas frågan om övergång till en principiellt enhetlig regional ledningsorganisation inom polisen. Övervägandena bygger i allt väsentligt på den inom civildepartementet upprättade promemorian och på vad som kommit fram vid remissbehandlingen av denna. Redan här kan framhållas att promemorian fått ett mycket positivt mottagande vid remissbehandlingen. Nästan alla remissinstanser har uttalat sig för en generell övergång till länspolismästarmodell enligt promemoriaförslaget.

Utformningen av den regionala ledningsorganisationen inom polisen regleras av författningar som kan ändras genom beslut av regeringen. Frågan bör dock underställas riksdagen med hänsyn till de riktlinjer som

2 Bakgrund

2.1 Förstatligandet

Polisväsendet fick en ny organisation genom att polis-, åklagar- och exekutionsväsendet förstatligades genom beslut av 1962 och 1964 års riksdagar (SOU 1961:34, prop. 1962:148, SU183, rskr. 387; prop. 1964:100, SU114, rskr. 259). Den nya organisationen trädde i kraft den 1 januari 1965.

I fråga om den regionala polisorganisationen utgick man vid reformen från att länsstyrelsen även efter förstatligandet borde som högsta polismyndighet i länet ha ansvaret för och ledningen av polisverksamheten. Länspolischefen inordnades organisatoriskt i länsstyrelsen som chef för arbetsenheten länspolischefens expedition. Med hänsyn till de speciella förhållandena i Stockholm, Malmö och Göteborg fick polismästarna vid dessa polismyndigheter också den funktion som i övrigt tillkom länspolischeferna. Länspolischeferna i de län där dessa polismyndigheter finns fick alltså inte några ledningsuppgifter i förhållande till de tre största polismyndigheterna.

2.2 Polisreformen

1975 års polisutredning

Frågorna om den regionala polisverksamhetens uppgifter och organisation behandlades av 1975 års polisutredning (SOU 1979:6).

Polisutredningen framhöll att länspolischefen i samband med förstatligandet tilldelades långtgående befogenheter i fråga om polisleddningen inom länet. En bakgrund till detta var att den operativa ledningsfunktionen för det centrala organet, rikspolisstyrelsen, gjordes mycket begränsad. Ledningslinjerna i övrigt inom polisväsendet utformades på skilda sätt för de tre storstadsdistrikten, för Gotlands län och för övriga län. Mellan rikspolisstyrelsen på ena sidan och Stockholms, Visby, Malmö och Göteborgs polisdistrikt på den andra var linjerna i stort sett direkta. För landet i övrigt avsågs i princip linjerna gå från rikspolisstyrelsen över länspolischefen i länsstyrelsen till polisdistriktet. Utvecklingen hade emellertid delvis blivit en annan. Det var enligt utredningen i praktiken inte så vanligt att länspolischefen ledde och samordnade polisverksamheten i länet enligt de ursprungliga avsikterna. En orsak till detta var enligt en enkät som polisutredningen lät göra bl.a. resursbrist hos den regionala organisationen.

Mot denna bakgrund och med stöd av direktiven sökte polisutredningen vägar för att stärka den regionala polisleddningens ställning. En enhetlig regional ledning kunde enligt utredningen åstadkommas antingen genom att länspolischefen fick ett samordningsansvar som även omfattade stor-

stadsdistriktet eller genom att befattningarna som länspolischef och chef för residensortsdistriktet förenades till en funktion (länspolismästare). Den första lösningen bedömde utredningen som orcalistisk. Därmed återstod endast länspolismästarmodellen, som också förordades av utredningen.

Princippropositionen

Polisutredningens förslag behandlades i proposition 1980/81: 13 om polisens uppgifter, utbildning och organisation m.m. (princippropositionen). I fråga om den regionala polisorganisationen framhöll chefen för justitiedepartementet bl.a. att mycket talade för att behovet av regional samordning skulle komma att öka samt att länen skulle vara den regionala indelningsgrunden. Departementschefen konstaterade att det även i fortsättningen behövdes regionala enheter för att förstärka de enskilda polisdistrikten.

Enligt departementschefen hade det visat sig vara förenat med svårigheter att finna den lämpligaste formen för ledning av polisverksamhet som berör flera polisdistrikt inom ett län. Vid polisväsendets förstatligande hade det slagits fast att det skulle ankomma på länspolischefen att leda polisverksamheten i sådana fall. Denna organisationsform hade dock visat sig medföra problem.

Departementschefen ansåg att de övergripande planerings- och tillsynsfunktionerna borde renodlas. I enlighet härmed borde riktlinjerna för de regionala enheternas verksamhet samt dimensioneringen av dem bestämmas av länsstyrelsen med länspolischefen som ansvarig handläggare. Länspolischefen borde också tillfälligt kunna överta även den direkta ledningen av enheternas arbete när särskilda förhållanden påkallade det. För det löpande arbetet borde enheterna emellertid kunna organisatoriskt inordnas i de polisdistrikt där de är stationerade och stå under omedelbar ledning av den lokala polischefen. Länsstyrelsen borde dock behålla sin befogenhet att helt eller delvis överta ledningen av polisdistriktens polisstyrkor när särskilda förhållanden krävde detta.

För Stockholmsområdet var det enligt departementschefen nödvändigt att välja en ny lösning i enlighet med länspolismästarmodellen. Under länspolismästaren borde det inrättas en tjänst som biträdande polischef. För Göteborgs och Bohus län samt Malmöhus län var departementschefen, mot bakgrund av remissutfallet, inte beredd att förorda någon mera ingripande ändring.

Vid behandlingen av princippropositionen fann riksdagens justitiekommitté (JuU 1980/81: 24, rskr. 210) att förslagen i propositionen i princip var väl ägnade att höja effektiviteten och undanröja oklarheterna i organisationsstrukturen. Utskottet anslöt sig till förslaget om att införa länspolismästarmodellen i Stockholmsområdet.

De omständigheter som talade för en särlösning för Stockholmsområdet talade enligt utskottets mening – om än med mindre styrka – också för en annan organisation i de båda övriga storstadsområdena än den som avses för länen i allmänhet. För Göteborgs polisdistrikt borde en ordning liknande den som avsetts för Stockholms län införas. Däremot borde man

beträffande Malmöhus län avvakta erfarenheterna från den nya regionala organisationen i de bägge andra storstadslänen. När det gällde Jämtlands län ifrågasatte utskottet om en ordning med en länspolischef och två polisdistrikt kunde vara ändamålsenlig och menade att denna fråga närmare borde övervägas av polisberedningen.

1981 års polisberedning

Genomförandet av beslutade reformer angående polisens uppgifter, organisation och utbildning m.m. uppdrogs åt 1981 års polisberedning (Dir. 1981:27). Genom tilläggsdirektiv (Dir. 1983:68) i december 1983 fick polisberedningen i uppdrag att län för län pröva förutsättningarna för att i hela landet genomföra en organisation i linje med vad som tidigare föreslagits för de båda storstadsregionerna.

Polisberedningen redovisade sina ställningstaganden i fråga om den regionala polisorganisationen bl.a. i betänkandena (SOU 1982:62) Polislag, (DsJu 1983:10) Polisorganisationen och (DsJu 1984:11) Den regionala polisorganisationen, länspolischefsalternativet eller länspolismästarmodellen.

Beredningen behandlade utförligt frågorna om en ny modell för den regionala polisorganisationen och föreslog bl.a. att den regionala organisationen i Jämtlands län skulle utformas i enlighet med den som föreslagits för Stockholm och Göteborg.

Fördelarna med att den regionala ledningsfunktionen förenades med chefskapet över den resursstarkaste polismyndigheten i länet var enligt beredningen störst i fråga om utövandet av ledningen av den permanent organiserade regionala verksamheten. Även när det gällde övriga på länsstyrelsen ankommande lednings- och samordningsuppgifter var enligt beredningen emellertid ett sammanslaget regionalt och lokalt chefskap förenat med fördelar. Länspolismästarmodellen erbjöd också enligt beredningen fördelar när det gällde möjligheterna för den regionala chefen att i denna sin egenskap fullfölja sina operativa funktioner. Att länspolismästaren i normalfallet skulle komma att förfoga över merparten av regionens polisresurser borde också stärka länspolismästarens ställning i samverkanssituationer och rent allmänt skapa förutsättningar för en ökad effektivitet.

Länspolischefsalternativets fördelar var, framhöll beredningen, att detta bättre tillgodoser de regionala inspektions- och tillsynsuppgifterna samt samarbetet mellan den regionala chefen och länsstyrelsens olika organ. Även när det gällde frågor om polisväsendets anknytning till annan samhällsverksamhet låg länspolischefsalternativet enligt beredningen närmast till hands.

Från skilda utgångspunkter, såväl sakliga som ekonomiska, fann beredningen vid en samlad bedömning att länspolismästarmodellen var att föredra som typlösning.

Mot bakgrund av sitt uppdrag prövade beredningen län för län frågan om den regionala organisationen. Beredningen stannade för att förorda att länspolismästarmodellen skulle införas också i Uppsala län, Kronobergs

län, Blekinge län och Malmöhus län. För övriga län föreslog beredningen inte någon förändring. Ett slutligt ställningstagande till organisationsfrågan ansåg beredningen borde anstå till dess att ytterligare praktiska erfarenheter hade vunnits av den nya ordningen.

Prop. 1991/92: 52

Polisreformens genomförande

Förslag till riktlinjer för en reform av polisväsendet förelades riksdagen i prop. 1983/84: 89 om polisens organisation m.m. Propositionen byggde på de förslag som polisberedningen hade lagt fram.

Riksdagens justitieutskott (JuU 1983/84: 16, rskr. 182) anslöt sig till departementschefens uppfattning att de regionala frågorna borde ses som länspolismästarens primära uppgift. Självfallet kunde även större lokala frågor av såväl operativ som administrativ och organisatorisk natur falla på denna. Med denna utgångspunkt skulle den biträdande chefen förutom de löpande frågorna i distriktet även förutsättas ta befattning med vissa löpande ärenden av regional natur.

