

Nr 37

Justitieutskottets betänkande i anledning av Kungl. Maj:ts i propositionen 1973: 1 framlagda förslag rörande ändringar inom den regionala polisverksamheten jämte motioner.

Propositionen

Kungl. Maj:t har i propositionen 1973: 1, bilaga 4, under punkten B (s. 30 och 31), såvitt nu är i fråga, föreslagit riksdagen att godkänna att Västernorrlands län och Jämtlands län förenas till ett regionalt verksamhetsområde inom polisorganisationen samt att länspolisorganisationen för detta verksamhetsområde skall vara inordnad i länsstyrelsen i Härnösand.

Motionerna

I motionen 1973: 143 av herr Nilsson i Agnäs m. fl. (m) hemställs att riksdagen avslår Kungl. Maj:ts förslag att Västernorrlands och Jämtlands län skall förenas till ett verksamhetsområde inom polisorganisationen.

I motionen 1973: 268 av herr Wiklund i Stockholm m. fl. (fp) hemställs såvitt nu är i fråga att riksdagen, såvitt avser polisdistriktets storlek och antal, som sin mening ger Kungl. Maj:t till känna vad som i detta hänseende anförts i motionen (yrkande B delvis).

I motionen 1973: 615 av herr Stjernström m. fl. (c, fp, vpk) hemställs att riksdagen dels icke godkänner att Västernorrlands och Jämtlands län förenas till ett regionalt verksamhetsområde inom polisorganisationen, dels som sin mening ger Kungl. Maj:t till känna att eventuella förslag till ändringar av polisdistriktsindelningen bör underställas riksdagen för prövning med hänsynstagande även till medborgarservice och till den önskade regionala strukturen.

I motionen 1973: 1081 av herrar Jonsson i Mora (fp) och Öhvall (fp) hemställs att riksdagen avslår Kungl. Maj:ts förslag att Västernorrlands och Jämtlands län förenas till ett regionalt verksamhetsområde inom polisorganisationen.

Ärendets tidigare handläggning m. m.

Statsmakternas ställningstagande till den framtida polis- och åklagar-distriktsindelningen och till den regionala polisverksamheten (prop. 1971: 173, JuU 1972: 1, rskr 1972: 19) innebär att vissa allmänna riktlinjer

har dragits upp för en reform. Reformen syftar i första hand till en dragning av en del mindre polis- och åklagardistrikt men kan också komma att medföra att vissa län inte kan behållas som självständiga verksamhetsområden för den regionala polisorganisationen. Län som består av endast ett eller två polisdistrikt kan enligt de principer som har antagits av riksdagen föras samman med angränsande län till ett verksamhetsområde.

Det ankommer i princip på Kungl. Maj:t att efter erforderlig utredning besluta om de ändringar i polis- och åklagardistriktsindelningen som anses motiverade. Övervägs en ändrad indelning i verksamhetsområden för den regionala polisorganisationen, skall frågan underställas riksdagens prövning.

Inom justitiedepartementet har under 1972 upprättats två promemorior angående indelningsändringar på polisväsendets område, den ena (Ds Ju 1972: 30) avseende Jämtlands län och den andra (Ds Ju 1972: 32) avseende Västernorrlands län. Beträffande Jämtlands län föreslås att Svegs polisdistrikt skall förenas med Östersunds polisdistrikt med Östersund som centralort. I fråga om Västernorrlands län föreslås att Kramfors polisdistrikt skall sammanföras med Härnösands polisdistrikt med Härnösand som centralort. Några beslut har inte fattats med anledning av förslagen i promemoriorna. Enligt vad som upplysts har dock beträffande Svegs polisdistrikt gjorts det ställningstagandet inom Kungl. Maj:ts kansli att ett förenande med Östersunds polisdistrikt icke är aktuellt för närvarande. Det kan tilläggas att tjänsten som polismästare i Svegs polisdistrikt är vakant och enligt särskilt beslut av Kungl. Maj:t inte skall återbesättas tills vidare utan uppehållas med förordnande.

