

Regeringens proposition

1980/81:13

om polisens uppgifter, utbildning och organisation m.m.;

beslutad den 21 augusti 1980.

Regeringen föreslår riksdagen att antaga de förslag som har upptagits i bifogade utdrag av regeringsprotokoll.

På regeringens vägnar

OLA ULLSTEN

HÅKAN WINBERG

Propositionens huvudsakliga innehåll

I propositionen föreslås allmänna riktlinjer för en reform av polisväsendet.

Inom ramen för en helhetssyn på polisens huvuduppgift att upprätthålla allmän ordning och säkerhet skall en starkare betoning av de egentliga polisuppgifterna eftersträvas. Den hjälpande verksamheten blir en självständig polisuppgift vid sidan av uppgifterna att förebygga och beivra brott.

För att möjliggöra en snabb och smidig anpassning av polisens verksamhetsinriktning och organisation till regionala och lokala förhållanden föreslås en decentralisering av olika funktioner inom polisväsendet. Bl.a. innebär förslaget att den nuvarande centralt beslutade tjänstefördelningen löses upp till förmån för ett ökat regionalt och lokalt inflytande. De regionala och lokala styrelserna får ökat ansvar när det gäller att genomföra statsmakternas beslut och i övrigt utforma verksamheten och organisationen efter uppkommande behov.

Medborgarinflytandet över polisväsendet stärks ytterligare genom att de politiskt valda polisstyrelserna får ett bredare ansvarsområde. Endast frågor som gäller polisledning i särskilt fall läggs utanför styrelsernas kompetensområde.

Genom en särskild lag får kommunerna rätt att utse medborgarvittnen för insyn i den lokala polisverksamheten. Medborgarvittnena skall bl.a. kunna vara med vid förhör och när frihetsberövade personer förs in till polisstationerna.

Den regionala polisorganisationen behåller sin anknytning till läns-

styrelserna. Länspolischeferna förblir tjänstemän i länsstyrelserna och deras ställning inom länsstyrelseorganisationen förstärks. Deras verksamhet inriktas i högre grad än f.n. på planering, samordning och tillsyn av polisverksamheten inom länen samt på samverkan mellan länen liksom på särskilda funktioner såsom beredskapsplanering och säkerhetstjänst. Den direkta ledningen av polispersonal som är avsedd för mer än ett distrikt skall i princip vara förlagd till det lokala planet. Såvitt gäller trafikarbetet förutsätts dock ytterligare utredning. För Stockholms län föreslås en särskild lösning som innebär att länspolischefen förenar denna befattning med tjänsten som polismästare i Stockholms polisdistrikt.

Bekämpandet av narkotikabrottsligheten och den organiserade och den ekonomiska brottsligheten ges fortsatt hög prioritet. Den brottsförebyggande verksamheten betonas liksom arbetet med att analysera och planera polisverksamheten på skilda nivåer.

I fråga om villkoren för antagning till polisyrket föreslås vissa ändringar som bl.a. innebär att värnpliktskravet för manlig sökande utgår och en del andra krav mjukas upp. Arbetslivserfarenhet tilläggs ökad betydelse vid meritvärderingen.

Ingripande ändringar föreslås i fråga om polisutbildningen. Den grundläggande polisutbildningen förändras till en sammanhållen utbildningsgång med praktik såväl i polisdistrikt som vid andra samhällsorgan, t.ex. inom socialtjänsten. Utbildningen ges en mera högskoleinriktad prägel med ett ökat inslag av psykologi och samhällsorienterande ämnen.

De grundläggande bestämmelserna om polisens uppgifter, organisation och befogenheter föreslås samlade i en särskild polislag. Utformandet av polislagen liksom det praktiska genomförandet av reformen i övrigt anförtros åt en särskild polisberedning. För reformarbetet skall gälla den nuvarande ekonomiska ramen för polisväsendet.

Lagen om medborgarvittnen föreslås träda i kraft den 1 januari 1981. Reformarbetet i övrigt bör inriktas på ett genomförande budgetåret 1983/84.

Förslag till

Lag om medborgarvittnen

Härigenom föreskrivs följande.

1 § För att tillgodose allmänhetens intresse av insyn i polisverksamheten får en kommun utse trovärdiga personer att som medborgarvittnen följa polisens arbete inom det polisdistrikt till vilket kommunen hör.

2 § Medborgarvittnen väljs av kommunfullmäktige till det antal och för den tid som fullmäktige bestämmer.

Valet skall vara proportionellt, om det begärs av minst så många ledamöter som motsvarar den kvot, vilken erhålls om antalet närvarande ledamöter delas med det antal personer som valet avser, ökat med 1. Om kvoten är ett brutet tal, skall den avrundas till närmast högre hela tal. Om förfarandet vid sådant proportionellt val finns bestämmelser i lagen (1955:138) om proportionellt valsätt vid val inom landsting, kommunfullmäktige m.m.

3 § Valbar till medborgarvittne är var och en som är myndig och kyrkobokförd inom kommunen. Den som inte är svensk medborgare är dock valbar endast om han sedan tre år är kyrkobokförd i Sverige. Den som är anställd inom polisväsendet får inte väljas till medborgarvittne.

Om ett medborgarvittne upphör att vara valbar, förfaller uppdraget genast.

4 § Bestämmelser om medborgarvittnenas tjänstgöring meddelas av kommunen efter samråd med polisstyrelsen. Har en annan kommun inom polisdistriktet utsett medborgarvittnen, skall samråd ske även med denna.

5 § Har medborgarvittnen utsetts skall polisen i enlighet med vad kommunen har bestämt bereda dem tillfälle att närvara när polisverksamhet utövas. Vad som har sagts nu gäller dock inte om av särskilda skäl hinder möter med hänsyn till

1. rikets säkerhet,
2. allmän ordning och säkerhet,
3. vittnets eller annan enskilds säkerhet till liv eller hälsa,
4. polisens uppgift att förebygga eller beivra brott.

Det gäller inte heller om vittnets närvaro skulle vara oförenlig med en bestämmelse i lag eller annan författning.

6 § Ett medborgarvittne får inte obehörigen röja eller utnyttja vad han som medborgarvittne har fått veta om enskildas personliga eller ekonomiska förhållanden eller förhållanden av betydelse för rikets säkerhet eller för polisens verksamhet för att förebygga, uppdaga, utreda eller beivra brott.

Denna lag träder i kraft den 1 januari 1981.

JUSTITIEDEPARTEMENTET

Utdrag
PROTOKOLL
vid regeringssammanträde
1980-08-21

Närvarande: statsråden Ullsten, ordförande, Bohman, Wikström, Friggebo, Åsling, Söder, Krönmark, Burenstam-Linder, Johansson, Wirtén, Boo, Winberg, Adelsohn, Danell, Petri, Eliasson

Föredragande: statsrådet Winberg

Proposition om polisens uppgifter, utbildning och organisation m.m.

1 Inledning

Det svenska polisväsendet förstatligades den 1 januari 1965 som resultatet av ett långvarigt och omfattande utredningsarbete. I samband med förstatligandet ändrades organisationen genomgripande. Huvudsyftet var att skapa en effektiv och smidig polisorganisation.

Vid förstatligandet underströks att de olika organisationsfrågorna måste ägnas fortlöpande uppmärksamhet samt att polisens uppgifter och organisation måste anpassas till förändringar i samhällsbilden. Enligt regeringens bemyndigande den 26 juni 1975 tillkallade dåvarande chefen för justitiedepartementet sakkunniga för en granskning med detta syfte. De sakkunniga fick till uppdrag att pröva om de riktlinjer för polisens verksamhet som lades fast i anslutning till förstatligandet svarar mot de krav som nu måste ställas. I uppdraget ingick vidare att undersöka om polisverksamheten är rätt avvägd och organiserad inom ramen för nuvarande resurser samt att se över bl.a. polisens rekrytering och utbildning.

De sakkunniga, som antog benämningen 1975 års polisutredning, avlämnade i februari 1979 sitt principbetänkande (SOU 1979:6) *Polisen*.¹ Betänkandet omfattar principiella överväganden rörande de olika frågor som har ingått i utredningsuppdraget. En sammanfattning av betän-

¹ Vid betänkandets avlämnande ingick i utredningen statssekreteraren Henry Montgomery, ordförande, borgarrådet Lennart Blom, ledamoten av riksdagen ombudsmannen Bengt Gustavsson, ledamoten av riksdagen redaktören Arne Nygren, ledamoten av riksdagen folkskolläraren Hans Petersson i Röstånga, ledamoten av riksdagen poliskommissarien Åke Polstam samt borgarrådet Ingrid Segerström.

kandet bör fogas till protokollet i detta ärende som *bilaga 1*. Beträffande särskilda yttranden som har avgetts av ledamöter och experter i utredningen hänvisas till betänkandet.

Betänkandet har remissbehandlats. En inom justitiedepartementet upprättad sammanställning över remissinstanser och remissyttranden bör fogas till protokollet som *bilaga 2*.

Vissa frågor som har avseende på polisens ställning i krig har senare redovisats i utredningens slutbetänkande (SOU 1979:75) Polisen i totalförsvaret. Även detta betänkande har remissbehandlats men kräver vissa ytterligare överväganden. I detta sammanhang tar jag därför endast upp sådana frågor om polisens uppgifter, organisation m.m. som har behandlats i principbetänkandet.

Av förslagen i det följande kan en del genomföras utan ytterligare utredning. I betydande hänseenden förutsätter emellertid ett genomförande av förslagen ytterligare organisations- och planläggningsarbete. Min avsikt är att, om riksdagen godtar de riktlinjer som jag här förordar, begära regeringens bemyndigande att tillkalla en till justitiedepartementet knuten polisberedning för det fortsatta arbetet.

2 Föredragandens överväganden

2.1 Allmänna utgångspunkter

2.1.1 Bakgrund

Polisutredningen har gjort en bred kartläggning av polisverksamheten och i enlighet med sina direktiv granskat de riktlinjer som lades fast i anslutning till förstatligandet mot dagens krav på polisväsendet. Utredningen har vidare undersökt om polisverksamheten är rätt avvägd och organiserad inom ramen för nuvarande resurser. Även polisens rekrytering och utbildning har setts över liksom flera andra frågor som avser polisväsendet.

Utredningens överväganden och förslag har fått ett positivt mottagande av remissinstanserna, även om det på en del punkter förekommer kritik. Remissinstanserna är ense om att det är för polisväsendets framtid mycket betydelsefulla frågor som utredningen har tagit upp. De allra flesta remissinstanserna anser också betänkandet väl ägnat att ligga till grund för ett principiellt ställningstagande.

Även jag finner att betänkandet i förening med remissyttrandena utgör en god grund för ett principbeslut. I de följande avsnitten kommer jag att i huvudsaklig överensstämmelse med betänkandets disposition redovisa polisutredningens förslag, remissutfallet och mina egna ställningstaganden i olika frågor. Dessförinnan finns det emellertid skäl att

översiktligt redogöra för de överväganden som låg till grund för förstatligandet och den utveckling som har skett under de femton år som därefter har förflutit. I anslutning härtill skall jag också redovisa polisutredningens bedömning av utvecklingstendenserna och de krav på förändringar som dessa kan ställa på polisverksamheten i stort.

Ett viktigt skäl till 1965 års förstatligande och omorganisation av polisväsendet var att den tidigare indelningen i polisdistrikt inte ansågs ändamålsenlig. Den strukturomvandling som samhället hade genomgått sedan mellankrigstiden med omfattande befolkningsomflyttningar och fortgående urbanisering ställde polisverksamheten inför helt andra problem än tidigare. Genom kommunikationernas utveckling hade isoleringen mellan olika orter brutits och befolkningens men även brottslighetens rörlighet ökat. Särskilt den ökade trafiken hade medfört mera arbete för polisen. Polisdistrikten bedömdes i allmänhet vara för små för att kunna skapa effektivt arbetande poliskårer. Man ville därför radikalt ändra polisens arbetsmetoder för att få till stånd ett bättre polisskydd både på landsbygden och i städerna. Polisdistrikten borde få ett verksamhetsområde som bar en tillräckligt stor personalstyrka för att dels hålla personal i aktiv tjänst inom området dygnet runt, dels åstadkomma en viss arbetsspecialisering, främst inom den brottsutredande verksamheten. Polisdistriktens antal minskades till följd härav från 554 till 119.

Vid förstatligandet inrättades kommunala polisenämnder med rådgivande funktion för att bevara kontakten mellan polisorganisationen och kommunerna, vilka tidigare var huvudmän för polisväsendet.

På det regionala planet behöll länsstyrelsen sin funktion som högsta polismyndighet i länet. För att få till stånd en effektiv polisledning på länsplanet inrättades särskilda tjänster som länspolischef vid alla länsstyrelser utom den i Gotlands län. Det ansågs angeläget att länspolischefen fick en stark och auktoritativ ställning. Han borde därför regelmässigt ha handlings- och beslutanderätt i fråga om den operativa verksamheten i länet. I vissa utomordentliga situationer borde dock landshövdingen kunna ta över ansvaret för och ledningen av verksamheten. Med hänsyn till de speciella förhållandena i storstäderna tillades polismästarna i Stockholm, Göteborg och Malmö den funktion som i övrigt tillkom länspolischeferna. Länspolischeferna fick alltså inga ledningsfunktioner i förhållande till polisväsendet inom de tre största städerna.

Åtskilliga brister i den tidigare organisationen ansågs kunna hänföras till att man saknade ett centralt organ, som fortlöpande kunde meddela råd och anvisningar om hur polistjänsten skulle utövas och från rikssynpunkt ha tillsyn över polisväsendet och dess anordningar. Vid förstatligandet inrättades därför rikspolisstyrelsen som en ny central myndighet, organiserad på samma sätt som andra centrala verk och ställd direkt under regeringen. Uppgifterna för rikspolisstyrelsen skulle i huvudsak vara inspekterande, rådgivande och samordnande. Tyngdpunkten i po-

lisledningen skulle vara förlagd till länsplanet och det lokala planet, och endast på en del områden fick styrelsen befogenhet att utfärda direktiv för polisverksamheten och att utöva polisledning. Rikspolisstyrelsens operativa funktioner begränsades sålunda till att gälla säkerhetspolisens arbete, trafikövervakning som avser två eller flera län; bevaknings- och säkerhetsarbete i samband med statsbesök och liknande händelser samt efterspaning för brott där riksomfattande spaning behövs. Sedermera har styrelsen även fått i uppdrag att leda sjöpolis- och flygverksamhet.

Redan vid förstatligandet förutsågs att arbetsorganisatoriska skäl skulle kunna göra det nödvändigt att ytterligare se över indelningen i polisdistrikt. En sådan översyn uppdrogs åt 1967 års polisutredning, som i sitt betänkande (SOU 1970:32) Polisen i samhället föreslog en minskning av antalet polisdistrikt till 90. Bakom detta förslag låg bl.a. de mindre distriktens svårigheter att upprätthålla en fortlöpande övervakning, att klara toppbelastningar och vikariebehov samt att åstadkomma en önskvärd arbetsspecialisering. För att öka allmänhetens insyn i och inflytande över polisverksamheten föreslog utredningen att de lokala polisnämnderna skulle ersättas av polisstyrelser med beslutanderätt i vissa frågor. På det regionala planet föreslogs att landet skulle indelas i åtta polisregioner, var och en ledd av en regionpolisstyrelse som högsta polismyndighet. Polisverksamhetens anknytning till länsstyrelserna skulle därmed upphöra.

Utredningens förslag togs upp i prop. 1971:173, som behandlades av riksdagen våren 1972. Förslaget om inrättande av polisstyrelser genomfördes med verkan fr.o.m. den 1 januari 1973. Däremot ansågs förslaget till regional indelning föregripa statsmakternas framtida ställningstagande till de regionala frågorna i stort och lades inte till grund för en reform. I fråga om polisdistriktsindelningen godtogs med vissa jämkningar de principer som låg till grund för utredningens förslag. Det framhölls dock att det kunde bli fråga om ett antal distrikt som inte obetydligt översteg 90.

Beslutet om ändrad distriktsindelning har inte genomförts. Antalet polisdistrikt är dock numera 118 efter en distriktssammanslagning som huvudsakligen föranleddes av ändringar i den kommunala indelningen. I sina grunddrag är polisorganisationen på det centrala likaväl som det regionala och det lokala planet i huvudsak oförändrad sedan förstatligandet. Den viktigaste förändringen är att det numera på samtliga nivåer finns lekmanнадominerade styrelser med vissa befogenheter. Utan ändringar i den grundläggande organisationen har emellertid den svenska polisen undergått en betydande omvandling till ett modernt och effektivt fungerande polisväsende, något som delvis är en följd av de insatser som har gjorts i fråga om personaltilldelning, utbildning och utrustning. Även den inre organisationen liksom arbetsformer och rutiner har genomgått avsevärda förändringar.

2.1.2 Utvecklingstendenser

Polisutredningen gör inledningsvis en bred översikt över olika förändringar i samhällsbilden och inom polisväsendet som har inträffat efter förstatligandet. Översikten ligger till grund för utredningens bedömningar av de anspråk som i framtiden kan komma att ställas på polisen och polisens möjligheter att motsvara dessa anspråk med nuvarande uppläggning av verksamheten.

Bland utvecklingstendenserna tar utredningen först upp struktururomvandlingen i samhället, som har fortsatt även under tiden efter förstatligandet. Under senare hälften av 1960-talet har utvecklingen framför allt kännetecknats av en fortsatt kraftig expansion i storstadslänen och av sjunkande befolkningstal i övriga län. I överensstämmelse med de målsättningar som ligger till grund för sysselsättnings- och regionalpolitiken har emellertid den tidigare utvecklingen kommit att brytas under 1970-talet. Strävandena går nu ut på att utvecklingen i storstadsområdena skall hållas på en balanserad nivå. Vidare bör huvudalternativet för planeringen i län med uttalade regionala obalansproblem vara en i stort sett oförändrad befolkning. I övriga områden bör planeringen inriktas på vad en rimlig prognos för utvecklingen kan innebära utan insats av särskilda åtgärder som främjar tillväxten. Den hittillsvarande utvecklingen innebär att inte bara den rena glesbygden utan också de minsta tätorterna är utsatta för befolkningsminskning medan det finns anledning att räkna med fortsatt tillväxt för de medelstora orterna.

Polisutredningen hänvisar i detta sammanhang till ett yttrande som rikspolisstyrelsen avgav till 1965 års långtidsutredning kort efter förstatligandet. Rikspolisstyrelsen förutsåg där att befolkningsutvecklingen, inflyttningen till tätorterna och den ökade fritiden skulle komma att medföra en starkt ökad efterfrågan på polisens tjänster under de närmaste åren. Detta antagande har enligt utredningen visat sig vara riktigt. Polisens arbetsbörda har vuxit kraftigt. Polisutredningen redovisar därvid vissa siffror över antalet registrerade brott, som sedan gammalt har använts som en mätare för en viktig del av polisens verksamhet. Det påpekas att antalet brottsbalksbrott som kom till polisens kännedom år 1965 var 393 600. För år 1977 var antalet drygt 716 000.

Utredningen framhåller att dessa siffror av flera skäl inte är jämförbara men att den starka ökningen av antalet anmälda brott inte kan bedömas vara en statistisk illusion. Det finns enligt utredningen anledning anta att den stegring av antalet registrerade brott som vi har haft sedan 1950-talet håller i sig. Enligt en prognos i justitiedepartementets långtidsbudget som utredningen citerar skulle den årliga ökningen av antalet brottsbalksbrott ligga på i genomsnitt 3,6 procent under en femårsperiod fram till år 1982.

Här kan inskjutas att det år 1978 inträffade en viss minskning av antalet anmälda brottsbalksbrott. Antalet sjönk till 683 600 eller i det

närmaste samma nivå som år 1976. Det är självfallet för tidigt att bedöma om nedgången är av mer än tillfällig natur. Det bör dock noteras att tillgängliga siffror för år 1979 visar en ytterligare nedgång till 667 300 anmälda brottsbalksbrott.

Utredningen framhåller att det är en mycket vanskelig uppgift att göra prognoser på detta område. Brottslighetens utveckling beror av en mängd olika faktorer inom samhället. Alkohol- och narkotikamissbruk, konjunkturer, befolkningsutveckling, bosättning, bebyggelsestruktur och segregation samt utvecklingen på arbetslivets och fritidens områden är endast några exempel på sådana faktorer som brukar nämnas i diskussionen om kriminalitetens orsaker. Ingenting talar dock för att polisens uppgifter inom det aktuella verksamhetsfältet kommer att minska. Härtill kommer, framhåller utredningen, att brottsligheten delvis har ändrat karaktär och att värderingarna har förskjutits när det gäller frågan om inriktningen av samhällets brottsbekämpande verksamhet. Ett exempel erbjuder den organiserade och den ekonomiska brottsligheten som har gett upphov till allt allvarigare problem och som enligt en allmänt omfattad mening bör ges hög prioritet i den brottsbekämpande verksamheten.

Vid polisväsendets förstatligande förutsågs också att polisens uppgifter starkt skulle ökas inom trafiken. Också denna förutsägelse har visat sig vara riktig. Vid tiden för förstatligandet fanns knappt två milj. registrerade motorfordon i landet. I dag överstiger antalet tre milj. Bland forskarna är meningarna delade om utvecklingen på området kommer att fortsätta i samma takt. Det finns emellertid i vart fall inte några tecken som tyder på att trafikövervakningsuppgifterna kommer att minska, anser utredningen.

Utredningen kommer även in på den betydande ökning av polisens resurser som statsmakterna har genomfört efter förstatligandet för att möta den vidgade arbetsvolymen.

Den 1 juli 1965 var antalet polismanstjänster 11 700 och antalet tjänster för övrig personal 2 100. Motsvarande siffror för budgetåret 1980/81 är drygt 16 000 resp. ca 4 000. Antalet polismanstjänster har alltså ökat med över 4 000 efter förstatligandet. För att få en bild av den faktiska utvecklingen i fråga om personalläget måste man emellertid ta hänsyn även till en rad andra faktorer, bl.a. arbetstidsförkortningen, som uttryckt i årsarbetskrafter beräknas motsvara ett bortfall av 2 200 polismanstjänster. Den ökade utbildningsverksamheten har också inneburit ett bortfall av arbetskraft. Även alterneringstjänstgöringen, dvs. den praktikutbildning under två år som en polisaspirant skall genomgå efter grundkursen, anses motsvara ett visst arbetskraftsbortfall med hänsyn till att aspiranten först mot slutet av tjänstgöringen på varje enhet får fullgöra enklare uppgifter självständigt.

Enligt utredningen medför dessa och andra faktorer att resursför-

stärkningen sedan år 1965 har varit begränsad när det gäller personal som är tillgänglig för faktisk polistjänstgöring. Samtidigt måste naturligtvis beaktas att polisens arbete i hög grad har underlättats genom att utrustningen och utbildningen har förbättrats. Som exempel på de materiella förstärkningarna nämner utredningen att antalet personbilar har tredubblats under den aktuella perioden, ett nytt polisradionät byggts upp och stora belopp anslagits till trafikövervakningsmateriel och datorutrustning. Närmare ett 80-tal polishus har uppförts sedan år 1965. Vidare har polisens organisation ändrats på många sätt. Antalet stationeringsorter har minskat från 528 till ca 380 samtidigt som det sammanlagda antalet tjänsteställen har ökat genom tillkomsten av kvarterstopolisorganisationen. Polisutbildningen har väsentligt förbättrats. Den renodling av polismannens arbete som har skett genom att uppgifter i stor utsträckning har överflyttats till administrativ personal har också haft betydelse. Ett annat drag i utvecklingen som utredningen nämner i detta sammanhang är de större privata bevakningsföretagens kraftiga expansion.

Man bör enligt utredningen även uppmärksamma den förskjutning av arbetsfördelningen inom den offentliga sektorn som sedan förstatligandet har skett i riktning mot kommuner och landstingskommuner. Den kommunala självstyrelsen spänner numera över ett vidare fält än tidigare. Utvecklingen går också i riktning mot en alltmer omfattande och för medborgarna betydelsefull kommunal självstyrelse. Det ömsesidiga beroendet mellan staten och kommunerna har ökat starkt. Vid samhällsplaneringen på olika nivåer krävs numera ett ständigt samspel mellan statliga och kommunala organ liksom fortlöpande förändringar i den inbördes arbetsfördelningen. Formerna för samspelet mellan stat och kommun kan inte betraktas som givna en gång för alla. Frågan i vilken utsträckning staten i egen regi skall handha en uppgift eller ansvaret skall vila på kommunerna betraktas numera väsentligen som ett praktiskt spörsmål, där fördelarna av centraliserad eller decentraliserad förvaltning får fälla utslaget i enskilda fall. Från demokratisk synpunkt är det ett värde i sig om besluten kan läggas nära medborgarna. Detta är enligt utredningen det viktigaste skälet till att det kommunala ansvaret har ökat.

Utredningen vill emellertid med dessa anmärkningar inte antyda att beslutet att förstatliga polisen bör prövas om. Det torde i dag framstå som naturligt och nödvändigt att staten är huvudman för polisväsendet i landet och har det övergripande ansvaret för polisverksamheten. Det synes emellertid enligt utredningen också naturligt att beakta den utveckling inom samhället som har ägt rum sedan mitten av 1960-talet. Denna utveckling bör nämligen återspegla sig även på polisväsendets område. En del grundläggande frågor om polisverksamhetens resursfördelning, prioriteringar och distriktsindelning blir därmed åtminstone till

en del att bedöma från andra förutsättningar än dem som förelåg vid reformen.

I linje med denna utveckling ligger enligt utredningen också att intresset av ett starkt förtroendemannainflytande över olika former av myndighetsutövning har betonats alltmer under senare tid. Utredningen har sett som en av sina huvuduppgifter att sörja för ett förstärkt sådant inflytande även när det gäller polisverksamheten. Det är inte bara den särskilda karaktären av denna verksamhet och den betydelse som den har för medborgarna som talar för att det medborgerliga inflytandet vidgas. Även det rent allmänna intresset av att resurserna hos en förvaltningsgren av polisväsendets storlek och med dess kostnader utnyttjas i överensstämmelse med medborgarnas önskemål talar för en stark samhällelig förankring av verksamheten. Detta är enligt utredningen så mycket mera angeläget som resurserna på polisens område sannolikt under överskådlig tid av många inte kommer att anses fullt ut svara mot behoven.

Utredningens redogörelse för utvecklingen sedan polisens förstatligande och dess förutsägelser om den framtida utvecklingen har inte mött någon egentlig gensaga under remissbehandlingen. Från flera håll påpekas dock att personalökningarna sedan år 1965 inte har inneburit någon egentlig förstärkning av organisationen eftersom en rad olika faktorer har verkat i motsatt riktning. Förutom sådana av utredningen särskilt påpekade faktorer som arbetstidsförkortningen, utbildningen och altemneringstjänstgöringen nämns längre semesterar, delpensioner, barnledighet samt ledighet för studier eller fackligt arbete. Flera remissinstanser ställer utvecklingen av de personella resurserna mot de stigande siffrorna för brottsligheten och framhåller att en beskrivning av de nuvarande utvecklingstendenserna inte blir rättvisande om man inte slår fast att polisens resurser f.n. är otillräckliga för att nå ett tillfredsställande läge.

Det statliga huvudmannaskapet för polisväsendet ifrågasätts inte från något håll även om flera remissinstanser pekar på att omorganisationen i samband med förstatligandet otvivelaktigt har inneburit ett ökat avstånd mellan polisväsendet och medborgarna.

Bl.a. LO och TCO understryker utredningens uttalanden att kriminalitetens omfattning och utveckling förändras som en följd av samhällsutvecklingen och att polisen knappast i sig kan påverka bakgrunden till brottsligheten. Bland faktorer som nämns är den fortgående urbaniseringen och struktumvandlingen, som kan medföra segregerade bostadsmiljöer, isolering, utslagning och arbetslöshet, särskilt bland ungdomar. I bilden måste också tas med nya inslag i brottsligheten. De båda organisationerna nämner den brottslighet som har vuxit upp kring illegal spel- och klubbverksamhet, prostitution och narkotikahandel samt den ekonomiska brottsligheten. Invandrarverket understryker särskilt bety-

delsen av den utveckling som har fått till följd att var tionde invånare i Sverige numera är eller har varit utländsk medborgare.

För egen del kan jag i allt väsentligt vitsorda den beskrivning av förhållandena efter förstatligandet som utredningen har lämnat och ansluta mig till utredningens bedömning av den framtida utvecklingen. Det är en bild av framtiden som i vissa avseenden, särskilt vad avser ökningen av brottsligheten, inte kan undgå att väcka oro. Samhällsutvecklingen under den gångna femtonårsperioden har ställt polisen inför problem som vid förstatligandet inte förekom alls eller endast kunde skönjas. Samtidigt som den traditionella brottsligheten mot person och egendom inte har visat några egentliga tecken att gå tillbaka har det kommit in andra inslag i bilden. Vi har fått nya typer av grov, ofta organiserad brottslighet. Den illegala spel- och klubbverksamheten, koppleriet och narkotikahandeln har exempelvis tagit sig alltmer organiserade former, inte sällan med internationell anknytning. Den organiserade brottsligheten blir också både en grogrund och ett centrum för annan kriminalitet. Ett särskilt problem erbjuder den förhållandevis nya företeelse som den internationella terrorismen utgör.

Insikten har också under senare år alltmera ökat om att den ekonomiska brottsligheten, om den inte beivras, allvarligt kan försvaga det allmänna rättsmedvetandet och därmed även tilltron till rättsväsendet som helhet. Självfallet får man inte för den skull bortse från beivrandet av den mera traditionella brottsligheten och allmänhetens krav på yttre ordning och säkerhet. Men den ekonomiska brottsligheten har så stora skadeverkningar både för samhället och för enskilda att man måste räkna med att den allmänna synen på inriktningen av polisens arbete förskjuts fortlöpande.

De drag i utvecklingen som nu i korthet har berörts kommer säkerligen att bidra till en kontinuerlig höjning av anspråken på exempelvis personalförstärkning, avancerad teknisk utrustning och nya spaningsmetoder för polisens del. Det står emellertid samtidigt klart att man måste räkna med en delvis ändrad inställning till polisens arbete även från andra utgångspunkter. Uppfattningen att tyngdpunkten när det gäller att motverka brottslighet och ordningsstörningar måste ligga på det förebyggande arbetet i vid och långsiktig mening torde sålunda efter hand få allt större genomslag. Här behövs insatser från en rad olika samhällsorgan på skilda områden, såsom utbildning, arbetsmarknadsåtgärder och social service. Det sociala kontrollsystem som fanns i äldre tider har till stor del gått förlorat som en följd av urbaniseringen och den snabba omflyttningen av människor i dagens samhälle. Det behövs därför ett nära och verkningsfullt samarbete mellan de samhällsorgan som har till uppgift att bevaka medborgarnas säkerhet till liv, hälsa och egendom och deras sociala och ekonomiska trygghet och välbefinnande.

I denna utveckling spelar även polisen en viktig roll. Polisen måste

därför ha en sådan förankring att förutsättningar skapas för en anpassning av polisverksamheten till annan verksamhet som samhället bedriver. En grundläggande förutsättning för att polisens arbete skall ge tillfredsställande resultat är att medborgarna omfattar polisen med förtroende och tillit.

I ett samhälle som ständigt förändras är det inte ändamålsenligt att på ett för lång tid bindande sätt detaljerat lägga fast målsättningar, prioriteringar och organisation för ett organ av den särskilda karaktär som polisen har. Viktigare är att säkerställa att verksamheten bedrivs i sådana former att den snabbt kan anpassas till olika uppkommande behov. Det är samtidigt nödvändigt att en för medborgarnas trygghet så central verksamhet som polisens har en stark medborgerlig förankring på rikspanet likaväl som på det regionala och det lokala planet. I själva verket ser jag det medborgerliga inflytandet över polisen som en förutsättning för att dess verksamhet och organisation skall kunna ges den inriktning som utvecklingen kommer att ställa anspråk på. Som en av huvudpunkterna i polisutredningens förslag ser jag följaktligen också förslaget om en friare organisation i vilken medborgarinflytandet — framför allt på det lokala planet — blir mera styrande än tidigare.

2.2 Polisens uppgifter

Polisens huvuduppgift är enligt 2 § polisinstruktionen (1972:511) att upprätthålla ordning och säkerhet. Inom ramen för huvuduppgiften åligger det polisen särskilt att

förebygga brott samt att hindra att den allmänna ordningen störs genom brott eller på annat sätt (preventiv verksamhet),

uppdaga brott, som hör under allmänt åtal, samt vidta de åtgärder som behövs, när den allmänna ordningen och säkerheten har kränkts på annat sätt än genom brott (repressiv verksamhet),

i övrigt lämna allmänheten skydd, upplysningar och annan hjälp (hjälpande verksamhet).

I paragrafens andra stycke erinras om att polisen dessutom skall fullgöra den verksamhet som ankommer på polisen enligt särskilda bestämmelser.

I polisens uppgifter ingår enligt 3 § polisinstruktionen även att samarbeta med åklagarmyndigheter samt andra myndigheter och organisationer vilkas verksamhet berör polisverksamheten. Särskilt åligger det polisen att fortlöpande samarbeta med socialvårdsmyndigheterna och att ofördröjligen underrätta en sådan myndighet, när polisen får kännedom om något förhållande som bör föranleda en åtgärd av myndigheten.

Det generellt hållna uttrycket att upprätthålla allmän ordning och säkerhet har använts i olika polisförfattningar alltsedan 1700-talet för att kortfattat beskriva polisverksamheten. Motsvarande sätt att avgränsa

polisens verksamhetsfält är brukligt också i andra länder.

Den nyss citerade s.k. generalklausulen i 2 § polisinstruktionen ger också ramen för de olika grenar i vilka polisverksamheten brukar indelas. I polisens verksamhetsplanering brukar man således tala om

- brottsförebyggande verksamhet
- övervakningsverksamhet (allmän övervakning och trafikövervakning)
- utredningsverksamhet
- serviceverksamhet.

Den traditionella polisverksamheten i vårt land består sedan gammalt i övervakning och brottsutredning. Dessa båda uppgifter, som är utgångspunkten för den grundläggande indelningen i ordnings- och kriminalpolis, är alltså kärnan i polisverksamheten. Under serviceverksamheten ryms såväl den hjälpande verksamheten som handläggningen av s.k. polismyndighetsärenden, dvs. uppgifter inom ramen för allmän förvaltning som har lagts på polisen enligt särskilda bestämmelser. Den brottsförebyggande verksamheten har alltså sedan förstatligandet fått en allt mer framträdande plats i polisarbetet och har under senare år brutits ut till en särskilt organiserad verksamhetsgren.

När polisväsendet förstatligades fördes inte någon principdiskussion om polisens huvuduppgift. Några svårigheter ansågs inte föreligga att bestämma innehållet i uppgiften att upprätthålla allmän ordning och säkerhet, och själva förstatligandet bedömdes inte ge anledning att ålägga polisen någon annan huvuduppgift. Bestämningen av begreppet upprätthållandet av allmän ordning och säkerhet återgick närmast på 1 § 2 mom. i den polislag (1925:170) som gällde fram till förstatligandet. Det är dock att märka att spaning och annan undersökning av brott, dvs. den brottsutredande verksamheten, i 1925 års polislag nämndes som en särskild huvuduppgift vid sidan av upprätthållandet av allmän ordning och säkerhet. Genom polisinstruktionen har i stället åliggandet att upprätthålla allmän ordning och säkerhet angetts som en övergripande uppgift, vilken innefattar de preventiva såväl som de repressiva och hjälpande funktionerna.

Polisutredningen konstaterar att förändringarna i samhället inte har kunnat undgå att inverka också på polisens roll. Strävandena att öka den personliga tryggheten, förbättra försörjningsmöjligheterna och bättre anpassa arbetslivet till människan har också fört med sig en omflyttning av människor mellan olika regioner, ändrade produktionssätt och nya boendeformer. Samtidigt som viktiga problem härigenom har lösts har nya uppstått. Befolkningsomflyttningarna har sålunda på många håll ändrat kontakterna mellan människorna. Invandringen har ändrat befolkningens sammansättning. Hos många människor finns en osäkerhet och en isolering i de nya miljöerna som kan leda till skilda sociala problem. Särskilt bör enligt utredningen uppmärksammas de problem

som arbetslösheten, framförallt bland ungdomar, medför. Trots den allmänna välbefinningsutvecklingen finns alltså grupper som har både materiella och psykiska svårigheter. Sådana svårigheter har ofta orsakats av eller i sin tur lett till nya sociala problem, t.ex. missbruk av nya beroendeframkallande medel. Narkotikakriminaliteten liksom annan organiserad och ekonomisk brottslighet är i dag ett allvarligt problem. Ett nytt inslag är också de på senare år allt vanligare terroristdåden. Utredningen pekar på att vårt land härvidlag intar en viss särställning, eftersom det — till skillnad från andra länder, där försvarsmakten ofta tar del i skyddet mot terroristdåd — i Sverige är en uppgift för polisväsendet ensamt att trygga landets inre säkerhet. Bekämpandet av dessa delvis nya former av brottslighet medför svåra och i viss utsträckning nya uppgifter för polisen.

Polisverksamheten har enligt utredningen som sitt yttersta mål att garantera medborgarna trygghet genom att motverka olika former av brottslighet och sociala störningar samt att ge medborgarna stöd och skydd i beträffande lägen. Denna målsättning är emellertid polisen inte ensam om utan den delas i allt större utsträckning med många andra samhällsorgan, vilkas verksamhet kompletterar varandra i olika hänseenden.

Det är enligt utredningen ett uttryck för en föråldrad syn på polisrollen att se polisen som en särskild symbol för samhällsmakten. Utredningen ser i stället polisen som en av länkarna i samhällets samlade insatser för att skapa förutsättningar för social trygghet och samhällsgemenskap för medborgarna. Polisen är för att kunna fullgöra sina uppgifter beroende av ett samspel med och ett stöd av andra samhällsorgan. Polisverksamheten får emellertid sin särskilda prägel av att det ankommer på polisen att aktivt ingripa mot ordningsstörningar och att bekämpa brott. Polisen har befogenhet att i sista hand tillgripa våld för att genomföra en tjänsteåtgärd. Polisen har sålunda två skilda, i viss mån motsatsfyllda roller i samhället — den hjälpande och den repressiva. Denna dubbelroll innebär att förväntningar och krav av vitt skilda slag och från olika håll kan ställas på den enskilde polismannen och medföra en rollkonflikt.

Särskilda svårigheter kan enligt utredningen uppstå vid samverkan med andra samhällsorgan. Trots att de övergripande målsättningarna för verksamheten ofta sammanfaller och behovet av samarbete är stort har arbetsuppgifterna delvis olika inriktning. Utredningen pekar särskilt på de problem som kan förekomma i polisens samarbete med socialvården, kriminalvården och olika kommunala organ.

Polisutredningen ställer mot denna bakgrund frågan om rollkonflikten och samverkansproblemen kan angripas genom en avgränsning och precisering av polisens roll i samhället och polisens ansvarsområde. Utredningen anser det emellertid knappast möjligt att ange det konkreta

innehållet i fråga om polisens huvuduppgifter annat än i allmänna ordalag. Det är enligt utredningen också tveksamt om det skulle vara lämpligt att skapa en detaljreglering. En noggrann avgränsning av uppgifterna kan således försvåra en fortlöpande anpassning av verksamheten till förändringar i samhället.

Med denna utgångspunkt framstår det för utredningen som särskilt väsentligt att polisverksamheten från tid till annan underkastas en allmän översyn vars resultat blir föremål för en offentlig debatt. De många polisutredningarna under 1900-talet har fyllt detta syfte. Men det är enligt utredningen också väsentligt att polisen har en sådan förankring inom sitt verksamhetsområde att det skapas förutsättningar för en anpassning av polisverksamheten till annan verksamhet som samhället bedriver. En grundläggande förutsättning för ett framgångsrikt polisarbete är nämligen att polisen omfattas med förtroende av medborgarna. Detta är enligt utredningen så mycket viktigare som polisen ofta i den allmänna debatten utsätts för kritik när den endast lojalt utför de uppgifter som har pålagts den. Enligt utredningens mening är detta ett av skälen till att den övergripande styrningen av polisens verksamhet bör ske genom de politiskt ansvariga organen.

Remissinstanserna har i allmänhet anslutit sig till utredningens överväganden i denna del. Från flera håll efterlyses dock en precisering av polisens roll i samhället. En närmare formulering av polisens roll och ansvarsområde skulle sålunda enligt flera remissinstanser kunna minska den omtalade rollkonflikten, motverka obefogad kritik och underlätta samarbetet mellan polisen och andra samhällsorgan, främst socialvården. Från andra håll understryks svårigheterna att utstaka gränser för polisens ansvarsområde.

Länsstyrelsen i Göteborgs och Bohus län hör till dem som starkast kritiserar utredningen på denna punkt. Enligt länsstyrelsen bör man i första hand utreda rättsläget för polisverksamheten och med utgångspunkt från en polislag systematisera och anpassa annan lagstiftning och reglering för att åstadkomma en bättre samordning av de olika samhällsinsatserna. Om statsmakterna underlåter att göra en konsekvent målformulering, övervältras enligt länsstyrelsen uppgiften på de enskilda tjänstemännen, vilket orsakar de konfliktsituationer som utredningen har påtalat. I viss motsats härtill har socialstyrelsen framhållit att samverkansproblem inte har visat sig kunna lösas i praktiken genom att olika myndigheters ansvarsområden avgränsas från varandra. I stället bör man enligt styrelsen angripa sådana problem genom information och utbildning inom vissa gemensamma områden och en utökad kontaktverksamhet. Även flera kommuner framhåller att det skulle vara olyckligt med en detaljreglering av polisens ansvarsområde.

