Nr 1

Justitieutskottets betänkande i anledning av propositionen 1971: 173 om vissa reformer inom polis- och åklagarväsendet jämte motioner.

Genom en den 29 oktober 1971 dagtecknad proposition, 1971: 173, har Kungl. Maj:t, under åberopande av utdrag av statsrådsprotokollet över justitieärenden, föreslagit riksdagen att

dels antaga de vid propositionen fogade förslagen till

1) lag om vad som avses med polismyndighet m. m.,

2) lag om upphävande av lagen (1964: 320) om polisnämnder,

dels godkänna de allmänna riktlinjer för en omorganisation av polisväsendet och för åklagardistriktsindelningen som departementschefen angivit i propositionen.

I anledning av propositionen har väckts 15 motioner. Motionsyrkandena anges nedan på s. 34—37.

Behandlingen av propositionen och motionerna har av 1971 års riksdag uppskjutits till vårsessionen med 1972 års riksdag.

Propositionens huvudsakliga innehåll

I propositionen föreläggs riksdagen förslag till allmänna riktlinjer för den framtida polis- och åklagardistriktsindelningen. Polisdistrikten bör enligt dessa riktlinjer göras så stora att kontinuerlig rörlig övervakning kan anordnas i större utsträckning än vad som nu är möjligt och att personalen kan specialiseras för utredningar av i vart fall de vanligast förekommande brottstyperna. Det förordas vidare att indelningen i kommunblock liksom f. n. läggs till grund för polisdistriktsindelningen och att gräns för polisdistrikt som regel inte bör skära länsgräns. Avsikten är också att nå bättre överensstämmelse mellan gränserna för rättsväsendets olika verksamhetsområden. I fråga om åklagardistrikten föreslås en anpassning till den nya polisdistriktsindelningen med tillämpning av i stort sett de principer som nu gäller. Den nya polis- och åklagardistriktsindelningen avses bli genomförd successivt och i huvudsak vara slutförd inom en period av 2—3 år.

Den föreslagna polisdistriktsindelningen kommer att medföra att vissa län inte kan behållas som verksamhetsområde för den regionala polis-

organisationen. I propositionen föreläggs riksdagen förslag till riktlinjer för en begränsad reform av den regionala polisverksamheten. Reformen anses inte föregripa eller försvåra statsmakternas framtida ställningstagande till de frågor som f. n. utreds av länsberedningen. Den innebär att två eller möjligen tre angränsande län i en del fall förs samman till ett verksamhetsområde och att i princip en enhetlig organisation införs i samtliga län. Länsstyrelsen behåller sin ställning som högsta polismyndighet i länet. Länspolischefen blir liksom nu tjänsteman i länsstyrelsen men får en självständigare ställning än f. n. De regionala indelningsändringarna avses bli genomförda successivt i samma takt som polis- och åklagardistriktsindelningen. I övrigt föreslås den nya organisationen bli genomförd den 1 januari 1973.

I propositionen föreläggs riksdagen vidare förslag till allmänna riktlinjer för en reform om ökat medborgarinflytande inom den lokala polisorganisationen. De nuvarande polisnämnderna avskaffas och ersätts av polisstyrelser. Styrelsen skall enligt förslaget bestå av polischefen som ordförande och sex andra ledamöter, vilka utses av kommunfullmäktige i de kommuner som ingår i polisdistriktet eller av ombud som dessa fullmäktige har valt. Polisstyrelse får i princip samma arbetsuppgifter som lokal polischef nu har. Vissa viktigare frågor, främst sådana som rör förhållandet mellan allmänheten och polisen, avgörs av styrelsen i plenum och andra ärenden av polischefen ensam. Ärenden som angår utövning av polisledning skall dock alltid avgöras av polischefen ensam. Polisstyrelser avses bli inrättade på en gång i hela landet den 1 januari 1973.

De lagförslag som läggs fram i propositionen föreslås träda i kraft den 1 januari 1973.

Av propositionen återges i det följande endast lagförslagen och vad föredragande departementschefen anför i sin motivering för de i propositionen framlagda förslagen. Beträffande innehållet i övrigt får utskottet hänvisa till propositionen.

Lagförslagen

De vid propositionen fogade lagförslagen är av följande lydelse.

1 Förslag till

Lag om vad som avses med polismyndighet m. m.

Härigenom förordnas som följer.

1 § Med polismyndighet avses polisstyrelsen i distriktet, om ej annat följer av lag eller annan författning.

Närmare föreskrifter om polisstyrelse meddelas av Konungen eller myndighet som Konungen bestämmer. Genom sådan föreskrift får befogenhet att besluta i fråga om frihetsberövande tilläggas endast högre polisbefäl.

2 § Förekommer i lag eller annan författning bestämmelse som åläger polischef viss uppgift, får Konungen eller myndighet som Konungen bestämmer föreskriva, att uppgiften skall i polischefens ställe fullgöras av annan tjänsteman inom polisväsendet.

Denna lag träder i kraft den 1 januari 1973, då lagen (1964: 317) om vad som avses med polismyndighet skall upphöra att gälla.

2 Förslag till

Lag om upphävande av lagen (1964: 320) om polisnämnder

Härigenom förordnas, att lagen (1964: 320) om polisnämnder skall upphöra att gälla vid utgången av år 1972.

Löpande tjänstgöringstider för ledamöter och suppleanter i polisnämnd samt för ombud och suppleanter upphör vid utgången av år 1972.

Departementschefen

Vid propositionens avlåtande anförde *föredragande departementschefen, statsrådet Geijer,* bl. a. följande.

5.1 Allmänna synpunkter

Organisationsfrågor inom polis- och åklagarväsendet har ända sedan 1900-talets början ägnats stor uppmärksamhet. Polis- och åklagardistriktens omfattning har övervägts vid flera tillfällen, senast i samband med polisväsendets förstatligande den 1 januari 1965. Den reform som då genomfördes innebar bl. a. en genomgripande ändring av *distriktsindelningen.* Antalet polisdistrikt minskades från 554 till 119 och antalet åklagardistrikt från 383 till 90.

Mot bakgrund av att bara drygt sex år har förflutit sedan denna omfattande reform genomfördes, är det naturligt att en del remissinstanser nu anser att organisationen inte har prövats tillräckligt och att frågan om nya indelningsändringar därför är för tidigt väckt. Av min redogörelse i det föregående framgår emellertid att 1965 års reform enligt mångas mening inte gick tillräckligt långt i indelningsfrågan. Polisberedningen framhöll att en omprövning av polisdistriktsindelningen kunde bli aktuell efter relativt kort tid, varvid frågan om att behålla de 35—40 minsta distrikten i första hand borde prövas. Föredragande departementschefen (prop. 1964: 100 s. 47) fann det försvarligt att gå fram med viss försiktighet och att lägga de praktiska erfarenheterna till grund för eventuella ändringar i den nya indelningen. Han underströk också nödvändigheten av att indelningsfrågan ägnades fortlöpande uppmärksamhet. Det låg därför helt i linje med de uttalanden som gjordes vid tillkomsten av den gällande polisdistriktsindelningen att rikspolisstyrelsen, som noga följt utvecklingen efter förstatligandet, redan på hösten 1967 föreslog att polisdistriktens antal borde ytterligare nedbringas. Styrelsen ansåg att erfarenheterna gav vid handen att den lokala polisorganisationen inte var rationellt utformad och att bristerna främst kunde hänföras till de mindre polisdistrikten. Polisutredningen har nu utförligt redovisat de organisatoriska brister som enligt dess mening föreligger och funnit att bristerna är väsentliga. Under remissbehandlingen har så gott som samtliga remissinstanser vitsordat riktigheten av utredningens uttalanden i dessa hänseenden. Även jag kan i allt väsentligt ansluta mig till den uppfattning som utredningen har gett uttryck för. Det är nödvändigt att nu vidta alla tänkbara åtgärder i syfte att rationalisera och effektivisera polisverksamheten, i synnerhet som man kan befara att den omfattande brottsligheten, trafikutvecklingen och urbaniseringsprocessen kommer att medföra att bristerna i den nuvarande organisationen undan för undan blir alltmera framträdande. Den omständigheten att en omfattande reform nyligen genomförts får därför inte lägga hin-

der i vägen för strävandena att komma till rätta med de brister som uppenbarligen finns.

Polisutredningen har framhållit, att sammanläggningar av polisdistrikt bara är en av de åtgärder som kan vidtas för att skapa en effektivare polisverksamhet. En omorganisation av den regionala polisverksamheten är en annan åtgärd som tjänar detta syfte. Enligt utredningen kan man också komma till rätta med en del brister genom att i viss utsträckning flytta funktioner såväl inom polisdistriktets organisation som mellan olika instanser inom polisväsendet. Några remissinstanser har ifrågasatt om distriktssammanläggningar ger nämnvärda rationaliseringsvinster och menat att bristerna inom den lokala polisorganisationen bör avhjälpas genom att de mindre distrikten tillförs personella förstärkningar. Denna uppfattning kan jag för min del inte ansluta mig till. Av naturliga skäl kan bara en ringa del av de förstärkningar som polisväsendet årligen tillförs komma de mindre polisdistrikten till godo. Dessa distrikt är redan nu — som utredningen har framhållit — överdimensionerade i fråga om kansliorganisationen. För att komma till rätta med bristerna i fråga om elasticitet, specialisering m. m. i de mindre distrikten skulle krävas så betydande satsningar att det inte torde råda någon tvekan om att de skulle leda till överdimensioneringar även inom andra grenar av verksamheten. Från ekonomisk synpunkt är det inte försvarligt att gå till väga på detta sätt. Det är inte heller tillfredsställande att låta intressen som nu anses ha hög prioritet stå tillbaka för en i många avseenden osäker satsning på vissa mindre polisdistrikt. I något fall kan naturligtvis en blygsam förstärkning leda till att organisationen blir bärkraftig. Förstärkningsåtgärden bör då övervägas som ett alternativ till åtgärder av annat slag. Antalet sådana fall är dock mycket begränsat.

Som nyss nämnts har utredningen funnit att de ökade krav som ställs på effektivitet och samordning inom polisväsendet bör mötas med bl. a. att verksamhetsområdena utökas. Detta är inte förvånande. Även inom andra statliga verksamhetsgrenar har det under senare år visat sig nödvändigt att skapa större organisatoriska enheter än tidigare. De synpunkter som därvid har varit vägledande, t. ex. att en större organisation är mer elastisk och ger bättre förutsättningar för en rationell arbetsfördelning och för ett ekonomiskt utnyttjande av teknisk utrustning, har också utredningen anfört som skäl för att föra samman mindre enheter till större. Utredningen har dessutom på ett övertygande sätt påvisat att vissa för polisverksamheten speciella fördelar skulle kunna vinnas genom sammanläggningar av polisdistrikt. I likhet med utredningen och ett stort antal remissinstanser anser jag att behovet av en reform på lokalplanet främst bör tillgodoses genom att den nuvarande polisdistriktsindelningen ändras. Därvid bör organisatoriska och administrativa synpunkter tilläggas stor betydelse.

Polisutredningen har ansett att det ligger nära till hands att överväga en genomgripande indelningsreform med hänsyn till de väsentliga bristerna i den lokala polisorganisationen och till önskemålet om en långsiktig lösning av de organisatoriska problemen. Målsättningen skulle då vara att polisdistrikten ges en sådan organisation att de i princip alltid blir självförsörjande i fråga om personal. För att förverkliga denna målsättning krävs enligt utredningen att antalet polisdistrikt minskas till omkring 30. En så långtgående reform innebär att den regionala polisorganisationen kan undvaras och att rikspolisstyrelsens uppgifter för ledning och samordning måste ökas väsentligt. Utredningen har ansett, att en sådan centralisering av uppgifterna i polisverksamheten inte bör komma i fråga och att det också blir svårt att skapa ett lokalt förankrat medborgarinflytande i så stora polisdistrikt. En rationell organisation inom polisväsendet bör enligt utredningen i stället åstadkommas genom ett begränsat antal sammanläggningar av polisdistrikt i förening med en omorganisation av den regionala polisverksamheten.

Under remissbehandlingen har bl. a. rikspolisstyrelsen och polismästarföreningen kritiserat detta ställningstagande och framhållit, att hur stark man än gör en regional organisation så kan denna likväl aldrig kompensera en lokal organisation som inte är bärkraftig. Polismästarföreningen har utförligt angett de principer som en långtgående indelningsreform enligt föreningens mening bör bygga på och ansett att den tanke att göra länen till polisdistrikt, som en av utredningens ledamöter har uttalat sig för, tangerar en realistisk utvecklingslinje. Jag har viss förståelse för den synpunkt som dessa remissinstanser har framfört. Utredningens ställningstagande måste emellertid ses mot bakgrund av att utredningen har gjort en fullständig översyn av polisdistriktsindelningen i landet och sålunda i varje särskilt fall gjort en bedömning av polisdistriktens lämpliga storlek. Till grund för dessa bedömningar har legat synpunkter på lokala förhållanden, som utredningen inhämtat från myndigheter och organisationer. Rationaliseringsintresset har alltså — som förutsattes i utredningens direktiv — vägts mot allmänna intressen av annan art. Detta har säkert medverkat till att utredningens förslag om en begränsad distriktsindelningsreform har vunnit så stor anslutning vid remissbehandlingen.

Frågan om polisdistriktens storlek är i mycket hög grad en lämplighetsfråga. De bedömningar som ligger bakom utredningens ställningstagande för en begränsad distriktsindelningsreform är enligt min mening i de flesta fall välgrundade. Som utredningen har framhållit skulle en så långtgående reform som en indelning av landet i ett 30-tal polisdistrikt medföra en total förändring av polisväsendets organisation. Bl. a. måste den regionala instansen utgå ur organisationen. Detta skulle troligen leda till att rikspolisstyrelsens uppgifter för ledning och samordning av polisverksamheten ökade i en omfattning som inte är för-

enlig med de allmänna riktlinjer som drogs upp för styrelsens verksamhet i samband med förstatligandet. Utredningen har också pekat på att det blir svårt att åstadkomma ett lokalt förankrat medborgarinflytande om distrikten görs alltför stora. Enligt min mening leder en indelning i ett 30-tal polisdistrikt med nödvändighet till att medborgarrepresentanter måste knytas till lägre organisatoriska nivåer i distrikten än polisledningen. Därvid måste man antingen göra klara organisatoriska och funktionella avgränsningar inom distriktet eller begränsa medborgarinflytandet till ett samrådsförfarande. Det är inte heller säkert att polisverksamheten kan drivas effektivt och rationellt i alla avseenden inom mycket stora enheter. Mot denna bakgrund anser jag i likhet med utredningen och flertalet remissinstanser att distriktsindelningsreformen bör inriktas på att eliminera de minst bärkraftiga polisdistrikten. Jag kommer i det följande att ange de riktlinjer som enligt min mening bör ligga till grund för en sådan reform. Dessförinnan vill jag emellertid mycket kortfattat ta upp frågan om en reform av den regionala indelningen.

Polisutredningens huvuduppgift har varit att göra en översyn av polisdistriktsindelningen. Av min redogörelse i det föregående har framgått, att utredningen även har ägnat *den regionala polisverksamheten* stor uppmärksamhet och föreslagit en ganska genomgripande omorganisation på regionplanet. Erfarenheterna av länspolischefsorganisationen efter förstatligandet har enligt utredningen visat att de regionala funktionerna i många fall kräver avsevärt större områden än län och att organisationen brister i flera avseenden. Vidare kommer distriktsindelningsreformen att bidra till att de regionala uppgifterna inte motiverar en organisation i nuvarande form i flertalet län. Eftersom utredningen av skäl som nyss har redovisats inte har ansett sig kunna föreslå en så långtgående reform på lokalplanet att den regionala organisationen blir obehövlig, har utredningen i stället inriktat sitt arbete på att åstadkomma de förbättringar på regional nivå som ansetts möjliga. Utredningens satsning på den regionala organisationen bör därför inte enbart ses som ett försök att uppväga eventuella nackdelar av att distriktsindelningsreformen har begränsats utan även som en — enligt utredningens och åtskilliga remissinstansers bedömning — angelägen åtgärd för att avhjälpa befintliga brister inom den regionala polisverksamheten.

Jag vill redan nu framhålla, att den regionala polisorganisationen enligt min mening inte är rationellt utformad och att en ändrad distriktsindelning kommer att göra det nödvändigt att omedelbart vidta vissa åtgärder på regionplanet. Detta är desto mer angeläget som jag är av den bestämda uppfattningen att vad som uttalades i samband med förstatligandet alltjämt bör gälla i fråga om det regionala organets ledning av polisverksamheten. Eftersom frågan om den regionala samhällsförvaltningens uppgifter och organisation är föremål för en samman-

fattande bedömning inom länsberedningen, är det emellertid svårt att avgöra hur långt man skall gå, innan resultatet av beredningens arbete föreligger. I likhet med en klar majoritet bland remissinstanserna anser jag att det inte bör komma i fråga att vidta sådana åtgärder som är ägnade att föregripa länsberedningens samlade bedömning av de regionala frågorna. Angränsande län bör dock i en del fall kunna föras samman till regionala verksamhetsområden. Om man går fram med viss försiktighet och i varje särskilt fall samråder med länsberedningen, behöver man enligt min mening inte befara att framtida ställningstaganden till övriga regionala frågor försvåras. Jag kommer senare att utförligt redovisa de överväganden som ligger bakom mitt förslag till en reform av den regionala polisverksamheten.

Polisutredningen har funnit det angeläget att skapa garantier för att allmänheten får en långtgående *insyn i polisverksamheten*. Med hänsyn till verksamhetens art och dess betydelse för medborgarna bör insynen enligt utredningen utövas på ett sådant sätt att medborgarna får möjlighet att påverka de beslut som fattas. Utredningen har därför ansett, att det i fråga om den lokala polisorganisationen inte är tillfyllest att vidta åtgärder inom ramen för polisnämndernas nuvarande funktion som rådgivande organ utan har föreslagit att nämnderna avskaffas och ersätts av polisstyrelser med beslutanderätt i vissa frågor.

Förslaget har vunnit stor anslutning vid remissbehandlingen. Några remissinstanser har emellertid avstyrkt förslaget och därvid gjort gällande att det innebär en påtaglig risk för dualism i polisverksamheten.

Enligt min mening har polisutredningen gjort en mycket klar gränsdragning mellan de frågor som skall behandlas i plenum i polisstyrelsen och de som skall handläggas av polischefen ensam. Utredningen har också framhållit, att polischefen ensam skall besluta i alla ärenden som innebär utövning av polisledning. Operativa uppgifter faller sålunda helt utanför befogenhetsområdet för styrelsen i plenum även om uppgifterna i och för sig skulle kunna hänföras till någon av de angivna grupperna av pleniärenden. Den föreslagna avgränsningen av styrelsens uppgifter är enligt min mening utformad på ett sådan sätt att farhågorna för dualism i beslutanderätten måste anses vara överdrivna. Även om vissa tolkningsproblem kan uppkomma, behöver man inte befara att de blir av sådan art och omfattning att några nämnvärda olägenheter kommer att uppstå för polisverksamheten.

Jag delar utredningens uppfattning att reformen är ägnad att stärka allmänhetens förtroende för polisen och främja polisverksamheten. Den leder också till att olika ortsintressen inom ett distrikt kan bevakas genom medborgarrepresentanter i ett beslutande organ, vilket är av särskild vikt med hänsyn till att större polisdistrikt kommer att bildas i många fall. Mot denna bakgrund ansluter jag mig till utredningens förslag att indelningsreformen bör kombineras med en reform som ger

den lokala polisorganisationen en bättre förankring bland medborgarna än vad den nu har genom de rådgivande polisnämnderna. I det följande kommer jag att närmare behandla hur medborgarrepresentationen på lokalplanet bör utformas.

Utredningen har lagt stor vikt vid att lekmannainflytandet blir starkt även på regional nivå och har föreslagit att regionpolisstyrelser skall inrättas. I likhet med utredningen anser jag att man bör ha en fast medborgerlig förankring även på regionplanet och kommer i samband med mitt ställningstagande till reformen att redovisa min uppfattning i frågan.