I betänkandena JuU 1973: 4 och JuU 1973: 25 hemställde utskottet att riksdagen till höstsessionen med årets riksdag skulle uppskjuta behandlingen av propositionen och motionerna i de delar som angivits i det föregående. I det förstnämnda betänkandet uttalade utskottet att den i propositionen föreslagna ändringen i och för sig är förenlig med de av statsmakterna beslutade riktlinjerna för en begränsad reform av den regionala polisverksamheten men framhöll också att lämpligheten av en indelningsändring, som framgår av utskottets av riksdagen godkända betänkande i ämnet föregående år, i varje särskilt fall måste bedömas under hänsynstagande till den regionala problematiken. Utskottet konstaterade vidare att det i motionerna 1973: 143, 1973: 615 och 1973: 1081 uttalas farhågor för att en indelningsändring i enlighet med Kungl. Maj:ts förslag skulle medföra problem för den regionala polisverksamheten samt att ett beslut härom enligt motionärerna också skulle kunna föregripa länsberedningens ställningstaganden till den regionala samhällsförvaltningens uppgifter och organisation. Med hänsyn härtill och då önskemål hade framställts om att utskottet — innan ställ-

ning togs till Kungl. Maj:ts förslag — på ort och ställe skulle informera sig om de lokala förhållandena och berörda kommuners och myndigheters syn på en indelningsändring förordade utskottet att ifrågavarande ärende skulle uppskjutas till höstsessionen med 1973 års riksdag.

Riksdagen biföll vad utskottet hemställt i betänkandena.

Utskottet har därefter vid ett studiebesök i Jämtlands län haft ingående överläggningar med företrädare för närmast berörda myndigheter, kommuner och personalorganisationer i främst Jämtlands län.

De anslagsfrågor, som har samband med Kungl. Maj:ts i det föregående angivna förslag rörande ändringar inom den regionala polisverksamheten, har prövats av riksdagen under vårsessionen (CU 1973: 3 s. 1—3, rskr 1973: 36). Till civilutskottet remitterade motioner rörande personalorganisationen inom länspolisorganisationen i Västernorrlands och Jämtlands län upptas till behandling i civilutskottets betänkande CU 1973: 29.

Utskottet

I detta betänkande behandlar utskottet olika förslag rörande den polisiära indelningen, nämligen dels ett i 1973 års statsverksproposition framlagt förslag att Västernorrlands län och Jämtlands län skall förenas till ett regionalt verksamhetsområde inom polisorganisationen, dels motionsförslag att en sådan sammanföring inte skall komma till stånd, dels motionsförslag med önskemål om uttalanden från riksdagens sida rörande polisdistriktsindelningen.

Kungl. Maj:ts förslag rörande den regionala polisverksamheten grundas på de allmänna riktlinjer som 1972 års riksdag drog upp för en reform av denna verksamhet och för den framtida polis- och åklagardistriktsindelningen. Reformen syftar i första hand till en effektivisering av polisverksamheten, på det lokala planet genom sammanslagning av vissa mindre bärkraftiga polis- och åklagardistrikt och regionalt genom sammanföring i vissa fall av län som består av endast ett, två eller i rena undantagsfall tre polisdistrikt med angränsande län till ett verksamhetsområde.

Vad först gäller den regionala polisverksamheten bör erinras om att 1972 års beslut inte syftade till någon genomgripande reform på regionplanet i överensstämmelse med vad som föreslagits av 1967 års polisutredning utan endast till provisoriska åtgärder som inte skulle göras mer omfattande än vad som var nödvändigt för att tillgodose ett rimligt krav på effektivitet och rationell organisation. Denna begränsade målsättning motiverades av det omfattande utredningsarbete rörande länsorganisationen, som från slutet av 1950-talet pågått oavbrutet under praktiskt taget hela 1960-talet och som nu bildar utgångspunkt för arbetet inom den år 1970 tillsatta länsberedningen. Beredningen skall en-

1† Riksdagen 1973. 7 saml. Nr 37

ligt 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.

Riktlinjerna för den begränsade reform som statsmakterna enligt vad ovan sagts stannade för när det gäller den regionala polisverksamheten drogs upp under hänvisning till ett direktivuttalande att länsberedningens arbete inte borde hindra partiella reformer på områden där sådana framstod som särskilt angelägna, under förutsättning dock att statsmakternas framtida ställningstaganden inte föregreps eller avsevärt försvårades.

Under ärendets handläggning inom utskottet har den åsikten framförts att varje annat ställningstagande än bifall till Kungl. Maj:ts föreliggande förslag skulle stå i strid med riksdagens principuttalanden i samband med 1972 års polisreform. Därvid har särskilt pekats på utskottets av riksdagens godkända yttrande att det i 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. Uttalandet har sammanställts med det faktum att Jämtlands län består av två polisdistrikt, varav det ena, Svegs polisdistrikt, föreslagits bli indraget.