I linje med tidigare ställningstagande i ämnet (JuU 1980/81: 24) framhöll utskottet det angelägna i att den regionala polisverksamheten i landet gavs en effektivare och mera rationell organisation. Ett viktigt steg i den riktningen hade också tagits i och med att organisationsformerna för de båda storstadslänen och för Jämtlands län hade lagts fast. Utskottet ansåg sig inte ha anledning att närmare ta ställning vare sig till frågan om det beträffande övriga län kunde behöva göras förändringar eller till frågan vilka förändringar som i sådant fall kunde vara ändamålsenliga.

Utskottet erinrade vidare om att riksdagen i sitt beslut år 1981 dragit upp riktlinjer för den framtida regionala polisorganisationen. Dessa riktlinjer innebar att den regionala polisorganisationen skulle behålla sin anknytning till länsstyrelserna och att länspolischeferna skulle förbli tjänstemän där. De tilläggsdirektiv i ämnet som hade utfärdats till polisberedningen kunde enligt utskottet leda till att man sökte åstadkomma en regional polisorganisation som avvick från de beslutade riktlinjerna. Utskottet framhöll vidare att det inte hade anledning att ta ställning till frågan om den regionala polisorganisationens närmare utformning. Utskottet ansåg emellertid att, om någon avvikelse från beslutade riktlinjer befanns erforderlig, frågan borde underställas riksdagens prövning.

Länspolismästarmodellen infördes den 1 oktober 1984 i Stockholms län, Göteborgs och Bohus län samt Jämtlands län.

På grundval av polisberedningens förslag togs frågan om ett införande av länspolismästarmodellen i hela landet upp till prövning i 1986 års budgetproposition (prop. 1985/86: 100, bil. 4). En utgångspunkt var att länspolismästarmodellen utgör en mera direkt och effektivt verkande ledningsfunktion för de regionala frågorna. Också den förstärkta lokala anknytningen av polisverksamheten talade, enligt vad chefen för justitiedepartementet framhöll, med ökad styrka för länspolismästarmodellen. Denna var dessutom enligt departementschefen fördelaktig från statsfinansiell synpunkt.

Departementschefen ansåg att länspolismästarmodellen borde genomföras i hela landet men först efter det att ytterligare erfarenheter vunnits av

modellen. Han ansåg i likhet med polisberedningen att länspolis-mästarmodellen borde införas i ytterligare ett begränsat antal län, i första hand Malmöhus län. Som beredningen ansåg han det vidare naturligt att införa lösningen i de län som hade få polisdistrikt, dvs. Uppsala län, Kronobergs län och Blekinge län (tre distrikt). I dessa län fanns också en polismyndighet som storleksmässigt dominerade. Därutöver borde länspolis-mästare införas i Värmlands län.

Departementschefen uttalade vidare att hans avsikt var att om några år, då tillräckliga erfarenheter hade vunnits av den nya regionala organisationen, återkomma till frågan om en fortsatt regional reform. Han var övertygad om att erfarenheterna då var så goda att modellen borde kunna införas i hela riket.

Vid riksdagsbehandlingen av propositionen anförde justitieutskottet (JuU 1985/86: 19, rskr. 163) att erfarenheterna från de län där länspolis-mästarmodellen hade införts måste tillmätas särskild vikt när det gällde att finna de mest ändamålsenliga lösningarna i fråga om den regionala polisorganisationen. Utan ytterligare ställningstaganden till saken ansåg utskottet därför att ett allmänt ställningstagande till frågan om en fortsatt reform av landets regionala polisverksamhet borde anstå några år till dess att tillräcklig erfarenhet hade vunnits av den nya länspolis-mästarmodellen. Utskottet ansåg dock inte att man borde avvakta att ta ställning till frågan om en ändrad regional polisorganisation för enskilda län där skäl för en ändring redan kunde anföras. Utskottet godtog därvid förslaget om ny regional organisation i Malmöhus län, Uppsala län, Kronobergs län, Blekinge län och Värmlands län.

Länspolis-mästarmodellen infördes i Blekinge län, Malmöhus län och Värmlands län den 1 juli 1986, i Uppsala län den 1 juli 1987 och i Kronobergs län den 1 juli 1988.

2.3 Förnyelsepropositionen m. m.

Den parlamentariska kommissionen med anledning av mordet på Olof Palme har under ett särskilt avsnitt i sin rapport SOU 1988: 18 behandlat frågan om tillsynen över polisväsendet. Kommissionen fann att de händelser som var föremål för kommissionens granskning inte gav anledning till att överväga en ändring av länsstyrelsens roll inom polisväsendet. Istället borde länsstyrelsens roll och funktion definieras bättre. Kommissionen anförde vidare att frågan om länsstyrelsens tillsyn i distrikt med länspolis-mästare borde ses över.

Regeringen uppdrog år 1988 åt rikspolisstyrelsen och LON att tillsammans utvärdera de genomförda reformerna av polisväsendets regionala organisation.

Den regionala polisorganisationens roll i framtiden har behandlats i proposition 1989/90: 155 om förnyelse inom polisen. Som anförts i avsnitt 1 framhölls i propositionen att den regionala polisorganisationen bör ges en ökad roll i skilda hänseenden, särskilt när det gäller införande av mål- och resultatstyrning och därmed budgettekniska frågor.

Länsstyrelsen har sedan länsorganisationens tillkomst haft ansvar för polisväsendet. Även efter förstatligandet av polisväsendet år 1965 har ansvaret för och ledningen av polisverksamheten i länet tillkommit länsstyrelsen i egenskap av högsta polisorgan på regional nivå. Detta kommer i nuvarande lagstiftning till uttryck i 6 § polislagen (1984: 387).

I paragrafens första stycke sägs att länsstyrelsen är länets högsta polisorgan samt att den ansvarar för polisverksamheten i länet och har tillsyn över den verksamhet som bedrivs av polismyndigheterna i länet. Enheter för trafikövervakning, kriminalteknisk verksamhet, sjöpolisverksamhet, polishundverksamhet, bekämpning av narkotikabrottslighet och ekonomisk brottslighet är exempel på regionala verksamheter.

I andra stycket av samma paragraf anges att om annat inte har beslutats av regeringen, ankommer det på länsstyrelsen att besluta i vilken utsträckning polispersonal skall ställas till förfogande för verksamhet som bedrivs gemensamt för flera polisdistrikt samt att för viss begränsad tid eller för särskilt fall i övrigt bestämma om sådan verksamhet. Regeringen eller den myndighet som regeringen utser bestämmer i vad mån en polismyndighet skall bedriva sådan s.k. regional polisverksamhet (4 § polislagen).

I 6 § andra stycket föreskrivs vidare att länsstyrelsen för att främja effektiv verksamhet eller annars vid behov får bestämma även om annan polisverksamhet inom länet. Också detta gäller under förutsättning att annat inte har beslutats av regeringen. Denna föreskrift ger länsstyrelsen möjlighet att meddela direktiv även för annan polisverksamhet än sådan som har regional inriktning, eller med andra ord för den lokala polisverksamheten. På detta område är det visserligen i första hand en uppgift för den lokala polismyndigheten att förverkliga statsmakternas intentioner och att därutöver göra de prioriteringar som föranleds av lokala förhållanden. I lagmotiven har dock förutsatts att länsstyrelsens direktivrätt kan komma till användning bl.a. om polisverksamheten i ett eller annat avseende har bedrivits fel eller på ett sätt som inte stämmer med statsmakternas intentioner (prop. 1983/84: 111 s. 68). Någon gång kan också regionalpolitiska hänsynstaganden av överordnad karaktär tänkas motivera att länsstyrelsen ändrar en lokal polisstyrelses beslut på det område som nu avses.

Föreskriften att länsstyrelsen har direktivrätt för att främja en effektiv verksamhet infördes i paragrafen genom en ändring som trädde i kraft den 1 januari 1991 (prop. 1989/90: 155, 1990/91: JuU1, rskr. 1). Avsikten med ändringen var att klargöra länsstyrelsernas ansvar för att utveckla samordning och samarbete mellan polismyndigheterna med syfte att verksamheten skall bedrivas mera rationellt. I detta sammanhang betonade departementschefen (a. prop. s. 55 ff) vikten av samverkan också utanför det polisoperativa området, såsom rörande ekonomihantering, personaladministration och utbildning. Initiativ i fråga om samverkan mellan polismyndigheter bör, framhölls det, kunna tas upp av länsstyrelsen om berörda polismyndigheter begär att få samordna viss verksamhet eller på länsstyrelsens eget förslag.

Vid sidan av denna möjlighet för länsstyrelsen att fatta beslut som är bindande för polismyndigheterna finns givetvis möjligheter för länsstyrelsen att meddela rekommendationer i olika former.

Länsstyrelsen får enligt 6 § tredje stycket besluta om polisförstärkning från ett distrikt till ett annat inom länet eller 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 när behovet av enhetlig ledning annars är särskilt framträdande. Regeringen kan föreskriva att länsstyrelsen skall leda polisverksamhet även i andra fall. När länsstyrelsen på detta sätt leder polisverksamhet skall vad som föreskrivs i lag eller annan författning om polismyndighet i tillämpliga delar gälla för länsstyrelsen.

När det gäller formerna för utövande av länsstyrelsens uppgifter som högsta polisorgan i länet förekommer som tidigare framhållits idag två olika organisationsmodeller, länspolischefsmodellen och länspolismästarmodellen. Båda modellerna bygger på att länsstyrelsens uppgifter på polisområdet i regel fullgörs av den regionala polischefen (länspolischefen respektive länspolismästaren). De skiljer sig åt bl.a. när det gäller den regionala polischefens organisatoriska hemvist och beträffande formerna för ledning av den regionala polisverksamheten. Oavsett vilken organisationsmodell som tillämpas, ankommer beslutanderätten i vissa polisfrågor på landshövdingen eller länsstyrelsens styrelse.

I de län där länspolischefsmodellen tillämpas utövas funktionen som regional polischef av en länspolischef. Denne är tjänsteman vid länsstyrelsen och chef för den arbetsenhet där, som benämns länspolischefsexpeditionen. Länspolischefen är också beslutsfattare i de flesta ärenden vid länsstyrelsen som rör polisverksamheten samt föredragande inför landshövdingen och styrelsen i de polisärenden som skall avgöras av dem.

Vid några länsstyrelser finns under länspolischefen en biträdande länspolischef, som är länspolischefens ställföreträdare. Den biträdande länspolischefen utövar länspolischefens tjänst när denne har förhinder och biträder i övrigt länspolischefen enligt vad denne bestämmer.

