

Sammanfattning

I betänkandet behandlar utskottet ett regeringsförslag om ändringar i polisens styrsystem jämte motioner.

Med anledning av ett motionsyrkande föreslår utskottet ett tillkännagivande om att regeringen till ordförande i en polisstyrelse bör utse en person med bred politisk förankring i polismyndighetens område.

Övriga motionsyrkanden avstyrks.

Till betänkandet har fogats fyra reservationer.

Propositionen

I budgetpropositionen för 1999 (prop. 1998/99:1) utgiftsområde 4 Rättsväsendet har regeringen bl.a. föreslagit att riksdagen antar regeringens förslag till

1. lag om ändring i lagen (1932:242) om skyldighet i vissa fall att tillhandahålla förnödenheter m.m. för ordningsmaktens behov,
2. lag om ändring i lagen (1980:578) om ordningsvakter,
3. lag om ändring i polislagen (1984:387),
4. lag om ändring i räddningstjänstlagen (1986:1102).

Lagförslagen har fogats till betänkandet, se *bilaga*.

Motionerna

1998/99:Ju213 av Anita Johansson m.fl. (s) vari yrkas att riksdagen som sin mening ger regeringen till känna vad i motionen anförts om en förtroendevald ordförande i polisstyrelsen.

1998/99:Ju508 av Alice Åström m.fl. (v) vari yrkas

4. att riksdagen som sin mening ger regeringen till känna vad i motionen anförts om en oberoende instans vid utredningar av klagomål mot polisen.

1998/99:Ju911 av Siw Persson m.fl. (fp) vari yrkas

5. att riksdagen som sin mening ger regeringen till känna vad i motionen anförts om mindre byråkrati, tydliga mål, ledarskapet och ledningsfunktionen inom polisen.

1998/99:Ju918 av Marianne Samuelsson m.fl. (mp) vari yrkas

2. att riksdagen hos regeringen begär förslag till sådan ändring i gällande bestämmelser att alla riksdagspartier skall finnas representerade i Rikspolisstyrelsen,

3. att riksdagen hos regeringen begär förslag till sådan ändring i gällande bestämmelser att samtliga politiska partier i kommun- och landstingsfullmäktige skall finnas representerade i polisstyrelser,

19. att riksdagen hos regeringen begär en utredning om hur en oberoende tillsyn av polismyndigheternas verksamhet bör utformas innan en ändring i polislagen godtas,

20. att riksdagen hos regeringen begär förslag till sådan ändring i polislagen att det inrättas polisenämnder i polisdistrikt som delats in i polisområden.

Propositionens huvudsakliga innehåll, m.m.

I propositionen föreslår regeringen att polisstyrelsen skall vara styrelse för en polismyndighet och att länsstyrelsens ansvar för polisverksamheten i länet skall upphöra. Varje län skall utgöra ett polisdistrikt. Länsstyrelsens del av tillsynsansvaret för polisen skall också upphöra, och Rikspolisstyrelsen skall ensam ha ansvaret för tillsynen av polisverksamheten.

Polisstyrelsens sammansättning skall ändras, och ledamöterna i polisstyrelsen skall utses av regeringen.

Polisenämnder skall kunna inrättas även i fortsättningen. Nämndens sammansättning skall dock ändras.

Rikspolisstyrelsen bör få till uppgift att utveckla och precisera statsmakternas mål för polisverksamheten. Rikspolisstyrelsen bör också medges en utökad föreskriftsrätt.

Till grund för regeringens förslag ligger Polisledningskommitténs betänkande Styrningen av polisen (SOU 1998:74). I betänkandet läggs fram förslag om ändringar i polisväsendets styrsystem. Betänkandet har remissbehandlats.