De kritiker som menar att utredningen har försummat att precisera polisens roll i samhället har mera sällan lämnat egna bidrag till den

efterlysta preciseringen. Den allmänna uppfattningen synes vara att en precisering endast kan ske i allmänna ordalag. Svenska polisförbundet ansluter sig till utredningens uppfattning att polisverksamheten är ett av det moderna samhällets medel för att främja rättvisa, trygghet och välfärd för medborgarna.

Endast några få remissinstanser tar upp frågan om de olika polisuppgifterna bör indelas eller betonas på ett annat sätt än f.n. Länsstyrelsen i Kronobergs län menar att den brottsförebyggande verksamheten bör vara ett övergripande mål för alla polisuppgifter och därför inte bör jämföras med de övriga uppgifterna. Enligt polisstyrelsen i Stockholm finns det inte anledning att fråga om den indelning som görs i 2 § polisinstruktionen i preventiv, repressiv och hjälpanande verksamhet, men vissa förskjutningar kan bli nödvändiga mellan de olika verksamhetsformererna. Polisstyrelsen i Göteborg har för sin del svårt att se någon motsatsställning mellan den hjälpanande och den repressiva funktionen. Man bör enligt denna polisstyrelses mening inte uppfatta polisens olika verksamhetsgrenar som starkt avgränsade utan tvärtom i stor utsträckning involverade med varandra. Detta är inte något negativt och konfliktskapande utan bör ses som en positiv differentiering. Svenska polisförbundet pekar på riskerna med en organisatorisk funktionsindelning och förespråkar ett synsätt enligt vilket de olika komponenterna i verksamheten betraktas som en totalresurs.

Flera remissinstanser har invändningar mot uppfattningen att det skulle vara föråldrat att se polisen som företrädare för samhällsmakten och betonar att polisens preventiva och repressiva roll inte får undanskymmas till förmån för polisens allmänt sociala funktion. Men det finns även remissinstanser som anser att den hjälpanande funktionen alltför ofta har kommit i skymundan i den allmänna debatten.

Från polishåll framhåller man vidare att polisen många gånger har fått klä skott för kritik som rätteligen hade bort träffa lagstiftaren eller övriga samhällsorgan, vilkas ansvar för utvecklingen eller olika åtgärder lätt glöms bort.

För egen del vill jag inledningsvis uttala min anslutning till utredningens beskrivning av hur förändringarna i samhället på olika sätt berör och påverkar polisens uppgifter och arbetsförhållanden. Även om dessa förändringar på ett djupgående sätt har påverkat polisens konkreta arbetsuppgifter och föranlett förändringar i fråga om organisation och inriktning har de emellertid inte på något avgörande sätt förändrat den allmänna målsättningen för polisverksamheten. Den i 2 § polisinstruktionen fastslagna huvuduppgiften att upprätthålla allmän ordning och säkerhet kvarstår sålunda som den yttre ramen för verksamheten. Det samma gäller de tre former av polisverksamheten, kring vilka polisens olika verksamhetsgrenar har byggts upp, nämligen det preventiva, det repressiva och det hjälpanande arbetet. Samtidigt är det, som jag nyss

framhåll, tydligt att det inom ramen för dessa allmänt hållna begrepp har skett och sker en fortlöpande förändring av polisverksamhetens praktiska innehåll. Ett exempel på detta är att polisen numera bedriver en särskilt organiserad brottsförebyggande verksamhet riktad till personer som inte är föremål för rättsväsendets åtgärder på grund av brott.

Det måste enligt min mening ses som en fördel att den yttre och författningsmässiga ramen kring polisverksamheten har kunnat behålla sin giltighet även efter den dynamiska förändring av samhällsbilden som har inträtt sedan polisverksamheten fick sin första egentliga författningsreglering. Att begreppet allmän ordning och säkerhet, som teoretiskt sett har visat sig vara så svårdefinierat, ändå inte i praktiken upplevs som tvetydigt eller svårt att tolka torde sammanhålla med den grundläggande förankring som detta begrepp har i allmänhetens rättsmedvetande. Det kan inte råda någon tvekan om att det även i fortsättningen bör vara polisens huvuduppgift — som i princip inte bör ankomma på något annat samhällsorgan — att upprätthålla allmän ordning och säkerhet i landet. Det är enligt min mening viktigt att man i likhet med polisutredningen slår fast att denna huvuduppgift utgör ett led i samhällets verksamhet för att främja rättvisa, trygghet och välfärd.

Den preventiva polisverksamheten, som i första hand utövas av ordningspolisen i form av övervakningsverksamhet men även genom det särskilt organiserade brottsförebyggande arbetet, och den repressiva verksamheten, som främst ankommer på kriminalpolisen inom ramen för den straffprocessuella utredningsverksamheten, är och förblir de centrala polisuppgifterna. Inom ramen för båda dessa verksamhetsformer, som har sin utgångspunkt i samhällets och medborgarnas gemensamma behov av trygghet och skydd mot brott, har polisen i vissa fall skyldighet att i sista hand bruka våld, en tjänsteplikt som i princip är exklusiv för polisen.

Det är tydligt att ett framgångsrikt polisarbete inte är betjänt av att man alltför mycket håller isär övervaknings- och utredningsverksamheten. Båda arbetsformerna omfattas av uppgiften att upprätthålla allmän ordning och säkerhet. Polismännen rekryteras och utbildas med sikte på att de skall kunna fullgöra både ordnings- och kriminalpolistjänst. Även om utvecklingen efter hand har framtvingat en viss specialisering bör man hålla i minnet att ett framgångsrikt arbete förutsätter en helhetssyn. Organisatoriska faktorer kan aldrig få hindra ett nödvändigt samarbete och utbyte av iakttagelser och erfarenheter inom hela verksamheten. Vad som har sagts nu gäller givetvis även i hög grad polisens brottsförebyggande verksamhet.

Även om alltså tyngdpunkten i polisens verksamhet också i framtiden måste ligga på övervaknings- och utredningsverksamheten samt brottsförebyggande uppgifter är det nödvändigt att betona även polisens roll som serviceorgan för allmänheten. I dag beskrivs den hjälpande funktio-

nen endast som ett led i polisens uppgift att upprätthålla allmän ordning och säkerhet. Som polisutredningen har konstaterat stämmer detta inte överens med en modern syn på polisens arbete. Det utgör inte heller en riktig beskrivning av polisens arbete på fältet, där polisen mycket ofta bistår allmänheten utan att hjälpen har någon direkt anknötning till uppgiften att upprätthålla den allmänna ordningen och säkerheten. De hjälpande funktionerna bör i en ny central författning på polisväsendets område beskrivas som en självständig polisuppgift.

I likhet med polisstyrelsen i Göteborg vill jag emellertid understryka att det inte finns någon principiell skillnad mellan polisens hjälpande funktion och de övriga, centrala polisfunktionerna. Såväl i det enskilda fallet som i ett vidare perspektiv syftar all polisverksamhet ytterst till medborgarnas skydd och hjälp.

Från skilda håll har efterlysts en klarare beskrivning av polisens uppgifter och dess roll i samhället, även om meningarna är delade om värdet av detta. En sådan beskrivning skulle enligt vissa bedömare kunna motverka den rollkonflikt som den enskilde polismannen sägs hamna i genom polisrollens blandning av hjälpande och repressiva inslag. Det finns även de som vill ta en sådan preciserad beskrivning till utgångspunkt när det gäller att, exempelvis i samband med ny eller ändrad lagstiftning, bedöma om en viss uppgift bör ankomma på polisen eller på något annat organ i samhället.

Att lagstiftningsvägen på ett uttömmande och slutgiltigt sätt reglera polisens uppgifter är emellertid, som polisutredningen har framhållit, varken möjligt eller önskvärt. För att en beskrivning skulle vara till värde för den enskilde polismannen skulle man få göra en detaljbildning, som sannolikt ändå inte skulle bli uttömmande och som dessutom snabbt skulle bli föråldrad. Vill man undvika detta, hamnar man å andra sidan sannolikt i en så allmänt hållen beskrivning att den blir av föga värde i det praktiska arbetet. Det torde inte heller vara möjligt att utforma en rollbeskrivning för polisens del på ett sådant sätt att den blir till verklig ledning vid bedömningen av frågan om en viss samhällsuppgift bör läggas på polisväsendet eller inte. Det är också enligt min uppfattning lämpligare att med generalklausulen som bakgrund från fall till fall och efter principiella och praktiska överväganden avgöra om en viss samhällsuppgift bör handhas av polisen eller av något annat samhällsorgan än att söka härleda polisens uppgifter och gränsdragningen i förhållande till andra samhällsorgan ur en allmänt hållen rollbeskrivning.

Av vad jag har anfört nu framgår att det enligt min mening inte finns skäl att på något avgörande sätt avvika från nuvarande ordning när det gäller metoden för att ange polisens uppgifter. Polisinstruktionens generalklausul, som har internationella motsvarigheter och inhemsk hävd, har visat sig fylla just syftet att ge en allmän ram för polisens uppgifter

som tillåter en fortlöpande anpassning av polisverksamheten till förändrade förutsättningar och nya krav. Det närmare innehållet i polisens uppgifter måste även i framtiden fortlöpande regleras genom lagstiftning och andra föreskrifter i olika ämnen.

Vid en allmän diskussion av polisens roll i samhället kan det ha sitt intresse att erinra om att två internationella dokument i ämnet nyligen har antagits. Förenta nationernas generalförsamling har sålunda i december 1979 antagit en resolution rörande regler för polismäns uppträdande (Code of Conduct for Law Enforcement Officials). Vidare har Europarådets rådgivande parlamentariska församling i maj samma år antagit en "Deklaration om polisen" som f.n. övervägs ytterligare inom rådets ministerkommitté.

I Förenta nationernas resolution slås till en början fast att polismän vid alla tillfällen skall uppfylla de förpliktelser som enligt lagen åvilar dem genom att tjäna samhället och skydda allmänheten mot olagliga handlingar, allt med beaktande av det stora ansvar som är förenat med deras yrke. I sin tjänsteutövning skall polismännen respektera och skydda mänsklig värdighet samt bevara och försvara allas mänskliga rättigheter. Polismännen får tillgripa våld endast när det är oundgängligen nödvändigt och bara i den utsträckning som behövs för tjänsteutövningen. Det åligger polismännen att tillförsäkra de personer som befinner sig i deras förvar ett fullgott skydd för deras hälsa. Polismännen skall respektera lagen och efter bästa förmåga kraftfullt bekämpa lagöverträdelser. I resolutionen finns vidare bl.a. bestämmelser som förbjuder korruption, tortyr och liknande handlingar liksom en erinran om vikten av att sekretessbelagd information hålls hemlig.

Av vad som har redovisats nu framgår att FN-resolutionen syftar till att slå fast polisens skyldigheter gentemot samhället. Regler av likartad innebörd finns också i Europarådets deklaration. I deklarationen konstateras sålunda att polisen är ett offentligt organ som har skapats av lagen och som skall ha ansvaret för lagens upprätthållande och tillämpning. Polismannen skall i enlighet härmed fullgöra de plikter som enligt lag åvilar honom till övriga medborgares och samhällets skydd mot våld, egendomsbrott och andra skadliga gärningar som beskrivs i lagen. Han skall uppträda självständigt, opartiskt och värdigt samt vid utövandet av sina uppdrag handla med all nödvändig fasthet utan att använda mera våld än nöden kräver.

Men deklarationen går längre så till vida att även samhällets förpliktelser gentemot polisen tas upp. Enligt deklarationen gäller sålunda bl.a. att varje polisman har rätt till en grundlig allmän och yrkesinriktad utbildning före och under sin tjänstgöring samt till lämplig undervisning om sociala problem, demokratiska friheter och mänskliga rättigheter. De yrkesmässiga, psykologiska och materiella förhållanden under vilka polismannen fullgör sina uppdrag skall vara sådana att hans integritet,

opartiskhet och värdighet skyddas.

Deklarationens bestämmelser om polisetik avslutas med en bestämmelse om att varje polisman som fullgör sina skyldigheter har rätt till ett aktivt stöd, moraliskt såväl som materiellt, från det samhälle som han tjänar.

Deklarationen fäster härmed uppmärksamheten på den avgörande betydelse som det har inte bara för polisverksamheten som sådan utan också för den enskilde polismannen att polisen har en god förankring i samhället. Här har både polisen och samhället i övrigt förpliktelser.

Även i polisutredningens betänkande har polisens förankring i samhället tillmätts grundläggande vikt. Den väg som utredningen i främsta rummet anvisar när det gäller att befästa och om möjligt öka denna förankring är att förstärka medborgarinflytandet över polisväsendet. Jag kan liksom flertalet remissinstanser ansluta mig till detta synsätt. Som jag har konstaterat i föregående avsnitt ökar utrymmet för och behovet av medborgarinflytande när polisens uppgifter och verksamhetsformer inte är givna en gång för alla utan föremål för en fortlöpande förändring och anpassning. Polisverksamhetens känsliga och för medborgarna ingripande natur liksom intresset av att resurserna utnyttjas på ett sätt som överensstämmer med samhällets och medborgarnas önskemål talar också för att den övergripande styrningen av polisens verksamhet sker genom de politiskt ansvariga organen. Det är därför inte förvånande att polisutredningens betänkande till stor del handlar om olika metoder att låta det medborgerliga inflytandet över polisverksamheten komma till uttryck på skilda nivåer. Till dessa frågor återkommer jag längre fram.

2.3 Polisens verksamhetsgrenar

Polisutredningen behandlar polisens olika verksamhetsgrenar med utgångspunkt från den i föregående avsnitt omnämnda indelningen av polisens verksamhet i huvudgrupperna

- brottsförebyggande verksamhet
- övervakningsverksamhet (allmän övervakning och trafikövervakning)
- utredningsverksamhet
- serviceverksamhet.

I likhet med utredningen vill jag betona att det inte finns någon skarp gräns mellan de olika aktiviteterna. En alltför snäv bundenhet till verksamhetsindelningen kan som jag förut har antytt leda till olägenheter i det praktiska arbetet. Emellertid bör indelningen kunna utgöra en naturlig utgångspunkt för en närmare beskrivning av de olika polisuppgifterna i dag och i framtiden.

2.3.1 Den brottsförebyggande verksamheten

Att förebygga brott har i alla tider varit en väsentlig del av polisens verksamhet som i princip ingår i varje polisiär arbetsuppgift. Vad som numera innefattas i funktionsbeskrivningen brottsförebyggande verksamhet utgör således endast en del av de samlade brottsförebyggande insatserna från polisens sida. Polisens brottsförebyggande verksamhet i snäv mening avser sådana verksamhetsformer som syftar till brottsförebyggande effekter genom direkt påverkan på eller information till personer och grupper som inte är föremål för åtgärder på grund av brott eller ordningsstörningar. Verksamheten omfattar i dag skolundervisning i trafikkunskap samt i lag och rätt, utåtriktad information samt kontaktverksamhet.

Polisutredningen konstaterar att den brottsförebyggande verksamheten i denna mening är en förhållandevis ny polisiär aktivitet som fortfarande i väsentliga delar har prägel av försöksverksamhet. Den brottsförebyggande verksamheten är emellertid en viktig uppgift som enligt utredningens mening bör säkerställas för framtiden, även om det måste ske till priset av inskränkningar av annan polisverksamhet.

Möjligheterna att genom den brottsförebyggande verksamheten nå omedelbara och konkreta resultat i form av ett minskat antal registrerade brott bör enligt utredningen bedömas med försiktighet. Insatserna bör dock utvärderas även från denna synpunkt för att resurserna i möjlig mån skall kunna styras till de områden där effekten kan väntas bli störst.

Utredningen föreslår inte någon förändring då det gäller huvudmannskapet för polisens medverkan i skolundervisningen. Skolan bör förbli huvudman och samarbetet mellan skola och polis utvecklas inom ramen för lokala överenskommelser i samband med att den beslutade reformen av skolans inre arbete (SIA-skolan) genomförs.

Polisutredningen betecknar det som en fördel om polismännen inom ramen för den brottsförebyggande verksamheten får ökad direktkontakt med allmänheten — och då i första hand med ungdomen — genom att medverka i ungdomsverksamhet i föreningar, på ungdomsgårdar och i liknande sammanhang alltefter de lokala förutsättningarna. Om medverkan sker i sådana former att polismannen handlar och uppfattas som företrädare för polisväsendet, bör den kunna inbegripas i de ordinarie tjänsteuppgifterna. Det är nämligen enligt utredningen väsentligt att identiteten som polisman inte går förlorad, om verksamheten skall fylla sitt syfte att bidra till polisens förankring hos medborgarna. Det finns dock enligt utredningen stora värden också i sådan verksamhet som bygger på frivilliga insatser, t.ex. enskilda polismäns medverkan i idrottsföreningar och motorklubbar.

Utredningens överväganden rörande den brottsförebyggande verksamheten har över lag fått ett positivt mottagande. Flera remissinstanser

understryker att all polisverksamhet ytterst syftar till att förebygga brott men att de grundläggande brottsförebyggande insatserna i första hand ankommer på andra samhällsorgan än polisen. Övervaknings- och utredningsverksamhetens brottsförebyggande effekter i form av hög upptäcktsrisk och upplärning får emellertid inte underskattas. Man framhåller även att det brottsförebyggande arbetet kräver en samverkan över sektorsgränserna i samhället och uppmärksammar möjligheterna att med hjälp av massmedier — framför allt televisionen — sprida brottsförebyggande information.

Kommunerna är över lag positiva till en intensifierad brottsförebyggande verksamhet från polisens sida. Bland länsstyrelserna och polisstyrelserna finns en viss opinion mot att en utbyggnad av den brottsförebyggande verksamheten sker på bekostnad av annan polisverksamhet. Flera andra instanser anmärker vidare att polisens brottsförebyggande verksamhet måste avgränsas och koncentreras till sådant som kan ha en mera direkt inverkan på brottsbekämpningen. Den brottsförebyggande verksamhetens tyngdpunkt bör också enligt åtskilliga remissinstansers mening förskjutas i riktning mot en verksamhet för att söka upp ungdomar i brottsbenägna miljöer och andra som befinner sig i riskzonen för att bli kriminella. Det påpekas i detta sammanhang att det knappast är på de i allmänhet välanpassade ungdomar som är verksamma i föreningslivet som en sådan satsning bör inriktas.

För egen del anser jag i likhet med utredningen att det är angeläget att den brottsförebyggande verksamheten i nu aktuell bemärkelse fortsätter och säkerställs för framtiden. Detta har numera också skett genom att den brottsförebyggande verksamheten har fått en fastare organisation. Fr.o.m. budgetåret 1980/81 kommer således enheter för brottsförebyggande verksamhet att finnas i sammanlagt 40 polisdistrikt.

Polisens verksamhet på detta område kan naturligtvis aldrig omfatta mer än en mindre del av de samlade brottsförebyggande insatserna i samhället. Verksamheten rymmer likväl så vitt skiftande aktiviteter som medverkan i skolundervisningen, extern information och kontaktverksamhet. Jag kan hålla med de remissinstanser som menar att det brottsförebyggande arbetet bör koncentreras till verksamhetsformer som kan sägas vara mera omedelbart brottsförebyggande. Den uppsökande verksamheten, vare sig den gäller egenskydd för dem som riskerar att utsättas för brott — genom aktiviteter som exempelvis den s.k. Operation Märkning — eller kontakter med framför allt ungdomar som befinner sig i riskzonen för att hamna i kriminalitet, bör enligt min mening vara kärnan i den brottsförebyggande verksamheten.

Vad jag har sagt nu bör inte undanskymma betydelsen av polisens medverkan i skolundervisningen. Det har på längre sikt utan tvivel stort värde att polisen medverkar i undervisningen i trafikkunskap och i lag och rätt. En sådan medverkan av utomstående samhällsorgan ligger väl

i linje med tankarna bakom SIA-skolan. I likhet med utredningen anser jag det också värdefullt om polismän kan ta del i ungdomsarbetet i föreningar och på ungdomsgårdar. Det är angeläget att polismannen i sådana sammanhang handlar och uppfattas som en företrädare för polisväsendet, exempelvis genom att när det är lämpligt uppträda i uniform. Jag anser liksom utredningen att polisens medverkan i skolarbetet och i fritidsverksamheten bör utvecklas inom ramen för lokala förutsättningar och överenskommelser. Som jag uttalade i årets budgetproposition (prop. 1979/80:100 bil. 5 s. 28) bör den brottsförebyggande verksamheten dock främst ta sikte på ungdomar som har begått brott och som befinner sig i brottsbenägna miljöer.

2.3.2 Övervakningsverksamheten

Polisens allmänna övervakning, som syftar till att förebygga och hindra brott och andra ordningsstörningar, utövas i form av stationstjänst, områdesövervakning, utryckningsverksamhet, speciell övervakning och objektbevakning. Till övervakningsverksamheten i vid mening räknas även den allmänna och socialpolisiära spaningen samt trafikövervakningen.

Övervakningsverksamheten är den avgjort mest resurskrävande av de olika polisverksamheterna. Polisutredningen föreslår ingen förändring av denna prioritering utan understryker att det fortfarande är övervakningsverksamheten som genomgående upplevs som den primära polisuppgiften.

Utredningen uppmärksammar särskilt områdesövervakningen, som sker genom patrullering till fots eller med bil eller genom en kombination av dessa båda patrulleringsmetoder. En särskild form av områdesövervakning är kvarterspolisverksamheten och den därmed besläktade områdespolisverksamheten, som på försök bedrivs bl.a. inom Stockholms polisdistrikt.

Enligt polisutredningen finns det betydande lokala skillnader i allmänhetens önskemål i fråga om övervakningsverksamheten. Ett genomgående intresse synes dock vara att områdesövervakningen intensifieras. Utredningen biträder denna uppfattning och framhåller att områdesövervakningen enligt en allmänt omfattad åsikt bäst fullgörs genom fotpatrullering. Till följd av allmänhetens anspråk på en hög utryckningsberedskap har emellertid fotpatrulleringen blivit eftersatt och polisens närkontakt med allmänheten därmed till stor del förlorad.

Utredningen konstaterar vidare att vissa övervakningsuppgifter som normalt faller på polisen utförs av andra. Genom att man anlitar ordningsvakter kan sålunda polisen avlastas uppgifter som inte behöver utföras av polisutbildad personal. Enligt utredningen måste emellertid principen även i framtiden vara att det är polisen och inte enskilda

personer eller företag som skall svara för att allmän ordning och säkerhet upprätthålls. Utredningen erinrar om att gränsdragningen mellan polisens och ordningsvakternas uppgifter nyligen har varit föremål för utredning (jfr numera prop. 1979/80:122, JuU 1979/80:44, rskr 1979/80:391). Detsamma gäller frågan om den civila övervakningen längs kusterna, där övervakningsuppgifter f.n. faller både på tullverkets kustbevakning och på polisen.

En särskild gränsdragnings- och samarbetsfråga gäller samarbetet mellan polisen och socialtjänsten i bl.a. den allmänna och den socialpolisiära spaningen. Erfarenheterna av sampatrullering mellan polisen och personal från socialvården är blandade. Utredningen finner det svårt att anvisa generella lösningar, bl.a. därför att socialtjänstens resurser skiftar från kommun till kommun. I stället betonar utredningen även här vikten av att polisverksamheten kan anpassas till de lokala förhållandena.

Utryckningsverksamheten är en väsentlig del av övervakningstjänsten som — med hänsyn till allmänhetens grundläggande intresse av att polisen snabbt kan vara på plats för ett ingripande när det behövs — f.n. ges hög prioritet. Enighet råder enligt utredningen om att detta är en befogad och nödvändig prioritering som har stor betydelse för allmänhetens känsla av trygghet.

Åtskilliga polisutryckningar föranleds av sociala problem, t.ex. familjebråk. Utredningen framhåller att sådana utryckningar, i den mån det gäller att ingripa mot straffbelagda handlingar, är en polisuppgift som inte kan tas över av de sociala myndigheterna. Däremot är det väsentligt med en samverkan mellan polisen och socialvården. Ett sådant samarbete kan medföra lättnader i polisens arbetsbörda. Från denna utgångspunkt är det enligt utredningen en avsevärd fördel om systemet med socialjour kan byggas ut i fler kommuner.

Trafikövervakningen är en av polisens viktigaste uppgifter. Utredningen avvisar tanken att flytta över huvudansvaret för trafikövervakningen på en annan myndighet eller en särskild kår. Som huvudskäl anges det nära sambandet mellan å ena sidan trafikövervakningen och å andra sidan polisens allmänna övervakning och spaningsverksamhet.

Våra kunskaper om effektiviteten hos olika övervakningsmetoder är enligt utredningen mycket begränsade. Det är därför väsentligt att man fortlöpande utvecklar metoder för att bedöma polisverksamhetens effekter. Utredningen anser också att det på alla områden bör vara möjligt att mer än hittills pröva nya arbetsformer lokalt och beakta de önskemål som framkommer på orten.

Remissinstanserna har som regel inte haft något att invända mot utredningens synpunkter på övervakningsverksamheten.

En fråga som särskilt har uppmärksammats är möjligheterna att för- ena en god utryckningsberedskap med en ökning av fotpatrulleringen. Många framhåller att fotpatrulleringen är det bästa sättet att få en god

och värdefull kontakt med allmänheten och bryta den tendens till en alltmer anonym poliskår som bilpatrulleringen har medfört. Fotpatrulleringen anses också ha en positiv effekt på ordningsläget på allmänna platser och skapa en person- och lokalkännedom som kan vara av värde även i den brottsutredande verksamheten. Särskilt bland polisstyrelserna bryter sig åsikterna om man bör prioritera utryckningsverksamheten så starkt som har skett. Man understryker att fotpatrulleringen har blivit mera resurskrävande genom att den hårdnande attityden i samhället har framtingat ett ökat inslag av dubbelpatruller. Den förhärskande uppfattningen synes vara att man inte vill försvaga utryckningsverksamheten utan i stället åstadkomma en ökad fotpatrullering genom personalförstärkningar. En polisstyrelse uttrycker något tillspetsat saken så att allmänheten har att välja mellan att få hjälp genom omedelbara polisinsatser i ett akut läge, t.ex. vid ett lägenhetsbråk eller ett pågående inbrott, och att ha en patrullerande polisman i närheten "för syns skull". Från flera håll hävdas dock att man med hjälp av bärbara radioapparater och en fortlöpande prövning av nya metoder i arbetet skall kunna öka fotpatrulleringen utan att utryckningsberedskapen försämrats.

Bland övriga spörsmål har särskilt frågan om en utvidgning av den sociala jourverksamheten uppmärksamrats. Remissinstanserna ansluter sig i allmänhet till utredningens bedömning. I synnerhet bland polisstyrelserna är det ett önskemål att socialjour inrättas i princip i varje kommun eller i någon form finns tillgänglig i varje polisdistrikt.

Jag kan för egen del i allt väsentligt ansluta mig till utredningens överväganden. Det finns anledning att räkna med att övervakningsverksamheten även i framtiden kommer att vara mycket resurskrävande. Samtidigt är det uppenbart att såväl de krav som allmänheten ställer på övervakningsverksamheten som dennas praktiska utformning varierar kraftigt mellan olika distrikt. Verksamheten kan exempelvis inte utövas på samma sätt i ett vakt-distrikt i de centrala delarna av Stockholm som i ett glesbygdsområde. Dessa faktorer i förening med den betydelse som övervakningsverksamheten har för medborgarna i gemen medför att denna verksamhet är särskilt lämpad för det förstärkta medborgarinflytande och den anpassning till lokala förhållanden som är en bärande tanke i polisutredningens förslag. Ett betydande utrymme finns på detta område för lokala initiativ och, om man så vill, experiment. Därmed ges också underlag för att i vårt land — i likhet med vad som har skett i flera främmande länder — mera systematiskt utvärdera effekterna av olika övervakningsmetoder.

Rent allmänt sett vill jag gärna ansluta mig till de många bedömare som anser att fotpatrulleringen och över huvud taget verksamhetsformer som utvecklar naturliga kontakter mellan polisen och allmänheten bör få en mera framträdande plats. Det finns all anledning att tro att detta på sikt inte behöver innebära något hot mot den nödvändiga utryck-

ningsberedskapen. Som flera polisstyrelser framhåller bör en kombination av tekniska hjälpmedel och förbättrade och mera målinriktade arbetsmetoder kunna lösa denna avvägningsfråga. Över huvud taget finns det anledning att varna för en alltför långtgående bundenhet till invanda mönster när det gäller arbetsformerna. Detta är så mycket angelägnare som man i nuvarande ekonomiska läge är tvungen att i all möjlig utsträckning söka effektivisera verksamheten genom att bättre utnyttja de resurser som finns.

Beträffande de frågor om gränsdragning gentemot enskilda och gentemot andra samhällsorgan som utredningen tar upp i detta sammanhang vill jag erinra om att jag i prop. 1979/80:122 om ordningsvakter och bevakningsföretag i likhet med polisutredningen har framhållit att en grundläggande regel bör vara att det är polisens uppgift att upprätthålla allmän ordning och säkerhet. Jag har samtidigt konstaterat att det finns en hel del bevaknings- och ordningshållningsuppgifter som visserligen har betydelse för eller anknytning till den allmänna ordningen och säkerheten men som inte kräver polisutbildning. Under överskådlig tid måste ordningsvakternas och bevakningsföretagens verksamhet därför ses som ett nödvändigt komplement till det skydd som det allmänna tillhandahåller genom polisen och andra organ, och det är varken nödvändigt eller möjligt att i nuvarande läge mera allmänt föra över dessa uppgifter till polisen.

Då det gäller övervakningen till sjöss har sjöövervakningskommittén nyligen avslutat sitt arbete, som har redovisats i betänkandet (Ds H 1980:1) Samordning av övervakningen och räddningstjänsten till sjöss. Betänkandet har remissbehandlats och är nu föremål för beredning. Ett ställningstagande till de frågor som berörs i betänkandet får anstå tills beredningsarbetet är avslutat.

Enligt min uppfattning är det angeläget att polisens samarbete med de sociala myndigheterna kan utvecklas ytterligare även inom ramen för övervakningsverksamheten. I likhet med utredningen anser jag att detta samarbete endast i mindre utsträckning lämpar sig för reglering genom centrala anvisningar. Vad särskilt angår frågan om en utbyggnad av den sociala jourverksamheten vill jag erinra om att det även i den av riksdagen i denna del antagna prop. 1979/80:1 om socialtjänsten (s. 178—179) har framhållits värdet av en väl utbyggd social jour. En sådan social beredskap är viktig inte minst från förebyggande synpunkt. Den närmar utformningen av jourverksamheten måste emellertid bli beroende av de lokala förhållandena. I mindre kommuner torde behovet kunna tillgodoses genom samarbete mellan flera kommuner. Om i enlighet med vad jag i det följande förordar det lokala inflytandet och över huvud taget möjligheterna till lokal anpassning inom polisväsendet ökas torde även förutsättningarna bli större att åstadkomma en ömsesidigt tillfredsställande lösning. I likhet med flera remissinstanser vill jag understryka

att ansvaret för att ett fungerande samarbete kommer till stånd självfallet inte faller endast på polisen utan också på socialtjänsten.

Att det praktiska samarbetet ibland försvåras av att socialarbetare och polismän har skilda referensramar och utgångspunkter för sitt arbete har omvittnats från flera håll. De förslag jag i ett följande avsnitt kommer att lägga fram i fråga om polisutbildningen torde emellertid öka möjligheterna till kunskap om resp. yrkesuppgifter och om förutsättningarna för samarbetet (jfr prop. 1979/80:1 s. 364).

Vad utredningen i denna del har uttalat om trafikövervakningen föranleder ingen erinran från min sida.

2.3.3 Utredningsverksamheten

Polisutredningen anmärker att utredningsverksamheten i den allmänna debatten ofta ägnas mindre uppmärksamhet än andra polisiära verksamhetsformer. Utredningen framhåller i polemik häremot att utredningsverksamheten är en primär polisuppgift och att det är ett grundläggande rättssäkerhetskrav att så många som möjligt av de begångna brotten blir uppklarade. Utredningen erinrar också om den brottsförebyggande effekten av att upptäcktsrisken hålls på en hög nivå.

Ett betydande antal brott kommer emellertid enligt utredningen att förbli ouppklarade oavsett hur stora resurser som ställs till polisens förfogande. Undersökningar har gett vid handen att det inte alltid är ägnat att höja andelen uppklarade brott om kriminalpolisen tillförs större resurser. I de många fall där gärningsmannen är okänd när brottet anmäls är det primärmaterial som polisen har att utgå från ofta alltför bristfälligt för att en utredning skall kunna leda till resultat. Med en fackterm är ett sådant brott "ej spaningsbart". Det är angeläget att öka förståelsen för polisens svårigheter härvidlag eftersom allmänheten i stor utsträckning skulle kunna underlätta polisens utredningsarbete. Det är sålunda viktigt att den som anmäler ett brott också i mån av förmåga sörjer för att polisen får så fullständiga uppgifter som möjligt till ledning för sin utredning. Det är också värdefullt om det från allmänhetens sida anses som en naturlig sak att förmedla sina iakttagelser av brott till polisen och på så sätt bidra till ett bättre spaningsunderlag.

Strävandena att till administrativ personal föra över arbetsuppgifter som inte behöver utföras av polisutbildad arbetskraft bör enligt utredningen fortsätta även inom utredningsverksamheten. Det kan även förekomma arbetsuppgifter som ankommer på polisen av historiska eller traditionella skäl men där principiella och sakliga motiv talar för att de förs över till andra myndigheter.

Utredningen kan inte ansluta sig till en inom poliskåren ofta väckt tanke på att generellt flytta över ledningen av förundersökningen i brottmål från åklagarväsendet till polisen. En sådan lösning skulle i

väsentlig mån rubba principerna för den nuvarande rättegångsordningen i brottmål och medföra endast förhållandevis begränsade praktiska fördelar. Det bör enligt utredningen dock finnas utrymme för att låta polisen leda hela förundersökningen vid ett inte obetydligt antal fler brottstyper än f.n. Ett av skälen till detta är att polisutbildningen på alla nivåer avsevärt har förbättrats sedan de nuvarande anvisningarna i ämnet kom till år 1966. Med hänsyn till en pågående översyn av anvisningarna hos riksåklagaren (RÅ) och rikspolisstyrelsen har dock utredningen avstått från att själv lägga fram förslag i ämnet.

Enligt utredningen uppstår vissa problem i fråga om gränsdragningen och samverkan mellan polisen och tullen vid spaning och utredning beträffande varusmugglingsbrott. Tullmyndighet har vid förundersökningar av sådana brott i stort sett samma befogenheter som tillkommer polismyndighet vid brott i allmänhet. De principer som har slagits fast i gällande överenskommelser mellan RÅ, rikspolisstyrelsen och generaltullstyrelsen innefattar emellertid i och för sig en lämplig avvägning. De problem som uppstår i praktiken beror enligt utredningens intryck inte på själva regleringen utan på att anvisningarna inte följs strikt. Utredningen vill därför inte förorda en ändrad kompetensfördelning. Ett viktigt skäl är intresset av en effektiv bekämpning av olaga införsel av narkotika, vilket kräver tullens medverkan.

Utredningen understryker även vikten av att den organiserade och den ekonomiska brottsligheten möts med kraftfulla åtgärder.

Även övervägandena om utredningsverksamheten har fått ett positivt mottagande vid remissbehandlingen. Resursfrågan återkommer också här främst i polisstyrelsernas yttranden, i vilka det ofta hävdas att en högre uppkläring i första hand förutsätter att kriminalavdelningarna tillförs ytterligare personal och utrustning. Åtskilliga remissinstanser tar emellertid även upp olika organisations- och metodikfrågor som de menar vara av betydelse för ett framgångsrikt utredningsarbete.

Förhållandet mellan polisen och åklagarväsendet tas upp av bl.a. JK, som framhåller att rättegångsbalkens regler om förundersökning i brottmål tillkom under helt andra förhållanden än i dag. Vid förstatligandet av polisväsendet klövs den gamla organisationen i helt skilda polis- och åklagarorganisationer, vilket har lett till att samarbetet mellan polis och åklagare i dag ofta är otillräckligt. JK sätter därför i fråga om inte en översyn av hela förundersökningsförfarandet är påkallad. Även riksrevisionsverket (RRV) och Göta hovrätt pekar på utredningsverksamhetens betydelse för andra organ inom rättsväsendet såsom åklagarna och domstolarna och för fram tanken att polisens utredningsavdelningar sammanförs med åklagarväsendet. Föreningen Sveriges polischefer anser å andra sidan att vissa skäl talar för att förundersökningsledningen bör ligga hos polisen. Även Svenska polisförbundet vill i större utsträckning anförtro förundersökningsledningen åt polisen. Båda dessa remiss-

instanser pekar på förundersökningsledningens betydelse för resursanvändningen och prioriteringen. Rikspolisstyrelsen avvisar tanken att lägga över all ledning av förundersökningarna i brottmål på polisväsendet men ansluter sig — i likhet med det helt övervägande antalet remissinstanser — till utredningens uppfattning att polisens kompetensområde kan vidgas genom en översyn av de anvisningar i ämnet som RÅ och rikspolisstyrelsen gemensamt har utarbetat.

Andra organisatoriska frågor som tas upp av remissinstanserna gäller samarbetet mellan ordnings- och kriminalavdelningarna. Rikspolisstyrelsen tror att förundersökningarna skulle kunna påskyndas och effektiviseras om det i särskilt brottsbelastade polisdistrikt inrättas jourgrupper av utredningspersonal som kan påbörja och om möjligt även avsluta en förundersökning i omedelbar anslutning till en anmälan. Svenska polisförbundet förordar att utredningsverksamheten i större utsträckning bedrivs i polismannaledda arbetslag som omfattar utredningsmän, spanare och administrativ personal. Enligt förbundet skulle det också vara en fördel om den nuvarande rotelindelningen inom kriminalavdelningarna gjordes mindre strikt. Med en mera flexibel rotelorganisation och större rörlighet i fråga om ärendegrupperingen skulle man kunna prioritera verksamheten bättre och åstadkomma en jämnare belastning. Förbundet varnar för att en alltför hårt driven specialisering kan leda till både tids- och effektivitetsförluster.

Spaningsrotlarnas organisation uppmärksammas av flera remissinstanser. Dessa rotlar, som är knutna till kriminalavdelningarna och sidoordnade med de brottsutredande rotlarna, har vid sidan av brottsspaning i egentlig mening flera andra uppgifter, bl.a. att ombesörja vissa handräckningsuppgifter. En del polisstyrelser anser att brottsspaningen har blivit eftersatt och att spaningsrotlarna i alltför stor utsträckning har fått avstå personal till annan verksamhet. Enheterna är också ofta för små för att kunna åstadkomma en effektiv insats. En polisstyrelse menar att det av detta skäl men även av rent spaningstekniska orsaker bör eftersträvas en ökad personalomsättning på spaningsrotlarna och en samordning och ett samarbete mellan närliggande distrikts spaningsverksamhet. Man ifrågasätter även på sina håll om inte den riktade brottsspaningen bör inordnas i utredningsrotlarna.

Allvarliga svårigheter i kriminalpolisens arbete utgör enligt många bedömare allmänhetens minskade benägenhet att lämna uppgifter av betydelse för brottsutredningen. Både från polis- och åklagarhåll framhåller man även de tilltagande problemen att rekrytera och behålla kvalificerade utredningsmän vid kriminalavdelningarna.

I allmänhet är remissinstanserna positiva till ett fortsatt utnyttjande av icke polisutbildad personal i utredningsverksamheten. Föreningen Sveriges polischefer menar dock att man nu har kommit så långt på den inslagna vägen att vinsterna av att överföra ytterligare uppgifter till

administrativ personal skulle bli marginella. Svenska polisförbundet anser att det nuvarande systemet, där administrativ personal anlitas på vissa specialområden, starkt kan ifrågasättas eftersom det ofta gäller ärendetyper som skulle kunna övertas av andra myndigheter eller som vid en prioritering skulle hamna långt ner på skalan. I stället borde den administrativa personalens insatser tas till vara i de arbetslag som förbundet förordar för svårare utredningar. Även i sådana utredningar ingår nämligen lämpliga arbetsuppgifter såsom ärendeadministration, enklare förhör, sammanställningar och kontroller. Förbundet menar att arbetstillfredsställelsen skulle bli större genom en sådan ordning än den nuvarande handläggningen av rutinärenden.

De flesta remissinstanserna ansluter sig till utredningens uppfattning att den nuvarande kompetensfördelningen mellan polisen och tullen är väl avvägd. Svenska polisförbundet anser dock att all utredningsverksamhet på det område som det här gäller bör flyttas över till polisen.

För egen del kan jag i likhet med remissopinionen i allt väsentligt ansluta mig till utredningens överväganden. Det finns flera skäl att särskilt understryka betydelsen av polisens brottsutredande verksamhet. Även om den grundläggande målsättningen för polisverksamheten är att förhindra brott är det tydligt att detta endast till en del kan ske genom övervakningsverksamhet och andra, enbart preventiva insatser. Det är också viktigt att begångna brott i rimlig utsträckning upptäcks och beivras. Att så sker är en förutsättning för att det straffrättsliga sanktionssystemet skall fungera och fylla sin huvuduppgift att avhålla från brott.

Som utredningen har framhållit kommer den spanande och utredande verksamheten som bedrivs av polisens kriminalavdelningar lätt i skymundan i den allmänna debatten om polisväsendet. Med visst fog torde också kunna sägas att detta även har kommit att gälla prioriteringen av utredningsverksamheten i förhållande till andra polisiära aktiviteter. Jag ser det därför som en naturlig utveckling att utredningsverksamhetens betydelse i framtiden kommer att skjutas något mera i förgrunden. Ett steg i denna riktning utgör den betydande satsning som under senare år har skett när det gäller att bekämpa narkotikabrottsligheten och den organiserade och den ekonomiska brottsligheten. Detta arbete måste även i framtiden ges hög prioritet. Med det är självfallet angeläget att även den mera traditionella brottsligheten blir beivrad så effektivt och snabbt som möjligt.