Länspolismästarmodellen innebär att funktionen som regional polischef förenas med chefskapet för en av de lokala polismyndigheterna i länet. Länspolismästaren är alltså inte organisatoriskt knuten till länsstyrelsen utan är tjänsteman vid polismyndigheten. När länspolismästaren utövar sin funktion som regional polischef sker detta emellertid på länsstyrelsens vägnar och i dess namn.

I några län finns också en biträdande länspolismästare, vilken är länspolismästarens ställföreträdare såväl när det gäller regionala frågor som i funktionen som lokal polischef. Också den biträdande länspolismästaren ingår i den polismyndighet för vilken länspolismästaren är chef.

Länspolischefsexpeditionen saknas i de län där länspolismästarmodellen tillämpas. Den personal som biträder länspolismästaren i regionala frågor ingår i länspolismästarens egen myndighet.

I den mån regionala polisenheter såsom regional trafikavdelning och regionala kriminalpolisenheter ingår i länspolismästarens egen myndighet, vilket vanligen är fallet, disponerar länspolismästaren omedelbart över

dessas enheter liksom över polismyndighetens resurser i övrigt (s.k. direkt ledning). I vissa fall ingår dock regionala enheter i andra polismyndigheter. Över dessa utövar länspolismästaren s.k. indirekt ledning med stöd av de tidigare berörda bestämmelserna i polislagen, vilket bl.a. innebär att länspolismästaren generellt eller för ett särskilt fall får bestämma över verksamheten vid enheterna. Länspolischefen, som inte omedelbart disponerar över några polisstyrkor, är normalt hänvisad till indirekt ledning när det gäller samtliga enheter med regionala uppgifter. Den direkta ledningen utövas i detta fall av polischefen i det distrikt där respektive enhet ingår organisatoriskt.

En annan punkt där länspolischef- och länspolismästarmodellen skiljer sig åt är handläggningen av vissa slag av ärenden där det typiskt sett har ansetts föreligga en jävssituation för länspolismästaren vid handläggning på länsstyrelsens vägnar. Det gäller bl.a. ärenden om tillsyn över länspolismästarens egen myndighet och överprövning av beslut som meddelats av en polismyndighet i länet. Dessa ärenden får enligt förordningen (1990:1510) med länsstyrelseinstruktion inte handläggas av länspolismästaren. De handläggs istället vid någon av länsstyrelsens enheter. I län där länspolischefmodell tillämpas handläggs dessa liksom andra regionala polisärenden i regel vid länspolischefsexpeditionen.

Länsstyrelsens styrelse skall enligt länsstyrelseinstruktionen avgöra viktiga frågor avseende polisverksamheten. Dock gäller på samma sätt som för den lokala polisstyrelsen den begränsningen att styrelsen inte får fatta beslut i frågor som avser polisverksamhet i särskilt fall.

Enligt länsstyrelseinstruktionen är det landshövdingen som efter föredragning fattar beslut i ärenden som rör polisens verksamhetsformer, polisförstärkning eller ledningsfrågor när det är fråga om allvarliga ordningsstörande händelser som kräver extraordinär polisverksamhet eller fordrar särskilda överväganden om användningen av polisstyrkorna eller när omständigheterna i övrigt kräver det. Det har uttryckligen föreskrivits i instruktionen att ärenden som avses i 11 § allmänna ordningsstadgan (1956:617) eller 2 § lagen (1956:618) om allmänna sammankomster skall avgöras av landshövdingen.

Närmare föreskrifter om den regionala polisorganisationen finns i polisförordningen (1984:730). När det gäller länsstyrelsens uppgift som högsta polisorgan i länet föreskrivs bl.a. att länsstyrelsen skall ägna särskild uppmärksamhet åt frågor om samverkan mellan polismyndigheterna inom länet samt mellan polisen i det egna länet och i andra län. Frågor som avser samverkan mellan polismyndigheter och som gäller polismyndigheter i skilda län får beslutas av länsstyrelserna i samråd.

Polisförordningen innehåller också föreskrifter om utseende av regionala chefer. Länspolischef, länspolismästare, biträdande länspolischef och biträdande länspolismästare utses av regeringen. Tjänster som länspolischef tillsätts av regeringen efter förslag av länsstyrelsen. 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 tillsätts av regeringen efter

4 Överväganden och förslag

4.1 Allmänna utgångspunkter

Flertalet av de uppgifter som enligt 6 § polislagen (1984: 387) ankommer på länsstyrelsen i egenskap av högsta polisorgan i länet handläggs av den regionala polischefen i enlighet med de föreskrifter som gäller i fråga om arbetsfördelning vid länsstyrelserna.

Den organisatoriska hemvisten för den regionala polischefen är, som framgått, inte enhetlig i hela landet. I de flesta län tillämpas fortfarande den organisation för den regionala polisledningen som infördes i samband med förstatligandet av polisväsendet år 1965 och som numera benämns länspolischefsmodellen. Den innebär att den regionala polischefen – länspolischefen – ingår organisatoriskt i länsstyrelsen som chef för en av länsstyrelsens enheter, länspolischefsexpeditionen. I samband med reformeringen av polisväsendet under 1980-talet har, vid sidan av länspolischefsmodellen, införts den s.k. länspolismästarmodellen som innebär att funktionen som regional polischef är förenad med tjänst som chef för en av de lokala polismyndigheterna i länet. Länspolismästarmodellen har införts successivt och tillämpas för närvarande i åtta län.

Frågan om en generell övergång till länspolismästarmodell diskuterades bl.a. vid behandlingen av 1986 års budgetproposition. Statsmakternas ställningstagande blev den gången att frågan borde anstå några år tills man hade vunnit tillräcklig erfarenhet av denna organisationsmodell.

När regeringen nu föreslår en ändring av ledningsorganisationen på regional nivå inom polisen, finns ett omfattande erfarenhetsmaterial att stödja sig på. Länspolismästarmodellen har tillämpats under tämligen lång tid i län av olika struktur. En ingående utvärdering av de bägge organisationsmodellerna har gjorts av rikspolisstyrelsen och LON. Till detta kommer den beredning som skett i nu förevarande ärende och som bl.a. innefattar en utfrågning om övergång till en enhetlig regional polisorganisation i landet samt remissbehandling av en departementspromemoria i samma ämne. Som redan framhållits har också riksdagens justitieutskott i samband med behandlingen av proposition 1989/90:155 om förnyelse inom polisen uttalat att länspolismästarmodellen visat sig fungera väl och att den nu bör införas i hela landet. Också vid behandlingen av kompletteringspropositionen våren 1991 har riksdagen uttalat sig för att länspolismästarmodellen bör införas generellt.

Utöver det anförda finns emellertid ytterligare omständigheter som talar för, eller rentav gör det nödvändigt, att nu ta ställning till den framtida utformningen av den regionala polisorganisationen. Av betydelse i detta sammanhang är inte minst de strukturella förändringar som för närvarande genomförs inom den offentliga sektorn som helhet för att bl.a. öka statsförvaltningens effektivitet. Strukturförändringarna har sin utgångs-

punkt i en pågående utveckling mot europeisering, avreglering och decentralisering som påverkar alla delar av den offentliga verksamheten. Inom den statliga förvaltningen införs efter hand en mer resultatorienterad styrning som ger de direkt verksamhetsansvariga ett större utrymme att själva avgöra hur de skall lösa sina uppgifter samtidigt som kraven på uppföljning och utvärdering stärks. Andra inslag i detta förändringsarbete är stimulering av ett effektivt resursutnyttjande samt stärkande av den lokala och regionala myndighetsnivån.

En viktig del av utvecklingen av den statliga förvaltningen enligt de nyss angivna riktlinjerna är övergången till den mål- och resultatorienterade styrningen (se bl.a. prop. 1989/90: 155 s. 61 och prop. 1990/91: 100 bil. 15 s. 62). Som framhållits i det föregående kommer den mål- och resultatorienterade styrningen för polisväsendets del att innebära en ökad frihet för polismyndigheterna att disponera över sina medel inom s.k. ramanslag samtidigt som kraven på uppföljning och utvärdering stärks. Men detta ställer samtidigt krav på en effektiv tillsyn av och stöd till verksamheten vid myndigheterna. Det finns annars en risk för att standarden på polisverksamheten kan komma att utvecklas i olika riktning i olika delar av landet och att särskilt de mindre polismyndigheterna kan få svårigheter när det gäller att uppfylla kraven på en säker ekonomiförvaltning, med negativa följder för polisverksamheten.

Det är knappast önskvärt eller ens möjligt att rikspolisstyrelsen ges rollen att nära följa och stödja verksamheten vid landets alla polismyndigheter. Ett försök i den riktningen skulle snarast motverka den decentralisering av ansvar och befogenheter, som är avsikten med den nya styrningen, och skulle ligga mindre väl i linje med inriktningen av rikspolisstyrelsen mot mera övergripande frågor inom polisen (jfr prop. 1989/90: 155). Istället bör de regionala organen inom polisen ges en ökad roll i detta hänseende. Detta ligger också i linje med de riktlinjer som riksdagen fastslog i samband med polisreformen om att tilldela de regionala cheferna en starkare ställning inom polisorganisationen (prop. 1980/81: 13, JuU24, rskr. 210).

Mot bakgrund av vad som nyss anförts får tiden nu anses vara mogen för att gå över till en enhetlig regional ledningsorganisation för polisverksamheten. Särskilt bör man ta till vara de erfarenheter som vunnits både av länspolischefsmodellen och av länspolismästarmodellen. En annan utgångspunkt är att den regionala organisationen måste utformas så att den kan uppfylla de krav som ställs på en effektiv och kompetent administration, inte minst inom ramen för den mål- och resultatorienterade styrningen.

Såväl förändring av styrning som organisationsstruktur och verksamhetsformer inom polisen är inne i ett intensivt utvecklingsskede. Att mera i detalj ange vilka uppgifter som kommer att åvila den regionala polisledningen i framtiden är inte möjligt. Att uppskjuta en reform av den regionala polisorganisationen tills alla detaljer i förändringsarbetet kan överblickas är emellertid varken önskvärt eller försvarligt. Tvärtom är en sådan organisatorisk reform en viktig förutsättning för det fortsatta utvecklingsarbetet inom polisens område. Inriktningen bör istället vara att på regional

nivå inom polisen skapa en ledningsorganisation som är tillräckligt flexibel för att kunna ta på sig de uppgifter i fråga om ledning av polisverksamhet och i fråga om ekonomiskt ansvar och annat, som kommer att decentraliseras dit eller som annars kan komma att anförtros den regionala polisorganisationen.