Ändringarna i polisdistriktsindelningen får konsekvenser inte bara för den regionala polisverksamheten utan också för *indelningen i åklagardistrikt.* Enligt utredningen är det synnerligen angelägct att åklagardistriktsindelningen anpassas till den föreslagna polisdistriktsindelningen. Utredningen anser att man därvid bör tillämpa den nu gällande principen att ett åklagardistrikt alltid skall omfatta minst ett polisdistrikt och att man bör sträva efter att bilda åklagardistrikt som ger arbetsunderlag för en myndighet med minst tre åklagare. Under remissbehandlingen har så gott som samtliga remissinstanser anslutit sig till utredningens uppfattning att nu angivna principer bör ligga till grund för anpassningen av åklagardistriktsindelningen till den föreslagna indelningen i polisdistrikt. Med hänsyn till det nära sambandet mellan de båda verksamhetsgrenarna delar jag uppfattningen att vissa justeringar bör göras av den nu gällande indelningen i åklagardistrikt. Som flera remissinstanser har påpekat bör också sambandet mellan domkrets- och åklagardistriktsindelningen tillmätas stor betydelse.

Sammanfattningsvis kommer jag alltså i det följande att förorda vissa allmänna riktlinjer för polis- och åklagardistriktsindelningen, för reformen i fråga om medborgarinflytandet och för den regionala polisverksamheten. Riktlinjerna bör föreläggas riksdagen för godkännande.

5.2 Den lokala polisorganisationen

5.2.1 *Polisdistriktsindelningen*

Av vad jag inledningsvis har anfört framgår, att jag delar polisutredningens uppfattning att målet för en distriktsindelningsreform bör vara att komma till rätta med bristerna i de mindre polisdistrikten. Innan jag behandlar de riktlinjer som enligt min mening bör ligga till grund för reformen vill jag fästa uppmärksamheten på att utredningens förslag inte innefattar något ställningstagande till distriktsindelningen i Stockholms län och i göteborgsområdet. Utredningen har nämligen funnit, att de polisiära problemen i dessa områden är speciella och att resultatet av en organisationsundersökning i Stockholms polisdistrikt bör avvaktas innan något förslag till indelningsändringar i dessa områden läggs fram.

Organisationsundersökningen har nu slutförts men utredningen har ännu inte avslutat sitt arbete. Jag kommer att ta upp frågan om den framtida polisdistriktsindelningen i Stockholms län och göteborgsområdet i ett senare sammanhang.

Frågan om polisdistriktens storlek är som jag redan har framhållit i hög grad en lämplighetsfråga. Under remissbehandlingen har flera beaktansvärda påpekanden gjorts om hur polisdistrikten bör utformas i detalj. Enligt min mening är det nödvändigt att i vissa fall göra särskilda utredningar om de lokala förhållandena innan man kan ta ställning till utredningens förslag till ny polisdistriktsindelning. Myndigheter och organisationer som kan komma att beröras av indelningsändringar bör därvid beredas tillfälle att yttra sig. Innan detta arbete påbörjas bör emellertid vissa grundläggande principer för den framtida polisdistriktsindelningen fastslås. Vid 1965 års reform och vid den nyligen beslutade reformen på domstolsväsendets område har ett sådant tillvägagångssätt tillämpats. I samband med sistnämnda reform betonade min företrädare (prop. 1969: 44 s. 218) att man inte kan ställa upp några absolut bindande normer utan bör sträva efter att ange vissa riktlinjer i stort för den nya indelningen. Vad sålunda anförts gäller även i fråga om polisdistriktsindelningen.

Vårt land är arealmässigt stort men befolkningsmässigt relativt litet. Diskrepansen mellan yta och folkmängd skärps ytterligare genom landets långsmala form. Den pågående urbaniseringsprocessen har redan medfört en betydande befolkningskoncentration i större stadsregioner. Med hänsyn till dessa förhållanden måste man räkna med att inte ens de riktlinjer i stort som jag har för avsikt att dra upp i det följande kommer att kunna tillämpas utan undantag. Praktiska synpunkter måste tillmätas stor betydelse vid den slutliga bedömningen av verksamhetsområdenas lämpliga utformning och kan komma att föranleda avvikelser i de särskilda fallen.

Jag har i det föregående (1.1.2) redogjort för de principer som enligt polisutredningen bör läggas till grund för en begränsad distriktsindelningsreform. Under remissbehandlingen har de av utredningen angivna principerna i stort sett godtagits eller lämnats utan erinran. Även jag anser att ett ställningstagande till grunderna för en ny polisdistriktsindelning bör ske i anslutning till de riktlinjer som utredningen har förordat.

Den nuvarande polisdistriktsindelningen bygger främst på principen, att polisdistrikten skall ha så stor befolkning och sådan struktur att en poliskår om minst 20 och helst upp emot 50 ordinarie polismän bereds sysselsättning. Det är inte ägnat att förvåna att en så allmänt hållen princip har lett till mycket varierande distriktsbildningar, i synnerhet som det inte har funnits något hinder mot att bilda större distrikt eller att i utpräglade glesbygdsområden underskrida gränsen 20

ordinarie polismän. Polisutredningen har inte hållit fast vid denna princip och har inte heller på annat sätt angett vilka personalresurser som ett distrikt bör ha för att kunna bestå. Utredningen har emellertid framhållit, att bristerna inom den lokala polisorganisationen är särskilt framträdande i fråga om övervakningsverksamheten, främst genom att allmänhetens berättigade krav på kontinuerlig övervakning inte kan tillgodoses i de mindre distrikten därför att sådan övervakning är relativt personalkrävande.

Det är inte bara i Sverige som problem av detta slag finns. I Danmark har en utredning nyligen lagt fram förslag om ändringar i polisdistriktsindelningen (betænkning nr 605/1971). Förslaget bygger främst på principen att det på en plats inom varje distrikt skall finnas en poliskår som har tillräckliga resurser för att under hela dygnet kunna svara för alla löpande uppgifter i hela distriktet. Enligt den danska utredningen kräver en effektiv kontinuerlig övervakning att ordningsavdelningen vid huvudstyrkan består av minst 23 polismän. Med hänsyn till övriga uppgifter vid denna avdelning bör huvudstyrkan i ett distrikt normalt sett ha minst 40 polismän avdelade för övervakningsverksamhet om organisationen skall anses vara bärkraftig. Den danska utredningen har lagt stor vikt vid att det angivna kravet på bärkraft blir uppfyllt men har samtidigt betonat att fördelarna med kontinuerlig övervakning försvinner om utryckningsavstånden blir så långa att befolkningen i ytterområdena inte kan betjänas på ett tillfredsställande sätt från kansliorten.

En effektiv övervakningsverksamhet är nödvändig för att ordningsstörande händelser av olika slag skall kunna bemästras och är dessutom en brottsförebyggande faktor av mycket stor betydelse. Det är av vikt att polisdistrikten har sådana resurser att polisstationen på kansliorten kan vara bemannad dygnet runt och att en god utryckningsberedskap kan upprätthållas. Jag vill särskilt rikta uppmärksamheten på de fördelar som det innebär för allmänheten att snabbt kunna få kontakt med polisen och att polis utan längre dröjsmål kan komma till platsen, t. ex. när ett grovt brott har förövats eller en allvarlig trafikolycka har inträffat. För polispersonalens del är det också en stor fördel om de löpande uppgifterna i de flesta fall kan lösas utan att man behöver kommendera in den personal som har beredskapstjänstgöring i hemmet eller är tjänstefri. I likhet med polisutredningen anser jag därför att önskemålet om kontinuerlig övervakning i distrikten bör skjutas i förgrunden när det gäller att ta ställning till en sammanläggningsåtgärd.

Med hänsyn till de geografiska förhållandena i vårt land har jag emellertid full förståelse för att polisutredningen inte har gått tillväga på samma sätt som den danska utredningen. Om kravet på kontinuerlig övervakning skall kunna tillgodoses i alla distrikt, måste sammanläggningar ske i sådan omfattning att antalet distrikt nedbringas till unge-

får hälften av det nuvarande antalet. Detta skulle i många fall leda till mycket stora verksamhetsområden och långa utryckningsavstånd. Även om allmänhetens krav på en effektiv utryckningsberedskap är väsentligt, måste därför intresset av att kunna anordna kontinuerlig övervakning få vika i sådana fall då befolkningen i vissa områden inte kan betjänas på ett tillfredsställande sätt från kansliorten. Med hänsyn härtill finner jag i likhet med utredningen, att det inte tjänar något egentligt syfte att försöka ställa upp en allmän princip om att ett visst antal polismän måste kunna avdelas för övervakningsverksamhet för att ett distrikt skall få bestå. Det är tillräckligt att nu slå fast, att man bör sträva efter att effektivisera övervakningsverksamheten genom att lägga samman ett polisdistrikt som inte har resurser att anordna kontinuerlig övervakning med annat distrikt.

I fråga om kriminalpolisverksamheten är det andra faktorer som måste bli avgörande. Här är kravet på specialisering särskilt framträdande. Utredningen och ett flertal remissinstanser har framhållit, att de mindre polisdistrikten har stora svårigheter att fullgöra utredningsuppgifterna beträffande den alltmer kvalificerade brottsligheten och att betydande fördelar nås om specialiseringen vid kriminalsektionerna kan drivas längre än vad som nu är möjligt.

I debatten på detta område har man gått betydligt längre än vad utredningen har gjort och ansett att kravet på arbetsspecialisering är så väsentligt att huvuddelen av utredningsverksamheten bör koncentreras till särskilda enheter under det regionala polisorganets direkta ledning. Härigenom anser man att det skapas utrymme för rutinmässig handläggning, erfarenhet, utbildning och metodutveckling.

Brottslighetens utveckling sådan den avspeglar sig i statistiken över till polisens kännedom komna brott har varit oroande under de senaste åren. Arbetsbalanserna vid kriminalsektionerna har stigit i en omfattning som inte kan accepteras. Som utredningen har framhållit, måste målsättningen för utredningsverksamheten vara att brott, som kommer till polisens kännedom blir utredda så snabbt som möjligt. Den nyssnämnda lösningen att utredningsuppgifterna skall fullgöras vid stora regionala enheter skapar givetvis goda förutsättningar för en långt driven arbetsspecialisering. Mellan utredningsverksamheten och polisverksamheten i övrigt finns emellertid ett mycket starkt samband. Polisarbetet inom den lokala polisorganisationen förutsätter samordning och samverkan mellan de olika arbetsenheterna. Enligt min mening skulle det innebära uppenbara olägenheter för verksamheten att bryta detta samband genom att föra över en betydande del av den lokala polisorganisationens arbetsuppgifter till regional nivå. En sådan åtgärd är f. ö. inte möjlig utan en total omprövning av såväl den lokala som den regionala ledningsorganisationens utformning. Lösningen blir också svår att genomföra med hänsyn till lokalfrågor och andra praktiska frågor. Önskemålet om bättre arbets-

specialisering bör därför inte tillgodoses genom att den lokala polisorganisationens nuvarande brottsutredande uppgifter fullgörs vid regionala enheter utan genom distriktssammanläggningar.

Kriminalsektionerna i vissa större polisdistrikt är i dag dimensionerade för att vid behov kunna bistå mindre distrikt med svårare brottsutredningar och vid tillfälliga toppbelastningar, s. k. stödjande verksamhet. Denna form av verksamhet bör bestå för speciella fall. Vid bedömningen av om det är nödvändigt att rationalisera kriminalpolisverksamheten i ett polisdistrikt genom en sammanläggningsåtgärd bör man alltså inte kräva att distriktet har tillgång till specialister för alla slags utredningar för att få bestå. Som en allmän riktlinje för reformen bör i stället gälla att ett polisdistrikt som inte har tillräckliga resurser att specialisera personalen för utredningar av de vanligast förekommande brottstyperna bör upphöra genom sammanläggning med annat distrikt. Liksom i fråga om övervakningsverksamheten vill jag understryka, att en sammanläggningsåtgärd inte bör vidtas, om det kan befaras att befolkningen i vissa områden av det nya distriktet vid en samlad bedömning får sämre polisiär service än vad den har nu.

Polisutredningen har framhållit, att målsättningen i fråga om den allmänna serviceverksamheten bör vara att polisen dygnet runt kan betjäna allmänheten och myndigheter i enlighet med vad som är föreskrivet i författningar och andra bestämmelser. Serviceverksamheten, som till stor del avser handläggning av s. k. polismyndighetsärenden, torde kunna drivas effektivare om personalen specialiseras i större utsträckning än vad som nu är möjligt i de mindre polisdistrikten. De fördelar som man kan nå i fråga om denna verksamhet genom bättre arbetsspecialisering är emellertid enligt min mening inte så stora att de bör tillmätas avgörande betydelse vid bedömningen av om en sammanläggningsåtgärd är lämplig.

Däremot är det givetvis av vikt att man vid bedömningen noga beaktar att polisens möjligheter att betjäna allmänheten och myndigheter inte försämras i något avseende. Utredningen har ingående behandlat denna fråga och särskilt pekat på att föreståndare för polisstyrka på ort som upphör som kansliort bör ges befogenhet att avgöra polismyndighetsärenden i stor utsträckning. I likhet med utredningen anser jag att möjligheten att delegera beslutanderätten i dessa ärenden bör utnyttjas så långt som möjligt. Allmänheten får då samma service som nu. Eftersom ansökningar även efter en distriktssammanläggning kan lämnas in till polisen i hemorten och förfarandet i ärendena är skriftligt, försämras allmänhetens möjligheter till service inte heller i de ärenden som inte kan delegeras utan måste avgöras av polismästaren i det nya distriktet.

Polismästarens kansli måste ha en viss minsta storlek för att kansligöromålen skall kunna skötas på ett tillfredsställande sätt. Enligt ut-

redningen är kansliorganisationen i de minsta polisdistrikten alltför stor i förhållande till de kamerala och kanslibetonade arbetsuppgifterna och det är svårt att utnyttja den kvalificerade kanslipersonalen för andra uppgifter. Detta leder till viss överkapacitet. Utredningen har också pekat på svårigheterna att rationalisera polisverksamheten i de minsta distrikten genom teknisk upprustning. Mot denna bakgrund har utredningen funnit, att sammanläggningar av de minsta distrikten med andra distrikt ger avsevärda rationaliseringsvinster på ledningsplanet och det administrativa området och att skälen för att låta dessa distrikt bestå inte i något fall är så starka att rationaliseringsintresset bör vika.

De minsta polisdistrikten har en så svag personalorganisation att huvudstyrkan som regel inte ens har kunnat delas upp på olika avdelningar. Det finns arbetsgrupper som har betydligt större resurser än vissa av de minsta distrikten. Jag delar i princip utredningens uppfattning att starka skäl talar för att dessa distrikt bör upphöra som självständiga enheter. I många fall omfattar distrikten emellertid glesbygdsområden. De speciella problemen i sådana områden måste enligt min mening tillmätas stor betydelse vid de bedömningar som i varje särskilt fall skall föregå ett ställningstagande till frågan om en indelningsändring bör göras.

Av vad jag nu har anfört framgår, att jag i likhet med polisutredningen och så gott som samtliga remissinstanser fäster stort avseende vid att den polisiära servicen vid en samlad bedömning inte försämras i någon del av ett polisdistrikt vid en indelningsändring. Frågan om hur kravet på polisiär service bör tillgodoses måste alltså prövas ingående i varje särskilt fall innan en distriktssammanläggning görs. Utredningen har framhållit, att man även efter en sammanläggning måste räkna med att den övervaknings- och kriminalpolisverksamhet som bedrivs på ort som upphör att vara kansliort i många fall kommer att utföras av personal som är stationerad där och att förändringarna i personaluppsättningen i de distrikt som läggs samman med annat distrikt blir relativt obetydliga. Det är min bestämda uppfattning att polismanstjänster bör föras över till kansliorten i det nya distriktet i minsta möjliga omfattning. I annat fall riskerar man att strävandena att effektivisera polisverksamheten på den nya kansliorten kommer att träda i förgrunden och medföra att den polisiära servicen blir eftersatt i det område som upphör som självständigt distrikt.

Enligt min mening bör följande synpunkter vara vägledande vid bedömningen av om tjänster kan flyttas i samband med en distriktssammanläggning.

Tjänsterna i polischefskarriären utgår ur organisationen på ort som upphör som kansliort.

Kansligöromålen kommer i stor utsträckning att fullgöras på den nya kansliorten. Detta kan i vissa fall motivera en överföring av tjänster till polismästarens kansli.

I fråga om övervakningsverksamheten är det av särskild vikt att tillse att en indelningsändring inte leder till försämrad bevakning i det område som upphör som självständigt distrikt. Om den personal som i dag fullgör övervakningsverksamhet inom ett distrikt även efter en sammanläggning är stationerad i området och där utför sådan verksamhet, tillgodoses kravet på att bevakningen inte försämras. Denna lösning måste väljas om en sammanläggning bedöms som lämplig trots att utryckningsavstånden från den nya kansliorten till distriktets ytterområden blir mycket långa. I glesbygdsområden bör polismanstjänster för övervakningsverksamhet därför alltid behållas på ort som upphör som kansliort. I andra områden kan det vara till fördel för verksamheten i hela det nya distriktet att huvudstyrkans övervakningssektion förstärks. Jag delar utredningens uppfattning att det bör vara möjligt att i viss utsträckning flytta tjänster för övervakningsverksamhet från ort som upphör som kansliort till den nya kansliorten. Lämpligheten av ett sådant förfarande måste emellertid noga övervägas i varje särskilt fall. Som regel torde det inte heller vara lämpligt att föra över tjänster från arbetsgrupper — i varje fall inte från större sådana — till den nya kansliorten.

I fråga om kriminalpolisverksamheten har utredningen fört ett liknande resonemang. Enligt min mening är det emellertid av större vikt att man på ort som upphör som kansliort behåller personal för övervakningsverksamhet än för brottsutredning. Sett från allmänhetens synpunkt har det som regel inte någon större betydelse var utredningen utförs utan huvudsaken är att brottet så snabbt som möjligt blir noggrant utrett. Vid distriktssammanläggningar bör utredningsuppgifter därför i viss utsträckning kunna koncentreras till huvudstyrkans kriminalsektion. Detta motiverar att tjänster förs över till sektionen i en omfattning som svarar mot ökningen av arbetsuppgifterna. Härigenom skapar man förutsättningar för bättre arbetsspecialisering vid denna enhet. Som utredningen har framhållit bör emellertid särskilt avdelad utredningspersonal alltid finnas på ort som upphör som kansliort, om avståndet till den nya kansliorten är långt.

Polisutredningen har framhållit, att nya polisdistrikt inte bör bildas utan hänsyn till andra indelningar. I likhet med så gott som samtliga remissinstanser delar jag utredningens uppfattning att indelningen i kommunblock bör ligga till grund för polisdistriktsindelningen och att det inte bör komma i fråga att dela upp ett kommunblock på två eller flera polisdistrikt i andra fall än då block har bildats över länsgräns. Åtgärden är då en temporär företeelse i avbidan på att kommunindelningsändringen genomförs.

Genom den föreslagna omorganisationen av den regionala polisverksamheten blir polisdistriktsindelningen enligt utredningen inte så beroende av länsindelningen att denna under alla förhållanden måste följas. Utredningen har emellertid uttalat, att en samordning är önskvärd och att de nya polisdistriktens gränser som regel inte bör skära länsgräns. Som jag redan har antytt kommer jag att föreslå en väsentligt mindre genomgripande omorganisation på regionplanet än vad utredningen har gjort. Härav följer att mycket starka skäl måste föreligga för att en avvikelse skall få ske från länsindelningen.

Utredningen har ansett, att det bör vara ett oeftergivligt krav att polis- och åklagardistriktens gränser inte skär varandra och att det är ett starkt önskemål att inte heller åklagardistriktens och domkretsarnas gränser gör det. I remissyttrandena har man i allmänhet anslutit sig till utredningens uppfattning. Från några håll har dock framhållits att sambandet mellan domstolsväsendet och åklagarväsendet bör tillmätas större betydelse än vad utredningen har gjort. I denna fråga instämmer jag i det uttalande som min företrädare gjorde i samband med domkretsreformen. Han framhöll, att man bör sträva efter att få gränserna för rättsväsendets olika verksamhetsområden att stämma överens men att det inte kan uteslutas att man i särskilda fall får acceptera att indelningen i polisdistrikt, åklagardistrikt och domkretsar inte sammanfaller helt. Jag anser att man under det arbete som skall föregå ställningstagandet till detaljutformningen av de nya polisdistrikten bör ägna stor uppmärksamhet åt önskemålet att de olika verksamhetsområdena stämmer överens.

Av min redogörelse i det föregående (4.1) framgår, att polisutredningen inte har tagit ställning till om distriktsindelningsreformen skall genomföras på en gång i hela landet eller successivt. Utredningen förordar, att personalstater fastställs så snart som möjligt för de nya distrikten och att organisationen bör vara helt genomförd före den 1 januari 1975.