Utskottet

Styrelsen för en polismyndighet

Polisen styrs i dag av många skilda organ bestående av lekmän. Under riksdagen och regeringen finns på det centrala planet Rikspolisstyrelsens styrelse och på det regionala länsstyrelsens styrelse. Varje polismyndighet leds av en särskild polisstyrelse som består av förtroendevalda ledamöter samt myndighetschefen och dennes ställföreträdare. Under polisstyrelsen finns i vissa fall polisenämnder och ibland även närpolisråd.

Såväl arbets- som ansvarsfördelningen mellan de olika organen är i flera avseenden otydlig.

Sedan den 1 juni 1998 sammanfaller polisdistrikten med länen, och det finns numera alltså endast 21 polisdistrikt i landet. I varje polisdistrikt finns en polismyndighet som ansvarar för polisverksamheten inom distriktet. Styrningen av polisen har emellertid inte förändrats i takt med denna utveckling vilket innebär att det för en polismyndighet i dag finns två styrelser, länssty-

relsens styrelse och polisstyrelsen, med i princip samma kompetensområde. Ansvarsfördelningen mellan dessa båda styrelser är oklar och varierar mellan länen.

I propositionen föreslår regeringen att det av 4 § polislagen skall framgå att varje län utgör ett polisdistrikt. Vidare föreslår regeringen att polismyndigheten bör ledas av endast en styrelse – polisstyrelsen – och att länsstyrelsens ansvar för polisverksamheten i länet skall upphöra. Till följd härav föreslås att 6 § polislagen skall upphöra att gälla.

Utskottet delar regeringens uppfattning. Mot bakgrund av den samordnande funktion som länsstyrelsen har i länet vill utskottet i likhet med regeringen dock betona vikten av att polismyndigheten åläggs att fortlöpande hålla länsstyrelsen underrättad om omständigheter av väsentlig betydelse för länsstyrelsens verksamhet.

I motion Ju911 (fp) anförs att ledningsfunktionen inom polisen bör förenklas bl.a. genom att slopa länsstyrelsens ansvar för polisverksamheten. Motionen i denna del får anses vara tillgodosedd.

Polisstyrelsens sammansättning

Polisstyrelsen består i dag av länspolisvärdmästaren, i förekommande fall av biträdande länspolisvärdmästaren, och av det antal valda ledamöter, lägst sex, som länsstyrelsen bestämmer. Styrelsens ledamöter, utom länspolisvärdmästaren och biträdande länspolisvärdmästaren, väljs av kommunfullmäktige, om polisdistriktet omfattar endast en kommun, och annars av landstingsfullmäktige. Antalet valda ledamöter i polisstyrelserna varierar kraftigt.

Utskottet konstaterar först att ledamöterna i polisstyrelsen företräder och ansvarar för en statlig verksamhet men alltså utses av organ som inte är statliga. Detta förhållande kan skapa oklarheter kring det uppdrag ledamöterna har. Regeringen utser normalt sett ledamöter i statliga styrelser. Som regeringen föreslagit bör detta gälla också i fråga om ledamöter i polisstyrelsen.

I motion Ju918 (mp) anförs att samtliga politiska partier i kommun- och landstingsfullmäktige bör finnas representerade i polisstyrelsen.

Utskottet delar för sin del regeringens uppfattning om att ledamöterna bör ha en lokal förankring och att sammansättningen i huvudsak bör motsvara de politiska styrkeförhållandena i myndighetens område. Mot bakgrund av att polisstyrelsen är styrelse för en statlig myndighet bör enligt utskottets mening sammansättningen spegla de politiska styrkeförhållandena i myndighetens område i riksdagsvalet och inte resultatet av val till kommun- och landstingsfullmäktige. Bifall till motion Ju918 avstyrks i denna del.

Till ledamöter i en särskild polisstyrelse bör enligt utskottets mening också i högre utsträckning kunna utses personer med särskilt intresse för polisverksamheten eller kunskaper som kan vara till nytta för denna.