De förändringar av polisens regionala organisation som här föreslås gäller inte de rent operativa funktioner som finns på regional nivå i form av trafikavdelningar, regionala kriminalrotlar m.m. Operativa organ med regionala uppgifter kommer givetvis att behövas inom polisväsendet även i fortsättningen.

En annan utgångspunkt är att hålla fast vid den i 1980 års principproposition (prop. 1980/81: 13) intagna ståndpunkten att länen även i framtiden skall utgöra basen för den regionala polisorganisationen. Det är viktigt att polisverksamheten är integrerad med samhällsverksamheten i övrigt och har en bred förankring både i förhållande till medborgarna och deras valda företrädare och i förhållande till andra myndigheter. Anknytningen till länsnivån uppfyller dessa krav.

Det anförda hindrar självfallet inte att vissa funktioner organiseras med flera län som bas, om detta är effektivt och i övrigt lämpligt. I dag bedrivs bl.a. sjöpolisens verksamhet i sådana former. Verksamhet i interregionala former har också diskuterats när det gäller en del andra funktioner inom polisen, exempelvis utbildning och kriminalteknisk verksamhet. Dessa frågor får uppmärksammas i det fortsatta förnyelsearbetet inom polisen.

4.2 En enhetlig ledningsorganisation på regional nivå

Regeringens förslag: En enhetlig regional ledningsorganisation som bygger på länspolismästarmodellen införs i hela landet.

Promemorians förslag överensstämmer med regeringens förslag utom vad avser införande av länspolismästarmodellen i Gotlands län.

Remissinstanserna m.m.: Samtliga remissinstanser utom riksrevisionsverket, länsstyrelserna i Östergötlands och Kalmar län samt två reservanter i länsstyrelsen i Norrbottens län är i princip positiva till promemorians förslag. Riksrevisionsverket anför att det fortfarande är oklart vilka uppgifter samt vilket ansvar som i framtiden kommer att åvila den regionala nivån, varför verket anser att det inte är möjligt att ta ställning till vilken organisationsmodell som är lämpligast. Statskontoret diskuterar i sitt yttrande en lösning med länsmyndigheter och en med storregioner men tillstyrker ändå promemorians förslag. Också länsstyrelsen i Kristianstads län diskuterar frågan om länsmyndigheter men tillstyrker promemorians förslag. Även flertalet deltagare vid civildepartementets utfrågning (se avsnitt 1) förordade en övergång till länspolismästarmodell.

Skälen för regeringens förslag: Under det utredningsarbete inom 1975 års polisutredning och 1981 års polisberedning, som ligger bakom införandet av länspolismästarmodellen i vissa län, har länspolischefsmodellen och

länspolismästarmodellen analyserats ingående och vägts mot varandra från principiella och teoretiska utgångspunkter (se bl.a. SOU 1979: 6 och DsJu 1984: 11).

De erfarenheter som vunnits under de år som länspolismästarmodellen tillämpats i praktiken har i stora delar bekräftat de förväntningar som ställdes på modellen vid införandet. Det föreliggande erfarenhetsmaterialet, som bl.a. finns tillgängligt i den tidigare berörda rapporten med utvärdering av länspolismästarmodellen, ger ett fylligt och tämligen entydigt underlag för bedömning av de båda modellerna för den regionala polisorganisationen.

Förhoppningarna om att länspolismästarmodellen skulle ge den regionala chefen en starkare ställning inom polisorganisationen har i allt väsentligt infriats. Från både länsstyrelser och polismyndigheter med erfarenhet av länspolismästarmodellen har framhållits att det är en fördel från verksamhetssynpunkt att den regionala chefen tar del i den dagliga polisverksamheten. Det har också framhållits att länspolismästarmodellen för med sig att kontakt- och beslutsvägar mellan den regionala chefen och den lokala polisorganisationen har blivit kortare samt att administration och byråkrati har minskat. De nämnda fördelarna med länspolismästarmodellen har ställts emot länspolischefens modellen, där avsaknaden av egna operativa resurser och liten kontakt med den vardagliga polisverksamheten har framstått som några av bristerna.

Som en nackdel med länspolismästarmodellen har åberopats att det visat sig svårt att lösa frågan om länsstyrelsens tillsyn över polisorganisationen på ett alltigenom tillfredsställande sätt.

En farhåga som angavs när länspolismästarmodellen infördes var att länspolismästaren skulle kunna misstänkas att vilja favorisera sin egen polismyndighet på bekostnad av övriga polismyndigheter inom länet. Det föreliggande materialet ger emellertid inte något stöd för att det i praktiken har förekommit att länspolismästarna missgynnat de polismyndigheter där de inte själva fört det direkta befälet.

Även om länspolismästarmodellen innebär att länspolismästaren förenar rollen som regional polischef med rollen som myndighetschef i den lokala polisorganisationen, finns det alltså fog för att påstå att de bägge rollerna kunnat förenas väl i det praktiska arbetet. De invändningar mot länspolismästarmodellen som går ut på att modellen skulle innebära en sammanblandning av två oförenliga roller får därmed anses vederlagda. De svårigheter som kan hänföras till länspolismästarens dubbla roller har i de flesta fall varit av rent praktisk natur, såsom att det ibland varit svårt för länspolismästaren att få tiden att räcka till för både de regionala och de lokala uppgifterna eller att länsstyrelsen inte alltid kunnat få det stöd i form av polisiär expertis som den ansett sig behöva för handläggningen av vissa ärenden.

Som anförs i promemorian erbjuder länspolismästarmodellen stora fördelar när det gäller att samordna verksamheten vid flera polismyndigheter och att bedriva polisverksamheten inom ett län så att de samlade resurserna utnyttjas på bästa sätt. Behovet av en sådan ökad samverkan och samordning när det gäller polismyndigheternas verksamhet kommer att

öka inom polisväsendet som helhet med hänsyn bl.a. till de ökade effektivitetskrav som ställs, både till följd av brottsutvecklingen och av det statsfinansiella läget (se bl.a. prop. 1989/90: 155 s. 11).

När man skall ta ställning till den framtida ledningsorganisationen på regional nivå inom polisen finns det skäl att framhålla att den regionala polisledningen har många och delvis olikartade uppgifter: ledning av polisverksamhet, tillsyn, administration, tillhandahållande av polisiär expertis åt länsstyrelsen, samverkan med andra myndigheter etc. Det ligger i sakens natur att det kan vara svårt att finna en organisationsform som är idealisk för var och en av dessa uppgifter. Klart är emellertid att utvecklingen går emot att ökade krav ställs på polisens regionala ledningsfunktioner i vid mening, även om den gällande principen om att tyngdpunkten i polisverksamheten skall ligga på lokal nivå givetvis ligger fast. Det innebär att man kan förvänta att det delegeras ytterligare uppgifter från central nivå och att den regionala ledningen får ett ökat ansvar för sådana uppgifter som samordning och samverkan i fråga om polisverksamhet inom länet och mellan länen, ekonomisk förvaltning och annat administrativt stöd samt uppföljning av verksamheten.

Avgörande för hur den regionala polisledningen bör organiseras i framtiden bör vara vilken organisationsform som skapar de bästa förutsättningarna för att utöva en effektiv regional polisledning i vid mening. Först därigenom skapas förutsättningar för att ge den regionala ledningen inom polisen den ökade styrka som förutsatts från statsmakternas sida i skilda sammanhang (se bl.a. prop. 1989/90: 155 s. 66) och som är en förutsättning för att kunna fortsätta arbetet med att decentralisera uppgifter från statsmakterna och från den centrala nivån inom polisen. Övriga funktioner som ankommer på den regionala polisorganisationen är i många fall också av stor betydelse men behöver inte vara avgörande för valet av organisationsform för den regionala polisledningen. När det gäller sådana regionala funktioner bör man inrikta sig på att finna en effektiv och i övrigt lämplig ordning inom ramen för den organisation som är den bästa med hänsyn till kravet på en effektiv polisledning.

De omfattande erfarenheter som har vunnits av de organisationsformer som idag förekommer på regional nivå inom polisen visar att länspolis-mästarmodellen är överlägsen länspolischefsmodellen när det gäller att leda polisverksamheten i vid mening. Länspolismästaren har inom sin egen myndighet en fullt utbyggd polisledningsorganisation, något som länspolischefen saknar. I motsats till länspolischefen tar länspolismästaren del i den dagliga polisverksamheten och förfogar normalt över den största polisstyrkan i länet. Dessa förhållanden ger länspolismästaren goda förutsättningar att i både kort och långt perspektiv överblicka polisverksamheten i hela länet och vid behov lämna det stöd eller de anvisningar som kan behövas för att polisverksamheten i länet skall bedrivas effektivt och även i övrigt i enlighet med de riktlinjer som statsmakterna har lagt fast.

Det finns inte någon anledning att genom organisatoriska och andra åtgärder försöka skapa motsvarande goda förutsättningar för ledning av polisverksamheten inom ramen för länspolischefsmodellen. En sådan lösning skulle fordra en resursförstärkning på regional nivå som inte framstår

som realistisk, varken med hänsyn till länens storlek eller med hänsyn till de resurser som totalt sett står till polisväsendets förfogande.

Det nu anförda leder till att vi anser att den regionala ledningsorganisationen inom polisen i fortsättningen skall bygga på länspolismästarmodellen. Befattningen som regional polischef skall alltså vara förenad med befattningen som polischef i den lokala organisationen.

Vi föreslår att länspolismästarmodellen införs i alla län. Även om förutsättningarna för polisverksamheten varierar med hänsyn till yta, befolkningsunderlag m.m. i olika län finns det inga avgörande skäl som talar mot vad som rimligen är den naturliga ordningen, nämligen att man har en enhetlig regional polisorganisation i hela landet. Tvärtom går, som nyss nämnts, utvecklingen mot att ökade krav ställs på den regionala polisedningen, och med den förutsättningen är länspolismästarmodellen generellt den lämpligaste lösningen.