I anledning av denna argumentering vill utskottet understryka att nyss återgivna uttalande inte bör ses isolerat från riksdagens ställningstaganden i övrigt i samband med 1972 års reform. Av intresse i förvärande sammanhang är främst beslutet att varje indelningsändring rörande den regionala organisationen skall underställas riksdagens prövning så att dess ställningstagande till den regionala problematiken över huvud taget inte föregrips. Beslutet innebär att riksdagen förbehållit sig rätten att i varje fall av ifrågasatt indelningsändring på regionplanet pröva om någon förändring lämpligen bör komma till stånd.

Vid ett studiebesök i Jämtlands län har utskottet haft ingående överläggningar med företrädare för närmast berörda myndigheter, kommuner och personalorganisationer i främst Jämtlands län. Vad därvid förekommit har inte övertygat utskottet om att Kungl. Maj:ts förslag — som endast innebär en provisorisk lösning — har sådana fördelar från polisiär, ekonomisk eller annan synpunkt att det i ett läge där man inte kan överblicka dess konsekvenser vad gäller den regionala samhällsförvaltningen i stort bör genomföras mot framför allt länsstyrelsens bestämde önskemål. Förslaget kan enligt utskottets mening innebära en

sammanbindning av Jämtlands och Västernorrlands län på ett sätt som kan medföra svårigheter vid en framtida organisation av den regionala samhällsverksamheten, inte bara när det gäller att tillgodose önskemålet att de polisiära verksamhetsområdena om möjligt bör sammanfalla med områdena för andra förvaltningsverksamheter utan också om uppgiften blir att söka passa in den polisiära indelningen i ett differentierat regionalt mönster. Det kan också befaras att ett genomförande av förslaget kan uppfattas som ytterligare ett led i den centralisering och uttunning av polisresurserna i glesbygderna och i den utglesning i servicenätet över huvud taget som påtalas i de i ärendet väckta motionerna. Beaktas bör vidare att enligt vad som numera upplysts en indragning av Svegs polisdistrikt inte för närvarande är aktuell. Jämtlands län kommer därför tills vidare att bestå av två polisdistrikt.

På anförda skäl avstyrker utskottet att riksdagen godkänner Kungl. Maj:ts förslag att Västernorrlands och Jämtlands län förenas till ett regionalt verksamhetsområde inom polisorganisationen. Därest riksdagen trots vad utskottet anförts skulle godkänna den föreslagna sammanföringen, har utskottet ingen erinran mot att länspolis chefsorganisationen för det nya verksamhetsområdet — som Kungl. Maj:t föreslagit — skall vara inordnad i länsstyrelsen i Härnösand. Utskottets ställningstagande i huvudfrågan innebär att utskottet tillstyrker bifall till motionerna 1973: 143 och 1973: 1081 samt till motionen 1973: 615 såvitt gäller den regionala polisverksamheten.

Vad härefter gäller föreliggande förslag beträffande polisdistriktsindelningen innebär dessa att riksdagen som sin mening skall ge till kända vissa uttalanden som görs i motionerna 1973: 268 (yrk. B delvis) och 1973: 615 (yrk. 2). I motionen 1973: 268 rör uttalandena polisdistriktens storlek och antal, och den meningsyttring som motionärerna vill ha sanktionerad går ut på att någon ytterligare centralisering och uttunning av polisresurserna i framför allt glesbygdsområden inte bör komma till stånd. I motionen 1973: 615 hemställs, såvitt nu är i fråga, att riksdagen skall ge till kända att förslag till ändringar av polisdistriktsindelningen bör underställas riksdagen för prövning med hänsynstagande även till medborgarservice och till den önskade sociala strukturen.

I anledning av önskemålet i motionen 1973: 268 vill utskottet återge vissa av riksdagen godkända uttalanden som utskottet gjorde i samband med prövningen av 1972 års reform rörande polisväsendet. Utskottet framhöll bl. a. som en viktig utgångspunkt 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. Med särskilt avseende på glesbygdsområden uttalades också att en ändrad distriktsindelning inte får leda till att allmänheten i vissa områden får

en sämre polisiär service och att distriktsindelningen inte får stå i strid med den lokaliseringpolitik som statsmakterna från sysselsättnings synpunkt eller av andra skäl söker främja. Utskottet framhöll vidare att frågan om en ändrad polisdistriktsindelning inte kunde bedömas uteslutande med utgångspunkt i önskemålet om en rationell polisverksamhet, utan rationaliseringsintresset måste vägas mot allmänna intressen av annan art. Mot denna bakgrund ansåg utskottet att personalförstärkningar borde övervägas som ett alternativ i varje särskilt fall då en distriktssammanslagning ifrågasattes. Vidare måste enligt vad utskottet uttalade stor hänsyn tas till praktiska lämplighets synpunkter, bl.a. av näringsgeografisk och kommunikationsmässig natur.