Även i fråga om utredningsverksamheten gäller att de förbättringar som är möjliga i första hand måste åstadkommas inom den nuvarande ekonomiska ramen. Man bör därvid inte inskränka synfältet till kriminalavdelningarna utan pröva olika sätt att utnyttja polisväsendets samlade resurser för att åstadkomma snabba och rationella förundersökningar. Jag tänker då inte bara på sådana effekter av exempelvis den

brottsförebyggande verksamheten som kan leda till att allmänheten i större utsträckning bidrar till utredningarna genom tips och iakttagelser. Med utgångspunkt i den helhetssyn på polisväsendet som jag har förordat i det föregående bör det exempelvis vara möjligt att i större utsträckning än f.n. ta till vara ordningspolisens kompetens och kapacitet i utredningsarbetet i samband med ingripanden och brottsanmälningar. Sådana åtgärder skulle sannolikt kunna leda till att förundersökningarna kan slutföras snabbare och därmed till att kortare tid förflyter mellan brottet och lagföringen. Kriminalavdelningarnas personal skulle med en sådan ordning i större utsträckning kunna inrikta sig på de svårare utredningarna. Kvarters- och områdespoliserna torde också kunna verkställa en del utredningsarbete, i vilket deras person- och lokalkännedom skulle komma väl till pass. I vissa polisdistrikt har gjorts framgångsrika försök att låta kriminalpolismän tjänstgöra kvällstid och hålla förhör med målsägande och misstänkta redan i samband med att anmälningen tas upp eller den misstänkte förs in på polisstationen. En väsentlig del av utredningsarbetet har därmed kunnat slutföras i omedelbart samband med gärningen.

Också polischefspersonalen skulle på ett annat sätt än f.n. kunna utnyttjas i förundersökningsförfarandet. Att på ett tidigt stadium länka in polissekreterarna/polisintendenterna på kriminalavdelningarna medför fördelar inte bara från juridisk synvinkel utan kan även bidra till effektivare förundersökningar vid komplicerade brott.

Även då det gäller arbetsfördelningen inom kriminalavdelningarna finns olika uppslag för att åstadkomma ett snabbare utredningsförfarande. Diskussionen har också här ofta kommit att gälla möjligheterna att oberoende av det organisatoriska mönstret samla personalen till gemensamma uppgifter. Ett intressant uppslag är exempelvis de av Svenska polisförbundet framförda idéerna om arbetslag med utredningsmän, spanare och administrativ personal, som inriktas på i första hand svårare utredningar. Även i övrigt bör organisationen av spaningsverksamheten uppmärksammas.

Jag vill erinra om att dessa frågor till en del har belysts även i promemorian (Ds Ju 1979:15) Översyn av utredningsförfarandet i brottmål, som har överlämnats för övervägande till rättegångsutredningen (Ju 1977:06), RÅ och rikspolisstyrelsen.

För att uppslag av den art som har angetts nu skall kunna vidareutvecklas behövs en mera flexibel organisation än den nuvarande. Jag kommer längre fram att förorda att den nuvarande centrala låsningen av polismanstjänsterna på olika enheter inom polisdistrikten inskränks till en basorganisation och att de lokala polisstyrelserna får befogenhet att mera fritt förfoga över den del av personalen som inte ingår i basorganisationen. En sådan ordning skulle enligt min uppfattning underlätta att de samlade resurserna utnyttjas mer rationellt.

Jag ansluter mig till utredningens uppfattning att förundersökningsledningen inte generellt bör flyttas över från åklagarna till polisen. Jag avvisar emellertid även den från några håll framförda tanken att i stället överflytta kriminalavdelningarna till åklagarväsendet. Det funktionella sambandet mellan de primära polisuppgifterna skulle då inte tas till vara. En sådan radikal omorganisation skulle också vara mycket svår att genomföra i praktiken. Enligt den uppfattning som jag har gett uttryck åt i det föregående bör en riktpunkt i stället vara att i all den utsträckning som det är möjligt och rimligt verka för en samordning av ordningspolisen och kriminalpolisen. Även polischefspersonalen har som nämnts en viktig funktion att fylla på området.

Det bör i denna del anmärkas att en ändrad avgränsning av de brotts typer, vid vilka polisen är behörig att leda förundersökningarna, efter den av polisutredningen omnämnda översynen numera har fastställts genom nya anvisningar av RÅ och rikspolisstyrelsen, som gäller fr.o.m. den 1 januari 1980 (RÅFS 1979:1).

Den icke polisutbildade personalen kan göra värdefulla insatser i utredningsarbetet. Jag ansluter mig därför till polisutredningens uppfattning att denna personal bör tas i anspråk för utredningsarbete även i fortsättningen, bl.a. därför att man härigenom kan sätta in den polisutbildade personalen på mera kvalificerade uppgifter. Samtidigt måste man, som Svenska polisförbundet har antytt, vara på sin vakt för att detta kan låsa resurser till områden som ter sig mindre angelägna. Som framgår av vad jag förut har anfört finner jag förbundets uppslag att i större utsträckning än f.n. integrera den administrativa personalen i det kvalificerade utredningsarbetet värt att utvecklas vidare.

Någon ändrad kompetensfördelning mellan tullen och polisen finner jag inte skäl att överväga i detta sammanhang. Den nuvarande fördelningen, som väsentligen bygger på praktiska överväganden, är, rätt hanterad, enligt min uppfattning i allt väsentligt ändamålsenlig.

Av vad jag här har anfört framgår att det finns utrymme för betydelsefulla förändringar i fråga om utredningsverksamhetens organisation och att den kommande polisberedningen får en viktig uppgift när det gäller detta verksamhetsfält.

Slutligen bör understrykas att den intensifierade satsningen på att bekämpa den organiserade och den ekonomiska brottsligheten i flera hänseenden kräver speciella överväganden. Till denna fråga återkommer jag i det följande.

2.3.4 Serviceverksamheten

Som tidigare nämnts ingår bland polisens uppgifter enligt 2 § polisinstruktionen (1972:511) att lämna allmänheten skydd, upplysningar och annan hjälp samt att fullgöra den verksamhet som ankommer på polisen

enligt särskilda bestämmelser. Huvudparten av den hjälpande och den specialreglerade verksamheten brukar hänföras under samlingsbeteckningen serviceverksamhet. I serviceverksamheten ingår sålunda dels polisens hjälp- och räddningsverksamhet och dess allmänna service- och upplysningsverksamhet, dels polismyndighetsverksamheten.

Den *hjälp- och räddningsverksamhet* som polisen medverkar i omfattar bl.a. vissa särskilt organiserade verksamhetsformer, såsom fjällräddning, sjöräddning samt ambulans- och räddningsflyg.

Utredningen konstaterar att de verksamhetsformer som avses nu utgör arbetsuppgifter som måste utföras. Skulle man befria polisen från uppgifterna och lägga dem på andra myndigheter, måste åtgärden föregås av specialundersökningar på varje särskilt område. Enligt utredningens mening talar inte principiella skäl mot att polisen behåller sina särskilda hjälp- och räddningsuppgifter. Dessa uppgifter är ägnade att medverka till att förankra polisens verksamhet hos allmänheten.

Polisens *allmänna service- och upplysningsverksamhet* är av mycket skiftande karaktär. Den kan bestå i t.ex. vägvisning och annan hjälp åt trafikanter liksom rådgivning av olika slag till enskilda personer. Andra exempel är upplåtande av logi åt tillfälligt hemlösa samt första hjälpen vid sjukdoms- och olycksfall.

Betydelsen av detta polisarbete har enligt utredningen ofta underskattats. Verksamheten är väsentlig när det gäller att befästa och öka allmänhetens förtroende för polisen. Utredningen anser det angeläget att organisatoriska åtgärder i syfte att förbättra polisens effektivitet inte går ut över den allmänna service- och upplysningsverksamheten utan tvärtom skapar ökat utrymme för polisinsatser av detta slag.

Utredningen framhåller betydelsen av samarbete på detta område med andra myndigheter. En situation som särskilt tas upp är den då en enskild person har kommit i akut behov av tillfällig ekonomisk hjälp under tid då kontantutbetalning av sociala medel inte är möjlig. Vederbörande har t.ex. vid vistelse utanför hemorten blivit bestulen nattetid, tappat sin tågbiljett eller saknar av annat skäl möjlighet att ta sig hem eller att få bostad över natten. För orter som inte har socialjour pekar utredningen på en lösning som redan nu tillämpas på några håll, bl.a. i Luleå. Socialnämnden har gett vakthavande befäl på ordningsavdelningen rekvisitionsblock och fullmakt att för enskilda personers räkning i akuta nödsituationer rekvrirera färdbiljetter, taxi, hotellrum m.m. på socialnämndens bekostnad. En lösning efter dessa linjer synes enligt utredningen vara ändamålsenlig för orter där socialjour inte finns inrättad. Självfallet måste det ankomma på socialnämndens egen bedömning om man vill tillämpa ett sådant system. Det bör emellertid — *menar* utredningen — vara möjligt för polisen att som ombud för socialvården gå enskilda till handa med hjälp i sådan form.

Den s.k. *polismyndighetsverksamheten* omfattar ett stort antal uppgif-

ter inom området för allmän förvaltning. Bl.a. faller det på polisen att lämna service till andra myndigheter med olika former av handräckning och att svara för åtgärder enligt socialvårds- och sjukvårdslagstiftningen. Den verksamhet som det här gäller tar en betydande del av polisens tid i anspråk.

Utredningen anser att principen bör vara att polisen inte belastas med förvaltningsuppgifter i andra fall än när ordnings- eller säkerhetssynpunkter ingår som väsentliga moment eller när polisens maktbefogenheter kan behöva utnyttjas för att genomföra den åtgärd som behövs. En annan sak är att avvikelser kan behöva göras från denna princip, t.ex. därför att något annat organ inte står till förfogande eller lämpligen bör inrättas. Flera förvaltningsområden inom vilka polisen har beslutsbefogenheter eller andra uppgifter är föremål för utredning eller överväganden i andra former. Frågan om polisens medverkan kan därför inte alltid bedömas isolerad. Det är emellertid enligt utredningen angeläget att frågan verkligen uppmärksammas i samband med ny eller ändrad lagstiftning.

Utredningen har till särskild granskning tagit upp ett antal arbetsuppgifter som det kan övervägas att omedelbart befria polisen från. Dessa förslag, som även avser annat än polismyndighetsärenden, behandlas i följande avsnitt (2.4).

Remissinstanserna delar i allmänhet polisutredningens uppfattning i fråga om serviceverksamheten.

Svenska polisförbundet menar att serviceverksamheten bör tillmätas större betydelse i framtiden och i en ny polislag ses som en självständig uppgift, frikopplad från uppgiften att upprätthålla allmän ordning och säkerhet. Föreningen Sveriges polischefer, som i och för sig anser att serviceverksamheten har stor betydelse för att balansera polisens represiva uppgifter, understryker å andra sidan att verksamheten inte får drivas så långt att polisen övertar ansvaret för uppgifter som primärt åvilar andra samhällsorgan. Enligt LO bör en viss del av polisens serviceverksamhet kunna överföras till andra samhällsorgan. Bl.a. borde hjälp- och räddningstjänsten kunna tas över av landstingskommunerna. Även RRV anser att ambulans- och räddningsflygverksamheten i princip skulle kunna handhas av huvudmännen för sjukvården, dvs. landstingskommunerna.

Den allmänna service- och upplysningsverksamheten har enligt rikspolisstyrelsen stort värde för att skapa förståelse för polisens uppgifter. Möjligheten att utnyttja polisens medverkan får dock inte missbrukas till förfång för de egentliga polisuppgifterna. Enligt styrelsen är det angeläget med en samlad översyn för att befria polisen från arbete som inte har anknytning till de egentliga polisuppgifterna. Liknande synpunkter anförs från många polisstyrelser.

Från flera håll understryker man att polisen är det samhällsorgan dit

allmänheten dygnet runt och i all synnerhet när andra institutioner i samhället är stängda kan vända sig till för att få råd och hjälp.

Den särskilda form av hjälp som består i att polisen på socialnämndens vägnar lämnar förskott till behövande personer utom kontorstid avvisas av bl.a. Svenska kommunförbundet på kommunalrättsliga grunder. En del polisstyrelser är också tveksamma inför risken att systemet skulle minska intresset från kommunalt håll att bygga upp en socialjourverksamhet. De flesta remissinstanser har dock inte någon erinran mot den s.k. Luleå-modellen.

Polisutredningens uttalanden om hur man principiellt bör avgränsa de ärenden som bör ankomma på polisen som polismyndighetsärenden har så gott som överlag vunnit anslutning bland remissinstanserna. Rikspolisstyrelsen vill således inskränka polismyndighetsärendena till sådana där främst ordnings- och säkerhetsfrågorna spelar en avgörande roll och framhåller att betydelsen av de kontakter som polismyndighetsärendena skulle ge med myndigheter och allmänhet ofta har överbetonats. Sistnämnda uppfattning bestrids dock av flera polisstyrelser. En del polisstyrelser är å andra sidan kritiska mot att man i nyare lagstiftning inte alltid har upprätthållit principen att polismyndighetsärendena bör ha anknytning till ordnings- och säkerhetsfrågor.

Enligt min uppfattning är det viktigt att de skilda aktiviteter som rymms under begreppet polisens serviceverksamhet får en rimlig avgränsning gentemot den verksamhet som bedrivs av andra organ i samhället. Ytterst återgår serviceverksamheten på den hävdvunna skyldigheten för polisen att lämna allmänheten skydd, upplysningar och annan hjälp. När polisens uppgifter på detta område skall avgränsas bildar dess huvuduppgift att upprätthålla allmän ordning och säkerhet en naturlig utgångspunkt. Men det torde som jag förut har berört varken vara möjligt eller önskvärt att begränsa polisens ansvarsområde till uppgifter som i strikt mening är brottsförhindrande eller brottsbeivrande. Bl.a. måste beaktas att polisorganisationen är en väl förgrenad rikstäckande organisation, vars verksamhet omfattar alla dygnets timmar. Det är inte minst från praktisk och ekonomisk synpunkt värdefullt om en sådan organisations normala verksamhet kan utnyttjas för att ge service åt allmänheten och andra myndigheter. Detta är också nödvändigt för att man skall få en önskvärd balans i polisverksamheten. Sådana aktiviteter som inte alls eller endast i mindre mån har samband med de centrala polisuppgifterna eller kräver en organisation som är fristående från övrig polisverksamhet bör emellertid inte utan starka skäl ankomma på polisen.

Med de utgångspunkter som jag nu har anlagt kan polisens hjälp- och räddningsverksamhet bli föremål för diskussion. Principiella skäl kan sålunda tala för att exempelvis ambulans- och räddningsflyget förs från polisens ansvarsområde. Som utredningen har framhållit måste emeller-

tid en överflyttning av en uppgift på detta viktiga fält från polisen till något annat organ föregås av ingående specialundersökningar på varje särskilt område.

Sådana undersökningar har nyligen gjorts då det gäller fjällsäkerhetsarbetet och sjöräddningen. Som ett resultat av fjällsäkerhetsutredningens betänkande (Ds Jo 1978:7) har fjällsäkerhetsrådet inrättats för att främja en samordning av de olika verksamheter som ingår i fjällsäkerhetsarbetet samt verka för information och utbildning inom fjällsäkerhetens område (se SFS 1979:823 samt prop. 1978/79:187, KuU 1978/79:32, rskr 1978/79:397). I propositionen slås fast att ansvaret för fjällräddningstjänsten ligger hos polisen medan fjällsäkerhetsarbetet är fördelat på ett flertal myndigheter och organisationer, bl.a. polisen. Fjällsäkerhetsrådets uppgift blir bl.a. att samordna och fördela dessa intressenters insatser. Sjöövervakningskommittén har behandlat sjöräddningen i det tidigare omnämnda betänkandet (Ds H 1980:1) Samordning av övervakningen och räddningstjänsten till sjöss.

Under år 1979 har tillkallats två utredningar av betydelse för bl.a. polisens räddningsverksamhet, nämligen räddningstjänstkommittén (Kn 1979:01) och utredningen (Kn 1979:05) om tillsyn av kusterna (se dir. 1979:36 och 57 samt dir. 1979:110). I räddningstjänstkommitténs uppdrag ingår bl.a. att i enlighet med riksdagens begäran (CU 1978/79:18, rskr 1978/79:182) förutsättningslöst utreda frågan om huvudmannaskapet för en räddningstjänst med nuvarande och möjliga nya uppgifter. Uppdraget omfattar även frågan om huvudmannaskapet för sjuktransporter och ambulansverksamhet. Utredningen om tillsyn av kusterna har redovisat sitt arbete i betänkandet (Ds Kn 1980:2) Personal för tillsyn av kust och skärgård. Räddningstjänstkommittén har avgett ett delbetänkande (Ds Kn 1980:1) om undersökning av allvarliga olyckshändelser. Betänkandena har nyligen remissbehandlats och är föremål för beredning. Resultatet av dessa utredningar bör självfallet avvaktas innan ställning tas till frågan om någon del av polisens räddningsverksamhet bör överflyttas till annat organ.

Polisens allmänna service- och upplysningsverksamhet har även enligt min uppfattning stor betydelse. Med sin riksomfattande och dygnsäckande verksamhet är det naturligt att polisen i anslutning till sina vanliga arbetsuppgifter bistår allmänheten med råd och hjälp av olika slag. Verksamheten har stor betydelse för att befästa och stärka allmänhetens förtroende för polisen. Utmärkande för denna verksamhet är att den som regel låter sig förenas med utförandet av andra polisuppgifter, främst inom övervakningsverksamheten. Fotpatrullering, kvarterspolisverksamhet och receptionstjänsten på polisstationerna är exempel på detta. Även på detta område bör det därför finnas utrymme för att öka insatserna inom nuvarande ramar.

Det s.k. Luleå-systemet synes i många fall kunna vara en ändamåls-

enlig lösning för att ordna hjälp i akuta nödlägen på orter där det inte visar sig möjligt att inom överskådlig tid få till stånd en socialjour. Givetvis måste det i så fall få ankomma på vederbörande socialnämnd att själv avgöra i vad mån lokala förutsättningar finns för ett sådant system. Frågan i vad mån förfarandet är förenligt med kommunalrättsliga principer och med socialtjänstlagstiftningen måste emellertid övervägas närmare. Jag vill erinra om att en liknande ordning redan nu tillämpas i fråga om flyktingar som anländer nattetid eller under helger (jfr prop. 1979/80:38 s. 15). Jag har erfarit att den av riksdagen (prop. 1979/80:1, SoU 1979/80:24, rskr 1979/80:142) beslutade parlamentariska beredningen för utvärdering och uppföljning av den nya socialtjänstlagstiftningen kommer att studera frågan.

Till frågan om polismyndighetsärendena återkommer jag i nästa avsnitt.

2.4 Åtgärder för att avlasta polisen vissa uppgifter m.m

Som redovisades i föregående avsnitt har polisen i mycket stor omfattning ålagts att ombesörja uppgifter inom ramen för allmän förvaltning, s.k. polismyndighetsärenden. I stor utsträckning består dessa uppgifter i att biträda olika myndigheter och enskilda. Den verksamhet som det här gäller tar en betydande del av polisens resurser i anspråk. Antalet sådana ärenden årligen är ca 1,5 milj.

Polisutredningen hänvisar till att det vid polisväsendets förstatligande förutsattes att polismyndighetsverksamheten på sikt borde begränsas till ärenden med anknytning till polisens primära verksamhet. Utvecklingen efter förstatligandet har enligt utredningen också medfört vissa lättnader för polisen när det gäller polismyndighetsverksamheten. Utredningen påpekar emellertid att polisen fortfarande har kvar en rad ärendegrupper beträffande vilka det knappast kan åberopas något sakligt eller principiellt skäl för att de ankommer på polisen.

Polisutredningen framhåller att principen fortfarande bör vara att polisen inte belastas med förvaltningsuppgifter i andra fall än när ordnings- och säkerhetssynpunkter *ingår som väsentliga moment* eller när polisens maktbefogenheter kan behöva utnyttjas för att genomföra den åtgärd som behövs. Avvikelse från denna princip kan dock enligt vad utredningen påpekar bli nödvändiga om något annat organ inte står till förfogande eller lämpligen bör inrättas. Utredningen tar vidare upp en del övervaknings- och utryckningsuppdrag, för vilka polisen enligt utredningens mening skulle kunna ta betalt.

De principer som utredningen har uttalat sig för har vunnit anslutning bland remissinstanserna. Även jag biträder utredningens ståndpunkt i dessa delar. Som utredningen också påpekar skulle emellertid stora svårigheter uppstå om de önskvärda begränsningarna av polisens för-

valtningsuppgifter genomfördes i ett sammanhang. Flera förvaltningsområden inom vilka polisen har beslutsbefogenheter eller andra uppgifter är föremål för utredning eller överväganden i andra former. Angeläget är emellertid att man vid lagstiftning och i samband med annat författningsarbete uppmärksammar vikten av att inte slentrianmässigt lägga på polisen uppgifter, exempelvis genom att ålägga polisen att för andra myndigheters räkning utföra uppgifter som skulle ha kunnat utan olägenhet fullgöras genom den berörda myndighetens egen personal. I samband med översyn och utredningar som berör de rättsområden där polisen i dag har uppgifter bör också regelmässigt polisens medverkan diskuteras och frågan ställas i vad mån de aktuella ärendena kan handläggas på annat sätt.

Vad jag nu har anfört om det principiella intresset av en renodling av polisens uppgifter får emellertid inte missförstås. Det är mycket viktigt att det finns ett betydande utrymme för polisen att etablera samarbete med andra samhällsorgan liksom att komma i naturlig kontakt med allmänheten. Dessa önskemål måste alltid hållas i minnet när man överväger frågan om polisen bör avlastas uppgifter inom området för allmän förvaltning eller anförtros nya sådana uppgifter. De avvägningsproblem som här gör sig gällande måste i det särskilda fallet lösas under hänsynstagande till karaktären av de uppgifter som det är fråga om.

Polisutredningen tar upp vissa särskilda frågor om polismedverkan. Jag skall i det följande kommentera några av dessa.

När det gäller polisens *handräckningsuppgifter* anser polisutredningen att det knappast är praktiskt möjligt att avlasta polisen de förhållandevis talrika uppdragen att inställa tilltalade eller vittnen som har uteblivit från domstolsförhandlingar i brottmål. Däremot anser utredningen att det är önskvärt att polisen inte i större omfattning än vad som verkligen är sakligt motiverat utnyttjas för handräckning åt de social- och sjukvårdande myndigheterna. Det är enligt utredningen inte bara en resursfråga. Tvångs-ingripanden genom polisens försorg kan — hur korrekt uppdragen än utförs — vara till skada för de berörda genom de kraftiga reaktioner och den onödiga uppmärksamhet som åtgärderna ibland kan väcka.

Att utan vidare avstå från polisens biträde är dock inte möjligt eftersom det ytterst kan bli fråga om att ingripa med fysiskt våld för att lösa tjänsteåtgärden. Utredningen anser att den myndighet som har huvudansvaret för verkställigheten alltid först bör undersöka om åtgärden kan genomföras genom egen personal. Polishjälp bör sålunda få begäras endast när uppgiften inte kan lösas på annat sätt.

Remissinstanserna har så gott som över lag anslutit sig till utredningens överväganden i denna del. I prop. 1979/80:1 om socialtjänsten har sedermera även dåvarande chefen för socialdepartementet uttalat sin anslutning till polisutredningens uppfattning. I den genom propositio-

nen föreslagna och numera av riksdagen antagna lagen (1980:621) med särskilda bestämmelser om vård av unga har, i överensstämmelse med polisutredningens förslag, begreppet handräckning i förekommande bestämmelser om polismedverkan bytts ut mot biträde.

Bestämmelserna i 21 kap. föräldrabalken om verkställighet av dom eller beslut rörande vårdnad m.m. har numera tagits upp även av utredningen (Ju 1977:08) om barnens rätt i dess delbetänkande (SOU 1979:63) om föräldraansvar m.m. Utredningen föreslår genomgripande förändringar som bl.a. syftar till att hämningsförrättningar i princip inte skall behöva förekomma. I den mån de likväl blir erforderliga har utredningen om barnens rätt samma uppfattning som polisutredningen, nämligen att i sista hand polishjälp även fortsättningsvis måste kunna komma i fråga. Betänkandet har remissbehandlats och övervägs f.n. inom justitiedepartementet.

Polisutredningen har föreslagit att polisen befrias från sin nuvarande skyldighet att *efterforska underhållsskyldiga och verkställa utredningar i ärenden enligt lagen (1964:163) om bidragsförskott*. Enligt utredningen bör polisen också avlastas den uppgift att under vissa förutsättningar *ta hand om avlidens egendom* som f.n. faller på polisen enligt ärvdabalken och lagen (1937:81) om internationella rättsförhållanden rörande dödsbo. Dessa frågor bör i särskild ordning anmälas i senare sammanhang.

Polisutredningen anser att *lotteri- och spelärenden* har endast ringa anknytning till polisens huvuduppgifter och att polisen bör helt kunna befrias från tillståndsgivningen på detta område. Denna fråga har sedermera tagits upp av lotteriutredningen i betänkandet (SOU 1979:29) Lotterier och spel. I betänkandet föreslås att tillståndsgivning och kontroll förs över från polisen till länsstyrelserna. Efter remissbehandling bereds ärendet f.n. i handelsdepartementet med sikte på en proposition till 1980/81 års riksmöte.

Polisutredningen har även tagit upp frågan om polisens befattning med ärenden om *hundskatt*. Denna fråga har nyligen varit föremål för riksdagsbehandling i anledning av prop. 1979/80:151 om ändring i förordningen (1923:116) angående skatt för hundar. Vid riksdagsbehandlingen underströk skatteutskottet (SkU 1979/80:57) att det är angeläget att polisen och domstolarna såvitt möjligt befrias från bagatellartade ärenden i samband med hundskatteuppbörden. Utskottet förordade därför ett system enligt vilket den normala åtgärden när hundinnehav inte anmäls blir att kommunen i administrativ ordning påför hundägaren dubbel hundskatt. Vidare borde åtal för sådan underlåtenhet endast få väckas efter anmälan av kommunen. Utskottet utgick från att åtalsfallen skulle bli relativt sällsynta och kunna medföra besparingar för det allmänna. Riksdagen anslöt sig till utskottets bedömning (rskr 1979/80:354).

Bland polisens *övervaknings- och bevakningsuppgifter* förekommer en-

ligt polisutredningen en rad uppgifter som består i att lämna hjälp i olika former till allmänna och enskilda företag och organisationer. Dessa uppgifter utgör en stark belastning för övervakningstjänsten men kan enligt utredningen av principiella eller praktiska skäl som regel inte helt avlyftas från polisväsendet. Utredningen föreslår emellertid att polisen i större utsträckning än hittills får ta betalt för tjänster av detta slag. Även om detta inte leder till någon minskning av polisens arbetsbelastning kan det enligt utredningen i åtskilliga fall leda till en mera rimlig kostnadsfördelning än f.n. Som exempel på fall där en avgiftsbeläggning kan övervägas nämner utredningen anslutning av larmanordningar till polisstationer samt bevakning av värdetransporter och s.k. breda transporter.

Polisutredningen vill även i görligaste mån befria polisväsendet från de särskilda bevakningsuppgifterna då det gäller militära anläggningar. De militära myndigheterna bör genom egen personal eller särskilda bevakningsföretag svara för denna bevakning i så stor utsträckning som möjligt.

Utredningens förslag har i allmänhet godtagits av remissinstanserna. Några remissinstanser framhåller dock att frågan om avgiftsbeläggning bör behandlas med varsamhet med hänsyn till polisens behov av goodwill och tänkbara effekter på intresset för brottsförebyggande åtgärder. Överbefälhavaren (ÖB) motsätter sig en ändring av polisens bevakning av militära objekt. Eftersom det i första hand gäller vapen- och ammunitionsförråd ligger det enligt ÖB i polisens eget intresse att genom bevakningen hindra att vapen och ammunition kommer till användning för grova våldsdåd.

För egen del ansluter jag mig till utredningens bedömning. Vid en systematisk undersökning kan man utan tvivel finna åtskilliga exempel på arbetsuppgifter, där det kan sättas i fråga om inte polisen bör få ta ut ekonomisk ersättning för sin medverkan på samma sätt som redan i dag sker inom tillämpningsområdet för kungörelsen (1964:793) om ersättning till statsverket vid anlitan av polismän för polisbevakning på enskild bekostnad. Avgiftsbeläggningen får emellertid inte innebära att ersättning fordras för det skydd till liv och egendom som var och en har rätt att kräva av polisen. Den bör självfallet inte heller utformas på ett sådant sätt att den medför negativa effekter för allmänhetens benägenhet att vidta brottsförebyggande åtgärder. En förutsättning för att avgift skall tas ut synes böra vara att det är fråga om uppgifter som i praktiken har en utpräglad karaktär av särskild service åt enskilda personer eller företag och som förekommer i en viss, ganska regelbunden omfattning. De exempel som utredningen har nämnt anser jag väl falla inom den ram där en avgiftsbeläggning ter sig befogad.

Jag vill i detta sammanhang nämna att frågan om att nedbringa antalet falska larm f.n. utreds av larmutredningen (I 1979:16).

I fråga om polisens bevakning av militära anläggningar bör enligt min

mening en översyn komma till stånd i lämpligt sammanhang. Jag är medveten om att de centralt ansvariga myndigheterna — rikspolisstyrelsen och ÖB — har sin uppmärksamhet riktad på frågan.

Som ett led i polisens trafikövervakning ingår de *flygande inspektionerna*, dvs. undersökning och provkörning av motorfordon och släpfordon för kontroll av fordonets beskaffenhet och utrustning. Inspektionen får utföras endast av polismän som har fått speciell utbildning och särskilt förordnande. Sådant förordnande innehas av en stor del (drygt 2 000) av polismännen vid de trafikövervakande enheterna. Samarbete förekommer med trafiksäkerhetsverkets och vägverkets inspekterande personal. Under budgetåret 1977/78 gjorde polisen omkring 56 000 flygande inspektioner, varav drygt 11 000 i samarbete med personal från trafiksäkerhetsverket. I ca 52 000 fall blev det någon form av åtgärd eller anmärkning. Inspektionerna beräknas ta i anspråk 6—7 procent av resurserna inom de trafikövervakande enheterna.

Polisutredningen anser att det inte kan komma i fråga att polisens fordonskontrollerande verksamhet läggs ned. Enligt utredningens mening bör den i stort sett ha samma omfattning som f.n. Däremot anser utredningen att de tids- och personalkrävande undersökningarna av större och komplicerade fordon i allmänhet bör ske endast i den utsträckning som samarbete kan etableras med teknisk expertis från trafiksäkerhetsverket. Härigenom skulle polisen i större utsträckning kunna koncentrera sig på särskilt väsentliga inslag i trafikövervakningen, t.ex. förarkontroll. Dessutom skulle polisens utbildning på området kunna begränsas till att avse undersökningar av mera normal typ och resurser på utbildningssidan kunna frigöras för andra ändamål. Utredningen framhåller vidare att det kan övervägas om inte varje polisman som har genomgått grundläggande trafikutbildning bör erhålla befogenhet att meddela föreläggande om kontrollbesiktning i klara fall.

Utredningens grundinställning att de flygande inspektionerna bör ligga kvar hos polisen och ha i stort sett samma omfattning som f.n. omfattas av det stora flertalet remissinstanser. Även förslaget om undersökningar av större och komplicerade fordon i samarbete med teknisk expertis från trafiksäkerhetsverket godtas av de flesta remissinstanserna liksom tanken att varje polisman med grundläggande trafikutbildning i klara fall skall kunna meddela föreläggande om kontrollbesiktning hos AB Svensk Bilprovning. Till de remissinstanser som i princip biträder förslagen hör rikspolisstyrelsen, trafiksäkerhetsverket, riksrevisionsverket och AB Svensk Bilprovning. Några polisstyrelser sätter i fråga om inte en stor del av fordonskontrollen borde överföras till annan myndighet än polisen. Svenska polisförbundet menar att kombinationen av två myndigheter med ansvar för trafiken — rikspolisstyrelsen och trafiksäkerhetsverket — är olycklig och att dualismen försvårar samarbetet på fältet. Förbundet ifrågasätter om inte trafiksäkerhetsverkets och yrkes-

inspektionens verksamhet på detta område bör överföras till polisen. Kontrollen på väg av de tyngre och komplicerade fordonen bör enligt förbundet begränsas till påtagliga trafiksäkerhetsrisker medan en mera utförlig kontroll bör ske hos AB Svensk Bilprovning. Sistnämnda synpunkt framförs även av AB Svensk Bilprovning.

För egen del ansluter jag mig till utredningens bedömning. Polisens fordonskontroll har utan tvivel stor betydelse såväl för trafiksäkerheten som för polisens arbete i övrigt. Verksamheten bör således behållas hos polisen och ha ungefär nuvarande omfattning.

Det har enligt min mening påtagliga fördelar om såväl övervaknings- som utbildningsinsatserna hos polisen i större utsträckning kan inriktas på förarkontroll. Ett utvidgat samarbete med trafiksäkerhetsverket då det gäller kontrollen av de större och mer komplicerade fordonen bör kunna frigöra resurser härför. Att för vissa avgränsade uppgifter utnyttja utomstående sakkunskap ligger helt i linje med vanliga principer för olika former av polisverksamhet. Jag delar inte polisförbundets uppfattning att trafiksäkerhetsverkets och yrkesinspektionens nuvarande uppgifter på området bör föras över till polisen.

Förslaget att varje polisman med grundläggande trafikutbildning skall kunna meddela föreläggande om kontrollbesiktning i klara fall torde också möjliggöra en ökning av insatserna inom trafikövervakningen. Det är visserligen, som en del remissinstanser har framhållit, angeläget att en trafikant inte i onödan får ett föreläggande om kontrollbesiktning. I det praktiska arbetet torde det dock knappast vara några svårigheter att avgränsa de klara fallen. Frågan måste emellertid som rikspolisstyrelsen har påpekat utredas särskilt i samband med att den nya grundutbildningen utformas.

Jag vill redan nu förutskicka att jag kommer att föreslå att de trafikövervakande enheternas verksamhet och organisation blir föremål för en särskild undersökning inom ramen för den kommande polisberedningens arbete. I en sådan undersökning bör som ett naturligt led ingå att beakta de praktiska konsekvenserna av de principförslag jag här har anslutit mig till.

Det kan anmärkas att i enlighet med polisutredningens förslag den *reguljära utgående passkontrollen* beträffande resande till utomnordiskt land numera har avskaffats (jfr prop. 1978/79:111 bil. 1 s. 7—8).

Jag vill slutligen erinra om betydelsen för polisens del av att man undviker att kriminalisera mindre straffvärda beteenden, som likaväl skulle kunna beivras på utomstraffrättslig väg.

2.5 Prioriteringen inom polisverksamheten

Polisutredningen anser att dagens polisväsende i stor utsträckning tillgodoser de anspråk som från skilda håll ställs på polisen. Detta

utesluter dock inte att det kan finnas åtskilliga i och för sig väl befogade anspråk som inte kan tillgodoses inom ramen för de begränsade resurserna. Utredningen har i enlighet med sina direktiv inte gått in på frågan om öknings av de samlade resurserna för polisväsendet. Den har alltså inte vägt polisens anspråk på resurser mot dem som gör sig gällande för annan allmän verksamhet. Däremot har utredningen sett det som en viktig uppgift att överväga hur de tillgängliga resurserna på bästa sätt skall fördelas på olika uppgifter. Det blir här fråga om en angelägenhetsgradering, som i betydande utsträckning styr verksamheten.

Polisutredningen föreslår inte några generella prioriteringsregler och gör inte heller några konkreta uttalanden i löpande prioriteringsfrågor. Utredningen har i stället satt som sitt mål att åstadkomma lämpliga metoder för att öka det regionala och lokala inflytandet i prioriteringsfrågor samtidigt som statsmakternas möjligheter att övergripande styra verksamheten bibehålls och vidgas.

Enligt utredningen kan man skilja mellan organisatorisk prioritering, dvs. sådan prioritering som tar sig uttryck i själva organisationen, och löpande prioritering, dvs. den fortlöpande prioriteringen av olika ärenden och aktiviteter som sker på lokal och regional nivå.

Den organisatoriska prioriteringen innebär i sin nuvarande utformning att riksdagen, på grundval av förslag från regeringen, bestämmer i grundläggande frågor, t.ex. principerna för polisdistriktsindelningen, samt beviljar anslag till polisväsendet. Regeringen beslutar om polisdistriktsindelningen, om instruktioner för polisväsendets olika organ samt om fördelningen av tjänster inom polisväsendet. Rikspolisstyrelsen fastställer i sin tur vaktområden, vaktdistrikt och stationeringsorter, meddelar föreskrifter om organisationen inom polisdistrikten och upprättar förslag till fördelning av polismanstjänster. Länsstyrelserna har ålagts att ägna uppmärksamhet åt polisväsendets organisation och att hos rikspolisstyrelsen föreslå de ändringar som anses påkallade. Länsstyrelserna kan också göra vissa tillfälliga omfördelningar av polispersonal genom beslut om polisförstärkning.

Utrymmet för en löpande prioritering mellan de olika aktiviteterna inom polisverksamheten är enligt utredningen f.n. litet på de lokala och regionala planen. Detta beror på att personalen är indelad i enheter med uppgifter som har lagts fast genom centrala beslut. Den organisatoriska prioriteringen i dess nuvarande utformning begränsar med andra ord i stor utsträckning valfriheten för de lokala och regionala instanserna då det gäller den löpande prioriteringen.

Polisutredningen föreslår — i en allmän strävan att stärka det kommunala inflytandet över polisverksamheten och att decentralisera uppgifter från central till regional och lokal nivå — långtgående organisatoriska ändringar. En utgångspunkt är emellertid att den övergripande styrningen av verksamheten måste ske genom beslut av statsmakterna.

En ökad frihet för de lokala och regionala instanserna inom polisväsendet måste därför förenas med en ordning som bibehåller och vidgar statsmakternas möjligheter att styra polisens verksamhet.

Utredningens förslag innebär att man överger den nuvarande ordningen, enligt vilken varje polismanstjänst låses organisatoriskt genom ett centralt beslut. Den organisatoriska prioriteringen kan nämligen enligt utredningens uppfattning begränsas till en basorganisation. Härigenom åstadkoms avsevärt större frihet för regionala och lokala organ att i samråd med personalen anpassa insatserna efter de lokala behoven och förhållandena. Fördelningen av tjänster mellan basorganisationerna i de olika polisdistrikten bör beslutas av regeringen efter förslag av rikspolisstyrelsen. Innan fördelningsförslaget lämnas in till regeringen bör rikspolisstyrelsen samråda med de regionala och lokala instanserna.

Även i fråga om den löpande prioriteringen av olika insatser inom ramen för varje aktivitet för sig bör det enligt utredningen finnas ett stort utrymme för lokalt och regionalt inflytande. Särskilt gäller detta den brottsförebyggande verksamheten och övervakningsverksamheten.

Polisutredningen tar till särskild granskning upp de avvägningar som görs inom ramen för den brottsutredande verksamheten. Dessa avvägningar har principiell betydelse från bl.a. rättssäkerhetssynpunkt. Utredningen konstaterar att rättegångsbalken och polisinstruktionen i princip förutsätter att polisen skall utreda alla anmälningar om brott och detta i den ordning som anmälningarna kommer in. Uttryckliga föreskrifter om avvikelser från en sådan tidsmässig prioritering finns endast i en del särskilda förtursregler. Som exempel nämns brott av unga lagöverträdare och militära brott. I dessa fall — liksom när tvångsmedel har tillgripits — gäller antingen särskilda frister eller uppställs krav på skyndsamhet. I och med att polisens resurser inte räcker till för att utreda alla ifrågasatta lagöverträdelse, blir det nödvändigt att prioritera vissa uppgifter framför andra. Det är då inte vare sig möjligt eller önskvärt att i praktiken strikt prioritera utredningsinsatserna efter ärendenas ålder. En rad faktorer måste beaktas. Detta gäller exempelvis brottens svårhetsgrad, deras skadeeffekter och utsikterna att brottet skall klaras upp med rimliga insatser av resurser. Utredningen redovisar olika uttalanden som har gjorts i prioriteringsfrågor bl.a. i samband med budgetbehandlingen under senare år av anslagen till polisväsendet. Utredningen tar inte själv ställning till hur prioriteringen bör utfalla utan har, som tidigare har nämnts, valt att anvisa metoder som låter statsmakternas ställningstaganden i prioriteringsfrågor få genomslag i det löpande arbetet.

Prioriteringen inom polisväsendet bör enligt utredningen ha sin utgångspunkt i en principdiskussion om inriktningen av polisens arbete i samband med den årliga budgetbehandlingen av anslagen till polisväsendet. Därvid bör de övergripande prioriteringsfrågorna läggas fast och de uttalanden som riksdagen gör eller ställer sig bakom verka styrande

på det praktiska polisarbetet. I allmänhet bör, på grundval av de uttalanden riksdagen har gjort eller godtagit, anvisningar av regeringen utfärdas i regleringsbrev eller på annat sätt. Rikspolisstyrelsen och de regionala polismyndigheterna bör i sin tur, inom ramen för sina befogenheter, meddela de föreskrifter som behövs för att i praktiken omsätta statsmakternas allmänna uttalanden i prioriteringsfrågor.