Eftersom polisdistrikten skiljer sig åt i många avseenden, bl.a. storleksmässigt, bör antalet ledamöter kunna variera mellan de skilda polisstyrelserna. Utskottet delar sålunda regeringens uppfattning att antalet ledamöter inte bör lagregleras.

I motion Ju918 (mp) yrkas även att samtliga riksdagspartier skall finnas representerade i Rikspolisstyrelsens styrelse.

Rikspolisstyrelsens styrelse består för närvarande av åtta personer. Förutom rikspolischefen och chefen för Säkerhetspolisen ingår sex förtroendevalda personer. Ledamöterna utses av regeringen. Rikspolischefen är styrelsens ordförande. Frågan om sammansättningen av Rikspolisstyrelsens styrelse behandlas inte i propositionen. Något annat beredningsunderlag föreligger inte heller.

Utskottet anser inte att det nu finns skäl att uttala sig om sammansättningen av Rikspolisstyrelsens styrelse och avstyrker bifall till motion Ju918 i nu aktuell del.

Polisstyrelsens ordförande

De i dag valda ledamöterna i polisstyrelsen utser bland sig en ordförande. Polisledningskommittén har övervägt om landshövdingen, en förtroendevald person eller länspolismästaren bör vara ordförande i styrelsen då ledamöterna utses av regeringen. Kommittén har föreslagit att polisstyrelsens ordförande skall vara en förtroendevald person. Under remissförfarandet har flertalet av de remissinstanser som yttrat sig i ordförandefrågan instämt i förslaget eller lämnat det utan erinran. Vissa instanser har emellertid förordat att landshövdingen skall utses till ordförande i polisstyrelsen.

Regeringen anför i propositionen att det finns anledning att under den fortsatta beredningen noga överväga de synpunkter som har framförts i remissvaren på denna punkt. I dessa överväganden bör enligt regeringen också landshövdingens roll i den regionala samordningen beaktas. Regeringen anför att den kommer att ta ställning i frågan om ordförandeskapet i polisstyrelsen under hösten.

I motion Ju213 (s) anser motionärerna att polisstyrelsens ordförande bör vara förtroendevald. Härigenom skulle gränsdragningen mot länsstyrelsen bli tydligare. Eftersom polismyndighetens chef också skall ingå som ledamot i polisstyrelsen skulle förtroendemannainflytandet försvagas om ytterligare en myndighetschef – landshövdingen – ingick i styrelsen och dessutom var ordförande.

Såvitt gäller frågan om polisstyrelsens ordförande finns det enligt utskottets mening inte någon anledning att frånga den nu gällande ordningen att länspolismästaren inte skall vara ordförande i polisstyrelsen. Utskottet anser att valet i stället bör stå mellan landshövdingen eller en förtroendevald person som ordförande.

Den samordnande funktion och det breda kontaktnät som landshövdingen har inom och utom länet kan tala för att han eller hon bör vara ordförande i polisstyrelsen. Landshövdingen har vidare en central roll i den regionala samordningen. Genom att utse landshövdingen skulle också markeras att polisstyrelsen är en statlig styrelse.

Det kan enligt utskottets mening dock ifrågasättas om landshövdingens uppgifter i dessa avseenden är av avgörande betydelse vid valet av ordförande i polisstyrelsen. Om styrelsens ordförande i stället, som förordas i Polisledningskommitténs betänkande, är en förtroendevald person blir över-

flyttningen av det ansvar som länsstyrelsens styrelse har för polisfrågor till polisstyrelsen mer konsekvent genomförd än om landshövdingen är ordförande. Genom att utse en förtroendevald person till ordförande skulle också ett större lekmannainflytande medges än om landshövdingen är styrelsens ordförande.