Vad sålunda anfördes äger alltjämt giltighet. Med hänsyn härtill saknas anledning för riksdagen till det tillkännagivande motionärerna önskar.

Även önskemål överensstämmande med det som nu framförs i motionen 1973: 615 och innebärande att förslag till ändringar i polisdistriktsindelningen bör underställas riksdagen prövades av 1972 års riksdag. Yrkandet ogillades av utskottet i dess av riksdagen godkända betänkande under åberopande av bl. a. att ett sådant underställningsförfarande skulle innebära en från administrativa utgångspunkter omständlig ordning och strida mot den praxis som tillämpats vid ändringar i den polisiära eller judiciella indelningen och i andra liknande sammanhang. Några omständigheter som bör föranleda ett annat ställningstagande i detta hänseende har inte förekommit. I enlighet härmed avstyrker utskottet bifall till motionen 1973: 615 i denna del. Anledning kan dock finnas att erinra om följande uttalande i samma betänkande:

Självfallet bör emellertid — — — 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 tväkan 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 övrigt ger föreliggande förslag icke anledning till något riksdagens uttalande.

Utskottet hemställer

- A. att riksdagen med bifall till motionerna 1973: 143 och 1973: 1081 samt motionen 1973: 615 i motsvarande del icke godkänner Kungl. Maj:ts i propositionen 1973: 1, bil. 4, framlagda förslag till ändringar inom den regionala polisverksamheten,

B. att riksdagen beträffande polisdistriktsindelningen avslår motionerna 1973: 615 och 1973: 268 i denna del.

Stockholm den 7 november 1973

På justitieutskottets vägnar
ASTRID KRISTENSSON

Närvarande: fru Kristensson (m), fröken Bergegren (s), herr Dockered (c), fröken Mattson (s), herrar Larfors (s), Nygren (s), Westberg i Ljusdal (fp), fru Hjelm-Wallén (s), herr Polstam (c), fru Bergander (s), herrar Måbrink (vpk), Petersson i Röstånga (fp), Wijkman (m), Alf Pettersson i Malmö (s) och Stjernström (c).

Reservation

vid *punkten A*

av fröken Bergegren (s), fröken Mattson (s), herrar Larfors (s), Nygren (s), fru Hjelm-Wallén (s), fru Bergander (s), och herr Alf Pettersson i Malmö (s), som beträffande *ändringar inom den regionala polisverksamheten* anser

dels att den del av utskottets yttrande som börjar på s. 3 med orden "Vad först" och slutar på s. 5 med orden "regionala polisverksamheten" bort ha följande lydelse:

Vad först gäller den regionala polisverksamheten bör erinras om att 1967 års polisutredning, vars förslag låg till grund för 1972 års reform, föreslog en genomgripande reform av den regionala polisorganisationen, innebärande att landet delades in i åtta polisregioner, vilka skulle omfatta i princip 3—4 län. Förslaget innebar vidare att länsstyrelsen inte längre skulle vara högsta polismyndighet i länet. I stället skulle regionala polisstyrelser inrättas. Utredningens förslag motiverades med att länen inte längre var lämpliga som verksamhetsområden för den regionala polisverksamheten, eftersom funktionerna genomgående är knutna till större områden än län. Utredningen framhöll därvid särskilt att det vid trafikövervakningen, som är en av de viktigaste operativa uppgifterna för de regionala polisorganen, visat sig nödvändigt att rikspolisstyrelsen i viss omfattning samordnade och planerade trafikövervakningsarbetet och därvid sammanförde länen i regioner som i stort sett motsvarar mititär- och civilområdena. Enligt utredningen var 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 ansåg utredningen, att det är av stor betydelse att det regionala polisorganet har en bärkraftig personalorganisation med

tillgång till polismän som är specialister inom olika grenar av polisverksamheten. Slutligen åberopade utredningen konsekvenserna av en nedskärning av antalet polisdistrikt till ca 90 distrikt. Efter en sådan reform motiverade de regionala uppgifterna enligt utredningens mening inte en organisation i nuvarande form.

Polisutredningens förslag bedömdes i den proposition som föregick 1972 års reform (prop. 1971: 173) av föredragande statsrådet vara väl ägnat att skapa goda förutsättningar för en effektiv och rationell regional polisverksamhet. Ett genomförande därav ansågs emellertid innebära risker för ett föregripande av statsmakternas ställningstagande till den regionala samhällsverksamhetens organisation och uppgifter över huvud taget. Frågorna härom var vid tiden för propositionens framläggande och är alltjämt föremål för en samlad bedömning inom den år 1970 tillsatta länsberedningen.