I promemorian har, utan närmare motivering, förordats att Gotlands län också i fortsättningen skall stå utanför länspolismästarorganisationen. Vi ser dock inget skäl till detta. Av remissyttrandet från länsstyrelsen i Gotlands län framgår att den nuvarande ordningen, enligt vilken polischefen i det enda polisdistriktet i länet är en polismästare, visat sig ha vissa praktiska olägenheter. Bl.a. har polismästaren hamnat vid sidan av informationsflödet till den regionala polischefskretsen. Vi föreslår att också denna polischef skall vara en länspolismästare.

Vad som nu har sagts innebär inte att länspolismästarmodellen bör införas utan modifieringar. Erfarenheterna från tillämpningen av denna organisationsform visar att det finns utrymme för förbättringar av den regionala organisationen inom länspolismästarmodellens ram. Det gäller bl.a. formerna för tillsynen och utformningen av ledningsorganisationen närmast under länspolismästaren. Dessa och andra följdfrågor behandlas i närmast följande avsnitt.

4.3 Följdfrågor

Regeringens bedömning: Nuvarande föreskrifter i polislagen om länsstyrelsens befogenheter som högsta polisorgan i länet är tillräckliga även framdeles. Tyngdpunkten i polisverksamheten skall också i fortsättningen ligga på det lokala planet.

Rikspolisstyrelsen bör få till särskild uppgift att ha tillsyn över de polismyndigheter där länspolismästare är chef.

Under länspolismästaren bör det i regel finnas en biträdande länspolismästare. Den regionala ledningsfunktionen under länspolismästaren bör organiseras så att den har en egen identitet inom myndigheten.

Länspolismästaren bör i princip vara chef för den största polismyndigheten i länet, även om polisdistriktet inte omfattar residensstaden. Till följd härav bör den regionala polisedningen omlokaliseras, i Södermanlands län till Eskilstuna, i Älvsborgs län till Borås, i Skaraborgs län till Skövde och i Västernorrlands län till Sundsvall.

Promemorians förslag överensstämmer i allt väsentlig med regeringens bedömning utom såtillvida att det i promemorian förordas att tillsynen över länspolismästarens egen myndighet skall utövas av länsstyrelsen.

Prop. 1991/92: 52

Remissinstanserna m. m.

Regionala befogenheter: De flesta remissinstanserna anser att nuvarande föreskrifter i polislagen avseende länsstyrelsens befogenheter är tillräckliga. Rikspolisstyrelsen däremot håller det inte för uteslutet att det kan krävas en lagändring eftersom polislagen tillkommit under en tid då såväl de regionala som lokala myndigheterna haft begränsad ekonomisk rörelsefrihet.

Tillsyn: Flertalet remissinstanser instämmer i promemorieförslaget. Rikspolisstyrelsen samt länsstyrelserna i Östergötlands, Kalmar, Värmlands och Norrbottens län anser att rikspolisstyrelsen bör ansvara för tillsynen av länspolismästarens egen polismyndighet. Länsstyrelsen i Kalmar län förordar en ordning där den polisiära expertisen för tillsyn hämtas från annat län. Samma länsstyrelse föreslår vidare, att om tidsbegränsade förordnanden för polischefer införs, en kompetent och erfaren resurs bör frigöras ur denna grupp för inspektionsverksamhet. ST-Polisväsende anförde vid utfrågningen att rikspolisstyrelsen bör ha det övergripande ansvaret för inspektionen av länspolismästarmyndigheterna.

Ledningsorganisation: Samtliga remissinstanser utom statskontoret och TCO-OF tillstyrker promemorians förslag. Statskontoret föreslår att delegering bör utnyttjas för att minska länspolismästarens arbetsbelastning istället för att inrätta nya chefstjänster. TCO-OF anser att behovet av biträdande länspolismästare bör prövas i varje län och inte införas med automatik. Föreningen Sveriges Polischefer anser däremot att biträdande länspolismästare behövs i alla län.

Lokalisering av länspolismästarna: Samtliga remissinstanser samt deltagarna vid utfrågningen tillstyrker de principer som kommer till uttryck i promemorians förslag. Länsstyrelsen i Uppsala län, som tillstyrker principerna för länspolismästarens lokalisering, anser emellertid att länsstyrelsen bör få besluta om var i länet länspolismästarmyndigheten skall vara placerad.

Skälen för regeringens bedömning: I det föregående har förordats att det i hela landet införs en i princip enhetlig regional ledningsorganisation inom polisen. Organisationen bör bygga på länspolismästarmodellen, med de modifieringar som kan behövas för att förbättra modellen mot bakgrund av hittillsvarande erfarenheter och de krav som kommer att ställas på den regionala polisorganisationen i framtiden.

Det finns givetvis inte skäl att i detta sammanhang ta ställning till alla detaljfrågor när det gäller organisation och verksamhet på regional nivå inom polisen i framtiden. En del av dessa frågor hänger nära samman med utformningen av polisens nya budgetsystem, som — enligt vad som redan anförts — för närvarande bereds inom regeringskansliet med sikte på att föreläggas riksdagen i 1992 års budgetproposition. Sådana frågor be-

handlas lämpligen i samband med budgetarbetet eller som följdåtgärder efter riksdagens ställningstagande till det nya budgetsystemet.

Redan nu finns det emellertid skäl att ta upp några följdfrågor som rör polisens regionala ledningsorganisation. Det gäller regionala befogenheter, tillsynen över länspolismästarens egen myndighet, den regionala ledningsorganisationen närmast under länspolischefen samt lokalisering inom länet av länspolismästartjänsten.

Regionala befogenheter

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

I paragrafens andra stycke föreskrivs att 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. Den anförda regeln avser alltså s.k. regional polisverksamhet. I fråga om annan polisverksamhet får länsstyrelsen bestämma för att främja en effektiv verksamhet eller annars vid behov. Den regeln fick sin nuvarande lydelse genom en lagändring som trädde i kraft den 1 januari 1991 (prop. 1989/90: 155, 1990/91: JuU1, rskr. 1). Med stöd av denna regel kan länsstyrelsen exempelvis, efter framställning från lokala polismyndigheter eller på eget initiativ, bestämma om samordning av viss verksamhet eller om samarbete över distriktsgränserna.

Länsstyrelsen får vidare, i enlighet med vad som föreskrivs i tredje stycket av 6 §, besluta om polisförstärkning från ett polisdistrikt till ett annat län. Den får också helt eller delvis ta över ledningen av polispersonalen i länet när särskilda förhållanden föranleder det eller kraven på en enhetlig ledning inom länet är särskilt framträdande. Regeringen kan föreskriva att länsstyrelsen också i andra hänseenden skall leda polisverksamhet.

Reglerna i polislagen bygger på att länsstyrelsen har uppgifter av huvudsakligen övergripande karaktär när det gäller polisverksamheten inom länet. Tyngdpunkten i polisverksamheten ligger istället på lokal nivå. Det är i princip en sak för polisstyrelserna och polischeferna vid de lokala polismyndigheterna att bestämma hur polisverksamheten där skall bedrivas, med utgångspunkt från såväl de riktlinjer som statsmakterna har lagt fast som de skiftande lokala förutsättningarna inom polisdistrikten.

I promemorian anförts att införandet av länspolismästarmodell självfallet inte bör få leda till att polisverksamheten förlorar sin lokala tyngdpunkt. Också i fortsättningen bör därför länsstyrelsens uppgifter som högsta polisorgan i länet vara av huvudsakligen övergripande karaktär. Att länsstyrelsen enligt polislagen ansvarar för polisverksamheten i länet får dock, enligt vad som anförts i promemorian, anses innebära att det ytterst är länsstyrelsen som svarar för att statsmakternas prioriteringar och riktlinjer för polisverksamheten förverkligas samt att polisverksamheten i länet

bedrivs säkert och effektivt. Frågor om samordning och samverkan, både mellan polismyndigheter inom länet och mellan polisen i skilda län, bör därvid i framtiden vara en viktig uppgift för länsstyrelsen. I det sammanhanget bör enligt promemorian länsstyrelsen exempelvis kunna ta initiativ till, och vid behov besluta om, gemensam användning av administrativa resurser, olika former av stöd i operativt hänseende från en polismyndighet till en eller flera andra polismyndigheter eller samordnade polisinsatser mot brottslighet eller andra företeelser som berör fler än ett polisdistrikt. Till detta kommer ekonomiadministrativa uppgifter inom ramen för det nya budgetsystemet inom polisen.

De uppgifter och befogenheter för den regionala polisorganisationen som nu har berörts ryms enligt promemorian inom polislagens nuvarande lydelse. De regler om fördelning av uppgifter och befogenheter mellan lokal och regional nivå som gäller idag enligt polislagen behöver därför inte ändras till följd av införandet av länspolismästarmodellen i hela landet. Däremot finns det enligt promemorian skäl att i författningar av lägre valör, bl.a. polisförordningen, precisera vilka krav som, inom ramen för lagens regler, i fortsättningen skall ställas på den regionala polisledningen, exempelvis när det gäller att tillse att statsmakernas prioriteringar för polisverksamheten genomförs. Också införandet av nytt budgetsystem och ett till det kopplat nytt planeringssystem för polisen kommer att kräva nya eller ändrade förordningsregler.

Regeringen kan i allt väsentligt ställa sig bakom vad som anförs i promemorian om de regionala befogenheterna och som har godtagits av nästan alla instanser som uttalat sig i frågan. Det får således anses klart att reglerna i polislagen om länsstyrelsens befogenheter som högsta polisorgan i länet är tillräckliga även i fortsättningen som den lagliga grunden för att utöva det regionala chefskapet inom polisen. Med hänsyn till att det från några håll uttalats osäkerhet beträffande gränsdragningen mellan de lokala respektive de regionala polisorganens uppgifter kan det dock finnas skäl att utveckla detta ämne något mera än vad som gjorts i promemorian.

En utgångspunkt för frågan om befogenhetsfördelningen inom polisväsendet är att tyngdpunkten i polisverksamheten ligger på lokal nivå. De bedömningar i denna fråga som gjordes i samband med polisreformen under 1980-talet har fortfarande bärkraft. Det bör alltså även i fortsättningen vara den lokala polisstyrelsen som inom sitt distrikt svarar för att polisverksamheten fullgörs på avsett sätt och gör de prioriteringar som behövs med hänsyn till lokala förhållanden.