Så gott som samtliga remissinstanser som har tagit ställning till sättet för distriktsindelningsreformens genomförande anser att ett successivt genomförande bör tillämpas. Även jag är av den uppfattningen att man, främst av hänsyn till den berörda personalen men också av praktiska skäl, bör gå fram etappvis med ett eller flera polisdistrikt i varje etapp. Den takt i vilken ändringarna kan genomföras blir i första hand beroende av hur snabbt arbetet med indelningens närmare utformning kan drivas. Personal- och lokalproblem kan i vissa fall medföra att tiden för övergången till den nya organisationen måste utsträckas.

Utredningens indelningsförslag och det omfattande remissmaterialet bör bilda utgångspunkt för arbetet med detaljutformningen. Som utredningen har föreslagit bör det ankomma på rikspolisstyrelsen att upprätta organisationsplaner för de nya polisdistrikten. I de fall då det blir

aktuellt att göra särskilda utredningar beträffande berörda polisdistrikt bör undersökningarna inriktas på frågan om polisutredningens förslag kan anses lämpligt med hänsyn till de lokala förhållandena inom det aktuella området eller om en annan lösning bättre svarar mot bygdens struktur och behov. Härvid bör även beaktas de regionalpolitiska strävanden som statsmakterna har uttalat sig för. När utredningsförslag föreligger, bör berörda myndigheter och organisationer få tillfälle att yttra sig över det. Det ankommer sedan på Kungl. Maj:t att besluta om indelningsändringarna. Initiativet till sådana ändringar bör ankomma på Kungl. Maj:t som också i övrigt bör svara för behövliga utredningar.

Personalfrågorna påkallar särskild uppmärksamhet vid övergången till den nya organisationen. Indelningsändringarna kan föra med sig vissa problem för personal som nu tjänstgör på ort som kommer att upphöra som kansliort men knappast för annan personal inom området för ett nytt polisdistrikt. Som nyss nämnts kommer emellertid förändringarna i personaluppsättningen som regel att bli mycket små på ort som upphör som kansliort. Möjligheterna blir också — som utredningen har framhållit — mycket goda att inom den lokala polisorganisationen bereda plats för den personal som nu tjänstgör på sådan ort men vars tjänst måste dras in eller flyttas i samband med omorganisationen. De problem som kan uppstå hänger sålcdes nästan helt samman med att flyttning från den nuvarande tjänstgöringsorten aktualiseras i vissa fall. Av hänsyn till tjänstemännens personliga förhållanden bör man därför alltid tillse att en ändring i fråga om kansliort avisera i så god tid som möjligt. I ärenden av detta slag bör samråd alltid ske med berörda personalorganisationer.

Utredningens indelningsförslag bildar tillsammans med remissvaren ett så omfattande grundmaterial för det fortsatta reformarbetet att det bör vara möjligt att i flera fall snabbt ta ställning till om en indelningsändring bör genomföras. De ytterligare utredningar som behövs i vissa fall torde inte bli särskilt tidskrävande. Jag vill också framhålla att en tillämpning av de riktlinjer för den framtida polisdistriktsindelningen som jag har förordat i det föregående inte torde komma att leda till att antalet polisdistrikt blir mindre än vad utredningen har föreslagit, 90 distrikt. Personalproblemen torde därför i vart fall inte bli större än vad utredningen har förutsatt. Jag vill också rikta uppmärksamheten på att hittillsvarande erfarenheter visar att det inte är nödvändigt att avvakta de nuvarande chefstjänstemännens avgång. Enligt min mening bör planeringen inriktas på att reformen i huvudsak skall vara genomförd inom en period av två à tre år. Undantag från denna regel kan emellertid redan nu förutses.

5.2.2 *Medborgarinflytandet*

Jag har redan inledningsvis anslutit mig till polisutredningens förslag att polisnämnderna bör avskaffas och ersättas av polisstyrelser. Denna del av reformen utgör enligt min mening ett viktigt led i strävandena att behålla och fördjupa det samband som av ålder har funnits mellan kommunerna och polisen. En viktig förutsättning är dock att kommunerna får möjlighet att utöva ett verkligt inflytande när det gäller att utse medborgarrepresentanter i polisstyrelse och att styrelserna får sådana arbetsuppgifter att de på ett meningsfyllt sätt kan verka för ökad förståelse från allmänhetens sida för polisen och dess verksamhet. I det följande kommer jag att dra upp riktlinjerna för reformen och därvid främst behandla frågor om polisstyrelses sammansättning, uppgiftsfördelning mellan styrelsen i plenum och polischefen samt genomförandet. Jag anser att benämningen polisstyrelse är lämpligare än den av utredningen använda benämningen distriktspolisstyrelse.

Polisutredningen har framhållit, att sammansättningen av polisstyrelserna bör bestämmas med utgångspunkt från att styrelserna måste vara funktionsdugliga organ som så allsidigt som möjligt kan tillgodose behovet av medborgerligt inflytande på verksamheten i polisdistrikten. Andra faktorer av betydelse i detta sammanhang är enligt utredningen önskemålen om att alla kommuner som ingår i ett polisdistrikt blir representerade i styrelsen och att kommunerna får en representation som står i relation till deras inbördes storlek. En fullständig och proportionell kommunal representation kan emellertid i många fall tillgodoses bara under förutsättning att ett relativt stort antal ledamöter ingår i styrelsen. Om styrelsen blir alltför stor, kan den enligt utredningen inte fungera effektivt. Utredningen har funnit att sju ledamöter är en lämplig avvägning och har föreslagit att polischefen och sex medborgarrepresentanter skall ingå i styrelsen. Så gott som samtliga remissinstanser har anslutit sig till utredningens förslag.

Medborgarrepresentanternas allmänna erfarenheter och kunskaper kommer att bli ett betydelsefullt komplement till polischefens fackkunskap. Enligt min mening är antalet ledamöter av mindre betydelse. Det väsentliga är att kunna knyta lekmän med moget omdöme och allmän livserfarenhet till organisationen. Sådana egenskaper kan uppenbarligen bli företrädda redan genom ett fåtal lekmäns medverkan. Också från organisatorisk synpunkt är det en fördel att antalet ledamöter i styrelsen inte blir alltför stort. Jag delar utredningens uppfattning att önskemålen om en fullständig och proportionell kommunal representation, som i flera fall leder till mycket stora styrelser, måste vika för intresset av att skapa ett funktionsdugligt organ. I likhet med utredningen och en klar majoritet av remissinstanserna anser jag, att en styrelse bestående av polischefen och sex medborgarrepresentanter innebär en lämplig avvägning.

I fråga om sättet för utseende av medborgarrepresentanter i polisstyrelse har utredningen förordat, att representanter bör föreslås av kommunfullmäktige om polisdistrikt består av en enda kommun och av landstinget eller kommunfullmäktige i kommun utanför landstingskommun om två eller flera kommuner ingår i distriktet. Ledamöterna bör sedan utses av den regionala polismyndigheten som därvid skall vara bunden av förslagen. En av utredningens experter har i ett särskilt yttrande framhållit, att den anknytning som polisen har till den kommunala verksamheten bör bevaras och förstärkas genom att primärkommunerna undantagslöst får avge förslag till ledamöter i polisstyrelse. I distrikt som omfattar mer än en kommun bör därvid tillämpas ett förfarande liknande det som gäller vid val av t. ex. ledamöter i lokal vägnämnd. Remissinstanserna, som har ägnat denna fråga stor uppmärksamhet, har i allmänhet anslutit sig till uppfattningen att primärkommunerna bör få ett betydligt större inflytande än vad utredningen har föreslagit.

Landstingen och kommunfullmäktige i kommun utanför landstingskommun utgör naturliga valkorporationer, som genom sin sammansättning återspeglar den partipolitiska ställningen. Om uppgiften att föreslå medborgarrepresentanter i polisstyrelse åläggs dem i fråga om polisdistrikt som omfattar mer än en kommun, kan de valtekniska problemen lösas på ett betydligt enklare sätt än om uppgiften alltid skall ankomma på primärkommunerna. Praktiska skäl talar sålunda för utredningens förslag. Trots detta kan jag inte ansluta mig till detta. Som jag tidigare har framhållit, ansåg man vid polisväsendets förstatligande att en fortsatt nära kontakt mellan kommunerna och polisen måste behållas. Under förarbetena till reformen diskuterades över huvud taget inte någon annan lösning än att primärkommunerna skulle välja ledamöter i polisnämnd. Det är visserligen inte lika självklart att primärkommun bör svara för valet av ledamöter i en statlig myndighet som i en kommunal samrådsnämnd, men eftersom reformens huvudsyfte är att ge den lokala polisorganisationen en bättre kommunal förankring än vad den nu har bör alla möjligheter att stärka det primärkommunala inflytandet utnyttjas. Att valmetoden förorsakar något högre kostnader och administrativt sett blir mer komplicerad är enligt min mening inte tillräckligt skäl för att försvaga primärkommunernas inflytande. Mot denna bakgrund förordar jag, att primärkommunerna utan undantag skall utse ledamöter i polisstyrelse.

När kommun- och polisdistriktsindelningsreformerna är helt genomförda, kan man räkna med att ett tiotal polisdistrikt kommer att bestå av mer än sex kommuner. Vissa kommuner måste med hänsyn till sin storlek få rätt att utse två eller flera ledamöter i polisstyrelse. Det är således uppenbart att alla kommuner inte kan tillförsäkras direkt representation i styrelsen.

Val av ledamöter i polisstyrelse bör i stort sett kunna ske på motsvarande sätt som f. n. gäller vid val av ledamöter i polisnämnd. Den indirekta valmetoden måste emellertid tillämpas i större utsträckning. I annat fall kommer ett stort antal mindre kommuner att bli överrepresenterade i styrelserna. Jag förordar, att ledamöterna skall väljas direkt av kommunfullmäktige bara i de fall då polisdistrikt omfattar en kommun. Detta leder till att val måste ske genom ombud i omkring 3/4 av polisdistrikten när kommun- och polisdistriktsindelningsreformerna är genomförda. Sådana val bör alltid förrättas av minst dubbelt så många ombud som det antal ledamöter som skall utses. Den nedre gränsen för antalet ombud i ett polisdistrikt bör alltså vara tolv. Vidare bör man begränsa det antal ombud som varje kommun får utse för att undvika att vissa kommuner får alltför stor dominans i ombudsförsamlingen.

Polisutredningen har föreslagit, att man vid utseende av ordförande och vice ordförande i polisstyrelse bör följa de regler som gäller för kommunala nämnder och således anförtro någon av de valda ledamöterna dessa uppdrag. Utredningens ordförande och tre experter har däremot ansett, att det är naturligt att polischefen, som har kunskap om och erfarenhet av polisverksamheten i hela polisdistriktet, blir styrelsens ordförande.

I denna fråga råder delade meningar bland remissinstanserna. Åtskilliga anser att polischefen bör vara självskriven som ordförande i styrelsen.

Polisstyrelserna är statliga myndigheter och styrelsebesluten kommer i relativt stor utsträckning att fattas av polischefen ensam. Hans speciella personliga ansvar för verksamheten har inte någon motsvarighet i kommunala nämnder. Frågan om vem som skall vara ordförande i styrelsen behöver därför inte lösas efter det mönster som gäller för sådana nämnder. Inte minst praktiska skäl talar enligt min mening för att polischefen anförtros uppdraget att vara ordförande. Därmed uppnår man också överensstämmelse med vad som gäller på central och regional nivå inom polisväsendet. Det är min bestämda uppfattning att denna lösning inte innebär någon försämring av polisväsendets förankring hos allmänheten utan kommer att uppfattas som naturlig med hänsyn till de krav som verksamheten ställer.

En annan fråga som angår polisstyrelsernas sammansättning är om personalen bör vara representerad i styrelsen. Denna fråga bör enligt min mening lösas i ett större sammanhang sedan pågående utredningsarbete rörande fördjupad företagsdemokrati inom statsförvaltningen har slutförts.

Som utredningen har föreslagit bör polisstyrelses arbetsuppgifter i princip sammanfalla med de uppgifter som lokal polischef nu har.

I fråga om uppgifternas fördelning mellan styrelsen i plenum och polischefen har jag redan inledningsvis framhållit vikten av att man gör

klara avgränsningar. Utredningen har använt den metodiken att de ärenden som skall behandlas i plenum noga anges i fem olika punkter. I de två första punkterna behandlas viktigare frågor som rör förhållandet mellan polisen och allmänheten och i vilka polischef nu skall samråda med polisnämnd enligt bestämmelsen i 57 § polisinstruktionen. Hit hör organisations- och petitafrågor. I den tredje punkten tar utredningen upp ärenden angående tillsättning av vissa kvalificerade polismanstjänster. Tillsättning av sådana tjänster i lönegrad A 17 och högre föreslås bli pleniärenden. Enligt den fjärde punkten skall viktigare informationsfrågor avgöras i plenum och enligt den femte andra frågor som polischefen hänskjuter till plenum. Uppräkningen av pleniärenden utgör enligt utredningen inte något hinder mot att styrelsen behandlar andra frågor av principiell betydelse för polisverksamheten inom distriktet under förutsättning att frågorna inte avser utövandet av operativ ledning.

Remissinstanserna har som regel lämnat den föreslagna uppgiftsfördelningen utan erinran.

Bland de konkreta organisationsfrågor som styrelserna skall behandla i plenum nämner utredningen särskilt ärenden angående polisdistriktsindelning, polisstyrkornas stationering och decentraliserad handläggning av polismyndighetsärenden. I dessa ärenden blir medborgarrepresentanternas kännedom om lokala förhållanden och om kommunernas önskemål av stort värde vid handläggningen. De avvägningar som måste göras mellan olika intressen är ofta ömtåliga. Även om styrelsernas befogenheter i ärendena som regel inskränks till att avge yttrande till överordnade myndigheter, kan man räkna med att de synpunkter som förs fram kommer att tillmätas stor betydelse vid frågans avgörande genom den förankring som finns bland befolkningen i distriktet. I likhet med de flesta remissinstanserna delar jag utredningens uppfattning att viktigare frågor om organisation och arbetsordning bör avgöras i plenum. Jag anser också att frågor om förslag till beräknande av utgifter för polisväsendet i distriktet och andra frågor av större ekonomisk betydelse är typiska pleniärenden.

Vid förstatligandet ansåg man att frågor om tjänstetillsättningar borde ligga utanför polisnämnds befogenhetsområde, eftersom frågorna inte längre skulle ha någon kommunal anknytning. I en statlig myndighet bör emellertid avgörandet i ärenden angående tillsättning av viktigare tjänster inte förbehållas myndighetens chef utan avgöras i plenum. Jag förordar därför i likhet med utredningen att frågor om tillsättning av kvalificerade polismanstjänster skall behandlas av polisstyrelsen i plenum. Den av utredningen föreslagna gränsdragningen efter lönegrad är — som rikspolisstyrelsen har framhållit i sitt remissvar — i vissa avseenden opraktisk. Eftersom gränsdragningen sker på detta sätt i alla and-

ra liknande sammanhang, finner jag emellertid inte någon anledning att nu införa en speciell ordning i fråga om den lokala polisorganisationen.

Jag anser i likhet med utredningen att det är naturligt att även viktigare frågor om information behandlas i plenum. I detta sammanhang vill jag också understryka vikten av att polischefen fortlöpande informerar övriga ledamöter om polisverksamheten i distriktet. Information om såväl vidtagna som planerade åtgärder och om olika polisiära behov och problem i övrigt är en väsentlig förutsättning för att medborgarrepresentanterna skall få den insyn i verksamheten som är nödvändig för ett aktivt och meningsfyllt deltagande i arbetet.

Jag ansluter mig helt till utredningens bestämning av de ärenden som bör vara pleniärenden. Ärenden som inte kan hänföras till någon av punkterna i uppräkningen skall sålunda avgöras av polischefen ensam. Givetvis bör det inte finnas något hinder mot att styrelsen diskuterar andra frågor av principiell betydelse för polisverksamheten. Jag vill dock än en gång understryka, att inte ens alla de ärenden som i och för sig kan hänföras till uppräkningen skall behandlas i plenum. Ärenden som innebär utövning av polisledning faller nämligen helt utanför medborgarrepresentanternas befogenhetsområde.

Enligt lagen (1964: 317) om vad som avses med polismyndighet förstås med detta begrepp i allmänhet polischefen i orten. Som nyss nämnts skall polisstyrelse i princip överta de uppgifter som nu ankommer på lokal polischef. Vissa uppgifter skall avgöras av styrelsen i plenum och övriga av polischefen ensam. Konstruktionen blir alltså den att både polisledning- och förvaltningsuppgifterna åläggs polisstyrelsen, trots att uppgifterna i stor utsträckning skall fullgöras av polischefen. Mot denna bakgrund kan den nuvarande i den särskilda lagen givna definitionen av vad som avses med polismyndighet inte behållas. I stället bör ges en regel av innebörd att med polismyndighet skall förstås polisstyrelsen i distriktet, om inte annat följer av lag eller annan författning.

Kungl. Maj:t eller myndighet som Kungl. Maj:t bestämmer avgör enligt 2 § nyssnämnda lag frågor om delegation av polischefs uppgifter till andra tjänstemän inom polisväsendet. Delegationen sker så, att Kungl. Maj:t fastställer ramen för delegeringen och bemyndigar underordnade myndigheter att bestämma hur de fastställda grunderna skall tillämpas i konkreta fall. Med den bestämning av polismyndighetsbegreppet som jag har förordat kan upgifter som i lag eller annan författning har ålagts polismyndighet genom föreskrift i den instruktion för polisstyrelse som kommer att utarbetas delegeras till polischefen eller annan tjänsteman i distriktet. Har däremot polischef i lag eller annan författning som har beslutats med riksdagen tillagts viss uppgift, kan sådan uppgift inte delegeras från polischefen genom instruktion utan endast med stöd av lag eller motsvarande författning.

I enlighet härmed har inom justitiedepartementet upprättats förslag till lag om vad som avses med polismyndighet m. m. Den i gällande rätt föreskrivna begränsningen i möjligheten att delegera polischefsuppgifter när det gäller frihetsberövanden har därvid behållits i sak oförändrad. Den nya lagen är avsedd att ersätta den nuvarande lagen om vad som avses med polismyndighet.

Vidare läggs fram förslag om upphävande av lagen (1964: 320) om polisnämnder.

I fråga om distriktsindelningsreformen har jag förordat ett successivt genomförande. Jag räknar med att den första etappen av reformen bör kunna genomföras den 1 januari 1973.

Polisstyrelsereformen måste givetvis genomföras på en gång i samtliga polisdistrikt. Som utredningen har framhållit är det angeläget att reformen genomförs så snabbt som möjligt. Av praktiska skäl bör emellertid styrelserna inte inrättas innan den första etappen av indelningsreformen har trätt i kraft. I annat fall måste styrelser väljas i samtliga nuvarande polisdistrikt och sedan efter relativt kort tid avskaffas i de distrikt som upphör genom sammanläggning vid genomförandet av den första etappen. Bl. a. med hänsyn till den kostsamma och administrativt komplicerade indirekta valmetoden anser jag att ett sådant förfarande är olämpligt. Enligt min mening talar starka skäl för att polisstyrelsereformen genomförs i samband med den första etappen av indelningsreformen. Om tidpunkten bestäms till den 1 januari 1973, tillgodoser man i viss mån önskemålet om ett snabbt genomförande och undviker i stor utsträckning olägenheterna av att nyinrättade styrelser efter kort tid måste avskaffas. Jag förordar därför att polisstyrelser inrättas i samtliga polisdistrikt den 1 januari 1973.

5.3 Den regionala polisorganisationen

Länen har av ålder bildat verksamhetsområden för den regionala polisorganisationen. Under tiden före 1965 års reform om polisväsendets förstatligande var landet indelat i ett mycket stort antal polisdistrikt. Den regionala uppgiften att samordna polisverksamheten mellan distrikten hade då en sådan omfattning att det saknades anledning att ifrågasätta länen som verksamhetsområden för den regionala polisverksamheten. En betydande minskning av de regionala samordningsuppgifterna blev följden av 1965 års reform genom att polisdistriktens antal minskades från 554 till 119. Under förarbetena till reformen ansågs det ändå inte nödvändigt att ta upp frågan om att bilda större regionala verksamhetsområden än län. I Gotlands län, som bildar ett enda polisdistrikt, ansågs emellertid avsaknaden av samordningsuppgifter inom länet kräva en särorganisation och någon tjänst som länspolischef inrättades inte i länet. Man övervägde en liknande särreglering i

Jämtlands län, som består av två polisdistrikt, men stannade för att där tillämpa normalorganisationen.