Utskottet, som instämmer i syftet med motion Ju213, vill för sin del understryka vikten av lekmannainflytandet i polisstyrelserna. Enligt utskottets mening kan behovet av information och samråd med länsstyrelsen tillgodoses genom att polismyndigheten åläggs att fortlöpande hålla länsstyrelsen underrättad om omständigheter av väsentlig betydelse för länsstyrelsens verksamhet. Regeringen bör alltså till ordförande i polisstyrelsen utse en person med bred politisk förankring i polismyndighetens område. Vad utskottet nu anfört med anledning av motion Ju213 bör riksdagen som sin mening ge regeringen till känna.

Polisnämnder

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

Regeringen anser i propositionen att det även fortsättningsvis bör finnas möjlighet att inrätta polisnämnder men att det finns anledning att göra vissa förändringar i nämndens sammansättning.

Utskottet delar regeringens uppfattning. I likhet med regeringen anser utskottet vidare att polisnämnder endast bör kunna inrättas i polisdistrikt som delats in i polisområden men inte att det, som föreslås i motion Ju918 (mp), skall vara obligatoriskt. Motion Ju918 i nu behandlad del avstyrks.

Tillsynen över polisverksamheten

Regeringen föreslår att länsstyrelsens tillsynsansvar för polisen skall upphöra och att Rikspolisstyrelsen ensam skall ha ansvaret för tillsynen av polisverksamheten.

I motion Ju918 (mp) anförs att frågan om hur en oberoende tillsyn av polismyndigheternas verksamhet kan utformas bör utredas.

Av propositionen framgår att länsstyrelsernas tillsynsverksamhet över polisen, med undantag för Stockholm, har haft en mycket liten omfattning. Förslaget att slopa länsstyrelsens tillsynsansvar skulle således knappast innebära att tillsynen över polisen skulle minska.

Det finns dessutom en rad utomstående myndigheter – JO, JK, Riksdagens revisorer, Riksrevisionsverket och Datainspektionen – som utövar tillsyn över polisen.

Mot bakgrund av det sagda ställer sig utskottet bakom förslaget om hur tillsynen över polisen bör organiseras. Om Rikspolisstyrelsen får det huvudsakliga ansvaret för den löpande tillsynen bör en effektiv verksamhet med hög kvalitet och nationell överblick kunna upprätthållas. Utskottet avstyrker bifall till motion Ju918 i nu behandlad del.

I motion Ju508 (v) anförs att någon annan instans än polisen bör utreda de brott som poliser misstänks för.

Utskottet behandlade frågan om interna utredningar inom polisväsendet och ett motionsyrkande likalydande med det nu aktuella i februari i år. Då konstaterades att frågan om att lägga utredningar om anmälningar mot poliser på något annat organ än polis och åklagare då nyligen varit föremål för översyn och att beredningsarbetet pågick inom Riksåklagaren och Rikspolisstyrelsen. För en närmare redogörelse hänvisas till utskottets betänkande 1997/98:JuU18 s. 4 f.

Enligt vad utskottet nu inhämtat verkar Rikspolisstyrelsen och Riksåklagaren för en regionalisering av den interna brottsutredningsverksamheten.

Utskottet konstaterar återigen att frågan om interna utredningar nyligen varit föremål för översyn. Enligt utskottets uppfattning finns det inte nu anledning att hos regeringen begära att någon från polis och åklagare fristående instans skall överta detta utredningsansvar. Bifall till motion Ju508 i denna del avstyrks.

Propositionen i övrigt

I övrigt har utskottet ingenting att anföra med anledning av propositionen.

Hemställan

Utskottet hemställer

1. beträffande *indelning i polisdistrikt*

att riksdagen antar regeringens förslag till lag om ändring i polislagen (1984:387) såvitt avser 4 och 6 §§,

2. beträffande *styrelsen för en polismyndighet*

att riksdagen avslår motion 1998/99:Ju911 yrkande 5,

3. beträffande *polisstyrelsens sammansättning, m.m.*

att riksdagen dels med avslag på motion 1998/99:Ju918 yrkande 3 antar det i moment 1 nämnda lagförslaget såvitt avser 5 §, dels avslår motion 1998/99:Ju918 yrkande 2,

res. 1 (mp)