Utredningen betonar att förhållandena skiftar både i tiden och geografiskt och att beslut av statsmakterna inte alltid kan lösa de mera näraliggande prioriteringsproblemen för polisens del. Utredningen erinrar härvid om ett uttalande av min företrädare, enligt vilket det inte är ändamålsenligt eller ens möjligt att centralt göra en generell prioritering. Situationen ändras nämligen alltför snabbt och förhållandena på olika håll i riket skiftar i betydande mån (prop. 1976/77:100 bil. 5 s. 31). Ett betydande utrymme måste därför enligt utredningen lämnas åt de lokala och regionala polisorganisationerna att göra de avvägningar i det löpande arbetet som behövs. Denna avvägning bör så långt som det är möjligt ske genom beslut av de förtroendevalda lokala polisstyrelserna.

Utredningens synpunkter på prioriteringen inom polisväsendet har biträts eller lämnats utan erinran av det helt övervägande antalet remissinstanser. Det gäller formerna för såväl den organisatoriska prioriteringen som den löpande prioriteringen. I fråga om den löpande prioriteringen efterlyses dock på sina håll klarare riktlinjer. Vissa instanser anser att hittills gjorda uttalanden i exempelvis budgetsammanhang inte är tillräckligt preciserade för att kunna tjäna till någon egentlig ledning. Det finns dock även remissinstanser som ger uttryck för uppfattningen att detaljerade anvisningar för prioriteringen varken kan eller bör utfärdas.

RÅ och Göta hovrätt framför vissa principiella invändningar mot utredningens resonemang framför allt då det gäller den löpande prioriteringen inom utredningsverksamheten.

RÅ ifrågasätter sålunda om fördelningen av tillgängliga resurser på olika verksamhetsgrenar inom polisen bör överlåtas åt lokala och regionala organ i den utsträckning utredningen synes förorda. Garantier måste enligt RÅ skapas för att resurserna i rimlig omfattning tilldelas verksamheter som från mera övergripande synpunkter är särskilt angelägna. Enligt RÅ kan prioriteringen aldrig bli en exklusivt eller huvudsakligen polisiär angelägenhet utan denna berör i hög grad alla rättstillämpande organ i samhället. Av gällande straff- och åtalsregler kan i viss mån utläsas en rangordning mellan de olika brotten, som i sin tur utgör ett naturligt underlag för en prioritering. Denna vägledning är dock högst schematisk och i många situationer föga praktikabel. Till ledning för polis och åklagare bör därför finnas i allt fall vissa grundläggande prioriteringsregler, som skulle skapa vissa allmänna förutsättningar för enhetlighet och stadga i denna för rättstillämpningen ytterst väsentliga fråga. RÅ anser att grunderna för den löpande prioriteringen i princip

bör ges i lagform. Skulle lagstiftningsvägen inte vara framkomlig bör enligt RÅ:s uppfattning riktlinjerna för den löpande prioriteringen ges i samråd av de organ som närmast under regeringen har ansvaret för brottsbekämpningen, nämligen RÅ och rikspolisstyrelsen.

Liknande synpunkter förs fram av Göta hovrätt som framhåller att polisens prioritering bestämmer verksamheten även vid åklagarmyndigheterna och domstolarna och har stor betydelse från kriminalpolitisk synpunkt. Enligt hovrättens mening är det ett viktigt rättsäkerhetskrav att prioriteringsfrågorna analyseras mot bakgrund av en kriminalpolitisk målsättning och ett krav på effektivt utnyttjande av rättsväsendets samlade resurser. En sådan analys bör syfta till att bestämma de grundläggande principerna för prioriteringen. Brottets svårhetsgrad synes därvid böra tillmätas stor betydelse. Därutöver bör enligt hovrätten finnas utrymme för en annan prioritering i särskilda fall eller under begränsad tid. En närmare analys av prioriteringsfrågorna kan också aktualisera organisatoriska förändringar. Hovrätten kan härvid tänka sig en lösning som innebär att polisens utredningspersonal överförs till åklagarorganisationen. Bland fördelarna med en sådan lösning nämner hovrätten en mera specialiserad utbildning och en lägre personalomsättning bland utredningsmännen samt en närmare kontakt mellan utredningspersonalen och åklagaren.

För egen del vill jag framhålla följande.

Efter polisväsendets förstatligande har betydande resurser i fråga om personal och utrustning tillförts polisväsendet. Som polisutredningen har påpekat tillgodoser också polisväsendet i dag i stor utsträckning de anspråk som från skilda håll ställs på polisen. Förväntningarna på polisens verksamhet är emellertid alltid mycket högt ställda, och det är därför naturligt att det ibland har varit svårt för polisen att nå de mål den själv och allmänheten ställer upp för verksamheten. Detta gäller inte minst de centrala polisuppgifterna, övervakning och brottsutredning. Brottsutvecklingen i förening med den på vissa områden förhållandevis låga andelen uppklarade brott har väckt oro inom vida kretsar.

Det är självfallet angeläget att polisen kan ingripa mot en så stor del av brottsligheten som möjligt. Det är emellertid tydligt att polisen aldrig kan tillföras så stora resurser att den effektivt kan bekämpa all brottslighet. Det är sålunda inte möjligt att polisen erhåller sådana resurser att den genom övervakning kan förhindra varje lagöverträdelse. Och när det gäller att beivra inträffade brott måste polisens utredare komma till korta vid exempelvis åtskilliga brott med okända gärningsmän och i andra fall där spaningsunderlaget är otillräckligt för att en förundersökning skall kunna drivas med framgång.

När man diskuterar brottskurvor och uppkläring bör man även hålla i minnet att polisens arbetsläge i hög grad påverkas av andra faktorer än sådana som kan hänföras till polisens egen verksamhet. Samhällets

brotsförebyggande verksamhet i vid mening kommer här i förgrunden. I den mån brott kan förebyggas bortfaller ju i motsvarande mån behovet att bygga ut eller prioritera polisens övervakande och brottsutredande verksamhet. Genom kontakter och samverkan med allmänhet, myndigheter, organisationer och företag på skilda nivåer kan olika åtgärder vidtas som förhindrar brott, försvårar att brott utförs, möjliggör att brott upptäcks tidigare eller leder till att bevismaterial kan säkras.

Men även i den allmänt förebyggande verksamheten spelar polisen som jag förut har berört en viktig roll. Polisens erfarenheter kan exempelvis utnyttjas vid utformningen av bostadsområden och centrumbildningar. Polisen kan också på olika sätt söka förmå företag och allmänhet att tillämpa rutiner eller vidta åtgärder som rycker undan eller åtminstone minskar de grundläggande förutsättningarna för olika slag av brottslighet. Genom vidareutveckling av polisens kontaktskapande information bör det vara möjligt att höja allmänhetens benägenhet att bistå polisen med iakttagelser och upplysningar. Vid sidan av den traditionella verksamheten inom ordnings- och kriminalavdelningarna är således den brotsförebyggande verksamheten och serviceverksamheten av stor betydelse i dessa sammanhang.

Vad som har sagts nu får givetvis inte undanskymma det förhållandet att resurserna och deras fördelning och utnyttjande spelar och kommer att fortsätta att spela en central roll. Som jag berörde inledningsvis måste man nämligen räkna med att summan av de i och för sig välbefogade anspråken på polisen liksom på så många andra samhällsorgan även i fortsättningen kommer att vida överstiga de resurser som kan ställas till förfogande. En prioritering i den meningen att vissa uppgifter måste behandlas med förtur och att andra därvid kan få stå tillbaka kommer därför inte att kunna undvikas. Prioriteringsfrågorna har också kommit att accentueras under senare år och har i stor utsträckning kommit att kretsa kring centrala polisiära uppgifter såsom övervakningsverksamheten och den brottsutredande verksamheten. Inte minst har inriktningen av den brottsutredande verksamheten kommit att uppmärksammas. Prioriteringen har hittills främst skett genom s.k. organisatorisk prioritering, dvs. prioriteringen har tagit sig uttryck i själva organisationen. Exempel på sådana prioriteringsåtgärder erbjuder inrättandet av regionalt verkamma narkotikarotlar och särskilda enheter för att bekämpa narkotikabrottsligheten och den organiserade och den ekonomiska brottsligheten samt den ökade personaltilldelning som har skett för de ändamål som har nämnts nu. Den organisatoriska prioriteringen har hittills skett centralt på ett sätt som har inneburit att i princip alla polismanstjänster har fördelats på olika enheter.

Statsmakternas uppfattning i prioriteringsfrågor har alltså hittills främst kommit till indirekt uttryck genom fördelningen av nya polismanstjänster och vad som sägs i samband med denna. På senare år har

dock prioriteringsfrågorna diskuterats även i ett mera generellt perspektiv i samband med den årliga budgetbehandlingen av anslagen till polisväsendet.

Min företrädare uttalade sig sålunda i prioriteringsfrågor i budgetpropositionerna åren 1977—79 (prop. 1976/77:100 bil. 5 s. 31, prop. 1977/78:100 bil. 5 s. 75 och prop. 1978/79:100 bil. 5 s. 43 och 44). Han angav därvid att det varken var ändamålsenligt eller ens möjligt att göra någon generell prioritering utan att det ytterst måste ankomma på den lokala polisorganisationen att bedöma mot vilka arter av brottslighet som resurserna i första hand borde sättas in. Han ansåg emellertid att det många gånger kunde vara ändamålsenligt att, i enlighet med vad 1973 års brottskommission på sin tid gjorde, peka ut vissa arter av brott som borde ägnas särskild uppmärksamhet. En naturlig väg för en sådan prioritering var enligt hans uppfattning att förslag lades fram i budgetpropositionen om att vissa tjänster skulle användas för särskilt ändamål. På det sättet skulle också riksdagen beredas ett naturligt tillfälle att uttala sig i frågan. Han fann det emellertid även angeläget att handlingsfriheten på det lokala planet inte låstes för hårt genom centrala direktiv. Inriktningen av brottsligheten kunde variera i olika delar av landet. Vidare torde erfarenhetsmässigt även med begränsade resurser goda resultat kunna nås genom en väl övervägd planering och genom punktinsatser. På det viset borde också mindre högprioriterade arter av brottslighet kunna angripas. Detta var enligt min företrädares uppfattning en angelägen uppgift i syfte att undvika att den allmänna laglydnaden luckrades upp.

Jag har för egen del i årets budgetproposition (prop. 1979/80:100 bil. 5 s. 9—12) förordat att särskilda insatser skall göras mot våldsbrottsligheten, mot narkotikabrottsligheten och mot den organiserade och den ekonomiska brottsligheten. Kampen mot dessa brott bör alltså prioriteras högt. I budgetpropositionen har jag också anslutit mig till min företrädares ställningstaganden i övrigt i prioriteringsfrågor. Det gäller brottstyper som redan brottskommissionen ansåg förtjäna särskild uppmärksamhet såsom koppleri, rån och andra tillgreppsbrott, häleri, skattebrott och allvarliga trafikbrott. Även ungdomsbrottsligheten och den internationella brottsligheten framhölls i sammanhanget. Då det gäller de framtida formerna för prioriteringar av polisens verksamhet på central, regional och lokal nivå hänvisade jag till polisutredningens betänkande och framhöll att det, på grundval av de ytterligare synpunkter som kom fram vid remissbehandlingen, fanns anledning att återkomma till frågan.

Jag kan — i likhet med de flesta remissinstanser — ansluta mig till utredningens synsätt. I ett följande avsnitt (2.6.3) kommer jag att närmare utveckla mina synpunkter på de föreslagna principerna för resursfördelningen. Jag kan här inskränka mig till att konstatera att den metod

som polisutredningen har anvisat för prioriteringen och beslutsbefogenheternas fördelning på skilda instanser stämmer väl överens med min grundläggande uppfattning om ett vidgat lokalt och regionalt medborgarinflytande över polisverksamheten i förening med ett ökat betonde av att statsmakterna ger grundläggande riktlinjer för verksamheten. Det är också egentligen endast på två punkter som tvekan har yppats inför utredningens förslag i prioriteringsfrågorna.

RÅ har sålunda ifrågasatt om man i den utsträckning som utredningen har föreslagit kan överlåta till de lokala polisstyrelserna att bestämma i prioriteringsfrågorna. RÅ:s inställning skall ses mot bakgrund av att det enligt hans uppfattning är tveksamt om underställda myndigheter är bundna av sådana övergripande uttalanden som görs exempelvis vid budgetbehandlingen. Denna fråga hänger enligt min mening nära samman med det omdiskuterade spörsmålet huruvida man kan utforma några permanenta och generella anvisningar, t.ex. i lag, för den löpande prioriteringen. Sådana anvisningar har efterlysts från flera håll även i detta ärende. Mot denna bakgrund vill jag här något utveckla min uppfattning om behovet och möjligheterna av att närmare reglera den löpande prioriteringen inom polisväsendet.

Som polisutredningen har framhållit torde det i bl.a. rättegångsbalken i princip vara underförstått att polisen utreder alla anmälningar om brott och att detta sker i den ordning som anmälningarna kommer in. Någon uttrycklig föreskrift som förbjuder en prioritering efter andra grunder finns dock ej. I 23 kap. 4 § rättegångsbalken sägs sålunda endast att förundersökningen skall bedrivas så skyndsamt omständigheterna medger. Däremot finns uttryckliga föreskrifter om avvikelser från en tidsmässig prioritering i vissa särskilda förtursregler. Sådana förtursregler finns exempelvis beträffande brott av unga lagöverträdare och militära brott. I dessa fall liksom när tvångsmedel har tillgripits gäller antingen särskilda frister eller ställs krav på skyndsamhet.

En tidsmässig prioritering torde aldrig ha tillämpats fullt ut. Det är nämligen varken möjligt eller önskvärt att i praktiken prioritera utredningsinsatserna strikt efter ärendenas ålder. En rad andra faktorer måste beaktas. Polisutredningen nämner som sådana faktorer brottens svårhetsgrad, deras skadeeffekter och utsikterna att brottet skall klaras upp med rimliga insatser.

Genom straffbuden och de till de särskilda brotten knutna straffskalorna har samhället uttryckt sitt ogillande av olika beteenden och i princip graderat de olika brotten i förhållande till varandra. Det är självfallet angeläget att statsmakternas uppfattning om de olika gärningarnas straffvärdhet inte sätts ur spel genom en prioritering som sker efter helt andra grunder. En granskning av uppklaringen för olika brott torde emellertid visa att graderingen efter brottens svårhet alltså genomförs såväl den organisatoriska som den löpande prioriteringen. Andelen

grova våldsbrott som klaras upp ligger sålunda på en betydligt högre nivå än exempelvis andelen mindre allvarliga egendomsbrott. Insatserna mot narkotikabrottsligheten och den organiserade och den ekonomiska brottsligheten är delvis ett uttryck för samma princip men även för ett hänsynstagande till brottens skadeeffekter i ett vidare perspektiv. Också de särskilda frister som skall iakttas när tvångsmedel har tillgripits innebär en praktiskt sett betydelsefull prioritering med utgångspunkt i brottens svårhetsgrad. Anhållande och häktning får nämligen i princip tillgripas endast vid allvarigare brottslighet.

Det är emellertid samtidigt uppenbart att man i praktiken även måste beakta de faktiska möjligheterna att nå resultat i utredningsarbetet. Inte sällan nödgas polisen exempelvis avstå från egentliga utredningsåtgärder därför att det föreliggande underlaget för utredning och spaning är så bristfälligt att det inte är meningsfullt att satsa de utredningsresurser som står till buds på fallet. Många gånger torde det f.ö. inte röra sig om en prioritering i egentlig mening. En prioriteringssituation synes föreligga först när man medvetet nödgas avstå från en utredningsåtgärd därför att resurser saknas eller måste användas för angelägnare ändamål.

Som har framhållits under remissbehandlingen får dock verksamheten inte heller styras alltför mycket av hur lätt det är att utreda den ena eller den andra brottstypen. Från kriminalpolitisk synpunkt är det särskilt angeläget att komma åt de mest durkdrivna och förslagna brottslingarna. De senaste årens insatser mot den grova narkotikabrottsligheten och den organiserade och den ekonomiska brottsligheten — brottslighet som erfarenhetsmässigt är särskilt svårutredd — är ett uttryck för en sådan kriminalpolitisk målsättning. Samtidigt är det angeläget att det allmänna rättsmedvetandet inte undergrävs genom att mera traditionell brottslighet, som ofta på ett mera direkt sätt drabbar allmänheten, lämnas åt sidan.

Vid en samlad bedömning av de olika faktorer som kan och bör inverka på prioriteringen torde det sålunda visa sig att det i praktiken inte är möjligt att en gång för alla centralt fastställa prioriteringsregler med generell giltighet. Inte heller lär uttalanden från statsmakterna i fråga om principerna för prioriteringen alltid lösa de mera närliggande prioriteringsproblemen. Ett betydande utrymme måste lämnas de regionala och lokala instanserna att göra de avvägningar i det löpande arbetet som är nödvändiga. Det ligger dessutom i sig ett värde i att beslut som i stor utsträckning berör de enskilda medborgarna fattas så nära dessa som möjligt.

Jag tar därför avstånd från tanken att man författningsvägen skulle generellt reglera prioriteringsfrågorna inom polisväsendet. En sådan reglering, vare sig den utformas som en turlista i vilken de olika brotten bör utredas eller som principuttalanden av motsvarande innebörd, skulle f.ö. vara utomordentligt svår att utforma. Det skulle föreligga en

påtaglig risk för att prioriteringen stelnar och formaliseras utan att regleringen ändå skulle fylla de anspråk på praktisk vägledning som brukar ställas i sammanhanget. Den skulle också kanske till en del kunna uppfattas som en avkriminalisering eller i varje fall som en straffvärdering vid sidan av de särskilda straffbuden.

Jag är följaktligen inte beredd att — utöver redan gällande förtursregler och de allmänna synpunkter som jag här har utvecklat — föreslå någon permanent reglering av prioriteringsfrågorna inom polisväsendet. Det är i stället frågor som får bedömas från tid till annan och därför har sin naturliga plats bl.a. i budgetbehandlingen av anslagen till polisväsendet. Det är därvid mera angeläget att diskutera inriktningen av verksamheten för hela den samlade personalstyrkan på drygt 16 000 polismän än att, som i viss utsträckning har skett hittills, begränsa synfältet till hur de nytillkomna tjänsterna skall användas. De beslut som statsmakterna därvid meddelar får sedan komma till uttryck i föreskrifter eller anvisningar exempelvis i regleringsbrevet för polisväsendet. Även rikspolisstyrelsen spelar naturligtvis här en viktig roll när det gäller att föra ut informationen om statsmakternas prioriteringsbeslut på fältet. Självansvaret för att genomföra statsmakternas beslut liksom de nödvändiga avvägningarna i det löpande arbetet måste överlåtas åt de regionala och lokala instanserna.

Vid en diskussion av hithörande frågor måste man naturligtvis också hålla i minnet att åklagarna i sin egenskap av förundersökningsledare även i fortsättningen måste ha befogenhet att bestämma om inriktningen av arbetet i de särskilda fallen. Som RÅ har påpekat gäller över huvud taget att prioriteringen inom utredningsverksamheten inte kan bli en uppgift uteslutande för polisen, utan även åklagarväsendets synpunkter måste beaktas.

Som jag senare kommer att beröra närmare avses de organisatoriska ändringar som föreslås i det följande öka de praktiska möjligheterna till en löpande prioritering och omDispositioner efter lokala behov och förutsättningar. Detta kan naturligtvis, som några remissinstanser har påpekat, sägas innebära att garantierna minskar för en enhetlighet mellan olika polisdistrikt. En sådan enhetlighet kan dock aldrig få bli ett självändamål.

2.6 Den lokala polisorganisationen

2.6.1 Polisdistriktsindelningen

I samband med polisväsendets förstatligande minskade antalet polisdistrikt från 554 till 119. Trots denna förhållandevis kraftiga minskning uttalades i anslutning till reformen att arbetsorganisatoriska skäl förmodligen snart skulle komma att tvinga fram en ytterligare minskning av antalet distrikt.

Riksdagen fattade också år 1972 (prop. 1971:173, JuU 1972:1, rskr 1972:19) på grundval av förslag från 1967 års polisutredning ett principbeslut av denna innebörd. Huvudskälet var att de mindre polisdistrikten inte ansågs bärkraftiga för att tillgodose bl.a. kravet på en kontinuerlig övervakningsverksamhet och behovet av specialisering inom kriminalpolisverksamheten. Principbeslutet förutsatte att vissa polisdistrikt skulle slås samman men att antalet distrikt dock skulle inte obetydligt överstiga 90, vilket var det antal som 1967 års polisutredning hade räknat med.

Detta principbeslut har dock inte genomförts. Endast i ett fall har — huvudsakligen på grund av ändringar i kommunindelningen — en sammanläggning av två distrikt till ett ägt rum. Antalet distrikt är alltså i dag 118.

1975 års polisutredning anser att de brister i polisorganisationen som var motivet för 1972 års principbeslut alltjämt står kvar men att en genomgripande distriktsindelningsreform inte är det rätta sättet att förbättra organisationen. Inte heller vill utredningen förorda att antalet stationeringsorter mera generellt minskas ytterligare för att öka polispersonalen i centralorterna. Lösningar på de organisatoriska problemen bör i stället sökas inom den ram som den nuvarande distriktsindelningen utgör. Utredningen understryker emellertid samtidigt att dess uttalanden inte får förstås så att varje förändring i polisdistrikts- eller arbetsgruppsindelningen i den ena eller andra riktningen är utesluten för framtiden. Sådana åtgärder bör emellertid enligt utredningen föregås av noggranna överväganden i det enskilda fallet, varvid Ortsbefolkningens och de anställdas synpunkter bör tillmätas stor betydelse.

Utredningens ståndpunkt har vunnit anslutning hos det helt övervägande antalet remissinstanser. Det förekommer dock enstaka röster till förmån såväl för ett genomförande av 1972 års principbeslut som för en ytterligare utökning av antalet polisdistrikt. Åtskilliga remissinstanser, som i likhet med utredningen avvisar tanken på en genomgripande distriktsindelningsreform, understryker utredningens uttalande att denna ståndpunkt inte bör utesluta varje ändring för framtiden. Bl.a. inom Stockholms län görs uttalanden till förmån för en översyn av distriktsindelningen i detta län. Länsstyrelsen i Jämtlands län och Strömsunds kommun föreslår att kommunen bryts ut från Östersunds polisdistrikt för att bilda ett eget polisdistrikt.

För egen del kan jag ansluta mig till utredningens överväganden i denna del. Som åtskilliga remissinstanser har framhållit kan det visserligen från renodlat polisiär synpunkt finnas fördelar med en viss minskning av antalet polisdistrikt. Det principbeslut som fattades av 1972 års riksdag och som innebar att ett begränsat antal mindre polisdistrikt skulle försvinna har emellertid i verkligheten kommit att stanna på papperet. Utan tvivel måste detta ses som ett uttryck för en förändring

av den allmänna inställningen i samhället av innebörd att kraven på lokal service och insyn samt närhet till de beslutsfattande och verkställande samhällsorganen har fått allt större tyngd. Jag är f.ö. inte övertygad om att den begränsade minskning av antalet distrikt som förutsattes i 1972 års principbeslut numera skulle innebära någon verklig lösning av de organisatoriska problem som åberopades som skäl för förslaget. Jag anser sålunda att lösningarna i huvudsak bör sökas på andra vägar än dem som en genomgripande distriktsindelningsreform skulle erbjuda.

Jag är emellertid samtidigt angelägen att i likhet med utredningen betona att ett avståndstagande från tanken på en genomgripande indelningsreform inte får innebära att man utesluter varje förändring i den ena eller andra riktningen för framtiden. Mindre justeringar kan komma att bli nödvändiga för att organisationen skall bli i stånd att motsvara allmänhetens anspråk på polisväsendet. Att sådana åtgärder bör föregås av noggranna överväganden i det enskilda fallet och under stort hänsynstagande till kommunernas, ortsbefolkningens och de anställdas synpunkter är självklart.

Mitt ställningstagande innebär sålunda att planerna på en systematisk och genomgripande distriktsindelningsreform i enlighet med 1972 års riksdagsbeslut skrinläggs till förmån för en vägning av för- och nackdelar med en distriktsindelningsändring i de enskilda fall där en sådan kan aktualiseras. Jag är inte i detta sammanhang beredd att göra något uttalande i enskilda indelningsfrågor och räknar inte heller med att polisberedningen skall få till uppgift att pröva sådana frågor.

2.6.2 *Polisstyrelsernas verksamhet*

2.6.2.1 Allmänna utgångspunkter

När polisväsendet förstatligades ansågs det angeläget att kontakten mellan polisorganisationen och kommunerna bevarades. I varje polisdistrikt inrättades därför en polisnämnd, som valdes av kommunfullmäktige i de kommuner som ingick i distriktet eller av ombud för dessa kommuner. Polisnämnderna hade närmast ställning av förslagsställare och rådgivare till polischefen. Efter hand framfördes emellertid önskemål om en förstärkning av polisnämndernas inflytande. Frågan togs upp av 1967 års polisutredning, som förordade att polisnämnderna skulle ersättas av polisstyrelser med beslutanderätt i vissa frågor. I huvudsaklig överensstämmelse med utredningens förslag inrättades den 1 januari 1973 polisstyrelser i alla polisdistrikt. Samtidigt upphörde polisnämnderna (prop. 1971:173, JuU 1972:1, rskr 1972:19).

Enligt polisinstruktionen (1972:511) består polisstyrelsen av polischefen och det ytterligare antal särskilt utsedda ledamöter, minst sex och högst åtta, som länsstyrelsen bestämmer. De särskilt utsedda ledamöterna utses av landstingen utom i de kommuner som inte ingår i någon

landstingskommun. I fråga om Göteborg och Malmö bestämmer länsstyrelsen hur många av ledamöterna som skall väljas av landstinget resp. kommunfullmäktige i Göteborgs och Malmö kommuner. Polisstyrelsen i Visby polisdistrikt utses av kommunfullmäktige i Gotlands kommun.

De särskilt utsedda ledamöterna väljer bland sig ordförande och vice ordförande. Polischefen (polismästaren) kan alltså inte utses till någon av dessa poster. Personalföreträdare deltar i polisstyrelsernas verksamhet enligt kungörelsen (1974:224) om personalföreträdare i statlig myndighets styrelse m.m.

Polisstyrelsen avgör enligt polisinstruktionen ärendena antingen i plenum eller genom beslut av polischefen ensam. I plenum avgörs ärenden som angår

- viktiga frågor om organisation och arbetsordning
- förslag till beräkning av utgifter för polisväsendet i distriktet och andra frågor av större ekonomisk betydelse
- frågor om tillsättning av vissa tjänster
- viktigare frågor om information om polisverksamheten i allmänhet
- frågor om disciplinansvar, avskedande, åtalsanmälan, avstängning eller läkarundersökning
- frågor om annat skiljande från tjänst eller uppdrag än avskedande samt
- andra frågor som polischefen hänskjuter till plenum.

Om ett ärende som har nämnts nu innefattar utövande av polisledning får det dock inte avgöras i plenum. Polisledningen i distriktet utövas nämligen endast av polischefen. Polischefen får inte heller i övrigt hänskjuta ett ärende till plenum annat än om ärendet rör polisväsendets administration eller allmänna riktlinjer för polisens verksamhet.

Ärenden som inte avgörs av polisstyrelsen i plenum avgörs på styrelsens vägnar av polischefen eller av annat polisbefäl.

Utredningen har i enlighet med sina direktiv särskilt uppmärksammat frågan om medborgarinflytande över polisverksamheten. Utredningen konstaterar att de förtroendevalda ledamöternas inflytande på den lokala polisverksamheten i dag begränsas framför allt av två faktorer: dels den centralt beslutade indelningen av personalen på olika enheter, dels polisinstruktionens föreskrift att ärenden som innebär utövande av polisledning inte får avgöras i plenum. Utredningen anser att dessa båda principer måste genombrytas om en verklig medborgerlig förankring av polisverksamheten skall komma till stånd på det lokala planet. Övervägandena leder fram till förslag om en vidgad beslutsbehörighet för polisstyrelsen i plenum och om nya principer för resursfördelningen inom den lokala polisorganisationen. Utredningen förordar vidare, utan att lägga fram något eget förslag, att frågan om ordningen för val av ledamöter till polisstyrelserna uppmärksammas i det fortsatta reformarbetet. Slutligen behandlar utredningen frågan om att införa ett system

med medborgarvittnen inom polisväsendet. I det följande kommer jag att ta upp dessa och vissa därmed sammanhängande frågor till övervägande var och en för sig.

2.6.2.2 Polisstyrelsernas behörighet m.m.

Polisutredningen vill skapa underlag för en ordning som medför att de förtroendevalda ledamöterna i polisstyrelserna får ett faktiskt inflytande på de allmänpolisiära frågorna inom polisdistriktet. Denna utredningens målsättning avser alla de verksamhetsgrenar för vilka polisen svarar. Till en början bör ledamöterna få ett verkligt medansvar när det gäller planeringen av den brottsförebyggande verksamhetens uppläggning och genomförande. Även i fråga om utredningsverksamheten och, i synnerhet, övervakningsverksamheten gör sig intresset av ett faktiskt medansvar gällande med styrka. Särskilt angeläget anser utredningen förtroendemannainflytandet vara när det gäller resursfördelningen mellan olika verksamhetsgrenar samt beslut som rör den allmänna utformningen av polisdistriktets policy.

Frågor av detta slag kan visserligen redan nu tas upp till diskussion i polisstyrelsen i plenum trots att de kan avse ärende som innebär utövning av polisledning. Det finns emellertid enligt utredningen en betydande risk för att ett system med medborgerligt inflytande som inskränker sig till råd och rekommendationer efter hand får en alltmer formell karaktär. Såväl intresset av att det medborgerliga inflytandet säkerställs som intresset av att allmänhetens förtroende för polisen och dess verksamhet ytterligare stärks talar därför enligt utredningens uppfattning för att de förtroendevalda får ta del i själva besluten när det gäller viktigare frågor som rör polisverksamheten.

Utredningens utgångspunkt är att den rent operativa polisledningen, dvs. chefskapet över en polisstyrka under pågående arbete, varken kan eller bör utövas av en styrelse i plenum. Emellertid är det enligt utredningen av central betydelse att de förtroendevalda ledamöterna tar del i beslut som gäller fördelningen och användningen av resurserna inom polisdistriktet. Det är här fråga om beslut som rör verksamhetens planering i vid mening, men de kan samtidigt sägas innefatta utövande av polisledning. Den nuvarande föreskriften att polischefen ensam utövar polisledningen i distriktet bör mot denna bakgrund utgå och viktigare frågor om planeringen av polisverksamheten i stället uttryckligen anges som ärenden som ankommer på polisstyrelsen i plenum. Avgränsningen mot de ärenden som polischefen har att avgöra ensam bör ske genom en föreskrift att polisstyrelsen i plenum inte får besluta i ärende som rör utövande av polisledning i särskilt fall.

Förtroendemännens arbete kommer enligt utredningen naturligen att koncentreras kring den årliga verksamhetsplaneringen i polisdistriktet

och kring frågor om viktigare ändring i denna planering under löpande verksamhetsår. Utredningen räknar med att förtroendemännen har anledning att ta del i månadsplaneringen endast om en fråga av principiell karaktär kommer upp i det sammanhanget. Förhållandet mellan polisstyrelsen och polischefen bör enligt utredningen vara det att polisstyrelsen anger inriktningen av verksamheten och de grundläggande principerna för resursfördelningen medan det ankommer på polischefen att verkställa dessa beslut. Så snart fråga är om en konkret order eller kommendering där en viss polisman eller grupp av polismän är utpekad skall beslutet ankomma på polischefen eller honom underställt polisbefäl, framhåller utredningen.

De principer som har nämnts nu beträffande den egentliga polisverksamheten bör enligt utredningen gälla också när det gäller polisens hjälp- och räddningsverksamhet. I fråga om polismyndighetsärenden, dvs. polisens uppgifter inom området för allmän förvaltning, anser utredningen det angeläget att ärenden av principiell vikt kan hänskjutas till polisstyrelsen i plenum för beslut. Särskilt önskvärt är detta när ärendena också har direkt betydelse för invånarna i distriktet, t.ex. vissa frågor om tillstånd att hålla allmän sammankomst eller offentlig tillställning. Frågor som rör en enskild persons förhållanden, t.ex. ett vapenärende, bör däremot inte lämpligen tas upp i plenum. Utredningen räknar emellertid med att det av tidsskäl som regel inte är praktiskt möjligt att hänskjuta ens alla principiellt viktiga polismyndighetsärenden till avgörande i plenum. I sådana fall bör ärendena avgöras i samma ordning som nu, dvs. av polischefen eller honom underställt polisbefäl, men avgörandet bör anmälas för styrelsen i plenum vid dess nästa sammanträde. Polischefen bör också utan samband med något konkret ärende kunna ta upp en principdiskussion i styrelsen om hur vissa typer av ärenden bör behandlas.

Författningsmässigt bör enligt utredningen denna ordning genomföras på det sättet att den nuvarande föreskriften att ärenden får hänskjutas till plenum endast när de rör polisväsendets administration eller allmänna riktlinjer för polisens verksamhet helt utgår. Därmed blir polischefen när det gäller hänskjutande av frågor till plenum bunden endast av principen att ett ärende som rör utövande av polisledning i särskilt fall inte får hänskjutas till avgörande i plenum.

De förtroendevalda ledamöterna kan enligt utredningen verka för en medborgerlig förankring av polisverksamheten också på annat sätt än genom medverkan i själva beslutsfattandet. Det bör sålunda vara naturligt att ledamöterna sprider den information de fortlöpande erhåller om polisen och dess verksamhet till kommunala organ, folkrörelser och andra sammanslutningar. Från samma utgångspunkter kan det vara av värde om de förtroendevalda ledamöterna i polisstyrelserna även får verka i de olika samrådsorgan som polisen ingår i. Det måste emellertid

enligt utredningen i första hand bli beroende av lokala överväganden om man finner en sådan ordning ändamålsenlig.

Utredningen framhåller slutligen även det stora värdet som ligger i att polisstyrelsens ledamöter i den utsträckning det är praktiskt möjligt söker följa polisens arbete på fältet.

Remissinstanserna har i allmänhet inte några principiella invändningar mot att de förtroendevalda polisstyrelserna får vidgade befogenheter när det gäller fördelningen och användningen av resurserna inom polisdistriktet. Övergripande frågor om verksamhetens allmänna inriktning samt den årliga verksamhetsplaneringen anses som regel vara naturliga ämnen för polisstyrelserna. Remissinstanserna betonar — i likhet med utredningen — att den rent operativa polisledningen bör förbehållas polischefen men är ofta tveksamma om den gränsdragning som utredningen har gjort är tillräckligt tydlig.

Polismyndighetsärenden bör enligt de flesta länsstyrelser och polisstyrelser inte avgöras i plenum. Många menar att man i så fall riskerar att besluten blir eller påstås vara politiskt färgade. Inte minst skulle detta kunna gälla de fall som utredningen har nämnt, nämligen ärenden om tillstånd till offentlig tillställning eller allmän sammankomst. Man pekar också på att polismyndighetsärendena ofta är brådskande samt att de skall prövas enligt gällande författningar och enligt en praxis som utformas av besvärinstanserna. Utrymmet för och behovet av medverkan av de politiskt valda förtroendemannastyrelserna är därför litet. Samtidigt påpekas att polischefen på samma sätt som f.n. bör kunna inhämta synpunkter från styrelsen genom att ta upp frågor av principiellt intresse till diskussion i denna.

Så gott som genomgående betonar remissinstanserna att gränsdragningen mellan polischefens och polisstyrelsens befogenheter är en angelägen och viktig uppgift för det fortsatta reformarbetet.

För egen del ser jag polisutredningens förslag om ökat förtroendemannainflytande över polisverksamheten som en naturlig fortsättning på den utveckling som inleddes genom att de lokala polisstyrelserna inrättades. Detta var avsett som ett led i strävandena att behålla och fördjupa det samband som av ålder har funnits mellan kommunerna och polisen. Samtidigt underströks att uppgiftsfördelningen mellan polisstyrelsen i plenum och polischefen måste göras med klara avgränsningar. Det är förstäeligt att man i ett första skede iakttog en viss försiktighet när det gällde att lägga arbetsuppgifter på det nyinrättade organet. Mot bakgrund av de erfarenheter som man har av hur uppgiftsfördelningen har fungerat är tiden enligt min mening emellertid nu mogen att överväga om ytterligare uppgifter kan läggas på de förtroendevalda polisstyrelserna.

I denna del kan jag liksom de flesta av remissinstanserna ansluta mig till den grundsyn som polisutredningen har gett uttryck åt. Intresset av

ett starkt medborgarinflytande över olika former av myndighetsutövning har betonats alltmer på senare tid. Med hänsyn till polisverksamhetens särskilda karaktär och den betydelse denna verksamhet har för medborgarna framstår det som naturligt att även polisen får en fast medborgerlig förankring på olika nivåer. Om man vill bevara och om möjligt stärka allmänhetens förtroende för polisen torde det i själva verket vara nödvändigt att sörja för en sådan utveckling.

Som polisutredningen har påpekat är det främst två faktorer som begränsar det lokala medborgarinflytandet på polisverksamheten, nämligen dels den centrala fördelningen av personalen på olika enheter, dels föreskriften att ett ärende som innebär utövande av polisledning inte får avgöras i plenum. Vad gäller den första frågan kommer jag längre fram (avsnitt 2.6.3) att, i huvudsaklig överensstämmelse med polisutredningens förslag, förorda förändringar som gör det möjligt för de lokala polismyndigheterna att i större utsträckning än f.n. utöva inflytande över resursfördelningen inom polisdistriktet. För att detta även skall leda till ett starkt medborgarinflytande i fråga om fördelningen och användningen av polisdistriktets resurser krävs emellertid att också uppgiftsfördelningen mellan polisstyrelsen i plenum och polischefen tas upp till prövning. Detta är påkallat även av andra skäl.

En utgångspunkt bör därvid vara att man eftersträvar en ordning som innebär att den förtroendevalda polisstyrelsen förvandlas från ett i huvudsak rådgivande organ till ett i egentlig mening styrande organ för polisen. Jag delar med denna utgångspunkt utredningens uppfattning att polisstyrelsen i plenum bör fatta de långsiktiga besluten om fördelningen och användningen av resurserna inom polisdistriktet. Polisstyrelsen i plenum bör således handlägga bl.a. viktigare frågor om organisation och verksamhetsplanering. Med verksamhetsplanering bör då förstås inte bara den grundläggande prioriteringen av insatserna mellan olika verksamhetsgrenar utan också den allmänna inriktningen av varje verksamhet för sig. Detta är naturliga uppgifter för en förtroendemannastyrelse i en statlig myndighet. Självfallet måste därvid de övergripande principer följas som statsmakterna lägger fast för insatserna.

Praktiska och principiella skäl talar för att den i egentlig mening operativa polisledningen även i fortsättningen utövas av polischefen eller honom underställt polisbefäl. Utredningen har gett uttryck för denna uppfattning genom sitt förslag att fråga om polisledning i ett särskilt fall inte skall behandlas av förtroendemannastyrelsen. Jag har förståelse för att flera remissinstanser har tvekat om den närmare innebörden av förslaget, eftersom det innebär att ett delvis nytt begrepp införs som grundval för kompetensfördelningen. Förslaget ger emellertid enligt min mening otvivelaktigt uttryck för en riktig målsättning. Principen synes böra vara att förtroendemannastyrelsen skall fatta beslut om de grundläggande frågorna angående verksamhetens inriktning

medan polischefen har att besluta så snart det gäller en konkret order eller kommendering, där en viss polisman eller grupp av polismän är utpekad.

Om man i enlighet med denna uppfattning skiljer mellan den allmänna planeringen och prioriteringen, som bör utövas av polisstyrelsen i plenum, och den praktiska utövningen av polisledningen, som bör ankomma på polischefen eller annat polisbefäl, bör det enligt min mening inte möta större svårigheter att tillgodose önskemålen om en tydlig uppgiftsfördelning mellan polisstyrelsen i plenum och polischefen än när det gäller annan motsvarande ansvarsfördelning inom den statliga verksamheten. Klart är emellertid att det blir en viktig uppgift för den kommande polisberedningen att närmare belysa de avgränsningsfrågor som här kan aktualiseras.

Jag finner det för egen del naturligt att de förtroendevaldas arbete koncentreras kring den årliga verksamhetsplaneringen. I denna planering ingår att fördela resurser och prioritera insatser mellan olika verksamhetsgrenar. Förtroendemannastyrelsens inriktning av verksamheten bör naturligtvis därvid inte drivas till en detaljreglering. Planeringen för kortare perioder synes sålunda inte behöva tas upp i plenum annat än om väsentliga avvikelser från årsplaneringen är påkallade.

Vad härefter gäller utredningens förslag att polischefen skall kunna hänskjuta polismyndighetsärenden som är av principiell vikt till avgörande i plenum har detta kritiserats av åtskilliga remissinstanser. De kritiska instanserna påpekar att dessa ärenden, som ofta måste avgöras skyndsamt även när de är av principiellt intresse, innefattar en myndighetsutövning, där rättsliga överväganden, grundade på författningar och utbildad praxis, skall fälla utslaget. Ärendena har därför sagts inte lämpa sig för avgörande i en politiskt sammansatt församling. Kritikerna befarar också att polisen inte längre skulle uppfattas som politiskt neutral om polisstyrelserna i plenum får handlägga exempelvis ärenden om tillstånd att hålla allmän sammankomst eller offentlig tillställning.

För egen del vill jag fästa uppmärksamheten på att ett polismyndighetsärende enligt polisutredningens förslag kan tas upp i plenum endast om polischefen själv hänskjuter det dit. Avsikten med förslaget har alltså inte varit att polismyndighetsärendena eller någon särskild grupp av dessa ärenden skall ingå i uppräknningen av de frågor som polisstyrelsen obligatoriskt skall behandla i plenum. Som utredningen har påpekat föreligger det med en sådan lösning knappast någon risk för att polischefen skulle hänskjuta bagatellartade ärenden eller ärenden som av andra skäl inte lämpligen bör avgöras i plenum, t.ex. ärenden som rör en enskild persons förhållanden.