Av min redogörelse i det föregående har framgått, att länen enligt polisutredningen inte längre är lämpliga som verksamhetsområden för den regionala polisverksamheten, eftersom funktionerna genomgående är knutna till större områden än län. Utredningen har särskilt framhållit att trafikövervakningen, som är en av de viktigaste operativa uppgifterna för de regionala polisorganen, i stor utsträckning måste inriktas på stora samordnade insatser av personal och materiel. Det har visat sig nödvändigt att rikspolisstyrelsen i viss omfattning samordnar och planerar trafikövervakningsarbetet och därvid sammanför länen i regioner som i stort sett motsvarar militär- och civilområdena. Enligt utredningen är länens resurser som regel inte heller tillräckliga för en effektiv planering av den brottsbekämpande och brottsuppdagande verksamheten eller för snabba effektiva insatser vid allvarliga ordningsstörande händelser. Vidare anser utredningen, att det är av stor betydelse att det regionala polisorganet har en bärkraftig personalorganisation, omfattande chef, ställföreträdare och två enheter, med tillgång till polismän som är specialister inom olika grenar av polisverksamheten. En sådan organisation, som är nödvändig för att bl. a. inspektionsverksamheten skall kunna fullgöras på ett tillfredsställande sätt, kan enligt utredningen av kostnadsskäl inte tillföras länsstyrelserna, eftersom arbetsuppgifterna inte skulle bli tillräckliga för personalen i ett verksamhetsområde som omfattar bara ett län.

Utredningen har tillmätt de nu anförda förhållandena stor betydelse vid sitt ställningstagande till behovet av en ändrad indelning på regionplanet. Reformbehovet har emellertid också bedömts mot bakgrunden av de konsekvenser som distriktsindelningsreformen kommer att få för den regionala polisverksamheten. Genomförs reformen på lokalplanet, minskar antalet polisdistrikt i så gott som samtliga län och det blir de minst bärkraftiga distrikten som faller bort. Efter en sådan reform motiverar de regionala uppgifterna enligt utredningen inte en organisation i nuvarande form, i varje fall inte i flertalet län. Det är således bristerna i den regionala polisorganisationen och distriktsindelningsreformens verkningar som enligt utredningen gör det nödvändigt att frångå länen som verksamhetsområden för de regionala polisorganen och i stället föra samman två, tre eller fyra län till en polisregion.

Flera remissinstanser har anslutit sig till utredningens förslag att dela in landet i åtta polisregioner och det finns också några som förordar en indelning i sex regioner. Enligt min mening torde det inte råda något tvivel om att utredningens indelningsförslag skapar goda förutsättningar för en effektiv och rationell regional polisverksamhet. För att möta den brotts- och trafikutveckling som vi har i landet är det givetvis också av stor vikt att polisens resurser utnyttjas på bästa sätt. Vissa skäl

kan alltså anföras för att en genomgripande omorganisation av den regionala polisverksamheten bäst skulle tillgodose dessa syften. Emellertid har en majoritet av remissinstanserna, däribland samtliga länsstyrelser utom en, bestämt motsatt sig att man gör en sådan organisationsändring på regionplanet innan den i mars 1970 tillsatta utredningen, länsberedningen, har gjort en samlad bedömning av den regionala samhällsförvaltningens uppgifter och organisation. I det följande kommer jag att närmare utveckla min syn på denna fråga.

Från slutet av 1950-talet och oavbrutet under praktiskt taget hela 1960-talet har ett omfattande utredningsarbete om länsorganisationen pågått. Förslag har — delvis från skilda utgångspunkter — lagts fram av länsindelningsutredningen, länsförvaltningsutredningen, landskontorsutredningen och länsdemokratiutredningen. Dessa förslag har legat till grund för den partiella omorganisation av länsförvaltningen som trädde i kraft den 1 juli i år och bl. a. innebär att länsstyrelserna leds av en styrelse, som består av landshövdingen och tio särskilt utsedda medborgarrepresentanter. Förslagen bildar också utgångspunkt för det arbete som nu pågår inom länsberedningen. Beredningen skall enligt sina direktiv sammanfatta och komplettera utredningsmaterialet innan statsmakterna slutligt prövar den regionala samhällsverksamhetens organisation. En viktig uppgift för beredningen är att bedöma behovet av samordning såväl inom varje verksamhetsgren som mellan olika verksamhetsgrenar och lägga fram förslag till organisation av samhällsverksamheten på regional nivå. En annan viktig uppgift är att ta ställning till lämpliga geografiska arbetsområden för den sekundärkommunala verksamheten och för den decentraliserade statliga förvaltningen. Områdena bör i största möjliga utsträckning sammanfalla men ett differentierat regionalt mönster med samordning på olika nivåer, t. ex. i län och i länsblock eller planeringsregioner, kan tänkas. I direktiven framhålls, att beredningens arbete inte bör hindra att partiella reformer genomförs på områden där sådana framstår som särskilt angelägna men att en förutsättning härför självfallet är att statsmakternas framtida ställningstaganden inte föregrips eller avsevärt försvåras.

Enligt min mening måste sistnämnda synpunkt beaktas vid bedömningen av vilka åtgärder som nu bör vidtas i fråga om den regionala polisverksamheten. Polisutredningen har ansett, att en reform på detta område är brådskande och att förslaget inte föregriper eller försvårar ett ställningstagande till den regionala samhällsförvaltningen i övrigt. Utredningens förslag innebär att länsstyrelsen inte längre skall vara högsta polismyndighet i länet och att antalet regionala verksamhetsområden minskar från 27 till 8. Som framgått är frågan om den regionala samhällsförvaltningens uppgifter och organisation föremål för en sammanfattande bedömning inom länsberedningen. Ehuru en reform av den regionala polisverksamheten är angelägen är det med hänsyn

härtill inte lämpligt att nu ta ställning till frågan om länsstyrelsens befattning med polisverksamheten. Jag vill också framhålla att polisutredningens förslag innebär att inom varje polisregion flera län kommer att bindas samman på ett sätt som kan medföra svårigheter när det gäller inte bara att tillgodose önskemålet att verksamhetsområdena om möjligt bör sammanfalla med områdena för andra förvaltningsverksamheter utan också att passa in de polisiära arbetsområdena i ett differentierat regionalt mönster. Fastställs en indelning av landet i åtta polisregioner, är det möjligt att man med hänsyn till behovet av samordning mellan olika verksamhetsgrenar inom förvaltningen tvingas följa denna indelning i vissa fall trots att en annan indelning, som hade kunnat accepteras för polisväsendets del, skulle ha varit klart lämpligare.

Mot den redovisade bakgrunden anser jag att ett genomförande av utredningens förslag till regional indelning för polisväsendet innebär risker för att statsmakternas framtida ställningstagande till de regionala problemen föregrips. Jag kan därför inte förorda att förslaget nu läggs till grund för en reform.

Distriktsindelningsreformen får emellertid sådana konsekvenser för den regionala polisorganisationen att denna i vissa fall måste ändras utan att resultatet av länsberedningens arbete avvaktas. Det är inte rationellt att vissa län även i fortsättningen får bilda underlag för en organisation i nuvarande form. Frågan blir då vad som kan göras nu utan att det föregriper kommande reformer.

Några remissinstanser har förordat, att man går fram försiktigt och inte i något fall utökar de regionala verksamhetsområdena. I län som kommer att bestå av ett enda polisdistrikt bör därför den organisation som nu tillämpas i Gotlands län införas. Mot en sådan lösning kan anföras att den nuvarande organisationen i Gotlands län är anpassad efter de speciella geografiska förhållandena och att det inte är lämpligt att använda organisationsformen i något annat län med hänsyn till bl. a. frekvensen av samordningsuppgifter mellan fastlandslänen. Vidare kommer distriktsreformen på lokalplanet att medföra en betydande minskning av samordningsuppgifterna inom länen genom att de minst bärkraftiga polisdistrikten, som är särskilt krävande från samordningssynpunkt, faller bort. Jag kan därför inte förorda en lösning som innebär att länen i samtliga fall behålls som regionala verksamhetsområden.

Enligt min mening måste en partiell reform inriktas på en viss breddning av den regionale polischefens verksamhetsområde. En sådan lösning skapar också förutsättningar för att komma till rätta med en del av de brister som den regionala polisorganisationen nu har. Reformen bör emellertid betraktas som ett provisorium och inte göras mer omfattande än vad som är nödvändigt för att tillgodose ett rimligt krav på effektivitet och rationell organisation. Jag förordar därför att län med

ett eller två polisdistrikt förs samman med angränsande län till ett regionalt verksamhetsområde. Möjligen kan även län med tre distrikt komma i fråga för sammanföring med annat län.

Beträffande ett ganska stort antal län torde reformen på lokalplanet inte få sådana verkningar att en sammanföring med annat län till ett verksamhetsområde behöver ske. Dessa län kommer således även i fortsättningen att bilda självständiga regionala verksamhetsområden. I de fall då en utökning av det nuvarande verksamhetsområdet är nödvändig, bör som regel bara två angränsande län föras samman. Det bör emellertid vara möjligt att i något enstaka undantagsfall bilda ett verksamhetsområde som omfattar tre län. Jag vill dock understryka att skälen för en sådan lösning måste vara synnerligen starka.

Den utökning av de regionala verksamhetsområdena som jag sålunda förordar kräver ett ställningstagande i organisationsfrågan. Eftersom åtgärden att öka länspolischefens verksamhetsområde genom att i vissa fall föra samman angränsande län måste ses som ett provisorium i avvaktan på statsmakternas framtida ställningstagande till lämpliga verksamhetsområden för hela den regionala samhällsförvaltningen, bör utgångspunkten vara att även ändringar i den gällande organisationen skall undvikas. I varje fall bör ändringar i görligaste mån begränsas. Den organisationsform som införs måste emellertid skapa förutsättningar för en rationell och effektiv regional polisverksamhet.

Jag har nyss nämnt att den organisation som nu finns i Gotlands län inte är lämplig i andra län ens om länet omfattar bara ett polisdistrikt. I län med två eller flera polisdistrikt är en sådan organisationsform helt otänkbar. Inte heller de båda lösningarna med gemensam länspolischef för två eller flera län skapar enligt min mening förutsättningar för en rationell och effektiv polisverksamhet, i varje fall inte om man behåller den uppgiftsfördelning mellan länsstyrelsen och länspolischefen som nu gäller. Den organisationsform som polisutredningen har förordat — regionpolisstyrelsealternativet — innebär att den anknytning till länsstyrelsen som polisverksamheten av ålder har haft måste brytas. Ett ställningstagande till en sådan organisationsform bör dock som jag redan har anfört föregås av en samlad bedömning av frågorna om den regionala samhällsförvaltningens uppgifter och organisation. Resultatet av det arbete som nu pågår inom länsberedningen måste enligt min mening avvaktas innan något beslut kan fattas i denna fråga. Trots att flera skäl talar för att regionpolisstyrelsealternativet skulle innebära fördelar från polisiära synpunkter bör det inte läggas till grund för reformen. Jag utgår från att länsberedningen vid fullgörande av sitt uppdrag tar med i bedömningen även polisutredningens förslag och remissyttrandena däröver.

Polisutredningens andra huvudalternativ — länsstyrelsealternativet — innebär däremot att man behåller en viss organisatorisk anknytning till

länsstyrelsen. Detta alternativ ger förutsättningar för en rationell och effektiv regional polisverksamhet. Uppgiftsfördelningen mellan länsstyrelsen och länspolischefen bör kunna lösas på ett sådant sätt att risken för kompetenskonflikter i lednings- och ansvarsfrågor blir obetydlig. Behovet av medborgarinflytande på regionplanet kan också tillgodoses. Vad som gör att jag inte helt kan ansluta mig till detta alternativ är att länspolischefen och hans expedition föreslås utgå ur länsstyrelsens organisation. Detta är en sådan genomgripande ändring som, enligt vad jag förut har framhållit, inte bör genomföras nu. Bortsett härifrån anser jag emellertid att länsstyrelsealternativet bör bilda utgångspunkt för en provisorisk reform.

De fördelar som en utbrytning ur länsstyrelseorganisationen har från lednings- och samordningssynpunkt kan man enligt min mening i stort sett nå utan att göra någon egentlig ändring i fråga om länspolischefens ställning i organisationen. Under förutsättning att länspolischefen får befogenhet att ensam besluta i ärenden som ankommer på hans expedition är det av underordnad betydelse om han i administrativt hänseende får behålla sin ställning som tjänsteman i en av länsstyrelserna. Jag förordar därför att länspolischefen även i den nya organisationen skall vara tjänsteman i länsstyrelse. Detta ställningstagande leder till att vissa avvikelser torde bli nödvändiga från de riktlinjer som utredningen har dragit upp. Det gäller framför allt i fråga om medborgarinflytandet på den regionala polisverksamheten. Eftersom länspolischefen skall behålla sin ställning som tjänsteman i länsstyrelse, saknas anledning att inrätta de av utredningen förordade regionala polisnämnderna. Behovet av medborgarinflytande blir enligt min mening tillräckligt tillgodosett genom de lekmannastyrelser som länsstyrelsen nu har.

Som nyss nämnts kommer ett ganska stort antal län att även i fortsättningen bilda självständiga regionala verksamhetsområden. Dessa län skulle i och för sig kunna behålla den nuvarande organisationen. Det måste emellertid anses vara en nackdel att införa ytterligare en organisationsform vid sidan av de tre nuvarande. Man bör i stället sträva efter att göra den regionala polisorganisationen mera enhetlig än vad den är i dag. Den nya organisationsformen kan med fördel användas även i län som inte förs samman med annat län till ett verksamhetsområde. I fråga om Gotlands län kvarstår skälen för en särskild organisation. Jag förordar att denna organisation behålls. Den nya organisationsformen bör däremot införas i alla övriga län.

Jag vill i detta sammanhang framhålla att frågan hur länspolischefsuppgifter skall fullgöras vid tillfälligt förfall för länspolischefen och ställföreträdare för denne bör kunna lösas på i princp samma sätt som i nuvarande länsstyrelseinstruktion. Detta gäller oavsett om länspolischefen är stationerad i länet eller ej.

Av vad jag nu har anfört framgår, att reformen av den regionala

polisverksamheten inte alls kommer att få en sådan omfattning som polisutredningen har föreslagit. De problem som kan uppstå för personalen i samband med genomförandet blir därför som regel så små att det i och för sig bör vara möjligt att genomföra reformen på en gång i hela landet. Ett sådant förfarande har vissa fördelar om det kan ske snabbt. Ett samtidigt ställningstagande till de regionala indelningsfrågorna förutsätter emellertid att verkningarna av distriktsindelningsreformen kan bedömas. I vissa fall blir det inte möjligt att avgöra hur många polisdistrikt som ett län kommer att omfatta förrän den sista etappen av polisdistriktsindelningen har avslutats. Skall denna tidpunkt avvaktas, måste den nuvarande regionala organisationen behållas i en del län under några år trots att uppgifterna inte motiverar det. Väljer man i stället ett successivt genomförande av de regionala indelningsändringarna, undviker man denna olägenhet och skapar förutsättningar för en smidig samordning av det fortsatta arbetet med de lokala och regionala indelningsfrågorna. I detta sammanhang bör också framhållas, att riksåklagaren i januari innevarande år har lagt fram förslag om att föra samman Hallands län och Göteborgs och Bohus län, utom området för Göteborgs åklagardistrikt, till ett länsåklagarområde och att han i sin anslagsframställning för budgetåret 1972/73 har ansett det angeläget att inom de närmaste åren åstadkomma en ändrad regional indelning för åklagarväsendets del i hela landet. Vid ett successivt genomförande av indelningsändringarna på polisväsendets område torde det således bli möjligt att samtidigt ta ställning till åklagarväsendets lokala och regionala indelning. Mot denna bakgrund förordar jag att ändringar av polisens regionala verksamhetsområden genomförs etappvis.

Jag har förut nämnt att den nya organisationsformen bör införas i samtliga län med undantag av Gotlands län. Väljer man att gå fram etappvis även med denna del av reformen, måste organisationsformen tillämpas vid sidan av de tre nuvarande under några år. Detta innebär enligt min mening vissa olägenheter för den regionala polisverksamheten. Om man å andra sidan omedelbart inför den nya organisationen i länen, uppstår den olägenheten att organisationsändringar på nytt måste göras efter relativt kort tid i de län som inte kan bestå som regionala verksamhetsområden. Denna olägenhet är emellertid avsevärt mindre än den förutnämnda och kan dessutom begränsas genom att den nya organisationsformen införs först i samband med den första etappen av indelningsändringarna. Jag förordar därför att den nya organisationen genomförs på en gång i hela landet.

Som tidigare nämnts har jag föreslagit att polisstyrelser inrättas den 1 januari 1973. I samband därmed framhöll jag också att den första etappen av indelningsändringarna på lokalplanet bör kunna genomföras vid denna tidpunkt. Enligt min mening underlättas det fortsatta reformarbetet om man samtidigt kan göra de organisatoriska ändringarna på

regionplanet. Dessa ändringar blir som regel obetydliga och bör utan svårighet kunna genomföras vid nämnda tidpunkt. Jag förordar därför att den nya organisationen införs i länen den 1 januari 1973.

Utöver de nu behandlade allmänna riktlinjerna vill jag också behandla frågan hur det fortsatta arbetet med den regionala reformen bör bedrivas.

I fråga om indelningsändringarna bör följande gälla. Efter hand som distriktsindelningsreformens verkningar på regionplanet kan bedömas, bör i varje särskilt fall övervägas om det är lämpligt att föra samman angränsande län till ett regionalt verksamhetsområde. Vid beredningen av dessa frågor bör samråd ske med länsberedningen. Om en indelningsändring är aktuell, bör rikspolisstyrelsen och berörda länsstyrelser alltid höras. Aktualiseras en ändrad regional indelning även för åklagarväsendets del, bör riksåklagaren och berörda länsåklagarmyndigheter höras.

Det fortsatta arbetet med organisationsändringarna bör inriktas på att åstadkomma en lämplig ärendefördelning mellan länsstyrelsen och den regionale polischefen. Jag vill fästa uppmärksamheten på att det kan bli nödvändigt att göra vissa justeringar av den ärendefördelning som utredningen har förordat och att i en del fall välja en annan form för den regionale polischefens medverkan i handläggningen än vad utredningen har gjort. Anledningen härtill är främst att utredningens bedömningar bygger på den ordning som gällde innan länsstyrelserna organiserades om den 1 juli innevarande år. I samband med omorganisationen har emellertid de uppgifter som skall fullgöras på länspolischefens expedition avgränsats på ett sätt som bör underlätta ställningstagandena i dessa frågor. Under det fortsatta arbetet kan det också visa sig lämpligt att i något fall göra en annan uppgiftsfördelning mellan central-, regional- och lokalplanen än den som nu gäller, t. ex. i fråga om tjänstetillsättningar. Ändringar i funktionsfördelningen mellan polisväsendets instanser bör inte ske på ett sätt som strider mot de riktlinjer som drogs upp i samband med förstatligandet.

Som jag tidigare har framhållit, bör man utan några större svårigheter kunna lösa de problem som kan uppstå för personalen i samband med genomförandet av reformen. Den nuvarande personalstyrkan vid länspolischefens expedition kommer givetvis att behållas i län som även i fortsättningen skall utgöra regionalt verksamhetsområde. Om verksamhetsområdet utökas att omfatta två län, måste organisationen på den nya regionorten förstärkas. Personalen på ort som upphör som regionort bör som regel kunna beredas plats inom den regionala polisorganisationen. För denna personal aktualiseras emellertid ett byte av bosättningsort. De åtgärder som i varje särskilt fall bör vidtas för att komma till rätta med dessa svårigheter är av samma slag som de som uppkommer vid ändringar av den lokala distriktsindelningen. Liksom i fråga om dessa underlättas arbetet vid ett successivt genomförande.

5.4 Distriktsåklagarorganisationen

I samband med förstatligandet upplöstes det personalorganisatoriska sambandet mellan polis- och åklagarväsendet på både lokal och regional nivå. Distriktsindelningens utformning ger emellertid uttryck för den samhörighet som finns mellan verksamhetsgrenarna. Av min redogörelse i det föregående har framgått, att indelningen i polisdistrikt ligger till grund för åklagardistriktsindelningen.