Samtidigt är det klart att behovet av samverkan och samordning i fråga om polismyndigheternas verksamhet ökar. En nära samverkan mellan olika enheter inom polisen — och självfallet också andra sektorer av samhället — är en förutsättning för att polisen skall kunna arbeta effektivt och på sikt kunna bryta utvecklingen mot allt större brottslighet. Också de ökande kraven på effektivitet som ställs på statsförvaltningen i allmänhet gör det nödvändigt att polismyndigheterna finner ändamålsenliga och resursbesparande former för samverkan. En sådan samverkan innebär inte avsteg från principen att verksamhetens tyngdpunkt ligger på det lokala planet.

Länsstyrelsen bör i fortsättningen spela en mera aktiv roll när det gäller att utveckla samverkan och samordning av polismyndighetens verksamhet i syfte att länets samlade polisresurser skall kunna användas så effektivt som möjligt. Med sin överblick över både behov och resurser inom länet bör den regionala polisledningen ha goda förutsättningar för att kunna se på vilka områden samarbetsbehov kan finnas och hur samarbetet lämpligen bör läggas upp. Länsstyrelsens arbete med att utveckla det polisiära samarbetet inom länet bör givetvis ske i nära samverkan med de lokala polismyndigheterna. Samtliga polischefer inom länet bör känna ett ansvar för att åstadkomma en effektiv polisiär samverkan inom länet och över länsgränserna.

I många fall bör effektivitetsvinster kunna uppnås genom en samverkan i fasta, organiserade former mellan polismyndigheterna. Exempelvis kan polismyndigheter samarbeta i fråga om sådana funktioner som vakthavande befäl, beredskapstjänstgöring, uttryckningsverksamhet, olika slag av specialistkompetens, vissa administrativa stödfunktioner, viss specialutrustning etc. Genom en sådan organiserad samverkan kan man frigöra resurser för angelägna ändamål som annars kan bli eftersatta. Länsstyrelsen får, som nyss framgått, med stöd av regler i 6 § andra stycket polislagen bestämma om sådan samverkan (prop. 1989/90: 155 s. 55, 1990/91: JuU1, rskr. 1). Det bör vara en viktig uppgift för den regionala polisledningen att verka för en ökad samverkan av detta slag.

En delvis annan form av samverkan är att inrikta polisverksamheten inom länet mot gemensamma mål, t.ex. genom samordnade aktioner över distriktsgrenserna mot narkotikabrott. Också detta kan öka verksamhetens effektivitet. Det gäller dock för länsstyrelsen att inte lägga upp denna samverkan så att man rubbar principen om att tyngdpunkten i polisverksamheten skall ligga lokalt. I första hand bör den regionala polisledningen genom ett fortlöpande samråd med de lokala polisledningarna söka åstadkomma en samsyn i fråga om länets polisverksamhet. Det bör särskilt understrykas att åklagarmyndigheterna bör ha en viktig roll i detta arbete. Samråd av detta slag bör kunna komma till uttryck i polismyndigheternas planeringsdokument (jfr 4 kap. 1 § polisförordningen) i form av gemensamma målformuleringar, resurser avsatta för gemensamma aktioner osv. Det bör alltså i första hand vara de lokala polismyndigheterna som tar ställning till samverkansfrågor av detta slag. Som framhållits i förarbetena till polislagen (prop. 1983/84: 111 s. 68) är det inte en uppgift för länsstyrelsen att fortlöpande meddela direktiv om sådan polisverksamhet som primärt faller inom den lokala polisstyrelsens kompetensområde.

Länsstyrelsen har enligt polislagen tillsyn över den verksamhet som bedrivs av polismyndigheterna i länet. Tillsynen kan sägas ha flera sidor. En sida är att tillse att verksamheten följer givna regler och att ingripa exempelvis om formellt felaktiga rutiner upptäcks eller om en befattningshavare vid en polismyndighet brutit mot gällande bestämmelser. I det sistnämnda fallet kan det bli aktuellt att tillämpa särskilda förfaranderegler, t.ex. reglerna i rättegångsbalken om förundersökning och i polisförordningen om utredning om misstanke mot polisman.

En annan sida av tillsynen gäller uppföljning av polisverksamheten i

länet för att kontrollera att verksamheten bedrivs effektivt och i enlighet med givna prioriteringar. Detta slag av tillsyn måste givetvis utövas med beaktande av att de lokala polismyndigheterna har en stor frihet att själva bestämma om sin verksamhet. Om länsstyrelsen uppmärksammar förhållanden som inte är godtagbara är det i många fall lämpligt att söka åstadkomma rättelse genom påpekanden eller anmaningar. Om inte detta är tillräckligt har länsstyrelsen i många fall möjlighet att själv göra behövliga ändringar i polismyndighetens beslut med stöd av polislagen (prop. 1983/84:111 s. 68). En alternativ åtgärd kan vara att anmäla förhållandet till rikspolisstyrelsen, som är central tillsynsmyndighet för polisväsendet (7 § polislagen).

Frågan om formerna för tillsyn över länspolismästarens egen polismyndighet behandlas längre fram.

De uppgifter och befogenheter för länsstyrelsen som grundas på polislagen kommer alltså att vara desamma efter införandet av en generell regional ledningsorganisation. Skillnaden blir att det skapas bättre organisatoriska och andra förutsättningar för länsstyrelsen att utöva uppgifterna än vad som hittills varit fallet. En nyhet som torde införas samtidigt med den nya organisationen är däremot det nya budgetsystemet för polisväsendet.

Ett införande av mål- och resultatorienterad styrning inom polisväsendet kommer bl.a. att innebära en betydelsefull delegering av ekonomiadministrativa uppgifter från central till lokal och regional nivå. Det innebär att de lokala polismyndigheternas redan idag stora självständighet kommer att bli än större. De ekonomiadministrativa uppgifter som kommer att läggas på regional nivå kommer i princip att gälla sådant som idag sköts på central nivå och kommer alltså inte att innebära att det lokala självbestämmandet inskränks.

En förutsättning för att införa en ny styrning är att det finns ett välfungerande system för planering och uppföljning. Rikspolisstyrelsen har utarbetat ett sådant system som redovisats i en rapport till regeringen i april 1991. Det bygger bl.a. på att verksamhetsmål formuleras av de lokala polismyndigheterna respektive, när det gäller de regionala enheterna, av länsstyrelserna. Uppföljningen ordnas så att verksamheten redovisas i såväl verksamhetstermer som ekonomiska termer. Planerings- och uppföljningssystemet utgör en förutsättning för att kunna följa upp och utvärdera verksamheten bl.a. för att kunna förse statsmakterna med ett beslutsunderlag samt för att ge ett underlag till polismyndigheternas egna ledningsfunktioner. Också för länsstyrelserna kommer det dock att medföra förbättringar. Bl.a. kommer den regionala polisledningen att få en bättre grund att stå på när det gäller att samordna länets polisverksamhet och att utöva tillsyn över att statsmakternas intentioner för verksamheten förverkligas.

Tillsyn

Länsstyrelsen har, som redan nämnts, tillsyn över den verksamhet som bedrivs av polismyndigheterna i länet (6 § polislagen).

Det är i princip en uppgift för länspolischefen respektive länspolis-

mästaren att fullgöra länsstyrelsens tillsynsfunktion på polisområdet (se 3 kap. 6 § polisförordningen). För länspolismästarmyndigheten gäller emellertid enligt länsstyrelseinstruktionen, att länspolismästaren på grund av jäv inte får utöva tillsyn över den polismyndighet, för vilken han eller hon själv är chef. Vid införandet av länspolismästarmodellen förutsattes att länsstyrelsens tillsyn över länspolismästarens egen myndighet skulle kunna fullgöras genom att länsstyrelsen anlidade biträde av utomstående polisiär expertis, exempelvis från rikspolisstyrelsen. I praktiken har emellertid denna lösning endast sällan kommit till användning. Tillsynen över länspolismästarens egen polismyndighet har därför kommit att bli efter-satt.

Riksdagens ombudsmän (JO), som tillstyrkt att länspolismästarmodell införs generellt, har betonat vikten av att man finner lämpliga lösningar på de jävsfrågor som är förenade med modellen. Tillsynen över länspolis-mästarnas egna myndigheter har enligt JO inte fungerat tillfredsställande.

Frågan om formen för tillsyn över de polismyndigheter där länspolis-mästaren är chef bör givetvis lösas med det snaraste. I promemorian har förordats att man även i fortsättningen skall bygga på principen att läns-styrelsen svarar för tillsynen och att rikspolisstyrelsen skall ställa biträde till förfogande. Med hänsyn till att den ordningen inte har fungerat särskilt väl hittills anser vi emellertid att en annan lösning bör väljas.

Enligt vår mening bör istället rikspolisstyrelsen vid sidan av länsstyrel-sens tillsynsansvar ges ett särskilt ansvar när det gäller tillsynen över länspolismästarnas myndigheter. Den lösningen är organisatoriskt enkel och säkert den mest effektiva. Därigenom uppnår man också att rikspolis-styrelsen på ett naturligt sätt kan följa verksamheten vid de regionala ledningsfunktionerna, vilket är viktigt med hänsyn till deras nyckelställ-ning inom den lokala polisorganisationen. Det finns inte skäl att befara att – som anförs i promemorian – en sådan tillsyn skulle urholka länsstyrel-sens ställning som högsta polisorgan i länet. Tvärtom framstår det som naturligt att den myndighet i vilken länsstyrelsens polisiära ledningsfunk-tion har sin organisatoriska bas också står under tillsyn av det centrala tillsynsorganet inom polisväsendet. En sådan tillsynsuppgift för rikspolis-styrelsen står inte i någon motsatsställning till den tillsyn som rikspolissty-relsen utövar gentemot polisväsendet som helhet, bl.a. i form av funktions-vis tillsyn när det gäller exempelvis ekonomi- och personaladministration eller dataverksamhet.

Rikspolisstyrelsens uppgifter när det gäller tillsyn över länspolismästarnas myndigheter bör regleras i förordningsform.