Även med beaktande av vad som har anförts nu har jag förståelse för den tveksamhet inför utredningens förslag som har kommit till uttryck i åtskilliga remissyttranden. Det bör framhållas att det samlade antalet

polismyndighetsärenden av det slag som här diskuteras uppgår till ca 1,5 milj. per år i hela landet. Det är med hänsyn härtill helt orealistiskt att tänka sig en ordning enligt vilken det i någon större utsträckning skulle förekomma att sådana ärenden hänskjuts till plenum. Frågan är därför snarast om något förbud mot ett hänskjutande skall gälla eller inte.

Själv anser jag att principiella skäl talar mot att behålla ett förbud av detta slag. Enligt min uppfattning måste det också vara en fördel för polischefen att när fråga är om ett polismyndighetsärende av större principiellt intresse ha möjlighet att föredra ärendet i polisstyrelsen för beslut. Utöver de exempel som utredningen har nämnt på sådana fall vill jag hänvisa till en typ av ärenden som berördes i prop. 1979/80:122 om ordningsvakter och bevakningsföretag, nämligen förordnande av ordningsvakter i andra fall än då sådana förordnanden normalt meddelas. Som framgår av den nämnda propositionen (s. 33) finns det ett önskemål från flera polisstyrelser att ärenden av detta slag skall kunna hänskjutas till plenum. Det är svårt att se något rimligt skäl till att en sådan ordning skulle vara förbjuden.

Med hänvisning till vad som har anförts nu tillstyrker jag i princip polisutredningens förslag. Jag vill emellertid understryka att ett ärende bör vara av principiell vikt för att hänskjutas till plenum. Enbart det förhållandet att ett beslut har direkt betydelse för ett större antal innevånare i distriktet synes inte ge anledning till ett hänskjutande, om avgörandet exempelvis skulle vara självklart med hänsyn till gällande författningar, rådande praxis eller tidigare ställningstaganden. Om å andra sidan ett ärende har principiellt intresse kan jag som nyss har framgått inte se något skäl varför inte medborgarinflytandet skall få komma till uttryck. I den mån de rättsliga förutsättningarna begränsar valmöjligheterna för polisstyrelsen åligger det i första hand polischefen att klargöra detta för de övriga ledamöterna. Jag vill påpeka att enbart det förhållandet att ett avgörande grundas på rättsliga överväganden och innefattar myndighetsutövning inte utesluter att lekmän medverkar i avgörandet. Exempel härpå utgör nämndemännens och andra lekmäns medverkan i våra domstolar. Jag vill också erinra om att polisstyrelsernas beslut i polismyndighetsärenden som regel kan överklagas och att besvärinstansernas avgöranden — liksom uttalanden av JK eller JO — självfallet blir vägledande för handläggningen av liknande ärenden för framtiden.

Jag delar uppfattningen att de förtroendevalda ledamöterna i polisstyrelserna bör kunna medverka i olika samrådsorgan som polisen är representerad i. Denna medverkan får emellertid i första hand bli beroende på vad som bedöms vara ändamålsenligt med hänsyn till de lokala förhållandena och bör inte bindas författningsmässigt. Motsvarande gäller också frågan om i vilken utsträckning polisstyrelsens ledamöter bör följa polisens arbete ute på fältet.

2.6.2.3 Val av ledamöter i polisstyrelserna m.m.

Enligt polisutredningen är systemet för val av ledamöter i polisstyrelsen fortfarande en omstridd fråga. Den nuvarande ordningen enligt vilken valet som regel ankommer på landstingen sägs visserligen ha bl.a. praktiska fördelar. Önskemålet att stärka kommunernas inflytande över polisverksamheten väger emellertid enligt utredningen så tungt att en annan valmetod bör övervägas. Bland nackdelarna med den rådande ordningen framhålls särskilt att den politiska representationen i polisstyrelsen genom att valet förrättas av landstinget kan bli en annan än den som gäller i den eller de kommuner som ingår i polisdistriktet. I synnerhet kan dessa olägenheter bli påtagliga i enkommunsdistrikten. Utredningen avstår — med hänvisning till att frågan om ordningen för val av ledamöter i polisstyrelsen inte ingår i utredningens uppdrag — från att lägga fram något förslag i ämnet. Skäl finns enligt utredningen för att valet ankommer på kommunerna under förutsättning att frågan om proportionalitet får en godtagbar lösning även för flerkommunsdistriktet. Utredningen förordar därför att frågan uppmärksammas i det fortsatta reformarbetet och utvecklar i sitt betänkande för- och nackdelar med tre tänkbara alternativ till det nuvarande systemet.

Ett alternativ (*domsagoalternativet*) är att kommunfullmäktige utser samtliga ledamöter inte bara i enkommuns- utan även i flerkommunsdistrikten, i förekommande fall genom proportionella val. En förebild skulle kunna vara reglerna för val av nämndemän till domsaga (4 kap. 5, 7 och 8 § § rättegångsbalken). Det är alltid kommunfullmäktige som väljer nämndemän till domsaga. Problemet med domsagor som omfattar mer än en kommun har därvid lösts så att tingsrätten fördelar antalet nämndemän mellan kommunerna i förhållande till deras folkmängd. Eftersom halva antalet nämndemän inom domkretsen skall väljas vart tredje år, skall vid denna fördelning iakttas att varje kommun utser ett jämnt antal nämndemän. I polisstyrelsernas fall skulle uppgiften att fördela antalet platser mellan kommunerna ankomma på länsstyrelserna. Polisutredningen anmärker emellertid att domsagoalternativet — särskilt när en kommun skall utse endast en ledamot — inte skulle ge tillräckliga garantier för att man får en sammansättning av styrelsen som svarar mot den politiska fördelningen i distriktet.

Ett annat alternativ (*taxeringsnämndsalternativet*) har sin förebild i den ordning som med verkan fr.o.m. den 1 januari 1979 har införts inom taxeringsväsendet. Enligt 6 § tredje stycket taxeringslagen (1956:623) förrättas val av ledamöter till taxeringsnämnd av kommunfullmäktige. Om det i ett särskilt taxeringsdistrikt ingår mer än en kommun förrättas dock valet av landstinget eller, om i distriktet finns en kommun som ej ingår i landstingskommun, av landstinget och kommunfullmäktige med den fördelning dem emellan som länsstyrelsen bestämmer efter befolk-

ningstalen. Även här kan valet vara proportionellt om det begärs av ett på visst sätt bestämt antal ledamöter. Tillämpat på polisstyrelserna skulle taxeringsnämndsalternativet innebära att kommunfullmäktige utser ledamöterna i de något över trettio enkommundsdistrikten, medan landstingen — i Göteborgs och Bohus län samt Malmöhus län landstingen och kommunfullmäktige enligt fastställd fördelning — utser ledamöterna i flerkommundsdistrikten. Denna kombination av kommunala och landstingskommunala val säkerställer att den politiska fördelningen i ett enkommundsdistrikt alltid slår igenom i polisstyrelsen. I flerkommundsdistrikten skulle emellertid enligt utredningen de nuvarande nackdelarna kvarstå, bl.a. risken för att representationen i polisstyrelsen kommer att återspegla de politiska styrkeförhållandena i landstinget men inte i polisdistriktet självt.

Ytterligare ett alternativ (*ombudsalternativet*) anknyter till den konstruktion som föreslogs i 1971 års proposition men som förkastades av 1972 års riksdag till förmån för den nuvarande lösningen. I detta alternativ skulle polisstyrelsens ledamöter väljas direkt av kommunfullmäktige i enkommundsdistrikten och i flerkommundsdistrikten av ombud för de kommuner som ingår i distriktet. Ombudsalternativet ansågs av riksdagen förorsaka något högre kostnader och administrativt bli något mera komplicerat än om ledamöterna valdes av landstingen.

De olika alternativen skall ses i förhållande till antalet ledamöter i polisstyrelsen. Utredningen anser att övervägande skäl talar för att varje kommun bör kunna vara företräd med en ordinarie ledamot i polisstyrelsen. Samtidigt är det ett önskemål att polisstyrelserna även återspeglar kommunernas inbördes storlek från befolkningssynpunkt. Utredningen vill sätta antalet förtroendevalda ledamöter till minst sex och högst tio och räknar med att höjningen av maximiantalet inte kommer att äventyra styrelsens funktionsduglighet.

Utredningens grundinställning omfattas av de flesta remissinstanser som yttrat sig i frågan. Därvid har framhållits att kommunernas inflytande bör förstärkas och att olika vägar att åstadkomma detta bör undersökas. Bland remissinstanserna vill man i allmänhet ha en valordning som är så representativ som möjligt både för de politiska styrkeförhållandena inom distriktet och för de olika kommunernas befolkningsmässiga styrka. Önskemålet att polisstyrelsen speglar den politiska fördelningen i distriktet leder i allmänhet till slutsatsen att man bör välja en ordning som innebär att polisstyrelsens ledamöter vid behov kan utses genom proportionella val. Ett annat önskemål från flera håll är att förutsättningar skapas för att varje kommun blir företräd av minst en ordinarie ledamot.

För egen del ansluter jag mig till utredningens uppfattning att den nuvarande ordningen har visat sig skapa vissa problem. Man måste ha förståelse för att den har upplevts som otillfredsställande särskilt i polis-

distrikt som omfattar endast en kommun. Med hänsyn till intresset av lokalt kommunalt inflytande på polisverksamheten ter det sig otvivelaktigt som ett befogat önskemål att polisstyrelsens medborgarrepresentanter i enkommundsdistrikten utses direkt av kommunfullmäktige.

När det gäller frågan hur man skall förfara i polisdistrikt som omfattar mer än en kommun synes starka skäl tala för att anknyta till någon modell som redan tillämpas. Med den lösning som jag har förordat i fråga om enkommundsdistrikten, vilken ger ett direkt inflytande för kommunerna i ett trettiotal distrikt, återstår under sådana förhållanden att pröva domsagoalternativet och taxeringsnämndsalternativet. Det ombudsalternativ som fördes fram i 1971 års proposition men förkastades av 1972 års riksdag anser jag således inte böra övervägas på nytt.

Intresset av ett vidgat kommunalt inflytande över polisstyrelsernas sammansättning kan tala för domsagoalternativet. Domsagorna är i likhet med polisdistrikten statliga verksamhetsområden som ibland sammanfaller med en kommun men oftast omfattar flera kommuner. Verksamheten är dock knappast jämförlig i övrigt. Antalet nämndemän är betydligt större än antalet ledamöter i polisstyrelserna. Det är därför möjligt att vid nämndemannaval beakta såväl de politiska styrkeförhållandena inom domsagan som de i domsagan ingående kommunernas befolkningstal. Om man inom ramen för domsagoalternativet vill skapa förutsättningar för motsvarande hänsynstaganden vid val av ledamöter till polisstyrelsen skulle det bli nödvändigt att i åtskilliga distrikt väsentligt öka ut antalet ledamöter. Härvid måste emellertid beaktas att det vid polisstyrelsernas inrättande ansågs angeläget att dessa inte fick en storlek som äventyrar deras funktionsduglighet. Denna synpunkt får än större giltighet om i enlighet med vad som har förutsatts i det föregående polisstyrelsen förvandlas från en i huvudsak rådgivande församling till ett verkligt ledningsorgan för polisen. Med beaktande av det anförda anser jag mig inte kunna tillstyrka att domsagoalternativet läggs till grund för en reform av ordningen för val till polisstyrelserna.

Inte heller taxeringsnämndsalternativet undgår emellertid invändningar. En svaghet kan sägas vara att man inte får en enhetlig valordning. Som polisutredningen har påpekat kan det dessutom ses som en nackdel att den politiska majoriteten i en kommun som motsvarar ett polisdistrikt och ingår i landstinget får möjlighet att påverka sammansättningen inte bara av polisstyrelsen i det egna distriktet utan indirekt också av styrelserna i de övriga distrikten i länet. Dessa olägenheter synes emellertid inte vara av alltför allvarlig art. Behovet av ändringar av nuvarande ordning för val av ledamöter är otvivelaktigt mest framträdande för enkommundsdistriktens del. Genom att anknyta till vad som numera gäller för val av ledamöter i taxeringsnämnderna kommer man till rätta med vad som har upplevts som den mest påtagliga olägenheten med den nuvarande ordningen utan att skapa de nackdelar i fråga om

styrelsens storlek som ett fullt genomfört domsagoalternativ skulle innebära. Jag anser mig därför böra förorda taxeringsnämndsalternativet.

Min uppfattning är alltså att det för flerkommunsdistriktens del fortfarande bör ankomma på landstingskommunerna att utse polisstyrelseledamöter. Som riksdagen förutsatte när polisstyrelserna inrättades bör givetvis landstingskommunerna därvid samråda med kommunerna. Väsentligt är att landstingen, när ledamöter skall utses i polisstyrelserna, eftersträvar en sammansättning som i görlig mån tillgodoser de skilda önskemål om representativitet som jag förut har berört och som bl.a. innebär att varje kommun som ingår i ett polisdistrikt får representation i polisstyrelsen. Detta bör underlättas om man, i enlighet med utredningens förslag, höjer maximiantalet förtroendevalda ledamöter i polisstyrelse till tio. Jag tillstyrker därför detta förslag.

Sammanfattningsvis innebär sålunda mitt ställningstagande i denna del att jag förordar att polisstyrelsernas förtroendeledamöter i fortsättningen väljs av kommunfullmäktige i polisdistrikt som omfattar en enda kommun och av landstingen resp. kommunfullmäktige i landstingsfria kommuner i flerkommunsdistrikten. Vidare förordar jag att antalet förtroendeledamöter bestäms till lägst sex och högst tio.

I likhet med polisutredningen ser jag det som en fördel om suppleanternas tjänstgöring i polisstyrelserna kan anpassas till det system som gäller i kommunala sammanhang. Vissa författningsändringar i detta syfte föreslås i promemorian (Ds Kn 1980:4) som har upprättats inom kommundepartementet med anledning av framställningar från riksdagen angående proportionella val till statliga nämnder m.m. (KU 1977/78:6, rskr 1977/78:1) och suppleanternas tjänstgöring i länsstyrelses styrelse (KU 1979/80:8, rskr 1979/80:9). Promemorian remissbehandlas f.n.

En fråga som har berörts bl.a. av åtskilliga polisstyrelser gäller vem som skall vara ordförande i polisstyrelsen. F.n. väljs ordföranden bland de särskilt utsedda ledamöterna. Bland remissinstanserna finns röster för att polischefen skall vara självskriven eller i vart fall valbar som ordförande i styrelsen. Man framhåller bl.a. att verkschefen brukar vara ordförande i styrelsen för statliga organ och att de utökade beslutsbefogenheterna för polisstyrelsen i plenum ställer större anspråk på ordföranden än f.n. Andra remissinstanser vill behålla nuvarande ordning eller, i något fall, efter kommunalt mönster inskränka polischefens roll från ledamot till föredragande.

För egen del vill jag hänvisa till att frågan om polischefens ställning i polisstyrelsen var föremål för ingående överväganden i samband med 1972 års reform (se JuU 1972:1 s. 51 och 52). Polisutredningen har inte tagit upp frågan på nytt och någon entydig remissopinion föreligger inte heller. Jag är därför inte beredd att föreslå någon förändring beträffande polischefens ställning.

Några remissinstanser har slutligen ifrågasatt lämpligheten av att polismän eller andra anställda inom polisväsendet är valbara som ledamöter av polisstyrelsen. Man hänvisar bl.a. till de valbarhetsregler som gäller för nämndemän (4 kap. 6 § rättegångsbalken).

Värdet av ett brett medborgarinflytande och förekomsten av personalrepresentation i polisstyrelsen talar naturligtvis för att det är olämpligt att välja ledamöter som har en yrkesmässig anknytning till polisväsendet. Det torde således ligga i den väljande församlingens intresse att beakta detta. Enligt min mening finns det emellertid inte tillräckliga skäl för att införa en tvingande regel härom. Jag vill påpeka att, om en polisman väljs till ledamot av polisstyrelsen, man måste räkna med att situationer kan uppkomma då han av jäv blir förhindrad att delta i styrelsens beslut.

Slutligen vill jag nämna att polisstyrelsen i Stockholm (majoriteten) har väckt tanken på att för Stockholms del komplettera det medborgarinflytande som utövas av polisstyrelsen med lokala nämnder som skulle kunna samverka med ledningen i de olika vaktströmmarna. Det bör lämpligen anförtros åt polisberedningen att i samråd med kommunaldemokratiska kommittén (Kn 1977:07) överväga om det finns behov av ett sådant system inom distriktet samt i så fall pröva de principiella och praktiska aspekterna.

2.6.2.4 Samråd med kommunala organ

Enligt polisutredningen är det angeläget att polisen samråder och samarbetar med olika kommunala organ. Detta kan ske genom officiella samarbetsorgan eller genom ett mera informellt samrådsförfarande. Utredningen anser att båda dessa vägar till samråd bör beträddas i ökad utsträckning allt efter förutsättningarna på det lokala planet men att man inte i vidare mån än nu bör binda formerna för samverkan mellan polisen och de kommunala instanserna.

Utredningens överväganden i denna del, som särskilt har uppmärksamats av kommunerna och polisstyrelserna, har över lag vunnit anslutning bland remissinstanserna. Jag kan också för egen del ansluta mig till denna uppfattning. Som har uttalats av socialutredningen i betänkandet (SOU 1977:40) Socialtjänst och socialförsäkringstillägg (s. 630) är det ofta mindre lämpligt att från central nivå meddela närmare föreskrifter om formerna för den samverkan som det här gäller med hänsyn till att olika lösningar kan tänkas beroende såväl på kommunens storlek och struktur som på vilka frågor som samarbetet avser.

Samtidigt vill jag framhålla vikten av att man på lokal nivå fortlöpande söker vägar att aktivera samarbetet mellan de kommunala organen och polisen. Formellt etablerade samarbetsorgan finns visserligen på de allra flesta håll. Det finns emellertid erfarenhetsmässigt en viss risk för

att formerna för detta samarbete stelnar, om inte de möjligheter som finns att utveckla samarbetet tas tillvara. På vissa håll torde man från polisens sida i dag uppleva samarbetet som ensidigt så till vida som initiativet regelmässigt tas av polisen. Det kan därför finnas anledning att peka på att den erfarenhet som har samlats inom den lokala polisorganisationen ofta kan vara en tillgång för kommunens beslutande organ även vid sidan av den samverkan som traditionellt äger rum mellan barnavårdsnämnd, skola och polis. Ett exempel på områden där polisens synpunkter ofta kan vara av värde utgör bebyggelseplaneringen.

2.6.2.5 Polismyndighetsbegreppet

Enligt lagen (1972:509) om vad som avses med polismyndighet m.m. skall med polismyndighet avses polisstyrelsen i distriktet. Beslut meddelas i enlighet härmed i polisstyrelsens namn, vare sig polisstyrelsen i plenum, polischefen eller — med stöd av den s.k. delegationsförordning- en (1975:986) — annat polisbefäl är beslutsfattare.

Denna ordning har enligt utredningen visat sig leda till missförstånd. Ett beslut i polisstyrelsens namn torde sålunda inte sällan uppfattas som meddelat av styrelsen i plenum även när det i verkligheten har meddelats av polisbefäl eller annan behörig polisman. Utredningen föreslår att man övergår till att benämna det lokala polisorganet polismyndighet. Endast ett beslut som meddelas av polisstyrelsen i plenum bör enligt utredningens förslag anges såsom fattat av polisstyrelsen. Andra beslut anges som beslut av polismyndighet.

Utredningens förslag har vunnit anslutning från det stora flertalet av de remissinstanser som har yttrat sig på denna punkt. Frågan har berörts av de flesta av polisstyrelserna, som till den helt övervägande delen vitsordar de olägenheter som den nuvarande ordningen för med sig och ansluter sig till utredningens val av lösning. En del remissinstanser avstyrker dock förslaget under åberopande av att olägenheterna kan antas vara av övergående natur.

Inte minst med tanke på polisens nära kontakter med allmänheten finner jag det angeläget att olägenheter av det slag som polisutredningen har påtalat undanröjs. En konsekvens av den nuvarande ordningen har i praktiken visat sig bli att man i blanketter och andra förtryckta handlingar för att undvika missförstånd ofta anger namnet endast på polisdistriktet och inte benämningen på myndigheten. Missuppfattningar bland allmänheten uppstår emellertid ändå. En fördel med att övergå till att kalla den lokala enheten polismyndighet är att man därmed vinner överensstämmelse med den terminologi som används exempelvis i rättegångsbalken. Med benämningen polismyndighet skulle man också få överensstämmelse med liknande lokala statliga organ såsom åklagarmyndigheterna och kronofogdemyndigheterna. Jag biträder därför polisut-

redningens förslag. De författningsändringar som förslaget förutsätter bör ske i samband med att reformen i övrigt genomförs.

2.6.3 Resursfördelningen

Resurserna i den lokala polisorganisationen är f.n. i mycket stor utsträckning bundna genom olika centrala beslut. På grundval av regeringens regleringsbrev upprättar rikspolisstyrelsen tjänstetabläer, som anger hur personalen skall fördelas på distrikt, vaktområden, avdelningar, sektioner och rotlar. Denna ordning har kommit att styra även annan resursfördelning, t.ex. i fråga om utrustning.

Polisutredningen fäster stor vikt vid att polisverksamheten fortlöpande anpassas till de lokala förhållandena. Detta är emellertid enligt utredningen inte möjligt med den gällande ordningen. För att — med beaktande av att statsmakterna skall kunna mera övergripande styra insatserna — tillgodose önskemålen om att decentralisera verksamheten och säkerställa ett faktiskt lokalt medborgarinflytande över polisväsendet föreslår polisutredningen därför att endast en grundläggande organisation — en basorganisation — skall bestämmas centralt.

Enligt förslaget skall regeringen bestämma dels liksom nu antalet polismanstjänster för varje distrikt och dels en basorganisation för varje distrikt. Basorganisationen bör ange antalet enheter som skall finnas i distriktet och vissa befälstjänster och administrativa tjänster. I övrigt skall det i princip ankomma på den lokala polisstyrelsen att i samråd med personalorganisationerna bestämma hur tjänsterna skall fördelas på enheterna. Utredningen räknar med att det härigenom — vid sidan av den centralt fastställda basorganisationen — skall finnas vad utredningen kallar "fria resurser" som kan tänkas omfatta mellan fyra och fem sjättedelar av alla polismanstjänster i ett distrikt. Polisstyrelsen föreslås få bestämma hur de fria resurserna skall fördelas mellan vaktområdet i centralorten och stationeringar utanför denna (arbetsgrupper). Polisstyrelsen skall också kunna besluta om tillfälliga och särskilda placeringar, allt inom den ekonomiska ram som har lagts fast för distriktet.

Ett undantag i den lokala polisstyrelsens befogenheter görs beträffande personal som avses för regional eller för såväl regional som lokal verksamhet. Antalet polismän som skall avdelas för sådana ändamål föreslås bli bestämt genom beslut av länsstyrelsens förtroendemannastyrelse.

Utredningen understryker att förslaget inte är tänkt att medföra att personalen i avsevärt större utsträckning än f.n. skall komma att omplaceras under löpande verksamhetsår. Vidare förutsätter den nya organisationen en anpassning av lönestrukturen som gör en omfördelning av resurserna möjlig i praktiken. Den nya ordningen beräknas också få återverkningar på utbildnings- och utrustningssidan.

Utredningens principiella ståndpunkt tillstyrks så gott som överlag av remissinstanserna. Endast ett mindre antal ställer sig avvisande. En del instanser befarar dock att de fria resurserna kommer att visa sig vara en konstruktion utan något större praktiskt värde. Åtskilliga remissinstanser, som i och för sig ansluter sig till utredningens principförslag, tvivlar på att förändringen i praktiken blir så stor eller ifrågasätter om de fria resurserna bör vara så omfattande som förutsätts i förslaget. Man pekar bl.a. på att det nuvarande lönesystemet försvårar den rörlighet som förslaget förutsätter.

För egen del ser jag polisutredningens förslag om basorganisation och fria resurser som en principiellt sett betydelsefull decentralisering och som ett mycket viktigt inslag i strävandena att åstadkomma ett verkligt lokalt förtroendemannainflytande över polisverksamheten. Jag har i det föregående avsnittet (2.5) understrukt vikten av att statsmakterna i fastare former än hittills lägger fast principerna för den grundläggande inriktningen av polisens insatser. Att de regionala och lokala polisorganen tilläggs ett självständigt ansvar när det gäller att förverkliga statsmakternas beslut står emellertid inte i strid med detta önskemål. Tvärtom ger enligt min uppfattning ett decentraliserat system de bästa förutsättningarna för att den prioritering som sker centralt skall kunna anpassas till de regionala och lokala förhållandena på det sätt som är nödvändigt för att statsmakternas beslut skall få genomslagskraft. Jag ansluter mig därför till förslaget att låsningen av den lokala organisationen genom centrala beslut inskränks till en basorganisation.

Det av polisutredningen använda uttrycket fria resurser kan ge det felaktiga intrycket att de lokala polisstyrelserna fritt skulle kunna disponera om huvudparten av den lokala polispersonalen från den ena aktiviteten till den andra. Jag har emellertid inte uppfattat förslaget på detta sätt. När utredningen talar om att de fria resurserna skulle kunna tänkas utgöra fyra till fem sjättedelar av alla polismanstjänster i ett distrikt är detta bara ett uttryck för den kvot, vars placering de lokala polisstyrelserna i så fall skulle ha formell rätt att förfoga över. Större delen av personalen kommer naturligtvis också i fortsättningen att i huvudsak vara bunden till samma arbetsenheter för längre tid helt enkelt beroende på att det praktiska utrymmet för omfördelningar är begränsat. Det föreslagna systemet tillåter emellertid den lokala polisstyrelsen att på längre eller kortare sikt fortlöpande justera organisationen efter de lokala förhållandena.

Jag vill understryka att den flexibla organisation som utredningen föreslår förutsätter en viss omläggning av polisutbildningen. Till denna fråga återkommer jag. Givetvis kan en sådan organisation också påverka principerna för tjänsternas lönesättning.

En del remissinstanser har velat utvidga basorganisationen i förhållande till utredningens förslag. Sålunda har hävdats att regeringen för

varje enhet eller rotel bör fastställa inte bara de högsta befälstjänsterna utan även ett visst minsta antal befattningshavare i övrigt. Jag har förståelse för denna uppfattning men är inte beredd att i detta sammanhang närmare precisera vilken omfattning som en centralt fastställd basorganisation bör ha. Utredningens uttalanden i denna del torde inte vara avsedda som ett direkt förslag utan syfta endast till att åskådliggöra vad de förordade principerna skulle innebära i praktiken. Uppenbart är att basorganisationen inte kan bestämmas utan en noggrann genomgång av de olika distrikten under hänsynstagande till bl.a. dessas storlek och struktur. Denna genomgång bör som utredningen har föreslagit göras av den kommande polisberedningen.

2.6.4 Medborgarvittnen

Enligt 23 kap. 10 § rättegångsbalken skall vid förhör under förundersökning i brottmål såvitt möjligt ett av undersökningsledaren anmodat trovärdigt vittne närvara. I 7 § förundersökningskungörelsen (1947:948) finns en del ytterligare bestämmelser om sådana förhörsvittnen. Om den som skall höras begär att förhöret äger rum utan förhörsvittne får sålunda hans begäran bifallas om det kan ske utan men för utredningen. Vidare föreskrivs att även den som på begäran av den hörde får tillstånd att närvara vid förhör kan anmodas att tjänstgöra som förhörsvittne, om han är lämplig för uppdraget.

I praktiken är det vanligast att till förhörsvittne utses antingen en tjänsteman inom polisväsendet eller också en person som föreslås av den som skall höras. I stor utsträckning måste förhören hållas utan förhörsvittne.

I Göteborgs polisdistrikt finns sedan ett tjugotal år särskilt avlönade medborgarvittnen. Dessa är 60 till antalet och utses och avlönas av kommunen. De tjänstgör företrädesvis vid förhör under förundersökningen i brottmål samt när gripna eller omhändertagna förs in på polistationen. Sedan mars 1979 används på försök ett liknande system i Växjö polisdistrikt.

Frågan om medborgarvittnen har ofta kommit att kopplas samman med intresset av att undanröja den misstro som ibland kommer till uttryck i den allmänna debatten när det gäller handläggningen av anmälningar mot arbetstagare inom polisväsendet för brott eller förseelser i tjänsten. Det förtjänar med hänsyn härtill erinras om att särskilda bestämmelser numera har införts i fråga om anmälningar mot anställda inom polisväsendet för brott eller förseelser under tjänsteutövningen. Genom föreskrifter av RÅ och anvisningar av rikspolisstyrelsen har sålunda lagts fast att sådana anmälningar omedelbart skall överlämnas till åklagare för prövning av frågan om förundersökning skall inledas eller inte. Inleds förundersökning verkställs den alltid under åklagares

ledning, och åklagaruppgiften ankommer på åklagare med hög tjänsteställning. Frågan om resursmässiga och andra förutsättningar för vissa ytterligare åtgärder på området övervägs f.n. inom justitiedepartementet i anledning av betänkandet (SOU 1979:71) Handläggningen av anmälningar mot polispersonal.

Polisutredningen har vid sina överväganden kommit till den uppfattningen att det inte är något avgörande krav från rättssäkerhetssynpunkt att särskilda medborgarvittnen mera allmänt finns att tillgå vid polisförhör. Det finns sålunda inte anledning anta att obehöriga eller annars olämpliga förhörsmetoder förekommer i en omfattning som skulle motivera en särskild organisation av medborgarvittnen. Det viktigaste skälet för ett utbyggt system med medborgarvittnen anser utredningen snarare vara att man därigenom tillgodoser intresset av att allmänheten får direkt insyn i polisverksamheten. En sådan insyn är bl.a. ägnad att förebygga obefogade misstankar om fel eller försummelser från polisens sida i tjänsteutövningen och bidrar därmed till att befästa allmänhetens förtroende för polisen. Härigenom kan insynen enligt utredningens mening sägas också ha betydelse för polispersonalens rättssäkerhet.

Fördelarna måste emellertid vägas mot andra faktorer, bl.a. kostnaderna. Ett fullt utbyggt system med den förhållandevis begränsade ambitionsnivå som nu gäller för verksamheten i Göteborg har av utredningen beräknats kosta drygt 21—25 milj. kr. i 1978 års prisnivå (i dagens prisnivå sannolikt ca 30 milj. kr.). Utredningen framhåller även att den som misstänks för brott kan ha ett berättigat intresse av att utomstående inte är närvarande vid förhören.

Utredningen är för sin del benägen att anse att fördelarna med ett mera allmänt system med medborgarvittnen överväger. Å andra sidan anser sig utredningen inte ha tillräckligt underlag för att förorda att en organisation med särskilt avlönade medborgarvittnen nu vidgas till att omfatta hela landet. Ett slutligt ställningstagande till frågan bör därför föregås av en utbyggd försöksverksamhet, som blir föremål för en systematisk utvärdering.

Utredningen finner övervägande skäl tala för ett kommunalt huvudmannaskap för medborgarvittnena, varvid förutsätts att statsbidrag utgår för i vart fall en betydande del av kostnaderna. Det kommunala huvudmannaskapet skulle enligt utredningen motverka att vittnena i allmänhetens och de misstänkta ögon uppfattas som underställda polisens ledning och huvudmannaskap. Utredningen tar inte ställning till frågan om det kommunala huvudmannaskapet skall utövas av landstingskommunerna eller av kommunerna men anser att båda alternativen bör prövas inom ramen för den föreslagna försöksverksamheten. Ersättning till medborgarvittnena förutsätts utgå efter i huvudsak de grunder som gäller för nämndemän.

Utredningen utgår från att medborgarvittnena i första hand skall

tjänstgöra vid förhör med misstänkta under förundersökning i brottmål samt när personer som har berövats friheten förs in på en polisstation. Vittnena bör emellertid enligt utredningen kunna närvara även när andra polisuppgifter utförs, i den mån det lämpligen kan ske. Bl.a. nämns närvaro i samband med handläggningen av utlänningsärenden, husrannsakan samt ingripanden som kan väntas tilldra sig stor uppmärksamhet, t.ex. ingripanden mot husockupationer.

Försöksverksamheten bör enligt utredningens förslag pågå i två år och omfatta Stockholms och Göteborgs polisdistrikt samt två distrikt från vardera grupperna II och III enligt rikspolisstyrelsens gruppindelning av polisdistrikten. Den bör finansieras genom statsbidrag, som anpassas till en verksamhet motsvarande den som nu förekommer i Göteborg. Utredningen förutsätter att rätten för kommunerna resp. landstingskommunerna att utse och administrera medborgarvittnen lagfästs eftersom det är tveksamt om dessa uppgifter annars skulle falla inom ramen för den s.k. kommunala kompetensen.

En av utredningens ledamöter, riksdagsledamoten Hans Petersson i Röstånga, instämmer i allt väsentligt i utredningens uppfattning om medborgarvittnen men anser att den föreslagna försöksverksamheten är onödig eftersom medborgarvittnen har funnits och fungerat väl i Göteborg i drygt tjugo år.

Utredningens förslag har fått ett blandat mottagande. De flesta remissinstanserna, bl.a. så gott som samtliga kommuner som har yttrat sig i frågan, synes visserligen vara positivt inställda såväl i principfrågan som till förslaget om försöksverksamhet. Ett icke obetydligt antal remissinstanser ifrågasätter dock behovet och värdet av medborgarvittnena. Bl.a. åtskilliga polisstyrelser hävdar sålunda att de avsevärda medel som skulle få avsättas till ett utbyggt system med medborgarvittnen skulle kunna användas till betydligt angelägnare ändamål inom polisväsendet. Många framhåller även att rättssäkerhets- och insynsintressena redan nu är väl tillgodosedda och att insynen i polisverksamheten genom de förtroendevalda ledamöterna i polisstyrelserna förutsätts öka om utredningens övriga förslag genomförs. Mot denna bakgrund menar man att införande av medborgarvittnen skulle ses som ett utslag av grundlös misstro mot poliskåren. Såvitt gäller rättssäkerhetssynpunkterna framhålls från flera håll att den misstänktes rätt bättre tillgodoses genom biträde av en offentlig försvarare. En del remissinstanser påpekar att det finns en risk för att medborgarvittnena själva identifierar sig med eller av allmänheten eller de misstänkta identifieras med polisen. Särskilt såvitt gäller förhållandena på mindre orter påtalas också intresset av att de misstänkta eller omhändertagna personernas integritet inte kränks.

Åtskilliga av de remissinstanser, som uttalar tvekan inför ett allmänt genomförande av ett system med medborgarvittnen, vill likväl inte motsätta sig den föreslagna försöksverksamheten. En del ifrågasätter dock

om det behövs någon försöksverksamhet.

Svenska kommunförbundet tillstyrker visserligen förslaget om försöksverksamhet men anser att staten bör vara huvudman för verksamheten med medborgarvittnen. Förbundet konstaterar att kommunerna inte utan särskilt lagstöd kan utse och ge ersättning åt medborgarvittnen och att sådant lagstöd f.n. saknas. Eftersom rättsväsendet är en statlig uppgift ser förbundet inga skäl att lägga huvudmannaskapet på kommunerna. Däremot skulle kommunerna kunna utse medborgarvittnen på samma sätt som man nu utser nämndemän till domsaga. Detta bör enligt förbundet tillgodose allmänhetens krav på medborgarvittnenas opartiskhet. Staten bör alltså vara huvudman och lämna ersättning för uppdrag som medborgarvittne.

För egen del ansluter jag mig till utredningens uppfattning att intresset av att medborgarna får insyn i polisverksamheten kan åberopas som ett skäl för ett system med medborgarvittnen. En sådan insyn kan bl.a. vara ägnad att förebygga ogrundade misstankar och beskyllningar mot polisen. Man måste ha förståelse för att det i vissa kommuner finns ett intresse för att komplettera den medborgarinsyn i polisväsendet som utövas av polisstyrelserna. Dessa styrelser allmänna ledningsfunktion tar nämligen som regel inte sikte på polisverksamhetens utövande i det särskilda fallet. Frågan om medborgarvittnen har också vid flera tillfällen tagits upp i riksdagen, som har funnit att en prövning av spørsmålet bör komma till stånd (se JuU 1974:8).

Med hänsyn till de erfarenheter som föreligger av den verksamhet med medborgarvittnen som Göteborgs kommun sedan lång tid har bedrivit har jag svårt att se att ett principbeslut i frågan behöver föregås av någon försöksverksamhet. Däremot är det naturligtvis tveksamt om frågan över huvud taget bör tas upp sett utifrån de samhällsekonomiska förhållandena. Som jag ser det kan det inte komma i fråga att binda sig för att införa en organisation av medborgarvittnen för hela landet, särskilt som remissopinionen är splittrad och det utan tvivel föreligger betydande lokala variationer när det gäller intresset för ett system med medborgarvittnen. Att jag nu tar upp frågan beror uteslutande på att det bör skapas klarhet kring de rättsliga grunderna för den verksamhet med medborgarvittnen som redan förekommer i Göteborg och Växjö.

Om ett system med medborgarvittnen skulle komma i fråga har polisutredningen enligt min mening anfört övertygande skäl för att vittnena inte bör utses eller administreras av polisstyrelserna. Detta gäller i synnerhet om polisstyrelsen i enlighet med vad jag har förordat förut förvandlas från ett i huvudsak rådgivande organ till ett verkligt styrande organ för polisen. Som utredningen har framhållit är det från principiell utgångspunkt mindre tillfredsställande om huvudmannaskapet för en institution som ytterst syftar till kontroll av polisen anförtros ett organ för polisen själv. En sådan ordning skulle otvivelaktigt ge upphov till

missuppfattningar hos allmänheten om medborgarvittnenas funktion. Risken för sådana missuppfattningar blir knappast mindre om man, som har föreslagits från några håll, skulle införa en ordning som visserligen innebär att medborgarvittnen utses av kommunerna eller landstingskommunerna men som lägger det helt i polisens hand att bedöma i vilka fall medborgarvittnena skall anlitas. De på sina håll uttalade farhågorna att medborgarvittnena efter hand skulle identifiera sig med poliskåren eller av misstänkta och andra uppfattas som företrädare för denna kår kan också i någon mån undanröjas om kommunerna svarar för verksamheten. Nu anförda skäl talar för ett kommunalt huvudmannaskap.

Som jag tidigare har antytt måste behovet av medborgarvittnen liksom inriktningen av deras verksamhet i stor omfattning bero av förhållanden och bedömningar på lokal nivå. Förutsättningarna skiljer sig nämligen påtagligt från den ena orten till den andra. Bland remissinstanserna har särskilt pekats på de integritetsaspekter som gör sig gällande på mindre orter. Utan tvivel skiftar av detta och andra skäl såväl behovet av som intresset för den insyn som kan ske genom medborgarvittnen kraftigt mellan olika kommuner.

Det bör med hänsyn till detta lämpligen ankomma på kommunerna själva att genom sina beslutande organ avgöra om man vill införa medborgarvittnen och även bestämma vilken ersättning som skall utgå till dem. Att ge kommunerna befogenhet att själva avgöra dessa frågor är så mycket mera motiverat i ett läge där största möjliga återhållsamhet i fråga om nya åtaganden måste göra sig gällande inom hela samhällsförvaltningen, i synnerhet som kommunerna utan tvivel själva bäst kan bedöma hur tillgängliga resurser skall användas. Jag vill erinra om att det enligt de riktlinjer för den kommunala verksamhetens utveckling som har lagts fast i riksdagens beslut i anledning av årets kompletteringsproposition (prop. 1979/80:150, SkU 1979/80:62, rskr 1979/80:422) i stort sett endast är en utbyggnad av barnomsorgen och långtidsvården som kan godtas under de närmaste åren. I övrigt torde endast befolkningsförändringar och verkningarna av vissa faktorer som är svåra att påverka få leda till en ökning av den kommunala verksamheten. Därutöver krävs medvetna åtgärder för att nedbringa ambitionsnivån inom befintlig verksamhet. Det är mot denna bakgrund uppenbart att en organisation med medborgarvittnen under de närmaste åren normalt inte kan ges företräde framför andra angelägna samhällsåtaganden.

Av remissbehandlingen framgår att det råder delade meningar om ett kommunalt engagemang i fråga om medborgarvittnen står i strikt överensstämmelse med reglerna om den kommunala kompetensen i 1 kap. 4 § kommunallagen (1977:179). Det finns mot denna bakgrund skäl att lagfästa en rätt för kommunerna att utse medborgarvittnen. Den oklarhet som föreligger i fråga om de rättsliga förutsättningarna utgör, som jag tidigare har antytt, motivet för att ge ett lagreglerat stöd åt den

verksamhet som bedrivs f.n. En lag i ämnet bör innehålla grundläggande bestämmelser och inte ges en detaljnivå som strider mot intresset av att kommunerna själva har att avgöra verksamhetens omfattning och inriktning. Detta är särskilt väsentligt, eftersom man måste räkna med att i de fall, då möjligheten att utse medborgarvittnen utnyttjas, verksamheten kommer att begränsas mycket kraftigt med hänsyn till de samhällsekonomiska förutsättningarna. En lag i ämnet bör därför ge stöd även för en verksamhet som är av mera tillfällig karaktär än den nuvarande ordningen i Göteborg.

Med tanke på den nyssnämnda oklarhet som råder, huruvida en verksamhet med medborgarvittnen omfattas av den kommunala kompetensen, bör en lag i ämnet träda i kraft utan att genomförandet av reformen i övrigt av polisväsendet avvaktas.