Polisutredningen har framhållit, att det är angeläget att åklagardistriktsindelningen anpassas till den föreslagna polisdistriktsindelningen. Därvid bör de principer som nu gäller för indelningen i åklagardistrikt i stort sett tillämpas. Utredningen betonar, att det måste vara ett oeftergivligt krav att polis- och åklagardistriktens gränser inte skär varandra och ett starkt önskemål att inte heller åklagardistriktens och domkretsarnas gränser gör det. Vidare bör man enligt utredningen sträva efter att bilda åklagardistrikt som ger arbetsunderlag för myndigheter med tre åklagare. Utredningens indelningsförslag innebär en minskning av antalet åklagardistrikt från 90 till 81. Förslaget innefattar inte något ställningstagande till indelningen i Stockholms län och göteborgsområdet.

Remissinstanserna har med några få undantag godtagit utredningens förslag.

Jag har redan inledningsvis anslutit mig till uppfattningen, att det är nödvändigt att göra vissa justeringar i åklagardistriktsindelningen. Den nya polisdistriktsindelningen bör ligga till grund för ändringarna. Liksom i fråga om polisreformen kan jag därför bara ange de riktlinjer i stort som bör gälla för den framtida åklagardistriktsindelningen. Mitt ställningstagande kommer i allt väsentligt att stämma överens med vad utredningen har föreslagit.

Sambandet mellan polis- och åklagarväsendet talar för att verksamhetsområdenas gränser måste anpassas till varandra vid en indelningsändring. Den nuvarande principen, att ett åklagardistrikt alltid skall omfatta minst ett polisdistrikt, bör upprätthållas också i fortsättningen. Polisdistriktsindelningsreformen torde inte komma att innebära att det bildas något polisdistrikt som är för stort som verksamhetsområde för åklagarmyndighet. En tillämpning av den nämnda principen ger betydande rationaliseringsvinster genom att flera av de mindre åklagardistrikten kommer att läggas samman med annat åklagardistrikt. Jag delar alltså helt utredningens uppfattning att åklagardistriktsindelningen bör anpassas till den nya polisdistriktsindelningen och att anpassningen bör ske med tillämpning av de principer som nu gäller.

Vid min redogörelse för polisdistriktsindelningsreformen (5.2.1) framhöll jag, att det är ett starkt önskemål att gränserna för rättsväsendets olika verksamhetsområden stämmer överens. Vid detaljutformningen av den nya åklagardistriktsindelningen måste särskilt anpassningen till den

gällande domkretsindelningen ägnas stor uppmärksamhet. I likhet med flera remissinstanser anser jag att denna fråga är av väsentlig betydelse. Möjligheterna att åstadkomma en tillfredsställande anpassning är enligt min mening mycket goda.

Som nyss nämnts anser utredningen att rationaliseringsintresset talar för att reformen bör gå något längre än vad ändringarna i polisdistriktsindelningen i och för sig kräver. I sitt indelningsförslag har utredningen bara i ett enda fall förordat, att ett åklagardistrikt, som inte berörs av ändringarna i polisdistriktsindelningen, skall läggas samman med annat åklagardistrikt. Jag delar utredningens uppfattning att man bör sträva efter att bilda åklagardistrikt med arbetsunderlag för minst tre åklagare. Om polis- och åklagardistriktsindelningen ändras i huvudsak enligt utredningens förslag, blir antalet åklagardistrikt som ger arbetsunderlag för mindre än tre åklagare inte särskilt stort. Sådana distrikt kommer främst att finnas kvar i glesbygdsområden. Utrymmet för ytterligare rationaliseringsåtgärder torde därför vara begränsat. Om det vid en samlad bedömning visar sig lämpligt, bör det dock inte finnas något hinder mot att lägga samman ett åklagardistrikt som ger arbetsunderlag för tre åklagare med annat distrikt.

Den allvarligaste bristen i distriktsåklagarorganisationen är enligt utredningen systemet med utstationerade åklagare. Detta system leder till att verksamheten i distriktet splittras. De ändringar i polisdistriktsindelningen som jag har förordat kommer att innebära att utstationering av åklagare kan upphöra i flertalet fall. Eftersom frågor om utstationering av åklagare är av rent organisatorisk art, ansluter jag mig till utredningens förslag att sådana frågor efter prövning i varje särskilt fall bör avgöras av riksåklagaren i samråd med rikspolisstyrelsen.

Vid genomförandet av polisdistriktsindelningen har jag förordat att ett successivt förfarande tillämpas. Eftersom polisdistriktens utformning måste tillmätas stor betydelse för åklagardistriktsindelningen, bör man gå fram etappvis även vid genomförandet av denna indelning. Det bör emellertid inte vara uteslutet att ändra indelningen i åklagardistrikt vid en tidigare tidpunkt. Ett skäl härtill kan vara ändringar i domkretsindelningen. Som utredningen har föreslagit bör det ankomma på riksåklagaren att göra upp organisationsplaner för de nya åklagardistrikten. I övrigt bör de riktlinjer för det fortsatta arbetet med polisdistriktsindelningsreformen, som jag har dragit upp i det föregående, tillämpas.

Jag räknar med att de problem som kan uppkomma i samband med genomförandet av åklagardistriktsindelningen blir betydligt mindre än de som ändringarna i polisdistriktsindelningen kan ge upphov till. Den omständigheten, att det fortsatta arbetet med indelningsreformerna på lokalplanet samordnas, behöver därför inte innebära att genomförandet försenas. Den takt som jag förut har angivit, två à tre år, bör kunna hållas.

5.5 Ekonomiska frågor

Polisutredningen har ansett, att man når väsentliga arbetskraftsvinster om dess förslag om större polis- och åklagardistrikt genomförs och att den nya polisdistriktsindelningen kommer att ge utrymme för en organisation som kan använda bättre metoder i verksamheten samt tekniska och andra hjälpmedel i en omfattning som hittills inte har varit möjlig. Eftersom några organisationsförslag inte läggs fram, har utredningen emellertid inte närmare kunnat ange vinsterna och än mindre uttrycka dem i ekonomiska termer. Kostnaderna för övergången till en ny polis- och åklagardistriktsindelning blir enligt utredningen av engångskaraktär och kommer praktiskt taget helt att utgöras av de särskilda anordningar som kan behövas för viss personal. Utredningen har räknat med att övergångskostnaderna blir av begränsad omfattning.

Eftersom jag bara har dragit upp de allmänna riktlinjer som enligt min mening bör gälla för den framtida polis- och åklagardistriktsindelningen, kan inte heller jag närmare ange vinsterna eller beräkna övergångskostnaderna. Jag delar emellertid utredningens uppfattning att vinsterna bör bli väsentliga och kostnaderna av begränsad omfattning.

Som utredningen har framhållit bortfaller kostnaderna för polisnämnderna om polisstyrelser inrättas och i stället tillkommer kostnader för de särskilt utsedda ledamöterna i styrelserna. Indelningsreformen leder till att antalet polisstyrelser kommer att bli mindre än det antal polisnämnder som nu finns. Vidare har polisnämnd nio valda ledamöter, medan polisstyrelse får bara sex. Det sammanlagda antalet särskilt utsedda ledamöter i styrelserna kommer därför att uppgå till bara något mer än hälften av det nuvarande antalet ledamöter i nämnderna. Å andra sidan måste styrelserna sammanträda betydligt flera gånger om året än vad nämnderna nu gör. Jag räknar därför med att medelsbehovet för arvoden, resor, traktamenten och andra kostnader för styrelseledamöterna kommer att bli ungefär detsamma som för ledamöterna i polisnämnd.

Av min redogörelse i det föregående har framgått, att mitt förslag till omorganisation av den regionala polisverksamheten inte är så genomgripande som utredningens förslag. Den lönekostnadsminskning och de rationaliseringsvinster i övrigt som utredningen har räknat med uteblir därför nästan helt. Den nya organisationen blir dock effektivare än den nuvarande och kommer på sikt att ge utrymme för rationellare metoder i polisverksamheten. Vidare torde viss arbetskraft kunna frigöras i länsstyrelserna genom att en del ärenden förs över till länspolischefen. När två län förs samman till ett verksamhetsområde, bör man enligt min mening i vart fall inte räkna med att den nya organisationen kräver mer personal än f. n. Det kan emellertid visa sig lämp-

ligt att göra vissa omfördelningar av personalen mellan olika verksamhetsområden, t. ex. för att kunna tillgodose behovet av ställföreträdande länspolischef i något av de större länen. Lönekostnaderna för länspolischefsorganisationen torde bli ungefär desamma som nu.

Även i fråga om den regionala polisorganisationen har polisutredningen räknat med att övergångskostnaderna praktiskt taget helt kan hänföras till speciella anordningar för personal som inte kan placeras in på tjänster i den nya organisationen. Jag delar utredningens uppfattning och vill särskilt understryka, att den reform som jag har förordat torde innebära att övergångskostnaderna blir obetydliga.

Motionsyrkandena

De i anledning av propositionen väckta motionerna upptar följande yrkanden.

Motionen 1971: 1615

I motionen 1971: 1615 av herrar Henmark (fp) och Taube (fp) hemställes att riksdagen måtte besluta att Simrishamns polisdistrikt och åklagardistrikt kvarstår oförändrade med kansliort i Simrishamn.

Motionen 1971: 1616

I motionen 1971: 1616 av fru Åsbrink (s) och herr Richardson (fp) hemställes att riksdagen vid behandlingen av propositionen 1971: 173 måtte uttala sig för att förslaget om sammanslagningen av Skara och Lidköpings polis- och åklagardistrikt upptages till förnyad prövning, innan beslut i enlighet med polisutredningens förslag fattas.

Motionen 1971: 1617

I motionen 1971: 1617 av herr Bergman m. fl. (s, c, fp, m) hemställes att riksdagen måtte besluta att ordförande och vice ordförande i polisstyrelse utses på det sätt som anges i motionen.

I motionstexten uttalas att de valda ledamöterna i styrelsen skall inom sig utse ordförande och vice ordförande.

Motionen 1971: 1618

I motionen 1971: 1618 av herrar Jonsson i Alingsås (fp) och Norrby i Gunnarskog (c) hemställes "att riksdagen vid behandling av propositionen 1971: 173 måtte ge Kungl. Maj:t till känna att samarbete hem/skola och sociala polisiära myndigheter bör underlättas, samt att återuppbyggnad av kvarterspolis bör prövas och, om erfarenheterna ger goda resultat, denna verksamhetsform bör utbyggas".

Motionen 1971: 1619

I motionen 1971: 1619 av herr Karlsson i Ronneby m. fl. (s) hemställes "att riksdagen uttalar att särskilda utredningar göres om de lokala förhållandena i samtliga fall där det kan bli fråga om indragningar av polisdistrikt och att länsstyrelse, myndigheter och organisationer som kan komma att beröras av indelningsändringar beredes tillfälle att yttra sig, att uttalandet på s. 56 i propositionen skall tolkas i enlighet med motionen samt att riksdagen förordar att möjligheter ges till utsträckt tid för reformens genomförande".

Motionärerna tolkar det åberopade uttalandet på s. 56 i propositionen (s. 11 i detta betänkande, stycket som börjar med orden "En effektiv" och slutar med orden "en sammanläggningsåtgärd.") på det sätt att nuvarande polisdistrikt som har verksamheten uppdelad på avdelningar och har polisstationen bemannad dygnet runt kommer att bestå som självständiga polisdistrikt.

Motionen 1971: 1620

I motionen 1971: 1620 av herr Oskarson m. fl. (m, s, c, fp) hemställes att riksdagen vid behandlingen av propositionen 1971: 173 måtte i skrivelse till Kungl. Maj:t anhålla att de synpunkter som framförts i motionen vinner beaktande vid den framtida polis- och åklagardistriktsindelningen i Hallands län.

Motionen 1971: 1621

I motionen 1971: 1621 av herr Boo m. fl. (c) hemställes att riksdagen beslutar att ge Kungl. Maj:t till känna vad i motionen anförts angående polisdistriktsindelningen inom Kopparbergs län.

Motionen 1971: 1622

I motionen 1971: 1622 av herr Elmstedt m. fl. (c, m) hemställes att "riksdagen vid sin behandling av proposition nr 173 måtte besluta att varje indelningsärende som berörs i propositionen skall föregås av remissbehandling varvid kommuner och berörda organisationer bereds möjligheter att yttra sig; att berörda länsstyrelser ges tillfälle pröva förslag till indelningsärenden särskilt med hänsyn till deras effekt på den regionala utvecklingen; att stor vikt lägges vid den lokala förankringens betydelse vid prövningen av ändringsförslaget; samt att en längre övergångstid än den som föreslås i propositionen skall komma till stånd".

Motionen 1971: 1623

I motionen 1971: 1623 av herrar Enlund (fp) och Fågelsbo (c) hemställes att riksdagen vid behandlingen av propositionen 1971: 173 måtte uttala att nuvarande polisdistriktsindelning i Västmanlands län bör bibehållas.

Motionen 1971: 1624

I motionen 1971: 1624 av herr Fälldin m. fl. (c) hemställes "att riksdagen vid sin behandling av Kungl. Maj:ts proposition 1971: 173 beslutar

1. att godkänna förslaget om inrättande av polisstyrelser, med de förändringar beträffande dessas storlek, sammansättning och sättet att utse dem som föreslagits i motionen;

2. att avslå propositionen i den del som berör allmänna riktlinjer för polisens lokala och regionala organisation;

3. att vid organisatoriska förändringar inom polisens lokala och regionala organisation preciserade förslag skall föreläggas riksdagen;

4. att i skrivelse till Kungl. Maj:t ge till känna vad i motionen i övrigt anförts".

I motionstexten uttalas rörande polisstyrelsernas storlek och sammansättning samt sättet att välja styrelsernas förtroendevalda ledamöter följande. Styrelsen skall utgöras av minst tre förtroendevalda ledamöter, polischefen och en representant för polispersonalen. Därutöver bör gälla att antalet lekmannarepresentanter skall utökas till det antal som erfordras för att samtliga kommuner eller kommunblock i distriktet skall bli representerade i styrelsen. Ordförande och vice ordförande skall utses bland de förtroendevalda ledamöterna. Lekmannarepresentanterna bör väljas av landsting efter samråd med kommunerna.

Motionen 1971: 1625

I motionen 1971: 1625 av herr Helén m. fl. (fp) hemställes "att riksdagen vid behandlingen av propositionen 1971: 173 om polis- och åklagarväsendets organisation måtte besluta att avslå förslaget om en minskning av antalet polisdistrikt från 119 till ca 90; att en förtroendevald skall väljas till ordförande i polisstyrelsen; att antalet ledamöter i polisstyrelse skall kunna uppgå till mer än sju men högst elva om polisstyrelsens verksamhetsområde omfattar mer än två kommunblock; samt att ingen ändring av den regionala polisorganisationens indelning företas utan att konkret förslag därom framläggs för riksdagens prövning".

Motionen 1971: 1626

I motionen 1971: 1626 av fru Jonäng m. fl. (c) hemställes "att riksdagen vid sin behandling av Kungl. Maj:ts proposition 1971: 173 måtte — för den händelse motioner med krav på avslag på propositionen, i vad avser fullmakt för Kungl. Maj:t att besluta angående indelningsändringar, inte vinner riksdagens bifall — i skrivelse till Kungl. Maj:t uttala att indelningen av den lokala polisdistrikts- och åklagardistriktsindelningen i Gävleborgs län måtte bibehållas oförändrad".

Motionen 1971: 1627

I motionen 1971: 1627 av herrar Lindkvist (s) och Gustavsson i Näs-sjö (s) hemställes att riksdagen måtte besluta att polisstyrelsen inom sig skall utse ordförande och vice ordförande.

Motionen 1971: 1628

I motionen 1971: 1628 av fröken Pehrsson (c) och herr Persson i Heden (c) hemställes "att riksdagen vid sin behandling av Kungl. Maj:ts proposition nr 173 måtte — för den händelse motioner med krav på avslag på propositionen, i vad avser fullmakt för Kungl. Maj:t att besluta angående indelningsändringar, inte vinner riksdagens bifall — i skrivelse till Kungl. Maj:t uttala att polisdistrikten Kinna, Borås och Ulricehamn må bibehållas".

Motionen 1971: 1629

I motionen 1971: 1629 av herr Winberg m. fl. (m) hemställes att riksdagen måtte

1. besluta att riksdagens yttrande skall inhämtas därest avvikelser sker från de riktlinjer för den framtida polisdistriktsindelningen som uppdragits i propositionen 1971: 173 eller därest i någon landsända skulle uppstå svårigheter i samband med indelningsändring;
2. besluta att riksdagens yttrande skall inhämtas innan beslut fattas om ändringar i den regionala polisorganisationen;
3. i skrivelse till Kungl. Maj:t ge till känna vad i motionen anförts om ansvarsområden och kvarterspolis.

Rörande de fullständiga skälen för motionsyrkandena hänvisar utskottet till motionerna och de redogörelser som nedan lämnas under rubriken Utskottet.

Utskottet

Inledning

I samband med polisväsendets förstatligande den 1 januari 1965 ändrades polisorganisationen på ett genomgripande sätt. Rikspolisstyrelsen inrättades som centralmyndighet — med i huvudsak administrativa och samordnande funktioner — och polisledningen på länsplanet förstärktes genom att länen tillfördes tjänster som länspolischef. Antalet polisdistrikt minskades från 554 till 119 och antalet stationeringsorter för personal i egentlig polisverksamhet från 989 till 529. Dessutom inrättades i varje polisdistrikt lokala samrådsorgan, polisnämnder. Även inom

åklagarväsendet tillskapades en ny organisation. Indelningen i åklagardistrikt grundades på polisdistriktsindelningen.

I förevarande proposition förelägges riksdagen förslag till allmänna riktlinjer för en fortsatt reform av den lokala polis- och åklagarorganisationen samt av den regionala polisorganisationen. Förslaget, som grundas på ett betänkande av 1967 års polisutredning, syftar främst till att skapa en effektivare polisverksamhet, på distriktsplanet genom att de minst bärkraftiga polisdistrikten föres till större enheter samt på regionplanet genom att i ett begränsat antal fall län lägges samman till regionala verksamhetsområden och genom att en i princip enhetlig organisation införes i samtliga län.

Vidare framlägges förslag till riktlinjer för en reform om ökat medborgarinflytande inom den lokala polisorganisationen genom inrättande av polisstyrelser som bl. a. skall överta de nuvarande polisnämndernas uppgifter.

Redan före genomförandet av nyssnämnda förändringar i samband med förstatligandet uttalades från olika håll att reformen inte gick tillräckligt långt, framför allt när det gällde att nedbringa antalet polisdistrikt. Svårigheterna att avgöra om och i vilken utsträckning en ytterligare begränsning av distriktens antal var påkallad ansågs emellertid motivera att man gick fram med en viss försiktighet och att de praktiska erfarenheterna av reformen fick läggas till grund för eventuella, ytterligare indelningsändringar.

Erfarenheterna efter förstatligandet har visat att det alltjämt finns påtagliga svagheter i polisorganisationen, svagheter som blivit mer framträdande genom den tilltagande brottsligheten, trafikutvecklingen och den fortgående urbaniseringsprocessen. Polisutredningens undersökningar och remissyttrandena över utredningens betänkande visar att bristerna främst kan hänföras till den lokala polisorganisationen och där främst till de minsta distrikten, vilka saknar erforderlig elasticitet och vilkas resurser inte kan utnyttjas rationellt. Även inom den regionala polisverksamheten föreligger brister i flera hänseenden.

Enligt utskottets mening är det från samhällsekonomisk synpunkt och mot bakgrund av den oroande brottslighetsutvecklingen ytterst angeläget att åtgärder vidtas för att råda bot på de påtalade bristerna. Även om, som utskottet i annat sammanhang framhållit, varaktiga garantier mot en utbredd kriminalitet inte kan skapas enbart genom förstärkning av polisens brottsförebyggande och brottsbekämpande verksamhet, utgör en rationellt utformad och effektiv polisverksamhet en förutsättning för en framgångsrik kamp mot kriminaliteten.

Utskottet ser därför med tillfredsställelse att frågan om polisverksamhetens organisation i stort ånyo underställes riksdagens bedömning. I det följande behandlar utskottet i olika avsnitt de av Kungl. Maj:t förordade riktlinjerna.

Den lokala polisorganisationen

Polisdistriktsindelningen

De av departementschefen i propositionen uppdragna riktlinjerna beträffande polisdistriktsindelningen innebär i utskottets sammanfattning följande:

Målet bör vara att komma till rätta med bristerna i de mindre distrikten, och reformen bör inriktas på att eliminera de minst bärkraftiga polisdistrikten. Den torde inte komma att leda till att antalet polisdistrikt blir mindre än vad polisutredningen har föreslagit, 90 distrikt. Riktlinjerna, som inte gäller distriktsindelningen i Stockholms län och i Göteborgsområdet, är riktlinjer i stort, vilka inte torde kunna komma att tillämpas utan undantag. Praktiska synpunkter måste tillmätas stor betydelse vid den slutliga bedömningen och kan komma att föranleda avvikelser i de särskilda fallen.