Ledningsorganisation

I tre av de län där länspolismästarmodellen tillämpas finns en biträdande länspolismästare. Det gäller Stockholms län, Göteborgs och Bohus län samt Malmöhus län. Den biträdande länspolismästaren är länspolismästa-rens ställföreträdare både som regional och som lokal polischef. Den biträdande länspolismästaren utövar länspolismästarens tjänst när denne har förhinder och biträder i övrigt länspolismästaren enligt vad denne bestämmer (se 3 kap. 5 och 6 §§ polisförordningen).

När det gäller frågan om den närmare arbetsfördelningen mellan läns-polismästare och biträdande länspolismästare anfördes i 1983 års polispro-position (prop. 1983/84: 89) att de regionala frågorna borde ses som läns-polismästarens primära uppgift. Självfallet kunde, enligt vad som vidare anfördes, även större lokala frågor av såväl operativ som administrativ natur falla på denne. Med denna utgångspunkt borde den biträdande läns-polismästaren förutom de löpande frågorna i distriktet även förutsät-tas ta befattning med vissa rutinärenden av regional natur.

Av den utvärdering som gjorts av länspolismästarmodellen framgår att organisationen med en biträdande länspolismästare har fallit väl ut. Den har inneburit en välbehövlig förstärkning av den regionala polisledningen. Erfarenheterna har dock visat att det inte alltid är möjligt att dra den inbördes gränsen mellan länspolismästarens och biträdande länspolis-mästarens arbetsuppgifter så entydigt som antogs när den nya organisatio-nen infördes.

Redan i samband med den nyss nämnda utvärderingen framfördes från många håll att det fanns behov av en biträdande länspolismästare i alla län där länspolismästarmodellen tillämpas. Vid den nu pågående översynen av organisationsstrukturen inom polisen har i linje härmed framförts, att övergången till länspolismästarmodell i hela landet bör kombineras med att biträdande länspolismästare införs i alla eller åtminstone de flesta län. Denna uppfattning har framförts av de flesta som yttrat sig i frågan vid civildepartementets utfrågning och i samband med remissbehandlingen.

Det kan i vissa fall redan idag vara svårt för en länspolismästare att hinna med både sina regionala arbetsuppgifter och de uppgifter som hänför sig till rollen som lokal polischef. I framtiden kommer trycket på länspo-lismästaren att öka med hänsyn till de nya uppgifter som torde komma att anförtrös den regionala ledningsorganisationen, inte minst inom det nya budgetsystemet. Det är uppenbarligen av stor betydelse att länspolismästa-ren kan ägna de regionala frågorna den uppmärksamhet som erfordras, utan att ledningen av den egna polismyndigheten eftersätts. Det är också viktigt för kontinuiteten i den regionala ledningen att länspolismästaren har en kvalificerad ställföreträdare, som är väl insatt i de regionala frågorna och som vid behov kan rycka in i länspolismästarens ställe, inte bara vid förfall för länspolismästaren utan också annars då länspolismästaren inte lämpligen själv kan svara för handläggningen.

Såväl i ett regionalt perspektiv som när det gäller verksamheten vid den egna myndigheten finns det alltså ett behov av en kvalificerad kraft för att avlasta länspolismästaren arbetsuppgifter. Det är viktigt att befattningen som länspolismästarens ställföreträdare har en så hög tjänsteställning att den lockar kvalificerade polischefer. Detta är en förutsättning för att ställföreträdaren skall kunna uppträda med tillräcklig auktoritet både på det regionala och på det lokala planet.

Med hänsyn till det nu anförda bör som ett riktmärke gälla, att det närmast under länspolismästaren skall finnas en biträdande länspolis-mästare. Från detta bör undantag kunna göras exempelvis i fråga om de minsta länen. Det bör vara en sak för regeringen att ta ställning till dessa organisationsfrågor.

I övrigt bör statsmakterna inte detaljreglera organisationen av de regionala ledningsorganen inom polisen. På detta område liksom i allmänhet inom den statliga förvaltningen bör myndigheterna själva bestämma om sin närmare organisation. Uppenbarligen kan behov och förutsättningar i övrigt variera från län till län när det gäller lämplig organisation för de regionala ledningsorganen under länspolismästaren. Det är också viktigt att det finns möjlighet för myndigheten att göra försök med nya organisationsformer. Dock bör framhållas vikten av att den regionala ledningsorganisationen ges en egen identitet utåt. I detta ligger att det inom länspolismästarens myndighet alltid bör finnas ett organ, eller åtminstone en befattningshavare, som har överblicken över de regionala ärendena och till vilken tjänstemän vid de lokala polismyndigheterna eller andra kan vända sig i regionala angelägenheter. En annan organisatorisk fråga som måste beaktas är att sådana ärenden som inrymmer en intressekonflikt mellan den lokala och den regionala nivån inom polisen hanteras så att det inte föranleder misstankar om partiskhet i handläggningen.

Lokalisering av länspolismästarna

Länspolismästarna är, i de län där sådana förekommer idag, utan undantag stationerade i respektive läns residensstad. I dessa län är residensstaden samtidigt centralort för den största polismyndigheten i länet, för vilken länspolismästaren följaktligen är chef.

Bland övriga län finns emellertid några, där länsstyrelsen inte är belägen i den största polismyndighetens distrikt. Det gäller Södermanlands län, Östergötlands län, Älvsborgs län, Skaraborgs län och Västernorrlands län. Vid en övergång till länspolismästarmodell blir det nödvändigt att, när det gäller dessa län, ta ställning till om länspolismästaren skall vara chef för det polisdistrikt där länsstyrelsen är belägen eller för det distrikt där den största polismyndigheten i länet finns.

Argument kan anföras till stöd för bägge lösningarna. Att länspolismästaren utövar sin regionala funktion på länsstyrelsens vägnar talar för en lokalisering till residensstaden. En sådan lokalisering underlättar givetvis kontakterna både med länsstyrelsen och med andra regionala organ som är lokaliserade till samma ort. Däremot talar vikten av att länspolismästaren disponerar effektiva ledningsorgan och en utbyggd polisiär organisation i övrigt inom sin egen myndighet för att denne bör vara chef för den största polismyndigheten i länet.

Vid bedömning av denna fråga bör särskild vikt fästas vid att länspolismästaren omedelbart förfogar över resurser, med vars hjälp en effektiv regional verksamhet kan utövas. Det gäller naturligtvis i första hand funktioner för den regionala ledningen och för sådan operativ verksamhet som bedrivs regionalt, t.ex. av regionala trafikavdelningar eller av regionala kriminalrotlar. Det kan dock även vara fråga om resurser för att stödja andra polismyndigheter genom polisförstärkning eller på annat sätt. Att länspolismästaren omedelbart förfogar över en större sammanhållen polisstyrka inom länet utgör en förutsättning för att fullt ut kunna uppnå de

organisatoriska och operativa fördelar som länspolismästarmodellen erbjuder.

Prop. 1991/92: 52

Naturligtvis är det också viktigt att länspolismästaren har goda kontakter med länsstyrelsen och andra regionala organ i residensstaden. Dessa kontakter behöver emellertid inte alltid ske i form av personliga sammanträffanden utan kan, åtminstone i mera rutinmässiga frågor, ofta ske enklare och snabbare på telefon eller med andra telekommunikationer. Den olägenhet som kan ligga i att länspolismästaren och i vissa fall andra befattningshavare med regionala uppgifter då och då måste bege sig till residensstaden för att delta exempelvis i sammanträden på länsstyrelsen är inget avgörande hinder mot en lokalisering av länspolismästarna som har stora verksamhetsmässiga fördelar i övrigt.

Det anförda leder till att länspolismästaren i princip bör lokaliseras till den största polismyndigheten i länet. Det innebär att länspolismästaren kommer att lokaliseras, i Södermanlands län till Eskilstuna, i Älvsborgs län till Borås, i Skaraborgs län till Skövde och i Västernorrlands län till Sundsvall. När det gäller Östergötlands län anser vi dock att avsteg bör göras från denna princip genom att länspolismästaren lokaliseras till Linköping. Polisstyrkan i Norrköping är visserligen större än i Linköping, men skillnaden är inte så stor att den motiverar en omlokalisering av den regionala polisledningen. Samtliga berörda länsstyrelser har i sina remissyttranden förordat den nu redovisade lösningen.

Genomförande

Införandet av länspolismästarmodellen har ett nära samband med införandet av nytt budgetsystem för polisen (se avsnitt 4.1). Det är därför angeläget att de båda reformerna samordnas tidsmässigt och organisatoriskt. Detta är en sak för regeringen att beakta bl.a. vid utfärdande av planeringsdirektiv och regleringsbrev inför övergången till den nya ordningen. Det gäller bl. a. att snarast vidareutveckla den ekonomiadministrativa kompetensen på regional nivå inom polisen. Det är också nödvändigt att stödja de regionala polisledningarna med den ytterligare kompetens som de kan behöva.

I proposition 1989/90:155 om förnyelse inom polisen har berörts en fråga om att införa tidsbegränsade chefsförordnanden för högre chefer inom polisen. För en utveckling i sådan riktning talar, enligt vad som anförs i propositionen, det väsentligt ökade chefsansvar som i framtiden kommer att vila på myndighetscheferna inom polisen till följd av det nya budgetsystemet och de vidgade krav på myndighetschefernas förmåga att genom olika ledningsåtgärder öka effektiviteten inom olika verksamhetsområden. Riksdagen hade ingen erinran mot det anförda (1990/91: JuU1, rskr. 1).

I 1989-90 års avtalsrörelse träffades ett särskilt rationaliseringsavtal för polisväsendet. Som en av flera generellt verkande åtgärder enligt avtalet överenskom parterna om ett partsuttalande till stöd för att visstidsförordnanden införs i någon form för myndighetschefer och viss annan polis chefspersonal.

Mot bakgrund av det nu anförda har inom civildepartementet utarbetats en promemoria med förslag till en ordning med tidsbegränsade chefsförordnanden inom polisväsendet. I promemorian föreslås att systemet skall omfatta polisöverintendent, polismästare, biträdande länspolismästare och länspolismästare samt vissa befattningshavare inom rikspolisstyrelsen. Förslaget bygger på att de berörda tjänstemännen skall ha tillsvidareanställning med placering för en begränsad tid i en viss chefsbefattning. Före utgången av förordnandetiden i chefsfunktionen prövas om förordnandet skall förlängas eller om chefskapet skall upphöra. Det kan ske t.ex. genom att tjänstemannen placeras på en annan chefsbefattning, placeras i en stabsfunktion eller får andra kvalificerade uppgifter. Tiden för placering i en viss chefsfunktion bör enligt förslaget vara sex år eller, särskilt vid omförordnande, kortare tid, exempelvis tre år.