I enlighet med vad som har anförts nu har inom justitiedepartementet upprättats ett förslag till lag om medborgarvittnen. Beträffande det närmare innehållet i lagen hänvisar jag till specialmotiveringen (avsnitt 4).

Från flera håll har frågan om statsbidrag för verksamheten tagits upp. Enligt min mening bör man inte i nuvarande samhällsekonomiska läge genom statsbidrag stimulera framväxten av en verksamhet som medför ökade kostnader för det allmänna. Jag vill här än en gång erinra om de riktlinjer för den kommunala utvecklingen som riksdagen har lagt fast.

Vid remissbehandlingen av polisutredningens betänkande har kriminalvårdsstyrelsen föreslagit att, under förutsättning att den av utredningens förordade försöksverksamheten kommer till stånd, även kriminalvårdens verksamhet vid allmänna häktet i Stockholm ansluts till denna. Såvitt gäller kriminalvårdens verksamhet synes dock inte konstruktionen med ett kommunalt huvudmannaskap lämplig. Frågan om medborgarinsyn inom kriminalvården kräver därför särskilda överväganden, varvid bl.a. måste uppmärksammas fängelsestraffkommitténs (Ju 1979:04) pågående utredning av frågorna om förtroendemannastyrelser inom kriminalvården och arbetsuppgifterna för sådana styrelser. Jag är bl.a. av dessa skäl inte beredd att ta upp frågan om en medborgarvittnesorganisation för kriminalvårdens del.

2.7 Den regionala polisorganisationen

2.7.1 Länsstyrelsens och länspolischefens uppgifter

Länsstyrelsen är högsta polismyndighet i länet. Den har i denna egenskap ansvaret för och ledningen av polisverksamheten inom sitt län. För detta ändamål har länsstyrelsen tillagts befogenhet att meddela föreskrifter om användningen av polismännen i länets polisdistrikt och att i vissa fall helt eller delvis överta ledningen av polisen när särskilda

förhållanden föranleder det eller kravet på enhetlig ledning annars är särskilt framträdande. Det har vidare förutsatts ankomma på länsstyrelsen att leda polisverksamhet som berör flera polisdistrikt inom länet. I enlighet härmed utövar länsstyrelsen den direkta ledningen över de polismän som ingår i länstrafikgrupp. När det behövs polisförstärkning i ett polisdistrikt, kan länsstyrelsen besluta om polisförstärkning från annat distrikt inom länet eller begära sådan förstärkning från annan länsstyrelse.

En gång om året skall länsstyrelsen inspektera polisdistrikten i länet. Länsstyrelsen har viss befattning med rekrytering och fortbildning av polismän och handhar viss administration av polisväsendet. Den fastställer arbetsordning för polisdistrikten, handlägger vissa ärenden om tjänstetillsättning och är besvärsmyndighet när talan förs mot polisstyrelsens beslut.

I samtliga län utom Gotlands län finns en länspolischef som är tjänsteman i länsstyrelsen och chef för en särskild arbetsenhet inom länsstyrelsen, länspolischefens expedition. Länspolischefen svarar som föredragande eller beslutsfattare för alla ärenden som enligt polisinstruktionen ankommer på länsstyrelsen.

Stockholms, Göteborgs och Malmö polisdistrikt är undantagna från länspolischefernas verksamhetsområde. I dessa distrikt har i stället polismästarna samma ställning som länspolischef i operativt hänseende.

Länspolischefen skall samordna polisverksamheten i länet. Han har befogenhet att förfoga över polispersonalen i länet, att föranstalta om polisförstärkning för tillfälliga uppdrag och att vara chef över polispersonal som har dragits samman i länet. Denna länspolischefens verksamhet är inriktad på polisiära aktioner som sträcker sig över de enskilda polisdistriktens gränser och avser länets eller åtminstone några distrikts gemensamma behov. Däremot anses länspolischefen som regel inte böra ingripa i de enskilda distriktens uppgifter. Vid sådana större aktioner, som går över länsgränserna, är det länspolischefen som skall hålla samband med länsstyrelser och länspolischefer i angränsande län samt med rikspolisstyrelsen.

Länspolischefen är chef för de polismän som ingår i länstrafikgrupp. I administrativt hänseende är dessa knutna till ett polisdistrikt inom länet, men länspolischefen leder direkt länstrafikgruppernas verksamhet. Vid starkt publikdragande evenemang, större spaningspådrag och katastrofartade händelser skall länspolischefen se till att det polisdistrikt som berörs tillförs erforderliga resurser. Detta sker genom föreskrifter till distrikten eller genom framställningar till andra län eller rikspolisstyrelsen. Han kan vid behov själv ta över ledningen vid utredning av brottslighet som sträcker sig över flera distrikt eller län. Länspolischefen förfogar över den s.k. stödjande verksamheten och samordnar utredningsverksamheten inom länet och i vissa fall med angränsande län.

Det är vidare länspolischefen som har ansvaret för den regionala inspektions- och tillsynsverksamheten och för samordningen av rekryteringsverksamheten inom länet. Han föredrar även vissa personalärenden i länsstyrelsen. Länspolischefen har betydelsfulla uppgifter på beredskapsplaneringens område.

Även ett flertal andra arbetsuppgifter av administrativ natur ankommer på länspolischefen. Det är också i allmänhet denne som svarar för behandlingen av ärenden som har anhängiggjorts vid länsstyrelsen genom besvär över beslut av polisstyrelse. Sistnämnda uppgift tar en stor del av länspolischefens tid i anspråk.

P o l i s u t r e d n i n g e n framhåller att länspolischefen i samband med förstatligandet tillades långtgående befogenheter i fråga om polisledningen inom länet. Han skulle på länsstyrelsens vägnar vid behov kunna överta ledningen för länets polistyrkor och meddela föreskrifter om hur dessa skulle användas samt leda polisverksamhet som berör flera distrikt. En bakgrund till att den regionala myndigheten tillades dessa befogenheter var att den operativa ledningsfunktionen för det centrala organet, rikspolisstyrelsen, gjordes mycket begränsad. Den skulle i princip endast avse vissa särskilt angivna frågor, t.ex. säkerhetspolisens och rikskriminalens verksamhet. Utom beträffande de tre storstadsdistrikten samt Gotland skulle ledningslinjerna gå från rikspolisstyrelsen över länspolischefen i länsstyrelsen till de enskilda polisdistrikten. Utvecklingen har emellertid delvis blivit en annan. Det är i praktiken inte så vanligt att länspolischefen leder och samordnar polisverksamheten i länet enligt de ursprungliga avsikterna.

Polisutredningen har mot denna bakgrund sökt vägar för att stärka rollen för den regionala polisledningen, en målsättning som enligt utredningen stämmer väl överens med de allmänna strävandena i samhället. En förstärkning av den regionala polisledningen får emellertid inte äventyra självständigheten för de lokala polisstyrelserna och måste ske med beaktande av att förtroendemannainflytandet över polisverksamheten förstärks även på det regionala planet.

Från rent polisiär synpunkt är enligt utredningen den största bristen i den nuvarande regionala organisationen svårigheten att i praktiken finna lämpliga former för ledning av sådan egentlig polisverksamhet som berör flera distrikt. Utredningen belyser detta med flera exempel.

Trafikövervakningen sköts f.n. av länstrafikgrupperna och av de lokala polisdistrikten. Länstrafikgrupperna skall i första hand övervaka trafiken på de större vägarna, medan polisdistrikten skall övervaka trafiken inom tätorterna och vägar där annan övervakning inte äger rum. De större polisdistrikten har för ändamålet särskilda trafiksektioner inom ordningsavdelningarna. Länstrafikgrupperna består av personal som administrativt lyder under polisstyrelsen i sitt stationeringsdistrikt men i operativt hänseende lyder direkt under länspolischefen. Den nuvaran-

de ordningen gör det svårt att samordna länstrafikgruppernas och de lokala trafiksektionernas verksamhet. Enligt utredningen finner varken länsstyrelserna eller polisstyrelserna den nuvarande ordningen rationell. Från många håll förordas att all trafikövervakning, såväl på landsbygden som i tätorterna, läggs på en hand. Uppfattningarna skiftar dock om vem skall ha ansvaret för verksamheten. Bland länsstyrelserna önskar man enligt utredningen dra in de lokala trafiksektionerna och låta all trafikövervakning, såväl i tätorter som på landsbygden, skötas av länsstrafikgrupperna. Polisstyrelserna å sin sida vill inte sällan avveckla länstrafikgrupperna och anförtro all trafikövervakning åt de lokala distrikten, eventuellt med ett samordningsansvar hos det största distriktet i länet. Utredningen anser att det på sikt knappast är försvarligt att behålla det nuvarande delade ansvaret och förordar att trafiksektion och länstrafikgrupp slås samman till en trafikenhet med regionalt ansvar åtminstone när gruppen och sektionen är stationerad på samma ställe.

Ett annat exempel är bekämpandet av *narkotikabrottsligheten*. I de flesta län finns numera särskilda narkotikarotlar med länet som primärt verksamhetsområde. Dessa svarar för såväl spaning som utredning beträffande narkotikabrottsligheten. Rotlarna är organisatoriskt knutna till det polisdistrikt inom länet som har den största kriminalavdelningen och leds av en särskild rotelchef. Enligt de principer som lades fast i samband med förstatligandet skulle det emellertid ankomma på länspolischefen att leda en sådan distriktsövergripande verksamhet. Länspolischefens ställning i detta sammanhang har därför ibland betecknats som oklar, och skiftande praxis har enligt utredningen uppstått i fråga om ledningsfunktionen.

Utredningen erinrar vidare om de ökade insatserna mot *den organiserade och den ekonomiska brottsligheten*. I denna del bör anmärkas att särskilda enheter — ekonomiska rotlar — nu finns i Stockholms, Göteborgs, Malmö, Sundsvalls, Linköpings, Jönköpings, Karlstads och Umeå polisdistrikt. Rotlarna har rätt och skyldighet att arbeta även utanför sina egna distrikt. På samma sätt som narkotikarotlarna är de ekonomiska rotlarna ställda under direkt ledning av särskilda rotelchefer.

I *de tre största polisdistrikten* — Stockholm, Göteborg och Malmö — gäller särskilda förhållanden, eftersom polismästarna där inom det egna distriktet utövar de befogenheter som annars skulle ankomma på länspolischefen. Ansvaret blir i dessa län tudelat på ett sätt som enligt utredningen medför vissa problem.

Enligt polisutredningen visar dessa och andra exempel på svårigheterna att inom ramen för nuvarande organisation finna ändamålsenliga former för ledning av polisverksamhet som berör flera distrikt. Kraven på samverkan över distriktsgränserna blir samtidigt allt starkare.

Frågan om samordning över länsgränserna är ett annat område som

bör uppmärksammas. S.k. polisförstärkning från ett län till ett annat förutsätter i princip antingen en överenskommelse mellan de berörda länsstyrelserna eller samtycke från rikspolisstyrelsen. Länsstyrelsen får endast tillfälligt och för visst uppdrag beordra en polisman att tjänstgöra utanför det län där han är anställd. Behövs tjänstgöring med större styrkor eller för längre tid skall frågan alltid avgöras av rikspolisstyrelsen. Utredningen erinrar om att det sedan länge från olika håll har hävdats att länen är för små för en effektiv regional polisverksamhet och att det behövs ett mera permanent system för samordning över länsgränserna.

En översyn av den regionala organisationen kan enligt utredningen behövas även i fråga om den administrativa verksamheten, främst när det gäller frågan om sammanslagning av polisdistriktens lönekassor till ett enda ställe i länet.

Utredningen har funnit att tre huvudalternativ för den regionala ledningsorganisationen bör övervägas närmare. Det första alternativet innebär att den nuvarande länspolischeforganisationen behålls i princip oförändrad. I det andra alternativet indelas landet i polisregioner med särskilda regionpolisstyrelser som högsta regionala polismyndigheter i stället för länsstyrelser. Det tredje alternativet behåller länsstyrelsen som länets högsta polismyndighet och länspolischefen som regional chef. I detta alternativ skall dock länspolischefen förena denna funktion med chefsskapet för ett stort polisdistrikt, som regel residensortens. Dessa huvudalternativ, som utredningen kallar nuvarande principorganisation (alt. 1), regionpolisstyrelsealternativet (alt. 2) och polischefsalternativet (alt. 3), indelar utredningen i sin tur i ett antal varianter.

Alternativ 1, den nuvarande principorganisationen, överväger utredningen i tre olika varianter, som innebär mer eller mindre vittgående justeringar av den nuvarande regionala lösningen.

Alternativ 1:1 innebär att nuvarande principorganisation behålls oförändrad, dock med viss personalförstärkning vid länspolischefens expedition.

I *alternativ 1:2* tillskapas särskilda trafikenheter under direkt ledning av länspolischefen genom sammanslagning av länstrafikgrupperna och delar av trafiksektionerna i distrikten. Även narkotikautredningar och utredningar om ekonomisk brottslighet läggs på särskilda enheter under länspolischefens direkta ledning.

I *alternativ 1:3* avvecklas i stället länstrafikgrupperna och fördelas gruppernas personal på trafiksektionerna ute i distrikten. Länspolischefens uppgift blir i detta alternativ rent samordnande. Han får över huvud taget inga enheter som han kan leda direkt.

Regionpolisstyrelsealternativet (*alternativ 2*) innebär att länsstyrelsen upphör att vara högsta polismyndighet i länet. I stället skapas en regionpolisstyrelse som får två eller flera län som verksamhetsområde och som

blir högsta polismyndighet inom regionen. En regionpolischef får en ställning som svarar mot den som länspolischefen nu har inom länet.

Polischefsalternativet diskuteras i fyra olika varianter.

Alternativ 3:1 innebär att polischefen i residentsortens polisdistrikt även är länspolischef i fråga om vissa regionala funktioner, exempelvis trafikövervakning och särskilt kvalificerade brottsutredningar. Regionala resurser för sådana ändamål står under länspolischefens direkta ledning. Länspolischefen är underställd länsstyrelsen och föredrar där regionala polisfrågor av principiell natur som inte avser polisledning i det särskilda fallet. Länspolischefens nuvarande befattning med polisadministrativa frågor, som nu handläggs på länspolischefens expedition, övertas av en särskild polisenhet inom länsstyrelsen. Enhetens chef behöver ej ha polischefsutbildning.

Alternativ 3:2 — som är det alternativ som utredningen slutligen stannar för — motsvarar alternativ 3:1 med undantag för att polisenhetens uppgifter fördelas på andra enheter inom länsstyrelsen. Länspolischefen blir dock föredragande eller beslutsfattare då det gäller länsstyrelsens tillsyn över polisväsendet i länet, budget- och anslagsfrågor samt vissa personalfrågor.

Alternativ 3:3 avviker från 3:1 endast på så sätt att några särskilda regionala resurser inte står under länspolischefens direkta ledning annat än när sådana resurser finns i hans eget polisdistrikt. Han har dock samordningsansvaret för de regionala funktionerna.

Alternativ 3:4 avviker från 3:2 på så sätt att — i likhet med alternativ 3:3 — de regionala resurserna står under länspolischefens direkta ledning bara när sådana är placerade i hans eget polisdistrikt. Han har dock samordningsansvar för de regionala funktionerna då det gäller den egentliga polisverksamheten. Hans befattning med regionala polisadministrativa frågor begränsas jämfört med alternativ 3:2. Han skall inte ha några allmänna tillsynsfunktioner och inte heller befatta sig med budget- och anslagsfrågor på det regionala planet.

Utredningen utvecklar sina överväganden av de olika alternativen på i huvudsak följande sätt.

Regionpolisstyrelsealternativet (alt. 2) skulle från rent polisiära synpunkter medföra effektivitetsvinster. Utredningen avvisar dock detta alternativ, eftersom det innebär att länet överges som regional indelningsgrund och att polisväsendets anknytning till länsstyrelserna upphör. Utredningen pekar här främst på intresset av att polisverksamheten är integrerad i samhällsverksamheten i övrigt.

Av de alternativ som anknyter till den nuvarande principorganisationen (alt. 1) talar vissa skäl för alternativ 1:2. Länspolischefen kvarstår i detta alternativ inom länsstyrelseorganisationen och ges den direkta ledningen över all polispersonal som har avdelats för regional polisverksamhet inom länet. Invändningen mot detta alternativ är i första hand

riskerna för att två skilda poliskårer skapas, en för regional och en för lokal polisverksamhet. Enligt utredningen bör så mycket som möjligt av det omedelbara ansvaret och den direkta ledningen av den ordinära polisverksamheten läggas på det lokala planet, och uttagningen av personal för den regionala verksamheten bör ingå som ett led i de lokala polisdistriktens personalplanering. Härtill kommer intresset av decentralisering. Utredningen finner att valet måste stå mellan någon av varianterna av polischefsalternativet (alt. 3).

Behovet av en omorganisation är enligt utredningen mest påtagligt i de tre storstadslänen, Stockholms, Göteborgs och Bohus samt Malmöhus län, där den nuvarande tudelade organisationsformen har skapat problem. Samordningsfrågorna är komplicerade och svårhanterliga genom att polischefen i storstadsdistriktet har länspolischefens ställning i det egna distriktet, medan länspolischefen svarar för den regionala samordningen i resten av länet. Gemensamt för storstadsdistrikten är vidare ett allt större behov av samordning mellan residensortsdistriktet och övriga distrikt i länet. En enhetlig regional ledning kan enligt utredningen åstadkommas antingen genom att länspolischefen får ett samordningsansvar som även omfattar storstadsdistriktet eller genom att befattningarna som länspolischef och chef för residensortsdistriktet förenas till en funktion. Den första lösningen bedömer utredningen som orealistisk. Kvar står därmed polischefsalternativet.

Även i fråga om de minsta länen skulle polischefsalternativet ha fördelar, framhåller utredningen. I ett län med endast två eller tre polisdistrikt framstår det sålunda som en överorganisation med en särskild länspolischef i länsstyrelsen för samordning och ledning av viss verksamhet.

Övriga län har inte ett lika uttalat behov av omorganisation, men polischefsalternativet har enligt utredningen fördelar även för dem. Länspolischefen får en starkare ställning genom att han förfogar såväl över de regionala resurserna som över det egna distriktets resurser. Hans ställning som polischef med ledningsuppgifter kan renodlas, och han får i sin dagliga gärning en närmare kontakt med den egentliga polisverksamheten. Länsstyrelsens förtroendemannastyrelse får bättre inflytande över den regionala polisverksamheten, och det blir mera balans mellan den centrala samordningen från rikspolisstyrelsen och den regionala samordningen. Det är också en klar fördel om den regionala ledningsfunktionen kan utformas enhetligt i hela landet, framhåller utredningen.

Inom ramen för polischefsalternativet finner utredningen sig inte kunna förorda de två alternativ — 3:1 och 3:3 — som förutsätter en särskild polisadministrativ enhet inom länsstyrelsen. Behovet av en särskild polisenhet är inte särskilt starkt, eftersom flertalet polisiära ärenden med juridisk anknytning under alla omständigheter kommer att handläggas vid en och samma enhet inom länsstyrelsen. Risk skulle även

föreligga för en överorganisation.

Skillnaden mellan de båda återstående alternativen, 3:2 och 3:4, är att länspolischefen i det förra alternativet får en mera markerad ställning som regional chef än i det senare. Han svarar på länsstyrelsens vägnar för en del polisadministrativa frågor och utövar direkt ledning över den personal som är avsedd för regional verksamhet även när personalen inte är stationerad i hans distrikt. Han får det direkta inflytandet över de uppgifter som naturligt hör samman med den regionala polisledningen. Riskerna för kompetenskonflikter och bristande effektivitet i den regionala polisledningen torde därmed i det väsentliga undanröjas. Utredningen räknar inte med att denna lösning skall behöva inge några allvarliga betänkligheter då det gäller de lokala polisdistriktens självständighet.

Två av utredningens ledamöter, riksdagsledamoten Åke Polstam och dåvarande borgarrådet Lennart Blom, anför i ett särskilt yttrande att ytterligare överväganden behövs i fråga om den regionala polisorganisationen i ljuset av de synpunkter som kommer fram vid remissbehandlingen. Oavsett lösning bör länsstyrelsens ställning som högsta polismyndighet i länet hållas intakt. Den av utredningen förordade lösningen kan medföra jävs- och lojalitetskonflikter och en risk för en mera allmän styrning från central, regional nivå av verksamheten i de mindre, perifert belägna distrikten. För de tre storstadslänen, där det gäller särskilda förutsättningar, kan det visa sig att utredningens förslag (3:2) är en ändamålsenlig lösning. Den bristande enhetlighet som därmed skulle uppkomma i polisorganisationen totalt ser de som en ganska ringa nackdel.

En av utredningens experter, polismästaren Harald Erling, anser att utredningen mera ingående hade bort undersöka förutsättningarna för ett alternativ där länen — med bibehållande av länsstyrelsens ställning som högsta polismyndighet — sammanförs till regioner, dvs. en variant av alternativ 2. Erling anser sig av flera skäl inte kunna ansluta sig till polischefsalternativet. Om en vidareutveckling av alternativ 2 ej sker, förordar han att nuvarande regionala organisation behålls, dock med undantag för Stockholms län samt Göteborgs och Bohus län, där alternativ 3 bör komma i fråga.

En annan av utredningens experter, länsöverdirektören Tore Nyqvist, tillstyrker utredningens förslag, 3:2, och finner detta alternativ helt nödvändigt såvitt avser Stockholms samt Göteborgs och Bohus län. Enligt Nyqvist är det dock nödvändigt att göra vissa preciseringar av länspolischefens uppgifter inom ramen för detta alternativ.

R e m i s s o p i n i o n e n är starkt splittrad när det gäller den regionala polisverksamhetens organisation och ledningen av sådan polisverksamhet som berör flera polisdistrikt. Belysande är att av de åtta alternativ som utredningen har tagit fram har samtliga utom ett vunnit anhängare

under remissbehandlingen. Även vart och ett av de särskilda yttranden som har avgetts av utredningens ledamöter och experter har i skiftande utsträckning biträttats av olika remissinstanser.

Polisutredningens förslag till regional lösning, *alternativ 3:2*, förordas eller lämnas utan erinran av bl.a. riksåklagaren (RÅ), rikspolisstyrelsen, statskontoret (majoriteten), riksrevisionsverket (RRV), länsstyrelserna i Stockholms län (såvitt avser det egna länet), Kronobergs län (majoriteten) och Värmlands län, ett tjugotal polisstyrelser, däribland polisstyrelserna i Stockholm och Göteborg, LO, TCO samt Svenska polisförbundet.

Ett drygt tiotal polisstyrelser biträder i stället *alternativ 3:4*, varav flera dock endast såvitt avser de tre storstadslänen eller Stockholms län. En polisstyrelse förordar *alternativ 3:3* medan *alternativ 3:1* inte förordas av någon remissinstans.

Alternativ 1:2 förordas av sammanlagt arton länsstyrelser, nämligen länsstyrelserna i Södermanlands län (majoriteten), Östergötlands län, Jönköpings län, Kalmar län, Blekinge län, Kristianstads län (majoriteten), Malmöhus län, Hallands län, Älvsborgs län, Skaraborgs län, Örebro län, Västmanlands län, Kopparbergs län, Gävleborgs län, Västernorrlands län, Jämtlands län, Västerbottens län och Norrbottens län, ett tiotal polisstyrelser samt Föreningen Sveriges länspolischefer. Några av dessa instanser anser dock att en särlösning är tänkbar för de tre storstadsområdena eller i varje fall för Stockholmsområdet.

Tre länsstyrelser förordar mindre ingripande förändringar än dem som alternativen 3:2 och 1:2 skulle innebära. Länsstyrelsen i Gotlands län vill för sin del behålla den nuvarande ordningen, enligt vilken länspolischef saknas i Gotlands län. Länsstyrelsen i Göteborgs och Bohus län motsätter sig utredningens förslag och anser att behovet av enhetlig ledningsorganisation enklast tillgodoses genom att de tre storstadsdistrikten inordnas i den ledningstruktur som gäller för landets polisväsende i övrigt. Länsstyrelsen i Uppsala län avstyrker utredningens förslag men är inte främmande för att länspolischefen utövar en indirekt ledning.

Ett fyrtiotal polisstyrelser vill behålla den nuvarande principorganisationen oförändrad eller förstärkt enligt *alternativ 1:1*. Omkring tio av dessa kan tänka sig särskilda lösningar i storstadslänen. Polisstyrelsen i Malmö finner mot bakgrund av erfarenheterna i Malmöregionen inte skäl förorda utredningens lösning men framhåller att denna, om den genomförs i Stockholm och Göteborg, bör genomföras även för Malmös del. Ett femtontal polisstyrelser ansluter sig direkt eller indirekt till *alternativ 1:3*.

Alternativ 2 (regionpolisstyrelsealternativet) förordas av bl.a. överbefälhavaren (ÖB) och ett tjugotal polisstyrelser.

Föreningen Sveriges polischefer samt SACO/SR förordar i första

hand alternativ 2 i den av experten Erling lanserade länsstyrelsemodellen och i andra hand alternativ 1 utom såvitt avser de tre storstadsområdena, där de anser en sÄrlösning möjlig. Även flera andra instanser, bl.a. JK, rikspolisstyrelsen, flera polisstyrelser samt Svenska polisförbundet, anser att alternativ 2 skulle vara det bästa från polisiär synpunkt men stannar slutligt för andra alternativ. JK förordar sålunda att nuvarande ordning — på skäl som Erling har angett — behålls men vill inte utesluta alternativ 3:2 som en sÄrlösning för de tre storstadsområdena.

Landstingsförbundet är tveksamt till utredningens förslag och pekar — liksom Svenska kommunförbundet — på olika svårigheter som denna konstruktion kan medföra.

Av det trettiootal kommuner som har uttalat sig i frågan tillstyrker ett tiotal utredningens förslag medan ungefär lika många förordar någon form av organisation med länspolischef inom länsstyrelsen. Till dem som uttryckligen tillstyrker alternativ 3:2 hör Stockholms kommun. Ett mindre antal kommuner avstyrker utredningens förslag utan att ange något annat alternativ.

Statstjänstemannaförbundet anför med hänvisning till Polstams, Bloms och Erlings särskilda yttranden vissa betänkligheter mot utredningens förslag men tar inte ställning till något av de andra alternativen.

De länsstyrelser som förordar alternativ 1:2 framhåller i allmänhet att detta alternativ bäst tillgodoser kravet på en stark regional ledning och en god samordning av polisverksamheten över distrikts- och länsgränser. I ett för denna länsstyrelseopinion representativt yttrande understyrker länsstyrelsen i Jönköpings län betydelsen av att länspolischefen behåller sin ställning som tjänsteman i länsstyrelsen samt att insyn och kontroll över polisverksamheten sker inom länsstyrelsens ram som en förvaltningsuppgift bland andra och utan att polisväsendet särbehandlas. Gentemot alternativ 3:2 anføres att polisstyrelsen i länspolischefens distrikt skulle få viktiga uppgifter i fråga om den polisstyrka som skall ledas direkt av länspolischefen. Detta är enligt yttrandet olyckligt, eftersom endast länsstyrelsens förtroendemannastyrelse företräder hela länet. I alternativ 1:2 skulle man däremot undvika jävssituationer och intressemötsättningar mellan polisdistrikten i fråga om hur resurserna skall användas inom länet. Man undviker även de nackdelar som alternativ 3:2 skulle innebära för inspektionsverksamheten. I alternativ 1:2 undviks vidare en sammanblandning av regionala och lokala funktioner och säkras en fortsatt tillgång till polisiär expertis inom länsstyrelsen. I länsstyrelsens yttrande framhålls slutligen att polisens uppgifter inom totalförsvaret till stor del är av regional karaktär och att den fortsatta försvarsplaneringen bäst sker inom ramen för den nuvarande organisationen. Väljer man alternativ 1:2 behövs inte någon ändring av länsstyrelsens nuvarande krigsorganisation.

Ett par länsstyrelser tar upp de nackdelar som det för med sig att den

regionala polisorganisationen sorterar under ett annat departement och anslagsmässigt särbehandlas jämfört med polisväsendet i övrigt. Länsstyrelsen i Malmöhus län menar att det bör ankomma på rikspolisstyrelsen att anmäla länspolischeforganisationens behov av polisutbildad personal till regeringen och att det på detta område bör ske en gemensam budgetbehandling mellan justitie- och kommundepartementen.

Enligt rikspolisstyrelsen råder det inte något tvivel om att polisverksamheten kan bedrivas mest effektivt inom ramen för regionpolisstyrelsealternativet. Om man beaktar även andra aspekter — främst betydelsen av att polisverksamheten ses som en samhällsfunktion vid sidan av de övriga och inte som en organisation för sig och av annan karaktär än samhällsverksamheten i övrigt — är emellertid utredningens ståndpunkt den riktiga. De främsta fördelarna med alternativ 3:2 är enligt rikspolisstyrelsen att länspolischefen skiljs ut från länsstyrelsens organisation och får en mera kontinuerlig kontakt med den dagliga polisverksamheten. Endast detta alternativ synes också fylla kravet att ge en enhetlig lösning för hela landet. Rikspolisstyrelsen understryker att behovet av samordning är så trängande i Stockholmsområdet att det kräver en snar lösning och bör behandlas med förtur. Oavsett hur den regionala organisationen utformas bör vidare huvudmannaskapet även för den regionala polisverksamheten överföras till justitiedepartementet.

ÖB, som anser att regionpolisstyrelsealternativet är att föredra framför alternativen 1:2 och 3:2, framhåller att samordning, samverkan och ledning underlättas genom en indelning i större regioner som överensstämmer med militär- och civilområdena. Regionpolischefen får en samordnande roll och inte den dubbelbefattning som blir följden i polischefsalternativet. Alternativ 3:2 skulle enligt ÖB kunna få en direkt negativ inverkan på länsstyrelsernas krigsorganisation och därmed deras möjligheter att lösa förelagda uppgifter. De krav som krig, läges-skärpning och fredstida krigsplanläggning ställer på länsstyrelsen måste nämligen tillgodoses i länsstyrelsens organisation redan i fred.

Länsstyrelsen i Värmlands län, som ansluter sig till det av utredningen valda alternativet 3:2, framhåller gentemot den nuvarande principorganisationen (alternativ 1:1) att länspolischefen alltför ofta hamnar vid sidan av den praktiska polisverksamheten, att blandningen av direkt och indirekt ledning är olycklig, att samordnings- och ledningsuppgifterna i län med endast två eller tre polisdistrikt är för små för att motivera en särskild länspolischeforganisation i länsstyrelsen samt att uppdelningen av ansvaret för polisverksamheten mellan justitie- och kommundepartementen inte är ändamålsenlig. Alternativ 1:2 kan å andra sidan uppfattas som ett tillskapande av två skilda poliskårer. Intresset av en lokal förankring av polisverksamheten talar också mot detta alternativ som har rönt starkt motstånd på fackligt håll.

Liknande synpunkter framförs även av Svenska polisförbundet. För-

bundet menar att alternativ 1:1 betyder en konservering på obestämd tid av en helt otillfredsställande regional organisation och att alternativ 1:3 förvandlar länspolischefen till en tjänsteman i länsstyrelsen utan praktisk kontakt med det polisiära vardagsarbetet. Alternativet 1:2 innebär en förstärkning av den regionala organisationen med egna operativa enheter och en utveckling mot två poliskårer. Erfarenheterna från den särskilda statspolisorganisationens tid och kanske än mer internationella jämförelser föranleder förbundet att avvisa detta alternativ. Alternativ 2 skulle enligt förbundet vara det från arbets- och effektivitetssynpunkt bästa och förbundet beklagar därför att det inte är "politiskt gångbart". Förbundet förordar mot denna bakgrund alternativ 3:2 och påpekar att kombinationen länspolischef/chef för lokalt polisdistrikt fungerar bra i bl.a. Danmark. I detta alternativ får länspolischefen en meningsfull roll i polisorganisationen. Farhågorna för jävssituationer och "överkörning" av övriga polisdistrikt i länet är enligt förbundet överdrivna. Dessa problem bör kunna lösas under polisberedningens arbete.

Föreningen Sveriges länspolischefer, som förordar alternativ 1:2, anser att det behövs en stark regional ledningsfunktion, som dock inte får äventyra de lokala polisstyrelsernas självständighet. Föreningen framhåller bland fördelarna hos alternativ 1:2 att polisverksamhetens anknytning till länsstyrelsen och därmed till den regionala samhällsförvaltningen i övrigt bevaras. Man undviker dessutom ingripande organisatoriska förändringar och de risker för dualism och jävskonflikter som är förbundna med alternativ 3:2. Att länspolischefen får direkt ledning över personal för regional verksamhet kan enligt föreningen inte innebära eller uppfattas som att två skilda poliskårer skapas, en för regional och en för lokal verksamhet. I fråga om storstadsområdena kan föreningen dock tänka sig särlösningar, i vart fall för Stockholmsområdet.

Föreningen Sveriges polischefer ansluter sig till experten Erlings uppfattning i fråga om den regionala indelningen. Om inte den av Erling lanserade varianten av alternativ 2 kan genomföras bör alltså den nuvarande regionala organisationen i huvudsak bestå, dvs. alternativ 1. Föreningen kan tänka sig att den övergripande polisledningen i Stockholms-, Göteborgs- och Malmöregionerna utformas på ett från landet i övrigt avvikande sätt. I avbidan på polisberedningens arbete avstår föreningen från att ta närmare ställning till hur alternativ 1 skall utformas liksom till frågorna om fördelningen av de regionala resurserna och om ledningsstrukturen.

SACO/SR anför liknande synpunkter men menar att en särlösning efter huvudalternativ 3 är nödvändig för Stockholms län med hänsyn till befolknings- och distriktsstrukturen medan samordningsproblemen i Göteborgs- och Malmöområdena inte är lika påtagliga. Innan en liknande ordning införs i de sistnämnda områdena bör resultatet av särlösningen i Stockholm avvaktas och utvärderas.

De lokala polisstyrelser som anser att den nuvarande regionala organisationen i princip bör behållas pekar allmänt på möjligheten att komma till rätta med påstådda olägenheter genom mindre ingripande förändringar. Åtskilliga av dessa instanser framhåller att polisutredningens lösning synes framtagna främst med tanke på förhållandena i de tre storstadsområdena och att det är endast där som alternativet kan anses nödvändigt och lämpligt. I länen i övrigt befaras alternativet medföra betydande problem från praktisk, formell och psykologisk synpunkt.

För egen del vill jag efter samråd med chefen för kommundepartementet anföra följande.

Länen har av ålder bildat verksamhetsområden för den regionala polisorganisationen. Före polisväsendets förstatligande år 1965 var landet indelat i ett mycket stort antal polisdistrikt. Under det kommunala polisväsendets tid var bl.a. av detta skäl uppgiften att samordna polisverksamheten mellan de olika distrikten utomordentligt svår. Vid förstatligandet minskades antalet polisdistrikt från 554 till 119. Däremot tog man inte i det sammanhanget upp frågan om att bilda större regionala verksamhetsområden än län.

Som tidigare har nämnts (avsnitt 2.6.1) fattade riksdagen år 1972 ett principbeslut som innebar att antalet polisdistrikt skulle minskas ytterligare genom fortsatta distriktssammanslagningar (prop. 1971:173, JuU 1972:1, rskr 1972:19). Detta beslut har inte kunnat genomföras. Som förut har angetts är det min uppfattning att frågan om en mera genomgripande distriktsindelningsreform i nuvarande läge saknar aktualitet.

Med denna utgångspunkt är en ändamålsenlig regional polisorganisation en nödvändighet. Flera skäl talar för att behovet av regional samordning kommer att öka. Det finns anledning att särskilt framhäva två verksamhetsfält i detta sammanhang, nämligen trafikövervakningen samt spanings- och utredningsverksamhet i fråga om särskilt kvalificerad kriminalitet. Detta är områden där de enskilda polisdistrikten — med undantag för ett mindre antal mycket stora distrikt — inte kan bygga upp slagkraftiga arbetsenheter, om dessa skall betjäna endast det egna distriktet. Allmän enighet föreligger om att det för de ändamål som har angetts nu behövs permanenta resurser för regional verksamhet. Samordningsbehovet har ökat även med avseende på sådana större tilldragelser och evenemang som tillfälligt kräver personal kanske inte bara från det egna länet utan även från angränsande län. Ett annat område, där det behövs en god och samordnad planering för tillfälliga eller mera långvariga omfördelningar av polisresurserna, är det som gäller polisens medverkan i totalförsvaret. I krig och i andra krissituationer ställs särskilda anspråk på den regionala polisledningen.

Det är givet att de regionala samordningsbehoven tar sig olika uttryck i fråga om å ena sidan sådan regional polisverksamhet som bedrivs med mer eller mindre permanenta resurser och å den andra sidan sådan

verksamhet som föranleds av extraordinära förhållanden eller som av andra skäl faller utanför ramen för den normala polisverksamheten. Vid en diskussion om den regionala polisverksamhetens organisation och uppgifter finns det därför ofta anledning att skilja mellan dessa båda former av polisverksamhet.

För trafikövervakning samt bekämpning av särskilt kvalificerad brottslighet finns i dag särskilda regionala organisationsformer. Polispersonal, som särskilt har avdelats och fortlöpande arbetar med dessa uppgifter, finns såvitt avser trafikövervakning i varje län (utom Gotland) i form av länstrafikgrupper. Vidare finns i de flesta län särskilda enheter — narkotikarotlar — för att bekämpa narkotikabrott. I några län finns även enheter — ekonomiska rotlar — som är inriktade på den organiserade och den ekonomiska brottsligheten. Länspolischeferna har den direkta operativa ledningen över länstrafikgrupperna, medan däremot narkotikarotlarna och de ekonomiska rotlarna är inordnade som rotlar i enskilda polisdistrikt.

Det finns ingen anledning anta att behovet av regional polisverksamhet kommer att minska i framtiden. Tvärtom finns det, som jag redan har konstaterat, starka skäl att förmoda att behovet efter hand kommer att bli alltmer uttalat. I synnerhet gäller detta i fråga om bekämpandet av den organiserade och den ekonomiska brottsligheten.

Polisutredningen har konstaterat att den nuvarande regionala polisorganisationen skapar vissa problem. Utredningen har undersökt olika utvägar att stärka den regionala polisledningen under beaktande av de lokala polisstyrelsernas självständighet och intresset av att vidga förtroendemännainflytandet på det regionala såväl som på det lokala planet. Det är främst då det gäller sådan polisverksamhet, som berör flera polisdistrikt, som den nuvarande regionala organisationen har uppvisat brister, anser utredningen.

Av de olika alternativen kan, som polisutredningen och åtskilliga remissinstanser har framhållit, alternativet med regionpolisstyrelser (alternativ 2) kanske sägas vara det från renodlat polisiär synpunkt mest ändamålsenliga. I detta alternativ, som återgår på 1967 års polisutrednings förslag i betänkandet (SOU 1970:32) Polisen i samhället, försvinner länet som regional polisiär indelningsgrund och den nuvarande anknytningen till länsstyrelsen som högsta regionala polismyndighet upphör. I det förslag som utformades av 1967 års polisutredning skulle åtta regioner inrättas, som i stort sett motsvarade indelningen i militär- och civilområden. En regionpolischef skulle vara chef för varje region och en regionpolisstyrelse överta länsstyrelsens tidigare funktion som högsta polismyndighet på regional nivå.

För min del anser jag i likhet med utredningen och åtskilliga remissinstanser att starka skäl talar mot tanken på en ny organisation av det slag som har angetts nu. Länet är av hävd den regionala indelningsgrun-

den för huvudparten av den civila förvaltningen. Genom sina förtroendemannastyrelser erbjuder länsstyrelserna medborgerlig insyn och kontroll av polisverksamheten på regional nivå och kompletterar på så sätt polisstyrelsernas motsvarande funktion på det lokala planet. Anknytningen till länsstyrelsen understryker även att polisverksamheten är en funktion inom samhällsverksamheten i stort och garanterar att förtroendemannainflytandet på regional nivå får önskvärd politisk tyngd. Samtidigt får den regionala polisledningen genom anknytningen till länen en geografisk närhet till de lokala distrikt och den allmänhet som berörs av den regionala verksamheten. Att som en av polisutredningens experter har förordat skapa nya regioner och inrätta särskilda regionala polisorgan vid sidan av länsstyrelserna skulle enligt min uppfattning medföra en uppenbar risk för att länsstyrelsernas ställning inom polisorganisationen försvagas på ett sätt som inte kan anses godtagbart.

Vad som har sagts nu får inte undanskymma det förhållandet att samordning av polisverksamhet inte sällan behövs också över större områden än länen. Något egentligt hinder synes dock inte föreligga mot att dessa samordningsfrågor bemästras genom mindre ingripande lösningar än vad tillskapandet av särskilda polisregioner skulle innebära. Polisutredningen har här anknutit till den frivilliga samverkan som har förekommit hittills men föreslagit vissa ändringar i regleringen i syfte att skapa underlag för mera långsiktiga lösningar på frivillighetens väg. Som jag senare skall beröra närmare ansluter jag mig i denna del till utredningens ståndpunkt.

Om man i enlighet med vad jag sålunda förordar för bort alternativet med särskilda regioner ur diskussionen återstår två huvudalternativ, nämligen den nuvarande principorganisationen (alternativ 1) och det s.k. polischefsalternativet (alternativ 3). Den grundläggande skillnaden mellan dessa båda huvudalternativ hänför sig till länspolischefens ställning. I alternativ 1 är länspolischefen fortfarande tjänsteman i länsstyrelsen medan alternativ 3 lösgör länspolischefen från länsstyrelseorganisationen och låter honom förena uppgiften som länspolischef med chefsskapet för ett stort lokalt polisdistrikt, som regel residensortens.