Önskemålet om kontinuerlig övervakning i distrikten bör skjutas i förgrunden, och man bör sträva efter att effektivisera övervakningsverksamheten genom att med annat distrikt lägga samman distrikt som inte har resurser att anordna kontinuerlig övervakning. Det är av särskild vikt att tillse att en indelningsändring inte leder till försämrad bevakning i det område som upphör som självständigt distrikt. Intresset av att kunna anordna kontinuerlig övervakning måste dock vika då befolkningen i vissa områden inte kan betjänas på ett tillfredsställande sätt från kansliorten.

I fråga om kriminalpolisverksamheten bör inte krävas att distrikt för att få bestå skall ha tillgång till specialister för alla slags utredningar, men som en allmän riktlinje bör gälla att ett polisdistrikt som inte har tillräckliga resurser att specialisera personalen för utredningar av de vanligast förekommande brottstyperna bör upphöra genom sammanläggning med annat distrikt.

Beträffande den allmänna serviceverksamhet, som till stor del avser handläggning av s. k. polismyndighetsärenden, bör möjligheten att delegera beslutanderätten utnyttjas så långt det går. Allmänheten får då samma service efter en sammanläggning. Fördelarna genom bättre arbetsspecialisering bör på detta område inte tillmätas avgörande betydelse vid bedömningen om en sammanläggningsåtgärd är lämplig.

Stort avseende måste fästas vid att den polisiära servicen vid en samlad bedömning inte försämras i någon del av ett polisdistrikt vid en indelningsändring. Polistjänster bör föras över till den nya kansliorten i minsta möjliga omfattning.

Tjänsterna i polischefskarriären får utgå ur organisationen på ort som upphör som kansliort. Andra tjänster på polismästarnas kansli kan i vissa fall behöva överföras.

På övervakningssidan bör det vara möjligt att i viss utsträckning flytta tjänster från ort som upphör som kansliort till den nya kansliorten. Lämpligheten härav måste dock noga övervägas. En lösning med oförändrad stationering måste väljas om sammanläggning sker trots att utryckningsavstånden från den nya kansliorten till distriktets ytterområden blir mycket långa. I glesbygdsområden bör därför polismanstjänster för övervakningsverksamhet alltid behållas på ort som upphör som kansliort. Som regel torde det inte vara lämpligt att föra över

tjänster från arbetsgrupper — i varje fall inte från större sådana — till den nya kansliorten.

På kriminalpolissidan bör tjänster föras över till huvudstyrkan i en omfattning som svarar mot ökningen av arbetsuppgifterna. Utredningspersonal bör dock alltid finnas på ort som upphör som kansliort om avståndet till den nya kansliorten är långt.

Mycket starka skäl måste föreligga för att polisdistriktsindelningen skall få avvika från länsindelningen. Indelningen i kommunblock bör ligga till grund för polisdistriktsindelningen och det bör inte komma i fråga att dela upp ett kommunblock på två eller flera polisdistrikt i andra fall än då block har bildats över länsgräns. Man bör ägna stor uppmärksamhet åt önskemålet att rättsväsendets olika verksamhetsområden stämmer överens, men det kan inte uteslutas att man i särskilda fall får acceptera att indelningen i polisdistrikt, åklagardistrikt och domkretsar inte sammanfaller helt.

Erinringar mot dessa riktlinjer har framställts i ett stort antal motioner.

I motionen 1971: 1624 framhålles som mycket väsentligt att beslutsfunktionerna inom polisväsendet så långt möjligt är decentraliserade. Departementschefens opreciserade riktlinjer anses av motionärerna innefatta möjlighet till alltför långtgående förändringar och risk för en koncentration av beslutsfunktionen som ej kan accepteras. Motionärerna kan därför inte godta de i propositionen uppdragna riktlinjerna för polisdistriktsindelningen. De medger emellertid att det i undantagsfall kan vara befogat att sammanföra mycket svaga distrikt med andra för att möjliggöra ett bättre utnyttjande av tillgängliga resurser. Vid sådana sammanslagningar måste dock stor hänsyn tas till de lokala förhållandena och garantier finnas att inte övervakning och polisiär service försämras. En ökad delegering av beslutanderätt bör också ske, inte bara till föreståndaren i kansliort som dras in utan också till arbetsgrupper på andra håll i distriktet. Motionärerna yrkar såvitt gäller polisdistriktsindelningen att propositionen skall avslås i den del den rör allmänna riktlinjer för polisens lokala organisation samt att synpunkterna i övrigt i motionen skall ges Kungl. Maj:t till känna.

Liknande synpunkter anföres i motionen 1971: 1625. Motionärerna motsätter sig i princip förslaget om en minskning av antalet polisdistrikt till cirka 90 men anser att det bör vara Kungl. Maj:t obetaget att efter anmälan till riksdagen göra sådana sammanläggningar som ej återverkar på den regionala organisationen. Motionärerna understryker också vikten av att hänsyn tas till de totala lokaliseringspolitiska strävandena och framhåller som ytterst angeläget att polismän i orter som upphör som kansliort inte förflyttas utan starka skäl. Yrkandet i motionen går i denna del ut på att riksdagen skall avslå förslaget om en minskning av antalet polisdistrikt från 119 till cirka 90.

Även i motionen 1971: 1619 understryks angelägenheten av att reformen anpassas till och inordnas i den allmänna regionalpolitiska pla-

neringen. Motionärerna befarar också att reformen skall leda till en försämring av den polisiära servicen, framför allt på övervakningssidan. I nu ifrågavarande del yrkas i motionen att departementschefens uttalanden rörande önskemålet om kontinuerlig övervakning i polisdistrikten skall tolkas så att de distrikt, som nu har verksamheten uppdelad på avdelningar och polisstationen bemannad dygnet runt, skall förbli självständiga polisdistrikt.

I motionen 1971: 1622 framhålles bl. a. betydelsen av att polispersonalen är väl förtrogen med bygden och dess problem och att människorna på orten också känner befattningshavarna vid polisen; genom ömsesidig personkännedom och god kontakt kan många konflikter lösas. Motionärerna yrkar att riksdagen beslutar att i indelningsärendena stor vikt skall läggas vid den lokala förankringens betydelse.

Utskottet vill till en början understryka att den lokala polisorganisationen måste utgöra kärnan i ett rationellt och effektivt polisväsende. Om den lokala organisationen inte är rationellt uppbyggd och inte har fullgoda resurser, kan inga andra åtgärder ge polisväsendet den erforderliga effektiviteten. Även från demokratiska synpunkter är det av största vikt att tyngdpunkten i polisväsendet ligger på det lokala planet; i annat fall saknas förutsättningar för den nära kontakt med allmänheten, kommunala organ och organisationer, som är så väsentlig för polisens del.

Redan i det sagda ligger enligt utskottets mening att en distriktsindelningsreform inte får bli så långtgående att den leder till en icke önskad centralisering av uppgifterna i polisverksamheten eller rubbar förutsättningarna för ett ökat, lokalt förankrat medborgarinflytande. Utskottet ansluter sig således till uttalandena i bl. a. motionen 1971: 1622 om den lokala förankringens betydelse. Till medborgarinflytandet på beslutsplanet återkommer utskottet i ett följande avsnitt.

En annan viktig utgångspunkt — som också understryks såväl i propositionen som i flertalet motioner — är att en ändrad distriktsindelning inte får leda till att allmänheten i vissa områden får en sämre polisiär service än den för närvarande har. Avståndet till kansliorten och till eventuellt förekommande arbetsgrupper och polisposteringar samt tillgången på kommunikationer är här faktorer som måste påverka avgörandet. I anslutning till bl. a. motionerna 1971: 1619 och 1971: 1625 vill utskottet vidare starkt betona att distriktsindelningen inte får stå i strid med den lokaliseringspolitik som statsmakterna från sysselsättningssynpunkt eller av andra skäl söker främja.

Det är således icke möjligt att bedöma frågan om en ändrad polisdistriktsindelning uteslutande med utgångspunkt från önskemålet att bedriva en rationell polisverksamhet, utan rationaliseringsintresset måste vägas mot allmänna intressen av annan art. I viss utsträckning torde

den eftersträvade högre effektiviteten kunna uppnås genom relativt blygsamma personella förstärkningar. Att tillföra samtliga distrikt sådana resurser att de var för sig blir bärkraftiga är visserligen inte ekonomiskt möjligt eller försvarbart med tanke på den överkapacitet som i vissa hänseenden skulle bli följden i åtskilliga mindre distrikt. Förstärkningsåtgärder bör emellertid enligt utskottets mening övervägas som ett alternativ i varje särskilt fall då en distriktssammanslagning ifrågasättes. Vidare måste stor hänsyn tas till praktiska lämplighetssynpunkter, bl. a. av näringsgeografisk och kommunikationsmässig natur.

Mot bakgrund av vad nyss sagts om vikten av att den polisiära servicen inte försämras delar utskottet departementschefens uppfattning att önskemålet om en kontinuerlig övervakning i distrikten bör skjutas i förgrunden när det gäller att ta ställning till en sammanläggningsåtgärd. En effektiv övervakningsverksamhet är nödvändig för att ordningsstörande händelser av olika slag skall kunna bemästras och är dessutom en brottsförebyggande faktor av mycket stor betydelse. Enligt utskottets mening är det ett rimligt krav att allmänheten dygnet runt snabbt kan få kontakt med polisen och att polis utan dröjsmål kan komma till platsen, t. ex. när ett grövre brott har förövats eller när en allvarligare trafikolycka har inträffat. Enligt vad utskottet inhämtat har f. n. endast 51 polisdistrikt möjlighet att bedriva kontinuerlig övervakning i egentlig bemärkelse, dvs. övervakning dygnet runt genom två bilpatrullerande polismän, ett vakthavande befäl och en man för betjäning av radio, telex, telefon och larmförbindelser. Kravet på övervakning måste emellertid kunna anpassas till de lokala förhållandena. Distriktets storlek, befolkningstätheten, brottslighetens omfattning och karaktär, brottens fördelning på olika delar av distriktet och på dygnets timmar samt förekomsten av speciella bevakningsobjekt är här faktorer som motiverar en skiftande bedömning av övervakningsverksamheten i olika delar av landet. Vissa distrikt kan således anses kräva övervakning av större styrka än den angivna, medan i andra distrikt bevakning endast genom telefonpassning kan vara till fyllest under vissa delar av dygnet. Någon norm innebärande att ett visst antal polismän måste kunna avdelas för övervakningsverksamhet för att distrikt skall få bestå kan därför inte uppställas. Av samma skäl kan icke enbart det förhållandet att ett polisdistrikt nu har polisstationen på kansliorten bemannad dygnet runt och verksamheten uppdelad på avdelningar få innebära någon garanti för att ett distrikt skall bestå som självständig enhet. Att skälen för att dra in ett distrikt, där verksamheten på övervakningssidan fungerar tillfredsställande, måste vara starka är dock klart. Det kan tilläggas att samtliga distrikt utom fem för närvarande har verksamheten uppdelad på avdelningar.

I fråga om övervakningsverksamheten efterlyses i åtskilliga motioner, bl. a. 1971: 1619 och 1971: 1624, garantier för att en distriktssamman-

slagning inte leder till försämrad bevakning och därmed hos allmänheten skapar en ökad känsla av osäkerhet och otrygghet. Framför allt i fråga om glesbygdsområden med stora avstånd till kansliorten bedömes risken härför som överhängande.

Mot bakgrunden av vad ovan sagts om vikten av en effektiv övervakningsverksamhet anser utskottet att utgångspunkten måste vara att varje indelningsändring skall leda till en förbättrad övervakning. Om en indelningsändring kan befaras leda till försämrad bevakning — i det område som upphör som självständigt distrikt eller eljest — bör den inte genomföras. Kravet på att bevakningen inte försämras vid en indelningsändring synes säkrast kunna bli tillgodosett om den personal som fullgör övervakningsverksamhet även efter en sammanläggning är stationerad i samma ort som tidigare med oförändrade arbetsuppgifter. Denna lösning bör därför väljas såvida det inte är uppenbart att en omplacering av tjänster innebär fördelar för bevakningsverksamheten i det berörda området. Problemet har en särskild aktualitet i glesbygdsområden. I sådana områden bör praktiskt taget undantagslöst gälla att tjänster för övervakningsverksamhet inte får flyttas från ort som upphör som kansliort. Samma restriktivitet bör i sådana områden iakttas i fråga om överförandet av polismanstjänster från arbetsgrupper till den nya kansliorten.

I fråga om kriminalpolisverksamheten delar utskottet i allt väsentligt departementschefens synpunkter. För att ett polisdistrikt skall få bestå bör alltså inte krävas att distriktet har tillgång till specialister för alla slags brottsutredningar, utan som en allmän riktlinje bör gälla att en indelningsändring bör aktualiseras för de polisdistrikt som inte har tillräckliga resurser för att specialisera personalen för utredningar av de vanligast förekommande brottstyperna. Möjligheterna till samarbete mellan de olika distrikten genom s. k. stödjande verksamhet bör övervägas i varje särskilt fall. Utskottet vill tillägga att — även om tjänster på utredningssidan i viss utsträckning överföres till huvudstyrkan — en indragning inte får medföra sådan försämring av den polisiära servicen i vidsträckt bemärkelse, att misstänkta eller andra som skall förhöras tvingas underkasta sig längre och mer tidskrävande resor än hittills. En sådan konsekvens kan undvikas om viss utredningspersonal bibehålles på ort som upphör som kansliort. Detta bör som departementschefen framhåller alltid ske om avståndet till den nya kansliorten är långt. Härigenom vinnes också att den i flera motioner angivna fördel, som ligger i att polispersonal med lokal- och personkännedom finns inom området, inte går förlorad. I andra hand bör som ett alternativ till denna lösning väljas ett system som möjliggör en ökad rörlighet hos utredningspersonalen.

Utskottets — liksom departementschefens — ställningstaganden i fråga om övervaknings- och utredningsverksamheten innebär relativt

små förändringar i personaluppsättningarna i de distrikt som bedömes böra läggas samman med annat polisdistrikt. I fråga om den allmänna serviceverksamheten, främst handläggningen av s. k. polismyndighetsärenden, samt beträffande förvaltningsgöromålen måste självfallet lösningen bli en annan. Det är här fråga om ärenden som i stor utsträckning är ålagda polischefen eller som handläggs inom hans kansli. Minskningen av antalet polisdistrikt leder till en motsvarande minskning av antalet polischefstjänster. Eftersom kansligöromålen efter en sammanläggning i stor utsträckning kommer att fullgöras på den nya kansliorten, kan inte undvikas att i vissa fall tjänster på kanslisidan måste föras över till den nya kansliorten. Någon försämrad service för allmänheten synes dock — främst med hänsyn till möjligheterna att delegera beslutanderätten till kvarvarande personal — inte behöva följa härav. Utskottet vill — liksom departementschefen och motionärerna i motionen 1971: 1624 — understryka att delegation bör förekomma i största möjliga utsträckning. Det bör även övervägas om inte delegationsrätten genom författningsändringar kan utvecklas ytterligare. Utskottet vill härutöver framhålla att allmänheten också i ärenden som slutligt måste handläggas av polischefen i det nya distriktet kan vända sig till polisen i hemorten.

I fråga om den hänsyn som vid ifrågasatt indelningsändring bör tas till andra administrativa indelningar kan utskottet väsentligen ansluta sig till departementschefens ställningstaganden. Angelägenheten av att de olika verksamhetsområdena stämmer helt överens får dock inte överbetonas.

Genomförandet m. m.

I propositionen framhålles att polisutredningens indelningsförslag tillsammans med remissvaren bildar ett så omfattande grundmaterial för det fortsatta reformarbetet att det i flera fall bör vara möjligt att snabbt ta ställning till om en indelningsändring bör genomföras. Ytterligare utredningar bör enligt departementschefen göras endast i vissa fall och då i huvudsak inriktas på frågan om polisutredningens förslag kan anses lämpligt med hänsyn till de lokala förhållandena inom det aktuella området. Behövliga utredningar bör utföras genom Kungl. Maj:ts försorg. Kungl. Maj:t skall också i de fall då ny utredning gjorts — efter hörande av berörda myndigheter och organisationer — besluta om indelningsändringarna. Organisationsplaner för de nya polisdistrikten bör upprättas av rikspolisstyrelsen. Indelningsreformen bör genomföras successivt med ett eller flera polisdistrikt i varje etapp. Planeringen bör inriktas på att reformen i huvudsak skall vara genomförd inom en period av två à tre år.

I motionen 1971: 1619 yrkas att varje indelningsändring skall föregås av särskild utredning rörande de lokala förhållandena, varvid berörda

myndigheter och organisationer beredes tillfälle att yttra sig. Liknande önskemål framställes i motionen 1971: 1622. I motionerna 1971: 1624, 1971: 1625 och 1971: 1629 påfordras riksdagens hörande vid indelningsändringar. Enligt motionen 1971: 1624 bör sålunda preciserade förslag föreläggas riksdagen vid varje indelningsändring. I motionen 1971: 1625 uttalas att det bör vara Kungl. Maj:t obetaget att efter anmälan till riksdagen undantagsvis göra sådana sammanläggningar som ej återverkar på den regionala organisationen. Enligt motionen 1971: 1629 bör riksdagens yttrande inhämtas om avvikelser göres från de i propositionen uppdragna riktlinjerna för polisdistriktsindelningen eller om i någon landsända svårigheter skulle uppstå i samband med indelningsändring. I motionerna 1971: 1619 och 1971: 1622 yrkas vidare att tiden för reformens genomförande skall förlängas.

Härjämte framställes i ett stort antal motioner önskemål rörande distriktsindelningen i speciella län, nämligen i motionen 1971: 1615 såvitt gäller Kristianstads län, i motionen 1971: 1616 såvitt gäller Skaraborgs län, i motionen 1971: 1620 såvitt gäller Hallands län, i motionen 1971: 1621 såvitt gäller Kopparbergs län, i motionen 1971: 1623 såvitt gäller Västmanlands län, i motionen 1971: 1626 såvitt gäller Gävleborgs län och i motionen 1971: 1628 såvitt gäller Älvsborgs län.

Utskottet vill i denna del först framhålla att polisutredningens indelningsförslag tillsammans med remissvaren utgör ett omfattande och värdefullt grundmaterial för ställningstaganden i fråga om ändrad distriktsindelning. Sedan utredningens översyn gjordes, har emellertid ett antal kommunindelningsändringar och domsagoregleringar ägt rum. I polisdistrikten har genomförts en ny organisation och även i övrigt har avsevärda förändringar företagits på personalsidan. Med hänsyn härtill delar utskottet uppfattningen i motionerna 1971: 1619 och 1971: 1622 att förnyad utredning bör göras angående de lokala förhållandena i samtliga fall där en indragning av polisdistrikt överväges. I de fall då förhållandena icke ändrats i något för indelningsfrågan betydelsefullt hänseende efter det att polisutredningens förslag framlades bör emellertid utredningsarbetet kunna begränsas. Viktigt är under alla förhållanden att företrädare för ortsintressena får tillfälle att ytterligare en gång framlägga sin uppfattning i indelningsfrågan.

Sedan beslut om indelningsändring fattats bör förslag till erforderliga personaldispositioner alltid föreläggas berörda myndigheter och organisationer för yttrande. Dessa får därigenom möjlighet att uttala sig bl. a. i den för ortsbefolkningen centrala frågan vilken personal som kommer att kvarstanna på den gamla kansliorten.

Beträffande den i motionerna 1971: 1624 och 1971: 1625 framförda tanken, att förslag till polisdistriktsindelning alltid skall underställas riksdagen innan beslut fattas, måste beaktas att ett sådant förfarande stri-

der mot den praxis som hittills tillämpats vid ändringar i den polisiära eller judiciella indelningen och i andra liknande sammanhang. Ett tillmötesgående av motionärernas önskemål medför också en från administrativa utgångspunkter omständlig ordning, eftersom genomförandet av olika skäl bör ske successivt och ett flertal propositioner således skulle behöva föreläggas riksdagen i frågan om polisdistriktsindelningen. Utskottet kan därför icke ansluta sig till motionärernas förslag att varje särskild indelningsändring skall underställas riksdagen, utan det bör i princip ankomma på Kungl. Maj:t att besluta om de indelningsändringar som utredningarna i varje särskilt fall kan anses motivera. Självfallet bör emellertid, som framhålles i motionen 1971: 1629, riksdagen höras om i visst fall någon avvikelse från angivna riktlinjer befinnes erforderlig. Utskottet utgår också från att frågan underställes riksdagens prövning om i visst fall tvekan skulle uppstå huruvida en indelningsändring står i överensstämmelse med de uppdragna riktlinjerna eller eljest särskilda skäl talar härför. Sådana skäl bör anses föreligga om t. ex. en planerad indragning är starkt motiverad med hänsyn till önskemålet att rationalisera polisverksamheten men samtidigt står i uppenbar strid mot de regionalpolitiska strävandena.