Med hänsyn till arbetet inom länsberedningen kom statsmakternas beslut 1972 att begränsas till att avse en partiell reform, inriktad på en breddning av den regionala polischefens verksamhetsområde i enlighet med vad inledningsvis anförts. Reformen borde enligt departementschefen ses som ett provisorium som dock skapade förutsättningar för att komma till rätta med en del av den regionala organisationens brister.

Vid riksdagsbehandlingen av förslaget underströks i justitiekommitténs av riksdagen godkända betänkande att reformen så till vida var en konsekvens av distriktsindelningsreformen att det i de län, som efter distriktssammanslagningar kommer att bestå av endast ett eller två polisdistrikt, inte rimligen kunde finnas utrymme för en regional organisation med huvuduppgift att inspektera och samordna verksamheten mellan distrikten. Reformen borde, främst med hänsyn till angelägenheten av att icke föregripa länsberedningens arbete, stanna vid sammanföringar av sådana län. Möjligen kunde, som departementschefen anförde, även län med tre distrikt komma i fråga. Skälen för sammanföring av sådana län med andra borde dock enligt utskottets mening vara mycket starka. Härutöver tillades, såvitt nu är av intresse, att ifrågasatta indelningsändringar på regionplanet borde underställas riksdagens prövning, så att dess ställningstagande till den regionala problematiken över huvud taget inte föregreps.

Jämtlands län består för närvarande av två polisdistrikt, efter stationeringsorterna i centralvaktområdena benämnda Svegs och Östersunds polisdistrikt. Med hänsyn härtill kan — i överensstämmelse med vad som från riksdagens sida uttalades föregående år — något utrymme rimligen inte finnas inom länet för en regional organisation med huvuduppgift att inspektera och samordna verksamheten mellan distrikten. Utskottet har också vid ett studiebesök kunnat konstatera att de brister, som enligt 1967 års polisutredning utmärker den regionala polis-

organisationen i stort, i stor utsträckning föreligger inom Jämtlands län. I föreliggande motioner och eljest i ärendet uttalade farhågor för att länsberedningens arbete kan försvåras eller föregripas är enligt utskottets mening betydligt överdrivna. Hänsyn till beredningens arbete har tagits genom statsmakternas beslut att inte lägga polisutredningens förslag till grund för en reform utan i stället tills vidare stanna för en provisorisk, mindre genomgripande lösning. Länsberedningen har också, enligt vad utskottet inhämtat, förklarat sig inte ha något att erinra mot den nu ifrågasatta sammanföringen. Hänsyn till kommande ställningstaganden till den regionala samhällsförvaltningens uppgifter och organisation kan sålunda inte rimligen åberopas mot förslaget genomförande.

Härutöver bör understrykas att Kungl. Maj:ts förslag inte, som antytts i föreliggande motioner, innebär någon försämring vad gäller den polisiära servicen eller polisens kontakter med allmänheten över huvud taget. Länspolis chefsorganisationen har visavi allmänheten inga uppgifter vilkas fullgörande påverkas av om den är inordnad i länsstyrelsen i det egna länet eller i länsstyrelsen i angränsande län. Lokala önskemål om bibehållen polisiär service, framför allt på övervakningssidan, har för Jämtlands läns vidkommande tillgodosetts genom Kungl. Maj:ts ställningstagande att indragning av Svegs polisdistrikt f. n. inte är aktuell.

På anförda skäl tillstyrker utskottet — till fullföljande av 1972 års beslut — förslaget om en sammanföring av Jämtlands och Västernorrlands län till ett regionalt verksamhetsområde inom polisorganisationen. Länspolis chefsorganisationen för det nya verksamhetsområdet bör som Kungl. Maj:t föreslagit vara inordnad i länsstyrelsen i Härnösand. Erforderliga ändringar av organisatoriskt och annat slag i länsstyrelseorganisationen har övervägts av civilutskottet.

Utskottets ställningstagande innebär att utskottet avstyrker bifall till motionerna 1973: 143 och 1973: 1081 samt motionen 1973: 615 såvitt gäller den regionala polisverksamheten.

dels att utskottets hemställan under A bort ha följande lydelse:

- A. att riksdagen med avslag på motionerna 1973: 143 och 1973: 1081 samt motionen 1973: 615 i motsvarande del tillstyrker godkännande av Kungl. Maj:ts i propositionen 1973: 1, bil. 4, framlagda förslag till ändring inom den regionala polisverksamheten.