Inom dessa båda huvudalternativ har polisutredningen pekat på ett antal möjliga varianter. En viktig skiljelinje mellan dessa är i vilken utsträckning länspolischefen skall utöva direkt eller indirekt ledning över sammanhållna regionala enheter. Man kan därvid uppmärksamma att alternativen 1:2 samt 3:1 och 3:2 sinsemellan överensstämmer såtillvida att länspolischefen i dessa fall får direkt ledning över samtliga regionala resurser såsom trafikenheter, narkotikarotlar och ekonomiska rotlar. På motsvarande sätt har alternativ 1:3 en viss likhet med alternativen 3:3 och 3:4. Länspolischefen tilläggs sålunda i intetdera av dessa alternativ direkt ledning av några regionala resurser annat än när dessa — i polischefsalternativet — finns inom hans eget lokala polisdistrikt.

Alternativ 1:1 representerar i sin tur den nuvarande mellanformen, i vilken länstrafikgrupperna men i praktiken inte narkotikarotlarna och de ekonomiska rotlarna står under länspolischefens direkta operativa ledning.

Utredningen har, som jag förut har nämnt, för sin del stannat för att förorda alternativ 3:2, som innebär att chefen för ett lokalt polisdistrikt förenar denna uppgift med befattningen som länspolischef. Därvid utövar han direkt ledning över alla regionala resurser, vare sig de ingår i hans eget lokala distrikt eller ej.

Det stora flertalet av länsstyrelserna vill hellre bygga ut den nuvarande principorganisationen i enlighet med alternativ 1:2. De lokala polisstyrelserna har i stor utsträckning motsatt sig båda dessa alternativ. Då det gäller alternativ 3:2 har de särskilt pekat på risken för att de mindre polisdistriktens intressen inte blir tillgodosedda.

Länsstyrelserna har, i likhet med några av utredningens ledamöter och experter, i allmänhet riktat kritik mot alternativ 3:2 för att detta skulle försvaga länsstyrelsens ställning i polisverksamheten och medföra jävsfrågor och lojalitetskonflikter på grund av länspolischefens dubbelroll. Gentemot det alternativ som länsstyrelserna har förordat, alternativ 1:2, anfördes å andra sidan av utredningen och vissa remissinstanser — bl.a. polisförbundet — att en sådan lösning innebär eller i varje fall kan uppfattas på det sättet att två skilda poliskårer skapas, den ena för regional och den andra för lokal polisverksamhet. Detta har sagts vara svårförenligt med önskemålet att ge polisverksamheten största möjliga lokala förankring.

För egen del får jag inledningsvis konstatera att allmän enighet föreligger om att vissa permanenta enheter behövs för regional polisverksamhet, dvs. verksamhet som inte ryms inom det enskilda polisdistriktets behov och organisation. I den mån sådana enheter skulle kunna uppfattas som särskilda poliskårer synes det inte bero på hur ledningen utövas utan redan på deras existens. Vad det här är fråga om är endast att vissa polismän tilldelas arbetsuppgifter som — på grund av svårighetsgrad, utbildningsbehov, geografiska förhållanden etc. — inte kan begränsas till det egna distriktet. Den särskilda trafikövervakning av de större vägarna som nu utförs av länstrafikgrupperna kan sålunda med hänsyn till den personalinsats som fordras knappast på ett rationellt sätt läggas ut på vart och ett av distrikten inom ett län. Narkotikabrottsligheten är svårbekämpad och dess utövare rör sig fritt mellan de olika distrikten. Förutom den rikstäckande verksamhet som utövas av rikskriminalen behövs här även i fortsättningen stående regionala enheter för att förstärka de enskilda polisdistriktens arbete. Härtill kommer att det av rent spaningstekniska skäl, särskilt i mindre orter, torde vara en fördel att viss verksamhet bedrivs av eller i samarbete med personal från andra distrikt. I fråga om den organiserade och den ekonomiska brottsligheten gäller

i stort sett motsvarande förhållanden, vartill kommer att polisarbetet på detta område förutsätter en omfattande utbildning, som det inte från kostnadssynpunkt är försvarbart att sprida ut på alltför små arbetsenheter.

Inom de enskilda polisdistrikten finns en indelning i avdelningar, sektioner och rotlar som innebär att polismännen för kortare eller längre perioder får specialisera sig på olika typer av polisiärt arbete. I princip är det ingen skillnad mellan den typ av specialisering som sker internt inom distriktet och den specialisering som sker för den regionala verksamheten. Det rör sig om en arbetsfördelning betingad av de krav som verksamheten ställer. Som jag senare skall återkomma till är det visserligen av olika skäl önskvärt att den enskilde polismannen har en så allsidig utbildning som möjligt. Detta utgör nämligen en förutsättning för att man skall nå fram till den flexibilitet i organisationen som är nödvändig för att ge de regionala och lokala medborgarstyrelsernas beslutsbefogenheter ett reellt innehåll. Men även om basen skall vara bred får detta inte medföra att man avstår från en specialisering och en arbetsfördelning på lokal och regional nivå som är nödvändig för att polisen skall kunna lösa sina arbetsuppgifter på det sätt som framstår som mest effektivt.

Vad som närmast har visat sig vara förenat med svårigheter i den nuvarande regionala organisationen är att finna den lämpligaste formen för ledning av polisverksamhet som berör flera distrikt inom ett län. Vid polisväsendets förstatligande slogs det fast att det skulle ankomma på länspolischefen att leda verksamheten i sådana fall (prop. 1964:100 s. 67—69 och 108—110). Detta är också förhållandet i praktiken med avseende på länstrafikgrupperna, vilka står till länspolischefens förfogande. Som närmare har påvisats av polisutredningen medför denna organisationsform vissa problem. Dessa hänför sig bl.a. till de svårigheter som föreligger att ställa länstrafikgrupp och lokal trafiksektion på samma stationeringsställe under gemensam ledning, något som i och för sig ostridigt skulle innebära en rationalisering. De regionala enheter som under senare år har bildats för utredningsverksamhet har som förut nämnts inte organiserats på samma sätt som länstrafikgrupperna utan inordnats i ett lokalt polisdistrikt. För den framtida utvecklingen av den regionala polisverksamheten är det av stor betydelse att den nuvarande oklarheten i organisationsstrukturen nu blir undanröjd.

Det är självfallet angeläget att man effektivt utnyttjar de resurser som — permanent eller tillfälligt — avdelas för regional verksamhet. Det viktigaste i det sammanhanget är att sådana resurser finns eller — vid tillfälliga behov — kan skapas, att de är ändamålsenligt organiserade och att personalen har den utrustning och den utbildning som behövs. Att länsstyrelsen måste ha det övergripande ansvaret för den regionala verksamheten är för mig en självklarhet. Detta synes emeller inte nöd-

vändigtvis förutsätta att länsstyrelsen genom länspolischefen även utövar den direkta operativa ledningen över den ifrågavarande personalen, i vart fall inte såvitt avser den dagligen förekommande, ordinära polisverksamheten.

Det kan i denna del hävdas att det knappast är en naturlig uppgift för en överordnad regional chef att fortlöpande leda polisverksamhet som till sin karaktär inte skiljer sig från den som bedrivs i de underlydande distrikten. En regional myndighet bör i första hand ägna sig åt allmänna planerings-, tillsyns- och resursfördelningsfrågor. Till länspolischefens uppgifter hör sålunda att väga de lokala distriktens krav mot varandra och samordna verksamheten mellan distrikten där det behövs. Detta förutsätter en befogenhet för honom att i enlighet med de principer som länsstyrelsen har lagt fast ange riktlinjer för de regionalt arbetande enheternas arbetsinsatser, bestämma om tillfälliga förstärkningar till särskilt arbetstyngda polisdistrikt och dra samman personal till evenemang och händelser som kan väntas medföra behov av en större polisinsats än som kan tillgodoses inom ett enskilt distrikt. En viktig uppgift är också att planlägga insatserna vid andra extraordinära situationer, vare sig det rör sig om krigsplanläggning eller krissituationer av annat slag. I krislägen och andra extraordinära situationer kan det vara en styrka för länsstyrelserna att inom den egna organisationen förfoga över en kvalificerad polischef, låt vara att denna synpunkt måste vägas samman med andra aspekter som bl.a. hänger samman med länens olikartade struktur. För Stockholmsområdet t.ex. blir här liksom i andra sammanhang särskilda överväganden nödvändiga.

Det torde stå klart att länspolischefen, för att fullgöra de uppgifter som nyss har redovisats, måste hålla sig väl underrättad om läget i de lokala distrikten och särskilt då inom de regionalt verksamma enheterna. Betydelsefullt är vidare att länspolischefen i samband med anslagsframtällningarna och i andra sammanhang handlägger frågor som gäller resursfördelning mellan länets polisdistrikt. Han har också att hålla kontakt med länspolischeferna i angränsande län och med dem komma överens om samordnade insatser som kräver personal från flera län. Det ankommer sålunda på länspolischefen att skapa balans i polisverksamheten från regional synpunkt. Jag har med hänsyn härtill förståelse för att åtskilliga remissinstanser har ansett att en lösning enligt vilken länspolischefen alltid förenar befattningen med chefskapet för ett distrikt skulle kunna leda till komplikationer. Även jag har den uppfattningen att en generell ordning av denna innebörd inte f.n. bör väljas. Till de speciella överväganden som kan göras i fråga om storstadsregionerna återkommer jag strax.

Om man sålunda beträffande polisdistrikten utanför storstadsregionerna så till vida behåller nuvarande organisation att länspolischefen fortfarande skall vara tjänsteman i länsstyrelsen, måste ställning tas till

hur han i fortsättningen skall utöva sina ledningsfunktioner. Jag har i denna del den uppfattningen att man bör övergå till en ordning enligt vilken de övergripande planerings- och tillsynsfunktionerna renodlas. I enlighet härmed bör riktlinjerna för de regionala enheternas verksamhet samt dimensioneringen av dem bestämmas av länsstyrelsen med länspolischefen som ansvarig handläggare. På samma sätt som f.n. gäller i fråga om länspolischefens befogenhet att överta ledningen för arbetet i ett polisdistrikt bör denne kunna tillfälligt ta över även den direkta ledningen av enheternas arbete när särskilda förhållanden påkallar det. För det löpande arbetet bör enheterna emellertid kunna organisatoriskt inordnas i de polisdistrikt där de är stationerade och stå under omedelbar ledning av den lokala polischefen.

En sådan ordning för ledningen av de regionala enheterna är naturlig i de fall där regional verksamhet utövas av en enda enhet i ett län. Det kan emellertid vara förenat med vissa svårigheter att finna en god lösning för den dagliga operativa ledningen av regional verksamhet, om ett län har två eller flera enheter för en viss regional uppgift. Detta gäller i synnerhet på trafikområdet.

En ordning enligt vilken de regionalt verksamma enheterna är inordnade i ett lokalt polisdistrikt och står under direkt ledning av chefen i det distriktet bör emellertid enligt min uppfattning utan svårighet kunna genomföras i fråga om sådana enheter som är avsedda för spaning mot och utredning av narkotikabrott och kvalificerad ekonomisk kriminalitet, dvs. narkotikarotlarna och de ekonomiska rotlarna och de liknande enheter som kan komma att inrättas i framtiden. Med en sådan ordning undanröjs den oklarhet i organisationsstrukturen som nu gäller med avseende på dessa enheters verksamhet, något som är ägnat att säkerställa att man rationellt utnyttjar resurserna efter hand som verksamheten mot den organiserade och den ekonomiska kriminaliteten byggs ut. På narkotikaområdet finns visserligen i ett par län mer än en rotel för regional verksamhet, men det kan på detta område inte föreligga några svårigheter att lösa de frågor som har samband med den dagliga operativa ledningen.

Däremot gör sig vissa särskilda synpunkter gällande i fråga om den regionala trafikövervakningen. Enligt polisutredningen bör länstrafikgrupp och trafiksektion som är stationerade i samma polisdistrikt slås samman till en trafikenhet med regionalt ansvar för trafikövervakningen. Vid sidan härav skulle trafikenheten även utreda sådana trafikförseelser som rapporteras vid övervakningen, åtminstone såvitt avser enhetens hemmadiestrikt, och i så fall indelas i en sektion för trafikövervakning och en för trafikutredningar.

Svenska polisförbundet, som är positivt inställt till en sådan indelning av trafikenheterna, anser att även länstrafikgrupper i distrikt som saknar lokal trafiksektion bör organiseras på motsvarande sätt och att sådana

lokala trafiksektioner, som inte delar stationeringsort med en länstrafikgrupp, bör bli föremål för en särskild organisationsundersökning.

Redan utredningens förslag beträffande trafikenheternas organisation och verksamhet innebär ganska ingripande förändringar av polisens trafikarbete. Skulle trafikarbetet anknytas till de polisdistrikt, i vilka trafikenheterna är stationerade och länspolischefen på detta område endast utöva indirekt ledning, innebär detta ytterligare förändringar. Utan tvivel skulle dock betydande effektivitetsvinster kunna uppnås om länstrafikgrupp och lokal trafiksektion med samma stationering ställs under enhetlig ledning. Detta talar för att även polisens trafikresurser ges en lokal anknytning och att länspolischefens befattning med den regionala trafikövervakningen blir av endast övergripande och samordnande natur.

Härvid måste emellertid uppmärksammas att det i åtskilliga län f.n. finns mer än en länstrafikgrupp. Inordnas dessa enheter i den lokala organisationen, måste de frågor rörande den dagliga operativa ledningen som jag förut har varit inne på få en ändamålsenlig lösning. Till bilden hör även att det finns ett relativt stort antal trafiksektioner som är stationerade på orter där länstrafikgrupper saknas. Dessa sektioner sköter, förutom trafikövervakningsuppgifter, polisens trafikundervisning i skolorna. Skall dessa enheter efter omorganisationen av polisväsendet finnas kvar i en basorganisation av det slag, som jag tidigare har berört, måste frågan om samarbetet på trafikområdet i län med sådana sektioner studeras närmare.

Dessa och andra frågor på trafikområdet har inte blivit tillräckligt belysta i betänkandet och under remissbehandlingen för att underlag nu skall finnas för ett bindande principbeslut rörande organisationen av trafikarbetet. Enligt min mening bör de organisatoriska frågor som gäller polisens arbete på trafikområdet utredas i ett sammanhang genom polisberedningens försorg. Därvid bör — förutom ledningsfrågorna — undersökas de frågor om trafikenheternas uppgifter och organisation som polisutredningen och polisförbundet har tagit upp. Beredningen bör i första hand pröva lösningar som anknyter till det system med indirekt ledning från länspolischefens sida som jag har förordat i fråga om regional utredningsverksamhet. Om undersökningen så föranleder bör emellertid beredningen i andra hand kunna föreslå även lösningar som bygger på nuvarande organisation.

Oavsett vilken lösning som väljs måste en utgångspunkt vara att det i alla län behövs sammanhållna regionala enheter för sådan trafikövervakning som kräver specialutrustning. I den mån beredningen finner att det i ett eller flera län behövs mer än en enhet av aktuellt slag framgår av vad jag förut har anfört att ledningsfrågorna kräver särskild uppmärksamhet. Själva ledningsstrukturen bör givetvis — bortsett från de tre storstadslänen — ges en enhetlig utformning.

Den regionala verksamhet som bedrivs med permanenta resurser genom narkotikarotlarna och de ekonomiska rotlarna samt genom trafik-enheterna (länstrafikgrupperna) bör, i enlighet med den gränsdragning jag inledningsvis gjorde, hållas isär från sådan verksamhet som föranleds av extraordinära förhållanden. För verksamhet av sistnämnda slag är direkta ledningsfunktioner, i sista hand för landshövdingen, nödvändiga. Länsstyrelsen bör alltså behålla sin befogenhet att helt eller delvis överta ledningen av polisdistriktens polisstyrkor när särskilda förhållanden kräver det.

Härutöver finns vissa ärendegrupper som är av sådan art att de bör hanteras på regional nivå. En av länsstyrelsernas arbetsuppgifter är exempelvis att svara för beredskapsplaneringen inom länets polisväsende. Över huvud taget är krigsplanläggningen en arbetsuppgift som inte annat än i begränsad utsträckning kan förläggas till lokal nivå.

I krig tillkommer för bl.a. polisväsendets del en ny regional nivå, som utom när det gäller beredskapsplanläggningen saknar motsvarighet i fredstid, nämligen civilbefälhavaren. Denne är en motsvarighet till militärbefälhavaren inom det militära försvaret. Landet är indelat i sex civilområden, som sammanfaller med militärområdena. En av landshövdingarna inom varje civilområde utses enligt praxis till civilbefälhavare. Under civilbefälhavaren skall länsstyrelserna fungera som högsta civila totalförsvarsmyndighet i krig. Det åligger därvid länsstyrelserna särskilt att leda polisväsendet och svara för att allmän ordning och säkerhet upprätthålls. Länsstyrelsernas krigsorganisation är indelad i 13 sektioner, varav en, sektion D, svarar för polisärenden. Sektion D leds som regel av länspolischefen.

En gren av polisverksamheten som får särskild betydelse i krigs- eller kris-situationer är säkerhetstjänsten. Vid polisväsendets förstatligande förutsattes det att säkerhetspolisens arbete på regional nivå redan i fredstid skulle vara direkt underställd länsstyrelsens operativa ledning (prop. 1964:100 s. 70 och 109, SU 1964:114 s. 11, rskr 1964:259). I praktiken har dock denna organisationsform frångåtts. De säkerhetssektioner som är förlagda till olika orter — ofta residensorterna ute i landet — lyder sålunda inte under någon regional eller lokal polischef utan leds direkt från rikspolisstyrelsen i Stockholm.

Skälen till denna utveckling är flera. Väsentligen har de sin grund i en nödvändig anpassning av organisationen till de krav som skyddet av den yttre och inre säkerheten ställer i det moderna samhället. Den illegala underrättelseverksamheten har således ökat i omfattning och inriktats mot nya områden samtidigt som den har förfinats och tagit allt fler tekniska hjälpmedel i sin tjänst. Bekämpningen av terrorism har tillkommit som en ny uppgift. Utvecklingen har accentuerat behovet av kvalificerade analyser och bearbetningar liksom av förstärkningsrörelser i olika former. Vidare krävs en långt driven specialisering. En central

ledning av säkerhetspolisen är därför en förutsättning för att verksamheten skall få tillräcklig effekt.

Frågor som rör säkerhetstjänsten har i enlighet med polisutredningens direktiv inte behandlats av utredningen medan däremot beredskapsplaneringen berörs i utredningens slutbetänkande (SOU 1979:75) Polisen i totalförsvaret. Utan att föregripa ställningstagandena till detta betänkande vill jag för egen del understryka att länsstyrelserna och länspolischeferna har viktiga uppgifter då det gäller omställningen av polisverksamheten för krigs- och andra krislägen. Beredskapsplaneringen är därför en uppgift för länspolischefen som i framtiden bör ges ökad tyngd. Detta ligger helt i linje med min grundsyn att sådan verksamhet som i mera betydande grad avviker från de lokala distriktens normala arbetsuppgifter är den regionale chefsansvarsområde.

Med tanke på polisverksamhetens stora betydelse i krigs- eller kris-situationer och den viktiga roll som länsstyrelsen spelar i sådana lägen är det en uppenbar fördel om länspolischefen redan i fredstid tar del i säkerhetspolisens verksamhet. Utrymme härför skapas om, i enlighet med vad jag har förutsatt i det föregående, länspolischefen frigörs från en del av det nuvarande löpande arbetet. För säkerhetspolisens verksamhet och då inte minst de ofta mycket känsliga registreringsfrågorna är det angeläget med ett så brett underlag som möjligt. Därigenom minskas risken för felbedömningar eller andra misstag i verksamheten. Från dessa synpunkter är det en fördel om den aktuella verksamheten är underkastad en regelbunden insyn av ett organ för allmän förvaltning. För de lokala säkerhetssektionerna är det också ägnat att höja effektiviteten om en kvalificerad befattningshavare med länspolischefens breda kontaktnät och kännedom om lokala förhållanden fortlöpande tar del i verksamheten. En sådan ordning kan dessutom ha fördelar från sårbarhetssynpunkt (jfr 1979 års särskilda juristkommissions rapporter Ds Ju 1979:18 och 1980:2). Jag vill tillägga att, i den mån länspolischefen inom ramen för sin insyn i säkerhetspolisens verksamhet informeras om något förhållande som är av större vikt och som rör länet, det givetvis bör åligga honom att hålla landshövdingen underrättad.

Det samarbete mellan rikspolisstyrelsens säkerhetsavdelning och länspolischeferna som jag här har förordat ligger väl i linje med förslag som har lagts fram vid den översyn av säkerhetsavdelningens organisation och verksamhet som rikspolisstyrelsen i februari 1979 redovisade till regeringen. Som jag inledningsvis antydde förutsätter emellertid säkerhetspolisens verksamhet i hög grad ett riksomfattande samarbete och centrala direktiv.

Även för andra viktiga uppgifter skapas utrymme för en medverkan av länspolischefen, om denne i enlighet med vad jag har förutsatt befrias från en del av de nuvarande löpande uppgifterna. Jag vill här särskilt peka på önskemålet att länspolischefen får möjlighet att mer kontinuer-

ligt än f.n. ta del i länsstyrelsens allmänna planeringsarbete och därvid som företrädare för polisväsendet föra fram bl.a. brottsförebyggande synpunkter. Vidare skapas förutsättningar för en effektiv inspektionsverksamhet. Som polisiär expert i länsstyrelsen kommer länspolischefen givetvis även i fortsättningen att svara för de besvärssärenden och flertalet av de administrativa ärenden som f.n. handläggs inom hans expedition.

Länspolischefens arbete får i den nya organisationen en delvis ny inriktning, som i större utsträckning än f.n. anknyter till länsstyrelsernas övriga uppgifter och arbetssätt. För att markera såväl den ställning länspolischefen avses erhålla som polisfrågornas betydelse inom länsstyrelsen bör länspolischefen i framtiden tillhöra den kategori av tjänstemän som kan förordnas till ställföreträdare åt landshövdingen.

Mitt ställningstagande i denna del innebär att ansvaret för polisväsendet inom regeringskansliet även i fortsättningen kommer att falla inte bara på justitiedepartementet utan också i viss utsträckning på kommundepartementet. Det är min avsikt att undersöka möjligheterna att motverka denna olägenhet genom att övergå till en ordning enligt vilken man bl.a. vid budgetarbetet inom regeringskansliet i ett sammanhang behandlar frågor som rör polisväsendet.

Såväl inom utredningen som bland remissinstanserna har framhållits att man, oberoende av vilken principlösning man stannar för, kan tänka sig särlösningar för de tre största polisdistrikten. Detta beror på den speciella strukturen hos dessa distrikt, som f.n. ligger utanför länspolischefens verksamhetsområde. I stället har polischefen i vart och ett av de tre storstadsdistrikten länspolis chefs ställning i förhållande till det egna distriktet. Härigenom uppkommer i princip två regionala organisationer inom samma län. Samarbetet mellan storstadsdistriktet och länet i övrigt bygger i stort sett på samma mönster som i övriga delar av landet gäller i fråga om samarbetet länen emellan.

Det säger sig självt att det fortlöpande behovet av samarbete mellan storstadsdistriktet och länet i övrigt är mycket stort. Vad gäller Göteborgs- och Malmöområdena har detta tydligen inte medfört några större problem. Länsstyrelsen i Malmöhus län och polisstyrelsen i Malmö är sålunda ense om att det nuvarande samarbetet fungerar bra och önskar för sin del ingen ändring i nuvarande ordning. Länsstyrelsen i Göteborgs och Bohus län och de flesta av polisstyrelserna i länet motsätter sig likaså polisutredningens förslag om en enhetlig regional organisation enligt alternativ 3:2. Polisstyrelsen i Göteborg går dock på utredningens linje. I Stockholmsområdet förordar länsstyrelsen i Stockholms län och polisstyrelsen i Stockholm polisutredningens förslag, medan de flesta andra polisstyrelser i detta län förordar någon variant av huvudalternativ 3. Endast ett mindre antal av dessa förordar dock polisutredningens alternativ, 3:2.

Skillnaden i remissutfall mellan de tre storstadsområdena är inte förvånande. I Göteborgs- resp. Malmöområdet finns färre polisdistrikt utanför storstadsdistriktet än vad fallet är i Stockholmsområdet, och dessa distrikt omfattar i stor utsträckning självständiga bebyggelsecentra. Malmöområdet har en i flera avseenden speciell struktur. Det samma gäller Göteborgsområdet där den stora skillnaden i fråga om resurser mellan Göteborgs polisdistrikt å ena sidan och länets fyra övriga distrikt å den andra medför att samverkansrörelser i praktiken oavsett organisationsform måste ske med Göteborgs polisdistrikt som utgångspunkt. I Stockholmsområdet åter finns förutom Stockholms polisdistrikt tolv andra polisdistrikt av vilka det stora flertalet utgör kransdistrikt till Stockholms polisdistrikt och ingår i en sammanhängande tätortsbebyggelse med Stockholm som centrum. Härtill kommer att Stockholms polisdistrikt personalmässigt är dubbelt så stort som länets övriga polisdistrikt sammantagna, medan dessa i sin tur personalmässigt nästan motsvarar Göteborgs polisdistrikt. Samverkansfrågorna blir med hänsyn härtill mycket komplicerade i nuvarande organisation.

Det ter sig mot denna bakgrund nödvändigt att välja en ny lösning för Stockholmsområdet. Den lösning jag därvid i likhet med flertalet remissinstanser för egen del förordar är polisutredningens huvudalternativ 3, polischefsalternativet. Detta innebär att befattningarna som länspolischef och polismästare i Stockholm förenas till en tjänst och att länet bildar ett enda regionalt verksamhetsområde.

Det är självfallet av intresse att man inte för Stockholms del skapar ett mönster som i onödan avviker från det som gäller för landet i övrigt. Opinionen inom länets lokala polisstyrelser är också i allmänhet emot den modell för direkt ledning som utredningen förordar. De alternativ som då kommer i fråga är 3:3 och 3:4. Dessa har det gemensamt att länspolischefen direkt leder regionala enheter endast när dessa är stationerade i hans eget distrikt. Alternativen skiljer sig åt på det sättet att det i alternativ 3:3 förutsätts en särskild polisadministrativ enhet inom länsstyrelsen. Övervägande skäl talar emellertid för att en sådan enhet, som skulle kunna rubba principerna för länsstyrelseorganisationen och leda till dualism i den praktiska verksamheten, bör kunna avvaras. I det fortsatta organisationsarbetet bör närmare övervägas om och på vilket sätt polisiär expertis bör vara representerad inom organisationen för länsstyrelsen i Stockholms län. Jag förordar alltså en lösning som i första hand ansluter sig till alternativ 3:4.

Vid organisationsarbetet måste emellertid även uppmärksammas att nuvarande samlösning för Stockholms polisdistrikt bl.a. har lett till att de särskilda regionala resurserna har splittrats på olika enheter på ett sätt som inte kan anses rationellt i en ny organisation. Polisberedningen bör därför särskilt se på dessa frågor vid den omorganisation som följer på ett principbeslut. Vid en sådan översyn bör beredningen också undersö-

ka hur verksamheten inom länet kan förbättras genom samverkan mellan polisdistrikten på sambandsområdet. En sådan samverkan bör kunna leda till effektivitetsvinster i synnerhet då det gäller utryckningsverksamheten. Denna samverkan måste emellertid regleras på ett sådant sätt att den inte rubbar kransdistriktens självständighet.

Som polisutredningen har framhållit är det med den lösning som jag har förordat för Stockholms län nödvändigt att en tjänst som biträdande polischef inrättas i Stockholms polisdistrikt huvudsakligen för det löpande arbetet inom distriktet. Förhållandet mellan polischefens och souschefens befogenheter är en fråga som bör uppmärksammas särskilt av polisberedningen. Principen synes böra vara att befogenhetsfördelningen dem emellan får bero av vad som bestäms därom i arbetsordning efter omorganisationen men att polischefen alltid skall ha möjlighet att själv förbehålla sig beslutanderätten i en fråga vare sig denna rör den regionala eller lokala verksamheten. Här kan hänvisas till de överväganden som gjordes i samband med att en tjänst som länsöverdirektör inrättades vid länsstyrelsen i Stockholms län efter sammanläggningen med överståthållarämbetet (prop. 1967:77 s. 17 och 44).

För Göteborgs och Bohus län samt Malmöhus län är jag, mot bakgrund av remissutfallet, inte beredd att förorda någon mera ingripande ändring av den ordning som gäller i dag. Denna, som innebär att Göteborgs och Malmö polisdistrikt står utanför länspolis chefsorganisationen, förutsätts alltså bestå. Erfarenheterna från Stockholmsområdet bör dock självfallet studeras i framtiden och kan då föranleda förnyade överväganden. Polisberedningen bör också undersöka om dessa två läns fortsatta särställning kräver särskilda överväganden såvitt avser de regionala uppgifterna.

2.7.2 Medborgarinflytandet på regional nivå

Länsstyrelsen leds enligt 14 § länsstyrelseinstruktionen (1971:460) av en styrelse. Landshövdingen är chef för länsstyrelsen och ordförande i länsstyrelsens styrelse. Enligt lagen (1976:891) om val av ledamöter i länsstyrelsens styrelse består länsstyrelses styrelse utöver ordföranden av 14 ledamöter, som väljs av landstinget eller, i vissa fall, kommunfullmäktige.

Enligt 26 § länsstyrelseinstruktionen avgörs i styrelsen viktigare frågor om samhällsplanering eller andra för länet betydelsefulla åtgärder, viktigare författningsfrågor, viktigare frågor om organisation, arbetsordning eller tjänsteföreskrifter, anslagsfrågor och andra frågor av större ekonomisk betydelse, vissa frågor om tjänstetillsättning och om skiljan- de från tjänst o.d. samt andra frågor som landshövdingen hänskjuter till styrelsen. Länspolischefen intar dock en i jämförelse med andra tjänstemän i länsstyrelsen mera självständig ställning. Han beslutar sålunda

ensam om arbetsordning för länspolischefens expedition. Vidare får ärenden som rör polisens verksamhetsformer liksom vissa särskilt uppräknade ärenden hänskjutas till styrelsen endast om de rör allmänna riktlinjer eller anvisningar för polisens verksamhet. Till sådana ärenden hör beslut om polisförstärkning, föreskrifter om polisstyrkornas användning, övertagande i vissa fall av ledningen för distriktens polisstyrkor, rekrytering och fortbildning av polismän samt chefsskapet för läns trafikgrupperna. Sådana ärenden som enligt vad som har sagts nyss inte får hänskjutas till länsstyrelsens styrelse skall dock i vissa fall avgöras av landshövdingen och inte av länspolischefen. Detta gäller bl.a. vid allvarliga ordningsstörande händelser eller andra händelser som kräver extraordinär polisverksamhet. Också andra ärenden som handläggs på länspolischefens expedition skall avgöras av landshövdingen när de är av särskild vikt.

Enligt polisutredningens uppfattning bör förtroendemannainflytandet stärkas även på regional nivå. I likhet med vad som har förordats i fråga om de lokala polisstyrelserna bör visserligen frågor som gäller polisledning i det enskilda fallet inte kunna hänskjutas till den regionala förtroendemannastyrelsen. Däremot förutsätter utredningen ett starkt medborgarinflytande i frågor om bl.a. resursfördelning, rekrytering, utbildning samt allmän inriktning av verksamhet som berör flera distrikt. Den regionala organisationen förutsätts även få rätt att efter samråd med den lokala polisorganisationen bestämma i vilken utsträckning som resurser skall avdelas för regional verksamhet.

Länsstyrelsens förtroendemannastyrelse bör enligt utredningen förbli det medborgerliga beslutsorganet i frågor som rör polisverksamhet på regional nivå. Utredningen avvisar därmed tankarna på att regionala polisfrågor skulle handläggas av länsstyrelsen i särskild sammansättning eller av en särskilt inrättad länspolisstyrelse. Utredningen ser det nämligen som en betydande fördel att polisverksamheten på det regionala planet förankras hos den medborgarrepresentation som fungerar på andra områden för regional samhällsplanering och som har den starka ställning som länsstyrelsernas förtroendemannastyrelser har erhållit. Dessa skäl anses överväga nackdelarna hos denna ordning, vilka främst yttrar sig i att utrymmet för handläggning av polisfrågor begränsas av att styrelserna har många andra betydelsefulla uppgifter.

Enligt utredningen kan det emellertid vara av värde att skapa kanaler för samråd mellan den regionala styrelsen och länets olika polisstyrelser likaväl som mellan dessa inbördes när det gäller gemensamma frågor. En möjlighet kunde vara att företrädare för länsstyrelsen och polisstyrelserna i länet bildar en referensgrupp som under landshövdingens ordförandeskap och med länspolischefen som föredragande utgör beredningsorgan i mera väsentliga frågor som tas upp i länsstyrelsens förtroendemannastyrelse. Gruppen skulle också kunna tjäna som platt-

form för utbyte av erfarenheter mellan polisstyrelserna. Polischeferna och företrädare för personalorganisationerna förutsätts ingå i gruppen, och i en del frågor skulle man kunna adjungera företrädare för andra samhällssektorer.

Såväl behovet av en referensgrupp som förutsättningarna för att bygga upp en sådan grupp kan enligt utredningen skifta från län till län. Det bör därför inte vara obligatoriskt att inrätta en referensgrupp och inte heller bör det föreskrivas hur en sådan grupp skall vara sammansatt.

Remissinstanserna har i allmänhet godtagit utredningens uttalanden beträffande det regionala förtroendemannainflytandet. Några polisstyrelser vill dock begränsa befogenheterna för länsstyrelsernas styrelser till att vara enbart rådgivande och inte beslutande. Man pekar därvid bl.a. på att länsstyrelsernas styrelser kommer att vara mycket mindre initierade i polisfrågor än de mera specialinriktade lokala polisstyrelserna. Bl.a. mot denna bakgrund menar en del remissinstanser att en särskild beredande nämnd eller en referensgrupp skulle kunna göra nytta. Men det finns också de på polis- och länsstyrelsehåll som ifrågasätter värdet av en regional referensgrupp och befarar att ett sådant organ skulle bli en onödig och byråkratiskt betungande mellaninstans.

För egen del biträder jag utredningens uppfattning att medborgarinflytandet över polisväsendet bör stärkas även på regional nivå. Jag ansluter mig även till bedömningen att det är länsstyrelsens politiskt valda styrelse i dess normala sammansättning som bäst utövar medborgarinflytandet. I likhet med vad som bör gälla för de lokala polisstyrelserna bör styrelsens beslutsrätt i princip uteslutas endast när det gäller utövandet av polisledning i särskilt fall. Det är emellertid naturligt att polisfrågor inte kommer upp till behandling i samma omfattning och lika ofta i länsstyrelserna som i de för ändamålet särskilt utsedda lokala polisstyrelserna. För detta talar inte bara länsstyrelsernas breda verksamhetsfält, som inte medger en lika ingående behandling, utan även det förhållandet att polisverksamhetens tyngdpunkt — inte minst på sådana områden där medborgarinflytandet är av särskild betydelse — är förlagd till det lokala planet. Det är således i första hand genom de lokala polisstyrelserna som medborgarinflytandet bör komma till uttryck.

När det gäller typiska regionala polisfrågor är det emellertid viktigt att medborgarinflytandet i länsstyrelsen får den styrka som jag här har förutsatt. Av vad jag förut har anfört framgår att det bl.a. bör ankomma på länsstyrelsens förtroendemannastyrelse att, på föredragning av läns-polischefen, besluta om hur många polismän som skall ställas till förfogande för regional polisverksamhet utöver den personal som ingår i den centralt beslutade basorganisationen. Med hänsyn till den särställning som Göteborgs och Malmö polisdistrikt kommer att behålla i den nya organisationen måste särskilda överväganden göras av polisberedningen i denna del.

Jag har förståelse för utredningens förslag om särskilda referensgrupper som beredande organ för vissa regionala polisfrågor. Erfarenheten visar att det kan finnas behov av återkommande samråd mellan företrädare för de olika polisorganen i ett län. Detta behov kan f.n. tillgodoses genom de länskonferenser som från tid till annan äger rum och till vilka ibland även företrädare för andra samhällsorgan inbjuds. Enligt min mening fungerar denna ordning, som lämnar utrymme för länsstyrelserna att själva bestämma om formerna för samrådet, på ett tillfredsställande sätt. Det synes emellertid innebära en onödig byråkratisering att formalisera samrådet genom särskilda regler.

2.7.3 Samverkan över länsgränserna

Av mina tidigare uttalanden har framgått att jag i likhet med utredningen och det helt övervägande antalet remissinstanser anser att samordningsfrågorna över länsgränserna liksom hittills bör lösas på frivillighetens grund. Länsgränserna får aldrig bli murar som hindrar att samarbete kommer till stånd när det behövs. Det är därför en angelägen uppgift, som ligger väl i linje med den övergripande och planerande roll som länspolischeferna förutsätts få i framtiden, att dessa fortlöpande går igenom de vanligaste samordningsfrågorna och utformar beslutsrutiner för sådana fall. När frågorna har principiell karaktär bör de underställas de berörda länsstyrelsernas förtroendemannastyrelser. Det bör vara möjligt att i större utsträckning än f.n. nå fram till permanenta lösningar av samordningsfrågorna. Ett exempel på detta som utredningen särskilt tar upp är att två polisdistrikt som ligger intill varandra men som skiljs åt av länsgräns samarbetar genom att göra upp gemensamma tjänstgöringslistor för övervakningsverksamheten. Polisberedningen bör undersöka i vad mån man genom författningsändringar kan underlätta sådana lösningar.

2.8 Decentralisering av vissa uppgifter

Vid polisväsendets förstatligande betraktades det som viktigt att ett centralt polisorgan skapades som kunde meddela *allmänna råd och anvisningar* om hur polistjänsten skulle utövas. Det ansågs böra bli en huvuduppgift för rikspolisstyrelsen att utfärda sådana råd och anvisningar (prop. 1962:148 s. 118 och prop. 1964:100 s. 148–149).

Enligt sin instruktion (1965:674) har rikspolisstyrelsen bl.a. att genom allmänna råd och anvisningar verka för planmässighet, samordning, enhetlighet och rationalisering inom polisväsendet. Befogenheten för rikspolisstyrelsen att meddela föreskrifter — dvs. normer som i motsats till anvisningar i princip är av bindande karaktär — begränsades däremot till att avse vissa särskilda ämnen. Det gäller polismyndigheternas informationsverksamhet samt sådan polisverksamhet som kan ledas av

rikspolisstyrelsen, nämligen trafikövervakning som berör två eller flera län, sjöpolis- och flygverksamhet, bevakning och säkerhetsarbete i samband med statsbesök m.m. samt efterspaning vid brott beträffande vilka riksomfattande spaning behövs. Rikspolisstyrelsen har vidare i polisinstruktionen (1972:511) ålagts att meddela närmare föreskrifter om organisationen inom polisdistrikten samt om tillämpningen av bestämmelserna om rapportteftergift. När ny lagstiftning utfärdas som berör polisens verksamhet förekommer det slutligen inte sällan att regeringen uppdrar åt rikspolisstyrelsen att meddela verkställighetsföreskrifter.

Enligt allmänna förvaltningsmässiga grundsatser torde det härutöver finnas en befogenhet för rikspolisstyrelsen som central förvaltningsmyndighet att utfärda anvisningar av uteslutande rådgivande och upplysande natur liksom en rätt för underordnade myndigheter att påkalla vägledning från styrelsens sida.

Polisutredningen konstaterar att de förhoppningar som ställdes på rikspolisstyrelsens anvisningsverksamhet i allt väsentligt har infriats. När det gäller en verksamhet som är så viktig för medborgarna som polisverksamheten är det angeläget att allt handlande som är av betydelse för den enskildes rättssäkerhet följer så enhetliga normer som möjligt. Anvisningar i sådant syfte kan enligt utredningens mening aldrig ses som en onödig byråkrati. Rikspolisstyrelsens anvisningar på olika områden har också haft stor faktisk genomslagskraft trots att de inte har varit tvingande.

Utredningens förslag i fråga om den lokala polisorganisationen innebär att det enskilda polisdistriktet får en fri resurs av personal som den lokala polisstyrelsen själv får förfoga över. Den lokala styrelsen förutsätts över huvud taget ta del i beslut som gäller hur resurserna inom polisdistriktet skall fördelas och hur insatserna inom skilda verksamhetsgrenar skall prioriteras. Utredningen konstaterar att denna ordning även måste återverka på innehållet i och karaktären av de anvisningar som meddelas från centralmyndigheten. Sådana anvisningar får inte ta över de riktlinjer som de politiskt valda organen har lagt fast inom sitt kompetensområde. Det är då risk för att förtroendemännens inflytande över polisverksamheten kan bli illusoriskt. I den mån den centrala instansen arbetar ut rekommendationer i frågor där den lokala polisstyrelsen har bestämmanderätten bör de inte längre betecknas som anvisningar utan som allmänna råd. Utredningen anknyter här till den distinktion som har gjorts i samband med lagstiftningen om kungörande av lagar och andra författningar (prop. 1975/76:112 s. 66—67).

Några ändringar i fråga om rikspolisstyrelsens befogenhet att meddela föreskrifter föreslås ej av utredningen.

Utredningens synpunkter har mött endast enstaka invändningar bland remissinstanserna. Även jag kan ansluta mig till utredningens överväganden. Utan tvivel kommer rikspolisstyrelsens verksamhet på

detta område att ha stor betydelse även i fortsättningen. Jag vill särskilt betona intresset av att rikspolisstyrelsens arbete på området koncentreras till frågor som är av betydelse för den enskildes rättssäkerhet. Med en sådan inriktning av arbetet kan utrymme på sikt skapas att även på detta område frigöra resurser från den centrala nivån.