I fråga om genomförandet finner utskottet vidare, i anslutning till yrkanden i motionerna 1971: 1619 och 1971: 1622, att tiden härför, bl. a. på grund av behovet av ytterligare utredning och av hänsyn till berörd personal, bör utsträckas något utöver den period av två à tre år som förutsättes i propositionen.

Som framgått av det föregående är i detta sammanhang fråga om riktlinjer i stort för en ändrad polisdistriktsindelning, och i propositionen tas inte i något fall ställning till de indelningsförslag som polisutredningen för varje län lagt fram. Utskottet har ovan uttalat sig om nödvändigheten av kompletterande utredningar och finner mot denna bakgrund det varken möjligt eller lämpligt att ta ställning till de önskemål rörande distriktsindelningen i vissa län som upptagits i motionerna 1971: 1615, 1971: 1616, 1971: 1620, 1971: 1621, 1971: 1623, 1971: 1626 och 1971: 1628. Dessa motionsyrkanden bör således avslås. Synpunkterna i motionerna har emellertid i viss utsträckning beaktats vid utskottets ställningstaganden till riktlinjerna i stort.

Med de jämkningar som ovan angivits tillstyrker utskottet de i propositionen förordade riktlinjerna för den framtida polisdistriktsindelningen. Det är självfallet icke möjligt att ange det exakta antalet polisdistrikt som kommer att finnas sedan reformen genomförts. Departementschefen har uttalat att en tillämpning av de riktlinjer han förordat inte torde komma att leda till att antalet polisdistrikt blir mindre än vad polisutredningen föreslog, dvs. 90 distrikt. Utskottet vill för sin del framhålla att antalet, vid ett beaktande av utskottets uttalanden, kommer att icke

obetydligt överstiga detta antal. Härav följer att yrkandet i motionen 1971: 1625 rörande antalet polisdistrikt får anses tillgodosett. Även yrkandena i motionen 1971: 1624 om polisdistriktsindelningen i stort får i väsentlig mån anses tillgodosedda genom utskottets förslag till jämkningar. Detsamma gäller övriga i det föregående behandlade motionsyrkanden, bortsett från dem som har avseende på distriktsindelningen i speciella län.

Vissa frågor rörande det praktiska polisarbetet

I anslutning till de i propositionen upptagna frågorna rörande den lokala polisorganisationen har i två motioner framställts yrkanden som närmast berör det praktiska polisarbetet. I motionen 1971: 1618 framhålles att information och upplysning utgör viktiga inslag i den brottsförebyggande verksamheten men att det värdefulla upplysningsarbete som polisen bedriver i skolorna är otillräckligt. En aktiv samverkan mellan hem, skola, de sociala myndigheterna och polisen rekommenderas av motionärerna, som också framhåller behovet av ett förtroendefullt samarbete mellan polis och allmänhet. I sistnämnda hänseende uttalar sig motionärerna för en återuppbyggnad av systemet med kvarterspoliser. Motionärerna yrkar att riksdagen skall ge Kungl. Maj:t till känna dels att det nyssnämnda samarbetet bör underlättas, dels att ett system med kvarterspoliser bör prövas och, om erfarenheterna blir goda, vidareutvecklas.

Förslag om kvarterspoliser lägges också fram i motionen 1971: 1629. Motionärerna uttalar bl. a. att det är angeläget att söka kompensera den minskade personkännedom som allmänt följer med ökad centralisering och föreslår i detta syfte att enskilda polismän ges särskilda ansvarsområden som kvarter, landsbygdsområden eller mindre tätorter. Önskemålen härom bör enligt motionsyrkandet ges Kungl. Maj:t till känna.

I fråga om önskemålen i motionen 1971: 1618 om ett vidgat samarbete mellan socialvårdsmyndigheter, skola, hem och polis vill utskottet erinra om att Kungl. Maj:t i cirkulär i augusti 1970 (SFS 1970: 513) rekommenderat att samarbetsorgan bildas i kommunerna för ett intensifierat samarbete mellan barnavårdsnämnd, skola och polis bl. a. i brottsförebyggande syfte. Länsstyrelserna har ålagts att verka för att samarbetsorgan bildas. Anvisningar för hur samarbetet skall bedrivas har under år 1971 utarbetats av socialstyrelsen, skolöverstyrelsen och rikspolisstyrelsen (socialstyrelsens Råd och anvisningar 1971: 23). Med hänsyn till det anförda påkallar motionen i berörd del icke någon riksdagens åtgärd.

Även i fråga om den i bägge motionerna behandlade kvarterspolisverksamheten har nyligen tagits initiativ som ligger i linje med motionärernas önskemål. Kvarterspoliser förekommer i vårt land endast i

Stockholm, Göteborg och Malmö, där de till övervägande del är placerade i de nya stadsdelarna. Erfarenheterna har uppgivits vara mycket goda, men de begränsade personalresurserna har hittills gjort det omöjligt att utbygga verksamheten. Ett steg mot en sådan förbättrad kontakt mellan allmänhet och polis, som ett system med kvarterspolis innebär, har emellertid för kort tid sedan tagits av rikspolisstyrelsen genom anmaning till landets polischefer att omgående ta upp samråd med representanter för personalen angående de övervakningsmetoder som tillämpas inom distriktet. Syftet bör därvid bl. a. vara att söka åstadkomma en ökad tjänstgöring till fots inom områden där denna bevakningsform kan anses mest ändamålsenlig för att uppnå bättre polisiär service på allmän plats samt att även i övrigt klarlägga att tillgängliga resurser för övervakning användes på bästa möjliga sätt. Rikspolisstyrelsens initiativ, som ligger i linje med vad utskottet ovan uttalat om värdet av en nära kontakt mellan polis och allmänhet, hälsas av utskottet med tillfredsställelse. Resultatet bör avvaktas innan ytterligare åtgärder i motionernas syfte överväges. Motionerna bör alltså inte föranleda någon riksdagens åtgärd.

Medborgarinflytandet

Inrättandet av polisstyrelser i de nuvarande polisnämndernas ställe betecknas i propositionen som ett viktigt led i strävandena att behålla och fördjupa det samband som av ålder funnits mellan kommunerna och polisen. Polisstyrelserna föreslås bestå av polischefen som ordförande och sex medborgarrepresentanter, utsedda av de i distriktet ingående primärkommunerna. Arbetsuppgifterna bör enligt förslaget i princip sammanfalla med de uppgifter som lokal polischef nu har. Med begreppet polismyndighet skall sålunda avses polisstyrelsen i distriktet, om inte annat följer av lag eller annan författning. Klara avgränsningar förordas i fråga om fördelning av arbetsuppgifterna mellan styrelsen i plenum och polischefen. I plenum bör sålunda avgöras viktigare frågor om organisation och arbetsordning, frågor om förslag till beräknande av utgifter för polisväsendet i distriktet och andra frågor av större ekonomisk betydelse. Såsom pleniärenden betecknas också frågor om tillsättning av kvalificerade polismanstjänster och viktigare frågor om information. Ärenden som innebär utövning av polisledning avses falla helt utanför medborgarrepresentanternas befogenhetsområde. Polisstyrelsereformen föreslås bli genomförd den 1 januari 1973.

Sättet för utseende av medborgarrepresentanterna

Enligt polisutredningens förslag skulle medborgarrepresentanterna i polisstyrelserna föreslås av kommunfullmäktige i de fall då polisdistrikt består av en enda kommun och — om två eller flera kommuner ingår i distriktet — av landstinget eller kommunfullmäktige i landstingsfria

kommuner. Ledamöterna skulle sedan utses av den regionala polismyndigheten.

I propositionen föreslås att primärkommunerna utan undantag skall utse ledamöterna. För denna ordning åberopas främst att reformens huvudsyfte är att ge den lokala polisorganisationen en bättre kommunal förankring och att därför alla möjligheter att stärka det primärkommunala inflytandet bör utnyttjas. Val av ledamöter i polisstyrelse anses i stort sett kunna ske på motsvarande sätt som f. n. gäller vid val av ledamöter i polisnämnd, dvs. av de i distriktet ingående kommunernas fullmäktige eller av ombud för dessa kommuner. Bara i de fall då polisdistrikt omfattar en kommun skall ledamöterna väljas direkt av kommunfullmäktige. Det antal ombud varje kommun skall utse bör begränsas för undvikande av att vissa kommuner får alltför stor dominans i ombudsförsamlingen.

I motionen 1971: 1624 hemställes i viss anslutning till polisutredningens förslag att de förtroendevalda i polisstyrelsen skall väljas av landstingen efter samråd med kommunerna. Syftet bakom förslaget är att åstadkomma en rimlig fördelning av styrelseplatserna mellan de i polisdistriktet ingående kommunerna och att så långt som möjligt nå en sammansättning av styrelsen som svarar mot den partipolitiska ställningen inom distriktet.

Utskottet vill i denna del först uttala sin anslutning till huvudsyftet med reformen, nämligen att ge den lokala polisorganisationen en bättre kommunal och medborgerlig förankring än vad den nu har. Förslaget att ersätta de nuvarande polisnämnderna, som har endast rådgivande funktion, med polisstyrelser med beslutande funktion är ägnat att tillgodose detta syfte. Genom kommunal representation i styrelserna erhålles också garantier för ett ökat kommunalt inflytande på polisverksamheten i distrikten.

Vid bedömande av vilken ordning för ledamöternas utseende som bör väljas måste beaktas att den i propositionen förordade metoden förorsakar något högre kostnader och administrativt sett blir något mer komplicerad än en ordning där uppgiften att utse ledamöterna åvilar landstingen och, i landstingsfria kommuner, kommunfullmäktige. En annan betydelsefull synpunkt är att landstingen och, i landstingsfria kommuner, kommunfullmäktige utgör naturliga valkorporationer med en sammansättning som återspeglar den partipolitiska ställningen. Om uppgiften att utse medborgarrepresentanter ålägges dem, bör bättre förutsättningar finnas för en representation som står i relation till de politiska partiernas storlek än om den i propositionen föreslagna ordningen genomföres. Mot denna bakgrund finner utskottet övervägande skäl tala för att uppgiften att utse medborgarrepresentanterna i polisstyrelse bör åvila landstingen respektive kommunfullmäktige i kom-

muner utanför landstingskommun. Självfallet måste, såsom föreslagits i motionen 1971: 1624, vid utseendet förekomma samråd med kommunerna.

Antalet ledamöter

Departementschefen uttalar i propositionen att medborgarrepresentanternas allmänna erfarenheter och kunskaper kommer att bli ett betydelsefullt komplement till polischefens fackkunskap. Enligt departementschefens mening är antalet ledamöter av mindre betydelse. Det väsentliga är att kunna knyta lekmän med moget omdöme och allmän livserfarenhet till organisationen. Sådana egenskaper kan uppenbarligen bli företrädda redan genom ett fåtal lekmäns medverkan. Också från organisatorisk synpunkt är det en fördel att antalet ledamöter i styrelsen inte blir alltför stort. Departementschefen delar polisutredningens uppfattning att önskemålen om en fullständig och proportionell kommunal representation, som i flera fall leder till mycket stora styrelser, måste vika för intresset av att skapa ett funktionsdugligt organ. I likhet med utredningen och en klar majoritet av remissinstanserna anser departementschefen att en styrelse bestående av polischefen och sex medborgarrepresentanter innebär en lämplig avvägning.

Frågan om personalen bör vara representerad i styrelsen bör enligt departementschefens mening lösas i ett större sammanhang sedan pågående utredningsarbete rörande fördjupad företagsdemokrati inom statsförvaltningen slutförts.

Spörsmålet om antalet ledamöter i polisstyrelse behandlas i två motioner. Enligt motionen 1971: 1624 bör polisstyrelse bestå av polischefen, minst sex förtroendevalda ledamöter samt en representant för polispersonalen. Antalet förtroendevalda bör utökas till det antal som erfordras för att samtliga i distriktet ingående kommuner eller kommunblock skall bli representerade i styrelsen. Detta synsätt återfinns i motionen 1971: 1625, där det yrkas att antalet ledamöter skall kunna uppgå till mer än sju men högst elva om polisdistriktet omfattar mer än två kommunblock. Syftet med den föreslagna regleringen anges av motionärerna vara att uppnå en mer allsidig representation. Motionärerna berör även frågan om de anställdas möjligheter till inflytande. I avvaktan på det ovan nämnda utredningsarbetet rörande fördjupad företagsdemokrati inom statsförvaltningen avstår motionärerna från yrkande i denna del.

Utskottet finner i likhet med departementschefen det vara av väsentlig betydelse för polisstyrelsens funktionsduglighet att antalet ledamöter inte blir alltför stort. Från denna synpunkt finner utskottet det i propositionen föreslagna antalet medborgarrepresentanter vara väl valt. Förslaget torde också i de flesta fall göra det möjligt för samtliga i ett polis-

distrikt ingående kommuner att bli representerade i styrelsen. I ett mindre antal fall, bl. a. då fler än sex kommuner kommer att ingå i nybildat polisdistrikt, skulle emellertid med detta antal valda ledamöter det i motionerna 1971: 1624 och 1971: 1625 uttalade önskemålet att alla i distriktet ingående kommuner bör vara representerade i styrelsen inte bli tillgodosett. Förslaget gör det också svårt att åstadkomma en rimlig proportionell kommunal representation i sådana fall då i ett distrikt finns en eller flera mycket folkrika kommuner. Med hänsyn härtill bör det finnas möjlighet att i enstaka undantagsfall föreskriva ett något större antal lekmannarepresentanter än vad som föreslagits i propositionen. Fler än åtta valda ledamöter synes dock inte i något fall böra förekomma. I det läge spörsmålet om fördjupad företagsdemokrati inom statsförvaltningen för närvarande befinner sig saknar utskottet anledning till annan bedömning i fråga om styrelserepresentation för personalen än den som departementschefen givit uttryck åt.

Ordförandeskapet

Propositionen innebär att polischefen skall vara självskriven ordförande i polisstyrelsen. Förslaget överensstämmer i detta hänseende med vad som föreslogs av en minoritet inom polisutredningen bestående av ordföranden och tre experter, som ansåg det naturligt att ordförandeskapet anförtroddes polischefen vilken har kunskap om och erfarenhet av polisverksamheten i hela polisdistriktet. Utredningens majoritet ansåg däremot att de regler som gäller för kommunala nämnder borde bli vägledande och ordförandeskapet sålunda anförtros någon av de valda ledamöterna.

Departementschefen motiverar sitt ställningstagande med att polisstyrelserna är statliga myndigheter och att styrelsebesluten i relativt stor utsträckning kommer att fattas av polischefen ensam. Med hänsyn till att polischefens speciella personliga ansvar för verksamheten inte har någon motsvarighet i kommunala nämnder anser han att frågan om ordförandeskapet inte behöver lösas efter det mönster som gäller för kommunala nämnder. Inte minst praktiska skäl anser han tala för att polischefen anförtros uppdraget att vara ordförande. Därmed skulle man också uppnå överensstämmelse med vad som gäller på central och regional nivå inom polisväsendet.

En från departementschefen avvikande mening har kommit till uttryck i ett flertal motioner. I motionerna 1971: 1617, 1971: 1624 och 1971: 1625 framställes sålunda yrkanden som går ut på att en av de valda ledamöterna skall utses till ordförande. Samma ordning beträffande vice ordförande föreslås i motionerna 1971: 1617 och 1971: 1624. I motionen 1971: 1617 uttalas vidare att valet skall företas av styrelsens förtroendevalda ledamöter. I motionen 1971: 1627 yrkas att riksdagen

beslutar att polisstyrelsen inom sig skall utse ordförande och vice ordförande.

Till stöd för motionsförslaget att ordförande skall utses bland de valda ledamöterna uttalas bl. a. att en ordning med polischefen som självskriven ordförande strider mot den grundläggande målsättningen att skapa en beslutsfunktion som tillgodoser ett starkt medborgarinflytande och skulle kunna leda till att polischefen får en alltför stark ställning i styrelsen i förhållande till de förtroendevalda ledamöterna. I motionen 1971: 1627 uttalas bl. a. att styrelsen självfallet kan tillgodogöra sig polischefens speciella kunskaper även med en lekmannaordförande. Med hänsyn härtill saknas enligt motionärerna anledning att i fråga om polisstyrelserna avvika från den praxis beträffande utseendet av ordförande och vice ordförande som råder i kommunala nämnder och styrelser.

Vissa skäl talar för departementschefens förslag att polischefen anförtros uppdraget att vara polisstyrelsens ordförande. Enligt utskottets mening tillgodoses emellertid reformens huvudsyfte bättre om medborgarinflytandet, i anslutning till vad som uttalats i motionerna, även ges det uttrycket att polisstyrelsens förtroendevalda ledamöter inom sig får utse ordförande och vice ordförande. Även med denna lösning kommer polischefen, som blir självskriven ledamot, att genom sin fackkunskap inta en särställning i styrelsen. I åtskilliga frågor torde han också komma att fungera som föredragande. De risker för dualism i polisledningen, som på sina håll befarats därest annan än polischefen skulle vara ordförande, synes kunna undvikas med departementschefens förslag till en noggrann avgränsning mellan de uppgifter som ankommer på polisstyrelsen i plenum och de uppgifter som åligger polischefen ensam. Härvid bör betonas att ärenden som innebär utövning av polisledning faller helt utanför medborgarrepresentanternas befogenhetsområde.

På anförda skäl förordar utskottet den lösningen att polisstyrelsens valda ledamöter inom sig utser ordförande och vice ordförande.

Den regionala polisorganisationen

De i propositionen uppdragna riktlinjerna för en reform av den regionala polisorganisationen innebär, som inledningsvis antytts, i huvudsak att två eller undantagsvis tre angränsande län i en del fall sammanföres till ett verksamhetsområde. Åtgärden bör enligt departementschefen ske beträffande län med ett eller två polisdistrikt. Möjligen kan även län med tre distrikt komma i fråga för sammanföring med annat län. Vidare innebär reformen att i samtliga län införes en enhetlig organisation, där länspolischefen, även om han alltjämt är tjänsteman i

länsstyrelsen, ges en betydligt mer självständig ställning med vidgad beslutanderätt i olika frågor.

Reformen är enligt departementschefen att se som ett provisorium i avvaktan på resultatet av det arbete som f. n. pågår inom länsberedningen i fråga om den regionala samhällsförvaltningens uppgifter och organisation.

Ändringarna av de regionala verksamhetsområdena föreslås ske etappvis efter hand som distriktsindelningsreformens verkningar på regionplanet kan bedömas, medan den nya organisationen anses böra bli genomförd på en gång i hela landet, nämligen den 1 januari 1973. Beslut om indelningsändringar skall fattas av Kungl. Maj:t efter samråd med länsberedningen och efter hörande av rikspolisstyrelsen och berörda länsstyrelser.

I motionen 1971: 1624 yrkas, på väsentligen samma skäl som i motionen anföres mot en reform på distriktsplanet, avslag på propositionen såvitt avser riktlinjerna för den regionala organisationen. Enligt motionärerna bör i samtliga fall då indelningsändring ifrågasättes undersökas huruvida åtgärden är lämplig med hänsyn till de lokala förhållandena och varje indelningsförslag föreläggas riksdagen.

Yrkande om riksdagens hörande vid varje ändring i den regionala organisationen framställes också i motionerna 1971: 1625 och 1971: 1629.

Utskottet vill för sin del först understryka att reformen så till vida är en konsekvens av distriktsindelningsreformen att det i de län, som efter distriktssammanslagningar kommer att bestå av endast ett eller två polisdistrikt, inte rimligen kan finnas utrymme för en regional organisation med huvuduppgift att inspektera och samordna verksamheten mellan distrikten. Reformen bör, främst med hänsyn till angelägenheten av att icke föregripa länsberedningens arbete, stanna vid sammanföringar av sådana län. Möjligen kan, som departementschefen anför, även län med tre distrikt komma i fråga. Skälen för sammanföring av sådana län med andra bör dock enligt utskottets mening vara mycket starka. Att föra samman mer än två angränsande län med varandra till ett verksamhetsområde bör som departementschefen framhåller ske endast i något enstaka undantagsfall. Flertalet län kommer således även i fortsättningen att bilda självständiga regionala verksamhetsområden.