4. beträffande *polisstyrelsens ordförande*

att riksdagen med anledning av motion 1998/99:Ju213 som sin mening ger regeringen till känna vad utskottet anfört,

5. beträffande *polisnämnder*

att riksdagen med avslag på motion 1998/99:Ju918 yrkande 20 antar det i moment 1 nämnda lagförslaget såvitt avser 5 a §,

res. 2 (mp)

6. beträffande *tillsynen över polisverksamheten*

att riksdagen avslår motion 1998/99:Ju918 yrkande 19,

res. 3 (mp)

7. beträffande *interna utredningar inom polisväsendet*

att riksdagen avslår motion 1998/99:Ju508 yrkande 4,

res. 4 (v, mp)

8. beträffande *övriga lagförslag*

att riksdagen antar regeringens förslag till

- a) lag om ändring i polislagen (1984:387) i den mån det inte omfattas av utskottets hemställan ovan,
- b) lag om ändring i lagen (1932:242) om skyldighet i vissa fall att tillhandahålla förnödenheter m.m. för ordningsmaktens behov,
- c) lag om ändring i lagen (1980:578) om ordningsvakter,
- d) lag om ändring i räddningstjänstlagen (1986:1102).

Stockholm den 17 november 1998

På justitieutskottets vägnar

Gun Hellsvik

I beslutet har deltagit: Gun Hellsvik (m), Märta Johansson (s), Margareta Sandgren (s), Anders G Högmark (m), Ann-Marie Fagerström (s), Maud Ekendahl (m), Helena Frisk (s), Morgan Johansson (s), Yvonne Oscarsson (v), Ragnwi Marcelind (kd), Jeppe Johnsson (m), Kia Andreasson (mp), Gunnel Wallin (c), Siw Persson (fp), Göran Norlander (s) och Sven-Erik Sjöstrand (v).

Reservationer

1. Polisstyrelsens sammansättning, m.m. (mom. 3)

Kia Andreasson (mp) anför:

Polisen intar en särställning i samhället. Detta beror inte enbart på polisens befogenhet att utöva tvång utan än mer på att polisens verksamhet berör i stort sett alla samhällsområden. Mot den bakgrunden anser jag att samtliga politiska partier som är representerade i kommun- och landstingsfullmäktige respektive i riksdagen också skall vara företrädare i polisstyrelsen och i Rikspolisstyrelsen. Detta bör beaktas av regeringen när ledamöter i polisstyrelser och Rikspolisstyrelsens styrelse utses. Vad jag nu anför bör riksdagen som sin mening ge regeringen till känna.

Jag anser att utskottets hemställan under moment 3 bort ha följande lydelse:

3. beträffande *polisstyrelsens sammansättning, m.m.*

att riksdagen *dels* antar regeringens förslag till det i moment 1 nämnda lagförslaget såvitt avser 5 §, *dels* med anledning av motion 1998/99:Ju918 yrkandena 2 och 3 som sin mening ger regeringen till känna vad som anförts i reservation 1.

2. Polisnämnder (mom. 5)

Kia Andreasson (mp) anför:

En majoritet i utskottet föreslår att det bör finnas möjlighet att inrätta polisnämnder också i fortsättningen och att nämnderna endast inrättas i polisdistrikt som indelats i polisområden. Enligt min mening *skall* polisnämnder inrättas i polisdistrikt som delats in i polisområden. Sådana nämnder har ett stort demokratiskt värde och garanterar medborgerlig insyn i och påverkan på verksamheten. Vidare anser jag att polisnämnden bör få en annan sammansättning samt erhålla vissa beslutsbefogenheter såvitt avser dess område. Det får ankomma på regeringen att närmare utforma den lagstiftning som krävs och därefter återkomma till riksdagen med förslag. I avvaktan härpå får regeringsförslaget godtas.