Huvudsyftet med det föreslagna systemet är att stimulera till och underlätta ökad rörlighet i chefsbefattningar. Den prövning som skall ske vid förordnandetidens utgång skall göras med hänsyn både till behovet av chefskompetens i verksamheten och till tjänstemannens utvecklingsbehov och önskemål.

Promemorian har remitterats till berörda fackliga organisationer för yttrande. Organisationerna har i princip anslutit sig till förslagen.

Det är för tidigt att ta ställning till om promemoriaförslagen skall genomföras fullt ut. Vi anser dock att tidsbegränsade förordnanden bör införas för länspolismästare och biträdande länspolismästare i huvudsaklig överensstämmelse med vad som förordas i promemorian. Det innebär att länspolismästare och biträdande länspolismästare kommer att förordnas tills vidare på sin tjänst, med placering viss tid i chefsbefattningen.

I och med reformen avvecklas länspolischefsexpeditionerna. Polis- mästartjänsterna vid de polismyndigheter där länspolismästare skall finnas dras in och ersätts med tjänster som länspolismästare och, i förekommande fall, biträdande länspolismästare. Man torde kunna förutsätta att de sålunda frigjorda länspolischeferna, biträdande länspolischeferna och polis- mästarna i de flesta fall kommer att utnämnas på någon av de nyinrättade tjänsterna. I den mån så inte blir fallet skall vederbörande tjänsteman erbjudas en lämplig lösning, exempelvis i form av expertuppdrag eller liknande kvalificerade uppgifter inom polisväsendet.

Det bör i sammanhanget framhållas att tjänsterna som länspolischef är fullmaktstjänster (jfr 7 kap. 8 § lagen 1976: 600 om offentlig anställning).

När länspolischefsexpeditionerna upphör frigörs också ett antal tjänster som kommissarie och inspektör som är placerade där. I administrativt hänseende tillhör dessa tjänster den lokala polisorganisationen, till vilken de aktuella befattningshavarna återgår i och med omorganisationen. I många fall bör det vara naturligt att använda denna personal i regionala funktioner hos länspolismästarna.

Också den administrativa personalen vid länspolischefsexpeditionerna kommer att frigöras. Denna personal har anställning vid länsstyrelsen. Det får förutsättas att åtminstone en del av dessa tjänstemän erbjuds anställning inom polisen vid uppbyggnaden av de nya regionala funktionerna.

De nu berörda reformerna inom polisen bör givetvis utvärderas för att eventuella brister snabbt skall kunna uppmärksammas och rättas till. Prop. 1991/92: 52

Med hänsyn till angelägenheten av att organisationsförändringarna kan träda i kraft den 1 juli 1992 och att de nyinrättade tjänsterna då har tillsatts bör förslagen behandlas av riksdagen under hösten 1991.

5 Ärendet till riksdagen

Regeringen hemställer att riksdagen godkänner de i propositionen föreslagna riktlinjerna för den regionala ledningsorganisationen inom polisen.

Länsstyrelsen är högsta polisorgan i länet. För närvarande finns två olika organisationsmodeller för ledning av polisverksamheten på regional nivå. Den ena, som benämns länspolischefsmodellen, tillkom i samband med förstatligandet år 1965. Den andra, benämnd länspolismästarmodellen, infördes första gången genom riksdagsbeslut år 1984 (SFS 1984: 730) och är nu genomförd i åtta län.

Vid behandlingen av proposition 1989/90: 155 om förnyelse inom polisen uttalade riksdagens justitieutskott att länspolismästarmodellen hade fungerat väl där den införts och att det därför fanns anledning överväga att införa denna modell också för övriga län.

I början av år 1991 igångsattes inom civildepartementet en översyn av organisationsstrukturen inom polisväsendet. Målet för översynen skulle vara att föreslå de förändringar i fråga om organisation och uppgifter på alla nivåer som krävs för att kunna fortsätta decentraliseringsarbetet och som behövs för att polisen skall kunna fungera effektivt under förändrade budgetmässiga förhållanden.

Under beredningen av ärendet har vid civildepartementet hållits en utfrågning angående övergång till länspolismästarmodell i hela landet. Deltagare var bl.a. företrädare för polisen och myndigheter som samarbetar med polisen. I underlaget för promemorian ingår också en utvärdering av länspolismästarmodellen, som gjorts på regeringens uppdrag av rikspolisstyrelsen och länsstyrelsernas organisationsnämnd (LON). Utvärderingen har redovisats i en rapport från dessa myndigheter år 1989.

I promemorian anføres att tiden nu får anses mogen för att gå över till en enhetlig regional ledningsorganisation inom polisen. Som motivering anføres bl.a. följande.

Länspolischefsmodellen och länspolismästarmodellen har ingående analyserats såväl inom 1975 års polisutredning som i 1981 års polisberedning. Båda har sina fördelar. Länspolischefsmodellen knyter genom sin organisatoriska tillhörighet till länsstyrelsen polisverksamheten närmare annan samhällsverksamhet. När det gäller den regionala tillsynen har denna modell också fördelar.

Vad gäller de regionala ledningsuppgifterna uppvisar denna modell brister genom att länspolischefen inte förfogar över några regionala polisstyrkor. Denne har endast en indirekt ledning över länets polisresurser.

Länspolismästarmodellen har visat sig överlägsen när det gäller ledningsfunktionen. Länspolismästaren har en direkt ledning över polisresurserna vid den polismyndighet för vilken han är chef. Denna modell erbjuder fördelar även i samverksanssituationer.

Det saknas idag grund för att skapa motsvarande goda förutsättningar för ledning av polisverksamheten inom ramen för länspolischefsmodellen. Detta skulle kräva omfattande resursförstärkningar och organisationsförändringar som inte framstår som realistiska.

Som en nackdel med länspolismästarmodellen har åberopats problem med tillsynen av länspolismästarmyndigheten. Detta har emellertid en av länsstyrelserna löst genom att en chefstjänsteman vid länsstyrelsen med

biträde av polisiär expertis från länsstyrelsen utfört tillsynen av länspolis-
mästarmyndigheten i berört län.

Det nu åberopade leder till att länspolismästarmodellen framstår som
den organisationsmodell som har störst möjligheter att klara av de krav
som kommer att ställas på polisväsendet i en nära framtid. På grund härav
föreslås att länspolismästarmodellen införs i samtliga län utom Gotlands
län.

Nuvarande föreskrifter i polislagen om länsstyrelsens befogenheter som
högsta polisorgan i länet är, enligt vad som anförs i promemorian, tillräck-
liga även med föreslagen ändring av den regionala organisationen.

Formerna för utövande av länsstyrelsens befogenhet att utöva tillsyn
över verksamheten vid polismyndigheterna i länet bör regleras i särskild
ordning.

Länspolismästaren bör som huvudregel vara chef för den största polis-
myndigheten i länet, även om polisdistriktet inte omfattar residensstaden.

Under länspolismästaren bör i regel finnas en biträdande länspolis-
mästare. Under länspolismästaren och den biträdande länspolismästaren
bör den regionala ledningsfunktionen organiseras så att den har en egen
identitet inom myndigheten.

Efter remiss har yttranden över departementspromemorian avgivits av riksåklagaren, statskontoret, riksrevisionsverket, rikspolisstyrelsen, länsstyrelsen i Stockholms län, länsstyrelsen i Uppsala län, länsstyrelsen i Södermanlands län, länsstyrelsen i Östergötlands län, länsstyrelsen i Jönköpings län, länsstyrelsen i Kronobergs län, länsstyrelsen i Kalmar län, länsstyrelsen i Gotlands län, länsstyrelsen i Blekinge län, länsstyrelsen i Kristianstads län, länsstyrelsen i Malmöhus län, länsstyrelsen i Hallands län, länsstyrelsen i Göteborgs och Bohus län, länsstyrelsen i Älvsborgs län, länsstyrelsen i Skaraborgs län, länsstyrelsen i Värmlands län, länsstyrelsen i Örebro län, länsstyrelsen i Västmanlands län, länsstyrelsen i Kopparbergs län, länsstyrelsen i Gävleborgs län, länsstyrelsen i Västernorrlands län, länsstyrelsen i Jämtlands län, länsstyrelsen i Västerbottens län och länsstyrelsen i Norrbottens län.

Vidare har remissyttranden avgivits av Svenska polisförbundet, TCO-OF, SACO, Landsorganisationen i Sverige (LO) och Föreningen Sveriges Polischefer.

Yttranden har också avgivits av riksdagens ombudsmän (JO) och Lönköpings kommun.

Utdrag ur protokoll vid regeringssammanträde den 24 oktober 1991

Närvarande: statsministern Bildt, ordförande, och statsråden B. Westerberg, Friggebo, Johansson, Laurén, Hörnlund, Olsson, Svensson, af Ugglas, Dinkelspiel, Thurdin, Hellsvik, Wibble, Björck, Davidson, Könberg, Odell, Lundgren, Unckel, P. Westerberg och Ask

Statsrådet Gun Hellsvik anmäler fråga om *regional ledningsorganisation inom polisen*.

Regeringen beslutar att genom proposition lämna förslag till riksdagen om godkännande av riktlinjer för den regionala ledningsorganisationen inom polisen i enlighet med bilagan till detta protokoll.

Ur protokollet:
Maud Melin

	Sida
Propositionens huvudsakliga innehåll	1
1 Inledning	1
2 Bakgrund	4
2.1 Förstatligandet	4
2.2 Polisreformen	4
2.3 Förnyelsepropositionen m. m.	8
3 Nuvarande ordning	9
4 Överväganden och förslag	12
4.1 Allmänna utgångspunkter	12
4.2 En enhetlig ledningsorganisation på regional nivå	14
4.3 Följdfrågor	17
5 Ärendet till riksdagen	28
 Bilaga 1 Sammanfattning av promemorian	 29
Bilaga 2 Remissinstanserna	31
Utdrag ur protokoll vid regeringssammanträde den 24 oktober 1991 .	32