Utskottet delar departementschefens uppfattning att reformen såvitt gäller indelningsfrågan bör ske etappvis. Den nya organisationen bör däremot genomföras på en gång i hela landet. Utskottet har i och för sig ingen erinran mot den av departementschefen förordade tidpunkten. Det av utskottet förordade förfarandet vid indelningsändringar kan

emellertid göra det svårt att följa denna tidsplan. Något hinder bör därför inte föreligga för en viss förskjutning.

I de fall då i enlighet med vad nyss anförts indelningsändring överväges bör i överensstämmelse med önskemålen i motionerna 1971: 1624, 1971: 1625 och 1971: 1629 frågan underställas riksdagens prövning, så att dess ställningstagande till den regionala problematiken över huvud taget inte föregripes.

Utöver vad sålunda upptagits har utskottet ingen erinran mot riktlinjerna i propositionen såvitt gäller den regionala polisorganisationen. Genom utskottets förslag om riksdagens hörande vid varje planerad indelningsändring får önskemålen i motionerna i huvudsak anses tillgodosedda.

Distriktsåklagarorganisationen

De i propositionen förordade förändringarna i fråga om åklagardistrikten är anpassade till den föreslagna polisdistriktsindelningen. De knyter också an till de principer som nu gäller för indelningen i åklagardistrikt. Sålunda uttalar departementschefen att den nuvarande principen, att ett åklagardistrikt alltid skall omfatta minst ett polisdistrikt, bör upprätthållas även i fortsättningen. Han delar också polisutredningens uppfattning att man bör eftersträva åklagardistrikt av sådan storlek att de ger arbetsunderlag för minst tre åklagare och att anpassningen till gällande domkretsindelning måste ägnas stor uppmärksamhet. Genomförandet av den nya indelningen föreslås liksom i fråga om polisdistrikten ske etappvis.

Frågan om åklagardistriktsindelningen i vissa speciella län har upptagits i ett antal motioner i anslutning till motsvarande yrkanden rörande polisdistriktsindelningen, nämligen i motionen 1971: 1615 såvitt gäller Simrishamns åklagardistrikt, i motionen 1971: 1616 såvitt gäller Skara och Lidköpings åklagardistrikt, i motionen 1971: 1620 såvitt gäller Hallands län och i motionen 1971: 1626 såvitt gäller Gävleborgs län.

Utskottet delar departementschefens uppfattning att den nya polisdistriktsindelningen med hänsyn till det nära sambandet mellan polis- och åklagarväsendet nödvändiggör justeringar i den nuvarande åklagardistriktsindelningen. Jämkningarna bör göras med tillämpning av de principer som departementschefen angivit och en anpassning ske till den nya polisdistriktsindelningen. Utskottet vill härvid understryka att utskottets ställningstaganden i fråga om polisdistriktsindelningen kan komma att medföra att antalet åklagardistrikt som ger arbetsunderlag för mindre än tre åklagare blir något högre än vad som förutsatts i propositionen. Med särskild tillfredsställelse noteras att indelningsändringarna kan förväntas medföra att det nuvarande systemet med utstationerade åklagare i stort sett upphör.

Vad beträffar de i motionerna 1971: 1615, 1971: 1616, 1971: 1620 och 1971: 1626 upptagna yrkandena rörande åklagardistriktsindelningen i speciella län får utskottet hänvisa till sitt ställningstagande till motsvarande yrkanden rörande polisdistriktsindelningen på s. 46 ovan.

Med de jämkningar som följer av utskottets ställningstaganden i fråga om polisdistriktsindelningen tillstyrker utskottet de i propositionen förordade riktlinjerna för åklagardistriktsindelningen.

Lagförslagen m. m.

Enligt lagen (1964: 317) om vad som avses med polismyndighet förstås med polismyndighet polischefen i orten, såvida annat inte föreskrivits i annan författning. I det vid propositionen fogade lagförslaget angående polismyndighetsbegreppet ges en regel av innebörd att med polismyndighet skall förstås polisstyrelsen i distriktet, om inte annat följer av lag eller annan författning. Polisstyrelserna ålägges alltså i princip de uppgifter som lokal polischef nu har. I praktiken avses emellertid ingen ändring härvidlag. Arbetsuppgifterna skall, som närmare angivits ovan i avsnittet rörande medborgarinflytandet, enligt propositionen fördelas mellan polisstyrelsen och — genom delegation — dess ordförande, polischefen. Ärenden som innebär utövning av polisledning skall falla helt utanför medborgarrepresentanternas befogenhetsområde.

Bland annat det förhållandet att polischefen enligt utskottets ställningstagande ovan icke skall komma i fråga som ordförande i polisstyrelsen har inom utskottet föranlett viss tvekan om den lagtekniska lösning som valts i propositionen i fråga om polismyndighetsbegreppet. Skäl kan anföras för att med polismyndighet bör avses polischefen, som ju också enligt propositionen i realiteten skall fullgöra flertalet polismyndighetsuppgifter. Med hänsyn främst till att det ökade medborgarinflytandet bör komma till uttryck även i lagtext har utskottet emellertid stannat för den lösning som upptagits i propositionen. Den lagtekniska konstruktion som utskottet sålunda förordar har f. ö. valts även i andra sammanhang, bl. a. inom polisväsendet i förhållandet mellan länsstyrelse och länspolischef samt mellan rikspolisstyrelsen och rikspolischefen. Den erforderliga gränsdragningen mellan polisstyrelsens och polischefens arbetsuppgifter torde, som departementschefen förutskickat, få göras genom föreskrifter i en instruktion för polisstyrelse, varigenom uppgifter som åligger polisstyrelse delegeras till polischefen eller annan tjänsteman i distriktet.

Det i propositionen framlagda förslaget till lag om upphävande av lagen (1964: 320) om polisnämnder samt riktlinjerna i den mån de ej berörts i det föregående har inte givit utskottet anledning till erinran.

Utskottets hemställan

Utskottet hemställer

A. att riksdagen beträffande de i propositionen 1971: 173 angivna riktlinjerna för en omorganisation av polisväsendet, såvitt avser *polisdistriktens storlek och antal,* i anledning av Kungl. Maj:ts förslag och motionerna 1971: 1619, 1971: 1622, 1971: 1624 och 1971: 1625, allt i motsvarande del, ger Kungl. Maj:t till känna vad utskottet i detta hänseende anfört på s. 41—44 samt 46 och 47;

B. att riksdagen beträffande samma riktlinjer, såvitt avser *förfarandet vid ändringar i polisdistriktsindelningen,* i anledning av Kungl. Maj:ts förslag och motionerna 1971: 1619, 1971: 1622, 1971: 1624 och 1971: 1629, allt i motsvarande del, ger Kungl. Maj:t till känna vad utskottet i detta hänseende anfört på s. 45 och 46;

C. att riksdagen beträffande samma riktlinjer, såvitt avser *tiden för distriktsindelningsreformens genomförande,* i anledning av Kungl. Maj:ts förslag och med bifall till motionerna 1971: 1619 och 1971: 1622, allt i motsvarande del, ger Kungl. Maj:t till känna vad utskottet i detta hänseende anfört på s. 46;

D. att riksdagen beträffande *polisdistriktsindelningen i särskilda län* avslår motionerna

a) 1971: 1615 i motsvarande del,
b) 1971: 1616 i motsvarande del,
c) 1971: 1620 i motsvarande del,
d) 1971: 1621,
e) 1971: 1623,
f) 1971: 1626 i motsvarande del samt
g) 1971: 1628;

E. att riksdagen beträffande ovannämnda riktlinjer, såvitt avser *antalet ledamöter i polisstyrelse,* i anledning av Kungl. Maj:ts förslag och motionerna 1971: 1624 och 1971: 1625, allt i motsvarande del, ger Kungl. Maj:t till känna vad utskottet i detta hänseende anfört på s. 50 och 51;

F. att riksdagen beträffande samma riktlinjer, såvitt avser *sättet för utseende av ledamöter i polisstyrelse,* i anledning av Kungl. Maj:ts förslag och med bifall till motionen 1971: 1624, båda i motsvarande del, ger Kungl. Maj:t till känna vad utskottet i detta hänseende anfört på s. 49;

G. att riksdagen beträffande samma riktlinjer, såvitt avser *ordförandeskapet i polisstyrelse,* i anledning av Kungl. Maj:ts förslag och motionerna 1971: 1624 och 1971: 1625, allt i mot-

svarande del, samt motionen 1971: 1627 och med bifall till motionen 1971: 1617 ger Kungl. Maj:t till känna vad utskottet i detta hänseende anfört på s. 52;

H. att riksdagen beträffande *samarbetet mellan polisen och andra myndigheter m. m.* avslår motionen 1971: 1618 i motsvarande del;

I. att riksdagen beträffande ett system med *kvarterspoliser m. m.* avslår motionerna 1971: 1618 och 1971: 1629, båda i motsvarande del;

K. att riksdagen beträffande ovannämnda riktlinjer, såvitt avser *de regionala verksamhetsområdenas storlek och antal,* i anledning av Kungl. Maj:ts förslag och motionen 1971: 1624, båda i motsvarande del, ger Kungl. Maj:t till känna vad utskottet i detta hänseende anfört på s. 53;

L. att riksdagen beträffande samma riktlinjer, såvitt avser *förfarandet vid ändringar i den regionala polisorganisationen,* i anledning av Kungl. Maj:ts förslag och med bifall till motionerna 1971: 1624, 1971: 1625 och 1971: 1629, allt i motsvarande del, ger Kungl. Maj:t till känna vad utskottet i detta hänseende anfört på s. 53;

M. att riksdagen beträffande samma riktlinjer, såvitt avser *tidpunkten för genomförandet av den nya organisationsformen på regionplanet,* i anledning av Kungl. Maj:ts förslag ger Kungl. Maj:t till känna vad utskottet i detta hänseende anfört på s. 53;

N. att riksdagen godkänner samma riktlinjer i den mån de icke omfattas av vad utskottet hemställt under punkterna A—C, E—G samt K—M;

O. att riksdagen beträffande de i propositionen angivna riktlinjerna för *åklagardistriktsindelningen* ger Kungl. Maj:t till känna vad utskottet i detta hänseende anfört på s. 54;

P. att riksdagen beträffande *åklagardistriktsindelningen i särskilda län* avslår motionerna
   a) 1971: 1615,
   b) 1971: 1616,
   c) 1971: 1620 samt
   d) 1971: 1626, alla i motsvarande del;

Q. att riksdagen antager de genom propositionen framlagda lagförslagen.

Stockholm den 9 februari 1972

På justitieutskottets vägnar
ASTRID KRISTENSSON

Närvarande: fru Kristensson (m), fröken Bergegren (s), herr Dockered (c), fröken Mattson (s), herrar Larfors (s), Johansson i Växjö (c), Jönsson i Malmö (s), Westberg i Ljusdal (fp), Nygren (s), Polstam (c), fru Hjelm-Wallén (s), herrar Schött (m), Petersson i Röstånga (fp), Karlsson i Ronneby (s) och Lövenborg (vpk).

Reservation

av herrar Westberg i Ljusdal (fp) och Petersson i Röstånga (fp), vilka *beträffande distriktsindelningsreformen* ansett

dels att det avsnitt av utskottets yttrande som börjar på s. 41 med orden "Utskottet vill" och slutar på s. 47 med orden "i speciella län." bort ersättas med text av följande lydelse.

I motionen 1971: 1619 yrkas ——— (= utskottet s. 44 och 45) ——— gäller Älvsborgs län.

Utskottet vill understryka att den lokala polisorganisationen måste utgöra kärnan i ett rationellt och effektivt polisväsende. Om den lokala polisorganisationen inte är rationellt uppbyggd och inte har fullgoda resurser, kan inga andra åtgärder ge polisväsendet den erforderliga effektiviteten. Även från demokratiska synpunkter är det av största vikt att tyngdpunkten i polisväsendet ligger på det lokala planet; i annat fall saknas förutsättningar för den nära kontakt med allmänheten, olika kommunala organ och organisationer, som är så väsentlig för polisens del. Polis måste finnas tillgänglig inom rimligt tidsavstånd i hela landet både för att kunna fullgöra väsentliga servicefunktioner och för att i praktiken fungera brottsförebyggande. När man drar upp riktlinjerna för en effektiv polisorganisation, kan det således inte ske utifrån mer eller mindre renodlat förvaltningsekonomiska utgångspunkter.

Enligt utskottets mening finns det anledning till en viss oro över polisverksamhetens organisatoriska utveckling under senare år. De allt större enheterna och en alltmer utvecklad arbetsspecialisering leder till att kontakten mellan polis och allmänhet alltmer minskas. Stora områden i främst glesbygderna lämnas utan tillräcklig, fortlöpande polisverksamhet. Framför allt hos de äldre leder ett försämrat skydd till en ökad känsla av otrygghet. Den förebyggande roll som uppfylls bl. a. genom att polis finns tillgänglig på rimligt avstånd kan på ett olyckligt sätt få stå tillbaka till förmån för s. k. brandkårsutryckningar.

Även om den väsentliga förändringen i dessa avseenden uppkom som ett resultat av att antalet polisdistrikt i samband med polisväsendets förstatligande 1965 minskades från 554 till 119, anser utskottet det vara angeläget att inte en ytterligare centralisering och uttunning av polisresurserna i framför allt glesbygdsområdena kommer till stånd. Utskottet motsätter sig därför i överensstämmelse med tankegångarna

i motionen 1971: 1625 den i propositionen föreslagna minskningen av antalet polisdistrikt, av allt att döma från 119 till ca 90. Den nedskärning av antalet polisdistrikt som föreslås kan visserligen sägas vara begränsad. Men detta borde å andra sidan göra det relativt lätt att avstå från den. I viss utsträckning torde den eftersträvade högre effektiviteten kunna uppnås genom relativt blygsamma personella förstärkningar i polisdistrikt som skulle beröras av en nedskärning. Förstärkningsåtgärder bör noga övervägas som ett alternativ i varje särskilt fall då en distriktssammanslagning ifrågasättes. Möjlighet till samarbete mellan de olika distrikten genom s. k. stödjande verksamhet bör också noga prövas. I sammanhanget kan man inte bortse från risken att den aktuella nedskärningen bara blir ett led i en successivt tilltagande centralisering av polisväsendet och en alltmer försämrad polisiär service. Departementschefens försäkringar att det inte kommer att bli fråga om serviceförsämringar i någon del av de nu existerande polisdistrikten förefaller inte helt övertygande.

Genom att polisen ingår som en del i den totala samhällsservice medborgarna har rätt till, är det vidare nödvändigt att ta hänsyn till de totala lokaliseringspolitiska strävandena också vid en prövning av polisens organisation. 1968 års lokaliseringsutredning beräknas under innevarande år avge förslag till bl. a. s. k. prioriteringsorter. Detta förslag och riksdagens ställningstagande till det bör enligt utskottets mening avvaktas, innan några mera vittgående förändringar i polisdistriktsindelningen övervägs.

Även om utskottet sålunda motsätter sig en minskning från 119 till ca 90 polisdistrikt, är utskottet medvetet om att det i några enstaka fall kan tänkas vara rimligt med en sammanslagning. Det bör vara Kungl. Maj:t obetaget att efter anmälan till riksdagen och under hänsynstagande till de allmänna synpunkter som här anförts undantagsvis göra sådana sammanläggningar, som ej återverkar på den regionala organisationen. I det fåtal fall där en indragning av polisdistrikt kan övervägas bör ny utredning företas. Förslag om hur personalen skall disponeras bör vidare alltid föreläggas berörda myndigheter och organisationer för yttrande.

Med hänsyn till utskottets ställningstagande till frågan om ny polisdistriktsindelning saknas anledning till yttrande beträffande frågan om sättet och tiden för den föreslagna reformens genomförande. Detsamma gäller de motionsyrkanden som innefattar önskemål beträffande polisdistriktsindelningen i särskilda län.

dels att det avsnitt av utskottets yttrande på s. 54 rörande distriktsåklagarorganisationen som börjar med orden "Utskottet delar" och slutar med orden "för åklagardistriktsindelningen." bort ersättas med text av följande lydelse.

Utskottet har ovan i detta betänkande motsatt sig den föreslagna minskningen av antalet polisdistrikt. I konsekvens härmed anser utskottet att några större förändringar av antalet åklagardistrikt icke är erforderliga. Antalet sådana distrikt som ger arbetsunderlag för mindre än tre åklagare blir vid detta ställningstagande högre än vad som förutsatts i propositionen.

Utskottets ställningstaganden ovan medför att anledning saknas till särskilt uttalande beträffande de motionsyrkanden som framställts rörande åklagardistriktsindelningen i särskilda län.

dels ock att utskottet under punkterna A—C och O bort hemställa

A. att riksdagen beträffande de i propositionen 1971: 173 angivna riktlinjerna för en omorganisation av polisväsendet, såvitt avser *polisdistriktens storlek och antal,* med avslag på Kungl. Maj:ts förslag, med bifall till motionen 1971: 1625 och i anledning av motionerna 1971: 1619, 1971: 1622 och 1971: 1624, allt i motsvarande del, ger Kungl. Maj:t till känna vad utskottet i detta hänseende anfört;

B. att riksdagen — under förutsättning av riksdagens bifall till reservationen i vad gäller punkten A — beträffande samma riktlinjer, såvitt avser *förfarandet vid ändringar i polisdistriktsindelningen,* med avslag på Kungl. Maj:ts förslag och i anledning av motionerna 1971: 1619, 1971: 1622, 1971: 1624, 1971: 1625 och 1971: 1629, allt i motsvarande del, ger Kungl. Maj:t till känna vad utskottet i detta hänseende anfört;

C. att riksdagen — under förutsättning som angivits under punkten B — beträffande samma riktlinjer, såvitt avser *tiden för distriktsindelningsreformens genomförande,* med avslag på Kungl. Maj:ts förslag och i anledning av motionerna 1971: 1619, 1971: 1622 och 1971: 1625, allt i motsvarande del, ger Kungl. Maj:t till känna vad utskottet i detta hänseende anfört;

O. att riksdagen — under förutsättning som angivits under punkten B — beträffande de i propositionen angivna riktlinjerna för *åklagardistriktsindelningen* ger Kungl. Maj:t till känna vad utskottet i detta hänseende anfört;.

Särskilt yttrande

av fru Kristensson (m) och herr Dockered (c) beträffande *polismyndighetsbegreppet.*

Enligt den nu gällande lagen (1964: 317) om vad som avses med polismyndighet förstås med polismyndighet polischefen i orten, såvida

annat inte har föreskrivits i annan författning. I det vid propositionen fogade lagförslaget angående polismyndighetsbegreppet ges en regel av innebörd att med polismyndighet skall förstås polisstyrelsen i distriktet, om inte annat följer av lag eller annan författning. Polisstyrelserna ålägges alltså i princip de arbetsuppgifter som lokal polischef för närvarande har. I praktiken avses emellertid ingen ändring i förhållande till vad som nu gäller, utan uppgifterna skall i stor utsträckning fullgöras av polischefen — efter delegation från styrelsen. Bl. a. skall ärenden som innebär utövning av polisledning falla helt utanför medborgarrepresentanternas befogenhetsområde. Delegationsbestämmelser är avsedda att meddelas av Kungl. Maj:t i en instruktion för polisstyrelse.

Den lagtekniska lösning som sålunda valts i propositionen i fråga om polismyndighetsbegreppet är enligt vår mening mindre lyckad, eftersom den ger en felaktig bild av den uppgiftsfördelning som är avsedd mellan polisstyrelsen och polischefen. Allmänt sett synes också myndighetsbegreppet passa mindre väl på ett organ, vars främsta uppgift inte är myndighetsutövning utan att skapa garantier för insyn och ett lokalt förankrat medborgarinflytande. Det kan också befaras att lösningen kan ge upphov till en dualism i polisledningen och skapa svårigheter för den allmänhet som har att vända sig till polismyndigheten.

Enligt vår mening hade det därför varit lämpligare att behålla den nuvarande lagen, enligt vilken polischefen i princip är polismyndighet. Med hänsyn bl. a. till den enighet som varit möjlig att uppnå i övriga frågor — av större vikt — har vi emellertid avstått från att reservera oss på den här punkten.

MARCUS BOKTR. STHLM 1972 720047