Jag anser att utskottets hemställan under moment 5 bort ha följande lydelse:

5. beträffande *polisnämnder*
att riksdagen *dels* antar regeringens förslag till det i moment 1 nämnda lagförslaget såvitt avser 5 a §, *dels* med anledning av motion 1998/99:Ju918 yrkande 20 som sin mening ger regeringen till känna vad som anförts i reservation 2.

3. Tillsynen över polisverksamheten (mom. 6)

Kia Andreasson (mp) anför:

Jag anser att tillsynen över polisverksamheten till viss del bör åläggas Rikspolisstyrelsen men att det är viktigt att den externa tillsynen av polisens verksamhet dessutom förstärks. Tillsynen måste också ske av utomstående sakkunskap som står fri i förhållande till den verksamhet som skall granskas. Det räcker inte med den tillsyn som bedrivs av t.ex. JO och JK. Regeringen bör därför utreda hur tillsynen av polisväsendets verksamhet bör utformas. Detta bör riksdagen som sin mening ge regeringen till känna.

Jag anser att utskottets hemställan under moment 6 bort ha följande lydelse:

6. beträffande *tillsynen över polisverksamheten*
att riksdagen med anledning av motion 1998/99:Ju918 yrkande 19 som sin mening ger regeringen till känna vad som anförts i reservation 3.

4. Interna utredningar inom polisväsendet (mom. 7)

Yvonne Oscarsson (v), Sven-Erik Sjöstrand (v) och Kia Andreasson (mp) anför:

Vi anser att en ny ordning bör införas för interna utredningar inom polisväsendet. Utgångspunkten måste vara att brottsmisstankar mot poliser inte skall utredas av polis eller åklagare. Det får ankomma på regeringen att vidta nödvändiga åtgärder så att detta kommer till utförande. Vad vi med anledning av motion Ju508 nu anført bör riksdagen som sin mening ge regeringen till känna.

Vi anser att utskottets hemställan under moment 7 bort ha följande lydelse:

7. beträffande *interna utredningar inom polisväsendet*
att riksdagen med anledning av motion 1998/99:Ju508 yrkande 4 som
sin mening ger regeringen till känna vad som anförts i reservation 4.

Regeringens lagförslag

Regeringen har följande förslag till lagtext.

1998/99:JuU5
Bilaga

Härigenom föreskrivs att 5 § lagen (1980:578) om ordningsvakter skall ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

5 §¹

En ordningsvakt förordnas av rikspolisstyrelsen om tjänstgöringsområdet berör flera län, av länsstyrelsen om det berör flera polisdistrikt inom länet och i övriga fall av polismyndigheten. Förordnandet meddelas för viss tid, högst tre år.

En ordningsvakt förordnas av Rikspolisstyrelsen om tjänstgöringsområdet berör flera polisdistrikt och i övriga fall av polismyndigheten. Förordnandet meddelas för viss tid, högst tre år.

I förordnandet skall anges för vilken verksamhet och inom vilket område det gäller. Meddelas förordnandet med stöd av 3 §, skall det också innehålla uppgift om tjänstgöringsställe.

Denna lag träder i kraft den 1 januari 1999.

¹ Senaste lydelse 1989:150.

Sammanfattning.....	1
Propositionen.....	1
Motionerna	1
Propositionens huvudsakliga innehåll, m.m.	2
Utskottet	2
Styrelsen för en polismyndighet	2
Polisstyrelsens sammansättning	3
Polisstyrelsens ordförande	4
Polisnämnder	5
Tillsynen över polisverksamheten.....	5
Propositionen i övrigt.....	6
Hemställan	6
Reservationer	7
1. Polisstyrelsens sammansättning, m.m. (mom. 3)	7
2. Polisnämnder (mom. 5).....	8
3. Tillsynen över polisverksamheten (mom. 6).....	8
4. Interna utredningar inom polisväsendet (mom. 7)	8
Bilaga:	
Regeringens lagförslag.....	10