Automatisk databehandling (ADB) hade före förstatligandet utnyttjats i endast begränsad utsträckning inom polisväsendet. Datorstödda rutiner är nu mycket vanliga såväl inom det ekonomiskt-administrativa området som inom den egentliga polisverksamheten. Rikspolisstyrelsen svarar för den tekniska driften av ADB-rutinerna inom polisväsendet liksom för systemutveckling och dataregistrering m.m. Bland uppgifterna finns rutiner som är mer eller mindre gemensamma för polisen, åklagarna, de allmänna domstolarna och kriminalvården och som ingår i rättsväsendets informationssystem (RI).

Det kan enligt utredningen förutses att ny teknik och utrustning förhållandevis snart kommer att utvecklas som gör det möjligt att decentralisera många registreringsuppgifter till de lokala polismyndigheterna. Utredningen föreslår att möjligheterna tas till vara att med teknikens hjälp decentralisera uppgifter på ADB-området från rikspolisstyrelsen till den lokala och regionala polisorganisationen så långt detta är möjligt och praktiskt lämpligt. Utredningen påpekar att behovet av personal för registrering redan har kunnat minskas genom att s.k. optisk läsning har införts på vissa områden.

Remissinstanserna har i allmänhet inte haft något att erinra mot en decentralisering inom ADB-området. Några polisstyrelser avstyrker eller ställer sig tveksamma till dessa planer med hänsyn till att en decentralisering torde kräva mer personal och en högre grad av specialisering på lokal och regional nivå. Man hyser också farhågor då det gäller vikarieförsörjningen. Rikspolisstyrelsen, som i och för sig inte har någon erinran mot förslaget, betonar att en fortsatt decentralisering måste ske under beaktande av rättssäkerhets- och ADB-säkerhetsintressena samt av den lokala polisorganisationens personalbehov.

För egen del förutser jag en fortsatt ökning av användningen av datateknik inom polisväsendet. Den teknik som användes under 1960- och 1970-talen förutsatte en central datahantering. ADB-rutinerna inom polisväsendet utvecklades under denna tid och är därför centrala. Under senare år har s.k. mikrodatorer och andra lätthanterliga tekniska hjälpmedel kommit ut på marknaden och medfört att lokala och regionala lösningar kan övervägas för viss databehandling. Utvecklingen går mot att sådana utrustningar vinner allt större insteg. Jag räknar därför med att möjligheterna att med teknikens hjälp decentralisera uppgifter på ADB-området från styrelsen till den lokala polisorganisationen kommer att öka i framtiden och kommer att tas till vara i den utsträckning det är möjligt och praktiskt lämpligt. En sådan målsättning ansluter till de

riktlinjer för utveckling och drift av ADB-system i statsförvaltningen som statsmakterna har fastställt (se prop. 1978/79:121, FiU 1978/79:34, rskr 1978/79:339). Polisberedningen bör i samband med sitt organisationsarbete se även på dessa frågor.

Även när det gäller *utbildningen* anser utredningen det vara möjligt med en viss decentralisering från central till lokal eller regional nivå. Någon förändring föreslås dock inte beträffande grundutbildningen inom polisväsendet och övrig reguljär utbildning. Denna bör även i fortsättningen bedrivas centralt med den praktiska delen förlagd till lokal nivå.

I fråga om annan polisutbildning som nu bedrivs centralt anser utredningen däremot att det är önskvärt från principiell synpunkt att en decentralisering sker till lokal eller regional nivå. En sådan decentralisering har under de senaste åren skett i viss utsträckning men bör kunna få större omfattning. När decentralisering av olika kurser övervägs måste naturligtvis kostnadsaspekten vägas in liksom, i förekommande fall, tillgången på lämpliga instruktörer. I sammanhanget pekar utredningen på möjligheten att flytta över en del av utbildningen i kriminalteknik från polishögskolan till statens kriminaltekniska laboratorium i Linköping.

Remissinstanserna har i allmänhet godtagit utredningens förslag om en viss decentralisering på utbildningsområdet. Flera polisstyrelser avstyrker dock förslaget och befarar kvalitetsförsämringar och kostnadsökningar. Länsstyrelsen i Norrbottens län samt Luleå kommun föreslår att även grundutbildningen decentraliseras och hänvisar till de positiva erfarenheterna från den polisskola som ännu på 1960-talet var verksam i Luleå. En sådan decentralisering skulle enligt länsstyrelsen motverka en ensidig anpassning av utbildningen till storstadsförhållanden.

Jag kommer längre fram att närmare beröra polisutbildningen men vill redan i detta sammanhang uttala att enligt min uppfattning en decentralisering av den grundläggande polisutbildningen inte lämpligen bör komma i fråga. Intresset av enhetlighet både i fråga om teoretiska och praktiska inslag i utbildningen är det enligt min mening starkaste skälet för att i detta hänseende behålla nuvarande ordning.

Jag ansluter mig i och för sig till polisutredningens målsättning att öka decentraliseringen av övrig utbildningsverksamhet inom polisväsendet. Att kostnadsaspekten och tillgången till kompetenta instruktörer måste spela en viktig roll när man skall bestämma om en viss kurs skall drivas centralt eller ej ligger emellertid i öppen dag.

Tjänstetillsättningarna inom den lokala polisorganisationen sker f.n. centralt i stor utsträckning.

Tjänster som polismästare tillsätts av regeringen efter förslag av rikspolisstyrelsen. Detsamma gäller tjänster som polisöverintendent, byråchef eller kanslichef i den lokala polisorganisationen. Polismästartjänst-

terna i de tre större distrikten tillsätts dock utan förslagsförfarande.

Rikspolisstyrelsen tillsätter tjänster som polisintendent, avdelningsdirektör, byrådirektör, polissekreterare, polis- eller kriminalkommissarie, polis- eller kriminalinspektör eller extra polisman.

Övriga tjänster tillsätts av länsstyrelsen eller den lokala polisstyrelsen. Länsstyrelsen tillsätter bl.a. tjänst som polis- eller kriminalassistent och som extra ordinarie polisman. Den lokala polisstyrelsen tillsätter aldrig några polismanstjänster enligt nuvarande ordning. För de tre största polisdistrikten gäller även här vissa särregler.

Innan rikspolisstyrelsen tillsätter eller avger förslag beträffande en tjänst i den lokala polisorganisationen inhämtar styrelsen yttrande från länsstyrelsen, som i sin tur — när fråga inte är om en tjänst som polismästare — inhämtar yttrande från den polisstyrelse där tjänsten är placerad. När länsstyrelsen själv tillsätter en tjänst inhämtas också yttrande från vederbörande polisstyrelse.

Tjänst som länspolischef och biträdande länspolischef tillsätts av regeringen efter förslag från länsstyrelsen.

Utredningen föreslår en omfattande decentralisering av befogenheten att tillsätta tjänster i den lokala och regionala polisorganisationen. Det skall enligt förslaget ankomma på länsstyrelsen att — efter rikspolisstyrelsens hörande — tillsätta tjänst som polisintendent och kommissarie. Övriga tjänster skall tillsättas av den lokala organisationen. Det rör sig här om ett mycket stort antal tjänster.

Beträffande tjänst som regeringen tillsätter föreslås den ändringen att i fortsättningen länsstyrelsen i stället för rikspolisstyrelsen avger förslag till regeringen. Rikspolisstyrelsen och den lokala styrelsen skall höras i ärendet innan förslaget avges. Den lokala styrelsen skall höras även när en tjänst som polismästare skall tillsättas.

Utredningen förutsätter att rikspolisstyrelsen även i fortsättningen skall fastställa föreskrifter för tjänsteåldersberäkning och vitsordsgivning och att regeringen regelmässigt hör rikspolisstyrelsen över besvär i tillsättningsärenden.

Förslaget om decentralisering av tillsättningsförfarandet har fått ett gott mottagande. Endast JK ifrågasätter om inte det nuvarande systemet med centralt tillsättnings- och förslagsförfarande är att föredra med hänsyn till de bättre garantier detta anses ge i fråga om likformighet och rättvisa. Rikspolisstyrelsen och Svenska polisförbundet anser att förslaget kan genomföras direkt efter principbeslut utan ytterligare utredning. Polisförbundet anser dock att länsstyrelserna kan avvaras som tillsättningsmyndighet och vill att samtliga polismanstjänster utom tjänsterna som chef för kriminalavdelning resp. ordningsavdelning skall tillsättas av de lokala polisstyrelserna. De nyssnämnda tjänsterna bör enligt förbundet tillsättas av rikspolisstyrelsen. Några polisstyrelser vill låta de lokala styrelserna tillsätta tjänsterna som chef för avdelning. Flera polis-

styrelser delar polisförbundets uppfattning att tillsättningsbesluten skall ankomma på rikspolisstyrelsen och de lokala polisstyrelserna med utslutande av länsstyrelserna. Även statstjänstemannaförbundet är av denna uppfattning. I motsatt riktning hävdar länsstyrelsen i Kronobergs län att även inspektörstjänsterna bör tillsättas av länsstyrelsen eftersom den myndighet som utfärdar vitsord för en sökande inte bör ha hand om tillsättningen av tjänsten.

Även när det gäller tjänstetillsättningarna kan jag ansluta mig till utredningsförslaget. En decentralisering av tillsättningsförfarandet skulle otvivelaktigt medföra en betydande rationalisering. Eftersom de lokala och regionala instanserna f.n. avger yttranden i flertalet av de tillsättningsärenden som det här gäller är ett genomförande av förslaget ägnat att leda till en minskad administrativ omgång. De åtgärder som utredningen har föreslagit för att säkerställa att rikspolisstyrelsen får inflytande i tillsättningsfrågor anser jag vara tillfyllest för att garantera att decentraliseringen kan genomföras utan att likformigheten vid bedömningen sätts i fara.

Jag förordar sålunda att polisutredningens förslag läggs till grund för en reform i fråga om tillsättningsförfarandet. Den nya ordningen bör kunna genomföras utan att genomförandet av polisutredningens förslag i övrigt avvaktas. Det ankommer på regeringen att besluta om de författningsändringar som aktualiseras.

2.9 Andra lokala och regionala organisationsfrågor

2.9.1 Analys och planering

Med den starka ställning och de långtgående befogenheter som utredningen vill tillägga de lokala polisstyrelserna måste man enligt utredningen säkerställa att polisstyrelserna får ett tillräckligt underlag för verksamhetsplaneringen. I varje polisdistrikt bör därför i någon form finnas en funktion för analys och planering. I de större distrikten räknar utredningen med att det kan behöva inrättas särskilda enheter för detta ändamål.

Utredningens förslag har i allmänhet fått ett positivt mottagande. Några remissinstanser vill gå längre och inrätta analys- och planeringsenheter i alla distrikt. Andra remissinstanser ställer sig dock tveksamma till behovet av en särskild analys- och planeringsfunktion i vart fall i de mindre polisdistrikten, och vissa anser att redan det nuvarande analys- och planeringsarbetet är överorganiserat.

För egen del vill jag påpeka att det självfallet inte är fråga om en ny arbetsuppgift som läggs på polisdistrikten enligt utredningens förslag. Att planera verksamheten och analysera dess utfall är naturliga led i varje myndighets arbete och en förutsättning bl.a. för ett meningsfullt

petitaarbete. Utredningens förslag syftar till att analys- och planeringsresurserna skall organiseras som ett serviceorgan för polisstyrelsen med uppgift att ge beslutsunderlag bl.a. för verksamhetsplaneringen i distriktet. Att en funktion för analys- och planeringsarbete finns i varje polisdistrikt är även enligt min mening angeläget, om man vill ge underlag för en mera planmässig utvärdering än f.n. av polisverksamheten i dess olika former. Till detta kommer, som utredningen har påpekat, att man måste säkerställa att de regionala och lokala medborgarstyrelserna får det underlag som de kommer att behöva i sitt arbete.

I de större distrikten kan det finnas anledning att organisera en funktion för analys och planering som en särskild enhet. Det närmare organisationsarbetet bör ankomma på polisberedningen.

2.9.2 Enheter för brottsförebyggande verksamhet

Permanent enheter för brottsförebyggande verksamhet bör enligt polisutredningen inrättas i de större polisdistrikten.

Utredningens förslag har hälsats med tillfredsställelse under remissbehandlingen. En del polisstyrelser har velat inrätta permanenta brottsförebyggande enheter i samtliga distrikt.

Som jag tidigare har framhållit är en ökad satsning på den brottsförebyggande verksamheten av sådant värde att den bör säkerställas för framtiden. I enlighet med utredningens tankegångar har också den brottsförebyggande verksamheten numera fått en fastare organisation. Under budgetåret 1979/80 inrättades sålunda särskilda brottsförebyggande enheter i Stockholm, Göteborg och Malmö samt i de 14 största av de övriga polisdistrikten (se prop. 1978/79:100 bil. 5 s. 40). För budgetåret 1980/81 har inrättats brottsförebyggande rotlar i ytterligare 23 polisdistrikt (jfr prop. 1979/80:100 bil. 5 s. 28). Brottsförebyggande enheter kommer därmed att finnas i sammanlagt 40 polisdistrikt, vilket innebär att polisutredningens förslag på denna punkt i allt väsentligt redan har förverkligats. Polisberedningens kommande organisationsöversyn måste givetvis beröra även de brottsförebyggande enheterna.

2.9.3 Trafikenheter med utredningsverksamhet

Som tidigare har nämnts (2.7.1) har polisutredningen föreslagit att länstrafikgrupper och lokala trafiksektioner som är stationerade i samma distrikt slås samman till trafikenheter med regionalt ansvar. Trafikenheternas huvuduppgift skulle bli att bedriva sådan trafikövervakning som kräver specialutrustning. Trafikenheten skulle dock enligt förslaget även utreda de trafikförseelser som har rapporterats vid övervakningen, åtminstone såvitt gäller enhetens hemmadiatrikt. Utredningen utgår från att enheterna i så fall kommer att indelas i en sektion för trafikövervakning och en för trafikutredningar.

Förslaget att de sammanslagna trafikenheterna vid sidan av sina trafikövervakande uppgifter även bör få visst ansvar för utredningarna har fått ett blandat mottagande. Bl.a. rikspolisstyrelsen, RRV, en majoritet bland polisstyrelserna samt Svenska Polisförbundet biträder förslaget, medan de flesta länsstyrelser och Föreningen Sveriges länspolischefer avstyrker eller ställer sig tvekande. Kritikerna menar bl.a. att trafikövervakningsenheternas specialutbildade personal inte bör bindas vid skrivbordsstolen på bekostnad av den yttre tjänsten och att utredningsarbetet skulle splittras på flera enheter i samma polisdistrikt. En del av de i och för sig positiva remissinstanserna vill inskränka utredningsverksamhetens omfattning exempelvis till utredningar som kan göras direkt på platsen. Svenska polisförbundet å sin sida betonar att personalen enligt förslaget får större utvecklingsmöjligheter och mera omväxlande arbetsuppgifter. Förbundet anser att länstrafikgrupper i distrikt utan trafiksektion bör organiseras på motsvarande sätt och att de trafiksektioner som inte delar stationeringsort med en länstrafikgrupp bör bli föremål för en särskild organisationsundersökning.

I avsnittet om den regionala organisationen har jag framhållit att utredningens förslag om sammanslagning av länstrafikgrupp och lokal trafiksektion med samma stationeringsort är ägnat att medföra betydande effektivitetsvinster. Jag har också förklarat att flera skäl talar för att polisens trafikresurser ges en lokal anknytning och att länspolischefens befattning även med trafikövervakningen blir av endast övergripande och samordnande natur. Samtidigt framgår emellertid av vad jag tidigare har uttalat att dessa frågor — liksom frågan om trafikenheterna skall ha utredande arbetsuppgifter vid sidan av trafikövervakningsarbetet — inte har blivit tillräckligt belysta i polisutredningens betänkande och under remissbehandlingen. Jag har därför förordat att polisens arbete på trafikområdet utreds i ett sammanhang genom polisberedningens försorg med siktet i första hand inställt på det system med indirekt ledning som jag har förordat i fråga om sådan utredningsverksamhet som berör flera distrikt. Det är alltså nu för tidigt att ta ställning till frågorna om trafikenheternas ledning, organisation och uppgifter.

2.9.4 Insatserna mot den organiserade och den ekonomiska brottsligheten

Utredningen föreslår att spaning och utredning beträffande den organiserade och den ekonomiska brottsligheten skall bedrivas av särskilda ekonomiska rotlar med länet som primärt verksamhetsområde. Förslaget har inte mött andra invändningar under remissbehandlingen än att några polisstyrelser anser att man i stället bör satsa resurserna på bedrägerirotlarna i polisdistrikten över lag. Man pekar bl.a. på att det inte finns några skarpa gränser mellan den ekonomiska brottsligheten och

den brottslighet som bedrägerirotlarna utreder och att det finns en risk för att specialiseringen medför att andra spanings- och utredningsenheter blir mindre aktiva på detta område. En polisstyrelse vill i stället ha en ökad satsning på de centrala resurserna.

Jag delar utredningens uppfattning att det efter hand som verksamheten mot den organiserade och den ekonomiska brottsligheten tillförs ytterligare resurser bör inrättas särskilda enheter för ändamålet, som är fristående från de redan arbetstygda bedrägeri- och spaningsrotlarna. I de län där det inte finns underlag för en ekonomisk rotel kan det dock tänkas bli aktuellt att förstärka bedrägeriroteln i något större polisdistrikt för att på så sätt effektivare kunna bekämpa den aktuella brottsligheten även i dessa län.

Också på detta område har polisutredningens intentioner delvis redan blivit verklighet. Förstärkningen av polisens resurser i kampen mot den organiserade och den ekonomiska brottsligheten har gällt såväl de centrala resurserna vid rikspolisstyrelsens rikskriminalsektion som resurserna ute i distrikten. I Stockholm, Göteborg, Malmö och Sundsvall finns sedan den 1 juli 1979 särskilda ekonomiska rotlar inrättade. Under budgetåret 1980/81 har inrättats sådana rotlar i ytterligare fyra distrikt, nämligen i Linköping, Jönköping, Karlstad och Umeå (jfr prop. 1979/80:100 bil. 5 s. 28). Jag delar uppfattningen att de ekonomiska rotlarna bör ha länet som verksamhetsområde. Härutöver bör givetvis vanliga principer om polisförstärkning gälla liksom det naturligtvis bör vara möjligt att organisera tillfälliga regionala enheter genom samarbete mellan de lokala och regionala instanserna.

2.9.5 Lönekassorna

Utredningen har förutsatt att det i varje län — med några få undantag — skall finnas endast en lönekassa för polisen. Denna skall betjäna alla polisdistrikt inom länet men endast anförtros sådana beslutsfunktioner som är av ren rutinkaraktär. Beslut som förutsätter skälighetsavvägningar bör enligt utredningen ankomma på distrikten, men personalen vid den föreslagna regionala lönekassan bör kunna biträda med tolkningar av avtal och föreskrifter som rör olika personalfrågor.

Förslaget har avstyrkts av det övervägande antalet remissinstanser. Man anmärker bl.a. att det inte är i det dagliga rutinarbetet utan i mera invecklade frågor om tolkning av avtal och föreskrifter som en regional lönekassa kan göra en insats. Man pekar även på att löneförhandlingar och ekonomiska beslut i övrigt i allt större utsträckning har flyttats från central eller regional nivå till de lokala polisdistrikten och att den lokala polisledningens självständiga kostnadsansvar inte får äventyras.

Enligt min uppfattning finns åtskilliga skäl som talar för att lönekassefunktionen, som utan tvivel är sårbar framför allt i mindre distrikt, blir

föremål för en översyn. En möjlighet är att bygga ut lönekassan i något av länets distrikt till en regional funktion på det sätt som polisutredningen har föreslagit. Det finns dock invändningar mot en sådan lösning och det finns enligt min mening inte tillräckligt underlag för att f.n. bedöma de praktiska konsekvenserna av en så förhållandevis ingripande reform. I likhet med bl.a. RRV är jag därför inte beredd att nu ta ställning till frågan, som bör undersökas närmare under polisberedningens arbete. Därvid bör ledning kunna hämtas från de utredningar i ämnet som rikspolisstyrelsen har verkställt.

2.9.6 Regional samordnare vid vissa länsstyrelser

Polisutredningen har — som en konsekvens av sitt val av regional lösning — föreslagit att en kvalificerad befattningshavare från länspolischefens distrikt placeras vid de större länsstyrelserna med vissa samordningsuppgifter. Med mitt val av regional lösning skulle frågan bli aktuell endast i Stockholms län. Utredningens förslag har emellertid avstyrkts såväl av länsstyrelsen i Stockholms län som av polisstyrelsen i Stockholm. Jag anser mig därför inte f.n. kunna tillstyrka polisutredningens förslag. Som jag tidigare har uttalat (avsnitt 2.7.1) bör emellertid inom ramen för det fortsatta organisationsarbetet övervägas om och på vilket sätt polisär expertis bör vara representerad inom organisationen för länsstyrelsen i Stockholms län.

2.10 Rikspolisstyrelsen

De decentraliseringsåtgärder som polisutredningen har föreslagit i fråga om bl.a. resursfördelning, ADB, utbildning och tjänstetillsättning skapar enligt utredningen förutsättningar för ett minskat personalbehov vid rikspolisstyrelsen. Utredningen föreslår att denna fråga penetreras närmare av den kommande polisberedningen.

Utredningen lägger fast vissa hållpunkter för en sådan organisationsöversyn. Bl.a. förordas att en större del av verksamheten än nu ombesörjs som särskilda projekt under bestämd tid. Detta leder till att antalet fasta tjänster vid de olika byråerna kan begränsas.

En funktion för analys och planering bör enligt utredningen inrättas även vid rikspolisstyrelsen med främsta uppgift att stödja den lokala och regionala verksamheten på detta område. Vidare bör informationsfunktionen ses över.

Förtroendemannainflytandet föreslås bli förstärkt genom att ledamöterna i ökad utsträckning tar del i beslut som gäller anvisningar eller allmänna råd för polisverksamheten liksom frågor om hur projekten skall inriktas och styrelsens resurser i övrigt fördelas.

Remissinstanserna har inte haft någon principiell invändning mot att

rikspolisstyrelsen blir föremål för en översyn efter de riktlinjer som utredningen har angett. Från flera håll betonas rikspolisstyrelsens förtjänstfulla arbete alltsedan förstatligandet. En polisstyrelse anser mot denna bakgrund att det inte finns anledning att utföra någon organisationsöversyn. Svenska polisförbundet framhåller att inrättandet av rikspolisstyrelsen har eliminerat många tidigare brister i ledningshänseende. Detta har enligt förbundet varit en styrka för polisverksamheten och varken polisverksamheten som sådan eller samhället i dess helhet har något att vinna på att styrelsens ställning som central verksam myndighet försvagas. Tvärtom, anser förbundet, skulle en förstärkning av rikspolisstyrelsens ställning i vissa hänseenden väl kunna tjäna samhällsnyttan.

En tänkbar förstärkning av rikspolisstyrelsen skulle enligt bl.a. polisförbundets och rikspolisstyrelsens mening vara att inrätta en särskild lagenhet vid styrelsen. Rikspolisstyrelsen framhåller att en sådan enhet skulle kunna bistå såväl styrelsens egna byråer som de lokala polisstyrelserna med juridisk expertis. Rikspolisstyrelsen skulle också i större utsträckning än de nuvarande personella och ekonomiska resurserna medger vilja följa den internationella utvecklingen på polisområdet.

RÅ fäster uppmärksamheten på det växande behovet av centrala utredningsenheter för att bekämpa den organiserade kvalificerade brottsligheten, som blir alltmer vittförgrenad och ofta har internationella inslag. Den till rikspolisstyrelsen knutna s.k. rikskriminalen bör därför enligt RÅ inte bara behållas utan byggas ut att omfatta flera enheter med utrednings- och spaningsresurser för riksomfattande verksamhet. Svenska polisförbundet anser att rikskriminalen bör bli föremål för en organisationsöversyn.

En remissinstans, länsstyrelsen i Västmanlands län, påpekar att ett viktigt område av rikspolisstyrelsens verksamhet har legat utanför utredningsuppdraget, nämligen säkerhetstjänsten. Länsstyrelsen beklagar detta eftersom den anser att gränsdragningen mellan den särskilda och den allmänna polisverksamheten inte alltid sker på ett tillfredsställande sätt. Länsstyrelsen hemställer att dessa frågor beaktas i det fortsatta arbetet bl.a. av det skälet att rikspolisstyrelsen på säkerhetsområdet bedriver egen regional verksamhet trots att det vid förstatligandet slogs fast att länspolischefen skulle svara för denna.

För egen del vill jag först i likhet med utredningen och remissinstanserna understryka rikspolisstyrelsens betydelse för uppbyggnaden av den moderna och effektiva polisväsende som vi har i dag. Som utredningen har framhållit har rikspolisstyrelsen på grund av statsmakternas beslut kommit att verka över ett vidare fält än som ursprungligen förutsågs vid förstatligandet, något som också har återspeglats i ett ökat personalbehov. Det förtjänar här särskilt att erinras om de reformer som har genomförts på utbildningssidan liksom det förhållandet att styrelsen har anförtrots ansvaret för driften av en stor del av rättsväsendets datare-

gister, vilka i betydande utsträckning utför tjänster även åt myndigheter utanför polisväsendet.

Det står enligt min mening helt klart att rikspolisstyrelsen kommer att ha en mycket betydelsefull roll för landets polisväsende också i fortsättningen. Även om styrelsens uppgift vid förstatligandet att bygga upp en ny polisorganisation i hela landet numera får anses slutförd kvarstår en rad viktiga funktioner. Jag delar emellertid utredningens uppfattning att dess förslag kommer att leda till ett minskat behov av personal vid styrelsen. Jag förordar därför att rikspolisstyrelsen blir föremål för en organisatorisk översyn av polisberedningen med sikte på ett minskat personalbehov enligt de riktlinjer som utredningen har angett. En sådan översyn, som även bör omfatta rikskriminalen, måste naturligtvis ske med beaktande av att det också i fortsättningen kommer att behövas resurser för att samlat bedöma polisverksamheten och verka för samordning och effektivitet. Ett exempel på områden där särskilda krav kommer att ställas på det centrala förvaltningsorganet i framtiden erbjuder bekämpandet av den organiserade och den ekonomiska brottsligheten som ofta har riksomfattande karaktär och där det även finns anledning att följa den internationella utvecklingen då det gäller metoder och teknik för brottsbekämpningen. I nuvarande samhällsekonomiska situation kommer naturligtvis också rationaliseringsutredningar av olika slag att tillhöra de uppgifter för styrelsen som får tillmätas särskild vikt.

Frågan om att inrätta en lagenhet hos rikspolisstyrelsen har inte behandlats av polisutredningen. Jag ställer mig tveksam till förslaget, eftersom starka skäl synes tala för att den juridiska personalen liksom nu är inordnad i de enheter hos styrelsen som har behov av särskild juridisk kompetens. Frågan får ses över närmare av polisberedningen.

De frågor om säkerhetspolisens verksamhet som har tagits upp av länsstyrelsen i Västmanlands län har jag behandlat i avsnittet om den regionala polisorganisationen (2.7.1). Som jag har uttalat där bör i den nya organisationen länspolischeferna tilläggas vissa funktioner inom säkerhetstjänsten.

2.11 Rekryteringen till polisyrket

2.11.1 Rekryteringsverksamhetens organisation

Rekryteringen av polispersonal bedrivs såväl på central som på regional och lokal nivå. Rikspolisstyrelsen bestämmer slutligt i fråga om urval och antagning av polis- och polischefsaspiranter. På regional nivå finns tio rekryteringskonsulenter, de flesta med flera län som verksamhetsområde, som svarar för information och samordning av rekryteringsverksamheten. Rekryteringskonsulenterna lyder i arbetsledningshänseende under rikspolisstyrelsens rekryteringssektion men verkar i nära samråd

med de regionala polismyndigheterna. I varje distrikt finns en rekryteringsman som — vid sidan av andra uppgifter — svarar för information och utför lämplighetsutredningar i fråga om sökande som är bosatta inom distriktet.

Tjänst som polisaspirant söks hos rikspolisstyrelsen. Finner styrelsen sökanden behörig skickas ansökningshandlingarna till polischefen i det distrikt där sökanden är mantalskriven. Distriktets rekryteringsman gör en lämplighetsutredning, varefter en anställningsintervju brukar hållas av polischefen eller annan tjänsteman. Efter föredragning för polischefen sänds handlingarna — med polischefens yttrande — till länspolischefen, som granskar utredningen och kompletterar med eget yttrande. Handlingarna återgår sedan till rikspolisstyrelsen, som svarar för det slutliga urvalet och själva antagningen. I samband med antagningsbeslutet fördelas numera aspiranterna på län för den tjänstgöring som skall ske efter avslutad grundkurs vid polishögskolan.

Polisutredningen vill behålla systemet med central antagning och fördelning av polisaspiranterna. Detta anses ge den bästa garantin för en enhetlig bedömning. Det viktigaste skälet är dock enligt utredningen att det annars kan bli svårt att rekrytera aspiranter till bristområden, dvs. regioner där antalet sökande från det egna området inte är tillräckligt.

Även beträffande rekryteringen av polischefsaspiranter förordar utredningen att det nuvarande centrala antagningsförfarandet behålls.

I övrigt föreslår utredningen att länsstyrelserna och polisdistrikten i ökad utsträckning skall medverka vid annonsering och rekryteringsbefrämjande information och att de lokala rekryteringsmännens arbete skall underlättas. Särskilt skall informationen intensifieras i svårrekryterade områden med sikte på att fylla behovet med personal med personlig anknytning till orten. Länspolischeferna i sådana områden föreslås få särskild personal för rekryteringsarbetet. Senast i samband med att utbildningen vid polishögskolan börjar bör vidare beslut meddelas om i vilket distrikt en polisaspirant skall placeras.

Utredningens synpunkter på rekryteringsverksamheten och dess organisation har fått ett positivt mottagande. Endast enstaka remissinstanser vill således frånga den nuvarande centrala antagningen och fördelningen av aspiranterna. I allmänhet godtas också huvuddragen i den nuvarande rekryteringsverksamheten med de justeringar som polisutredningen föreslår. Länsstyrelsen i Norrbottens län föreslår dock att man övergår till en ordning enligt vilken allt rekryteringsarbete anförts åt politiskt förankrade rekryterings- eller antagningsnämnder på läns- eller regionnivå med företrädare även för näringslivet och för arbetsmarknadens organisationer. Från andra håll beklagar man att ett framgångsrikt lokalt rekryteringsarbete inte kommer det egna distriktet eller den egna regionen till godo eftersom de antagna ofta placeras i de svårrekryterade storstadsområdena. Intresset av ytterligare åtgärder för

att stimulera rekryteringen av aspiranter i storstadsområdena understryks från skilda håll, och bl.a. Svenska polisförbundet anser att särskilda rekryteringskontor bör inrättas i Stockholm, Göteborg och Malmö.

För egen del biträder jag utredningens uppfattning att systemet med central antagning och fördelning av polisaspiranterna måste behållas i vart fall så länge som behovet av aspiranter på sina håll är större än tillgången på lämpliga sökande. Det är ett känt förhållande att framför allt de tre storstadsregionerna har haft svårt att fylla sina behov med aspiranter som har personlig anknytning till distriktets område. Det är glädjande att rekryteringen av aspiranter från dessa s.k. bristområden har ökat på senare tid. F.n. är det bara Stockholmsområdet som kan betecknas som ett bristområde i egentlig mening, men även där har en klar förbättring inträtt på senare tid. Jag vill understryka att jag helt ansluter mig till uppfattningen att den personliga förankringen i distriktet har stor betydelse för arbetstillfredsställelsen och motverkar en alltför hög personalomsättning. Som polisutredningen föreslår bör därför den rekryteringsfrämjande informationen ytterligare intensifieras i de svårrekryterade områdena med sikte på att fylla det beräknade behovet med personal som har personlig anknytning till den aktuella orten. Jag ser det också som positivt om en polisaspirant så snart som möjligt efter antagningen och senast i samband med att utbildningen på polishögskolan börjar kan få besked om inte bara i vilket län utan också i vilket distrikt han kommer att placeras. Jag är medveten om att sistnämnda fråga f.n. är föremål för uppmärksamhet i rikspolisstyrelsens planeringsarbete.

I sammanhanget kan hänvisas till att en metod för hur rekryteringsbehovet bör beräknas presenterades av min företrädare i samband med budgetbehandlingen för budgetåret 1978/79 (se prop. 1977/78:100 bil. 5 s. 29). Denna metod ger underlag för hur det samlade behovet av polisaspiranter skall uppskattas och för hur rekryteringsbehovet skall beräknas för de olika regionerna resp. de större polisdistrikten. Det är givetvis en uppgift för statsmakterna att betämma hur många aspiranter som sammanlagt skall få antas varje år. Däremot bör, som polisutredningen också har föreslagit, det regionala rekryteringsbehovet beräknas av rikspolisstyrelsen med den framförhållning som behövs för att det centrala planeringsarbetet skall kunna bedrivas rationellt. Det är angeläget att framhålla att detta givetvis inte får hindra att man i samtliga regioner lägger ned ansträngningar på att skaffa största möjliga antal lämpliga sökande till polisyrket. Som polisutredningen har påpekat delar nämligen alla regioner och distrikt ansvaret för att det totala rekryteringsbehovet tillgodoses.

Som har framhållits vid remissbehandlingen bör polisberedningen få till uppgift att belysa den närmare organisationen av rekryteringsarbetet på regional och lokal nivå. Hit hör den av polisutredningen berörda frågan om särskild personal bör ställas till den regionala myndighetens

direkta förfogande för rekryteringsarbetet i bristområden.

I fråga om rekryteringen av polischefsaspiranter är jag ense med utredningen om att det inte är påkallat med någon ändring i den ordning som gäller nu.

2.11.2 Anställningskraven för polisyrket

Anställningskraven för polisyrket har alltsedan polisväsendets förstatligande fastställts av rikspolisstyrelsen i plenum. Polisutredningen anser att styrelsen även i fortsättningen bör fastställa anställningskraven men har gjort en allmän genomgång av de nuvarande föreskrifterna, som fastställdes år 1976. På en del punkter ifrågasätter utredningen ändringar i föreskrifterna.

Jag ansluter mig för egen del till uppfattningen att det även i fortsättningen bör ankomma på rikspolisstyrelsen att fastställa antagningskraven. Med hänsyn till frågans praktiska betydelse och stora allmänna intresse anser jag emellertid att de av utredningen särskilt behandlade spörsmålen bör redovisas för riksdagen i detta sammanhang.

Utredningen föreslår ingen ändring i det nuvarande kravet på *svenskt medborgarskap*, som följer omedelbart av bestämmelserna i 4 kap. 2 § lagen (1976:600) om offentlig anställning. En remissinstans anser dock att det bör vara möjligt att ge dispens från kravet på svenskt medborgarskap för att möjliggöra rekrytering av invandrare.

Det är självfallet av värde om poliskåren företräder ett så brett befolkningsunderlag som möjligt och om kårens sammansättning på skilda nivåer även avspeglar det förhållandet att en betydande andel av landets befolkning numera har invandrarbakgrund. Med hänsyn till att reglerna för förvärvande av svenskt medborgarskap är liberala bör emellertid detta intresse kunna tillgodoses utan att man gör avsteg från den allmänna principen om svenskt medborgarskap för tillträde till polisyrket. Jag är alltså inte beredd att föreslå någon ändring härvidlag.

Utredningen ifrågasätter inte det nuvarande kravet på *ordentligt levnadssätt och pålitlighet* men menar att en viss uppmjukning av den praktiska tillämpningen är möjlig. Utredningen anser visserligen att allvarigare brottslighet också i fortsättningen skall utgöra hinder mot antagning till polisyrket. Om lång tid har förflutit sedan ett brott av inte alltför allvarlig art begicks och en undersökning av sökandens skötsamhet under den tid som har förflutit ger klart positivt resultat, bör det emellertid vara möjligt att göra undantag i någon större utsträckning än f.n.

Denna fråga har tilldragit sig stort intresse under remissbehandlingen. Även om huvudparten av remissinstanserna godtar utredningens ståndpunkt finns det åtskilliga som avstyrker en uppmjukning av de aktuella kraven, och man förutsätter allmänt en restriktiv tillämpning.

Jag vill för egen del understryka vad rikspolisstyrelsen och många remissinstanser har framhållit, nämligen att kravet på laglydnad måste sättas högre inom polisväsendet än på åtskilliga andra områden. Allmänheten ställer med fog stora anspråk på polisens pålitlighet, och det är viktigt att polisen även i fortsättningen kan svara mot dessa. Det är mot den bakgrunden som de nuvarande stränga kraven på laglydighet skall ses. Klart är emellertid att principen måste tillämpas med urskillning och att det i enskilda fall kan finnas utrymme för en nyanserad bedömning. Med hänsyn till att de gränsfall som uppkommer skiljer sig väsentligt från varandra är det emellertid svårt att göra några mera generella uttalanden i detta hänseende. Att det även i fortsättningen är nödvändigt med en noggrann och restriktiv prövning i de fall där det kan diskuteras huruvida sökanden uppfyller kravet på ordentlighet och pålitlighet finner jag självklart.

Jag vill i detta sammanhang biträda utredningens uppfattning att arbetet med någon form av *psykotekniskt prov* som ett led i bedömningen av kravet på gott omdöme och stabilt psyke bör fortsätta trots de svårigheter som har visat sig att få fram ett praktiskt användbart prov.

Utredningen avvisar tanken att ställa upp krav på tidigare *arbetslivserfarenhet* som ett formellt villkor för antagning men förordar att arbetslivserfarenhet tillmäts ett direkt meritvärde vid anställningsprövningen. I detta sammanhang uttalar sig utredningen även för att man inte höjer den nuvarande lägsta rekryteringsåldern, som är 19 år. Jag delar utredningens uppfattning, som har vunnit anslutning av det övervägande antalet remissinstanser.

F.n. fordras av en manlig sökande till polisyrket att han skall ha genomgått sådan allmän militär utbildning, som ges åt alla som genomgår *värnpliktsutbildning*. Även sökande som har fullgjort värnplikt genom handräckningstjänst kan numera antas till polisyrket utan dispens, medan den som har frikallats eller har gjort vapenfri tjänst i princip inte anställs.

Polisutredningen behandlar i sitt slutbetänkande (SOU 1979:75) Polisen i totalförsvaret frågor om polisens uppgifter inom totalförsvaret och dess ställning vid beredskapstillstånd eller krig. Utredningen har emellertid inte funnit hinder föreligga mot att redan i sitt huvudbetänkande pröva frågan om värnpliktskravet. Utredningen anser sig kunna utgå från att antalet manliga sökande som inte har fullgjort värnplikt kommer att bli helt obetydligt även om värnpliktskravet avskaffas och att det inom poliskåren kommer att finnas tillräckligt med personal med militärutbildning för att polisens roll inom totalförsvaret inte skall äventyras. Med hänsyn härtill och då även principiella skäl talar för en sådan lösning föreslår utredningen att det nuvarande värnpliktskravet för manlig sökande slopas men att värnpliktsutbildningen tillmäts meritvärde på samma sätt som arbetslivserfarenhet under motsvarande tid.

Bland remissinstanserna är meningarna delade. Många remissinstanser menar sålunda att man inte bör ta ställning i fråga om värnpliktskravet förrän polisutredningens slutbetänkande om polisen i totalförsvaret har behandlats.

Jag är inte beredd att f.n. ta ställning till frågan om polisens framtida roll inom totalförsvaret. I likhet med utredningen anser jag mig emellertid kunna utgå från att andelen polisaspiranter som har fullgjort värnplikt inte kommer att minska nämnvärt om man avskaffar kravet på fullgjord värnplikt för manlig sökande. Det finns därför enligt min uppfattning inte anledning att i detta sammanhang avvakta behandlingen av utredningens slutbetänkande. Jag delar utredningens uppfattning att värnpliktskravet för manlig sökande till polisyrket inte längre bör stå kvar men att genomgången militärutbildning bör tillmätas meritvärde som arbetslivserfarenhet.

Vad gäller *hälsokrav och fysiska förhållanden i övrigt* rekommenderar utredningen att rikspolisstyrelsen undersöker om de nuvarande kraven i fråga om synskärpa och färgseende kan mjukas upp. Utredningens överväganden i denna del har i allmänhet godtagits av remissinstanserna, men det finns flera remissinstanser som hävdar att särskilt ett normalt färgseende är en förutsättning för en polismans arbete. Enligt min uppfattning är det ett principiellt önskemål att speciella regler inte ställs upp för antagning till polisyrket annat än när de är påkallade av starka skäl. Önskemålet att de nuvarande kraven, som otvivelaktigt är högt ställda, mjukas upp behöver emellertid inte nödvändigtvis förutsätta en ändring av föreskrifterna utan kan tillgodoses genom en dispensgivning under beaktande av omständigheterna i det särskilda fallet.

I tidigare gällande anvisningar förutsattes att en sökande till polisyrket normalt skulle ha viss *kroppslängd*, en manlig sökande 175 cm och en kvinnlig 165 cm. I de nuvarande föreskrifterna sägs endast att sökanden skall ha en för polisyrket lämplig kropps-konstitution. I praktiken antas dock sällan manliga sökande som är kortare än 172 cm eller kvinnliga som är kortare än 165 cm. Utredningen anmärker att det — med hänvisning till att samma tjänstgöringsskyldighet föreligger för manliga och kvinnliga poliser — ibland hävdas att samma krav på längd bör gälla för män och kvinnor. Enligt utredningen är det emellertid inte möjligt att en gång för alla bestämma de krav på kroppslängd som polisens arbetsuppgifter skall anses ställa. Med visst fog kan det dock göras gällande att det kan vålla problem i det praktiska arbetet om kroppslängden för en polis avsevärt understiger medellängd (166 cm för kvinnor och 178 cm för män). Utredningen ansluter sig till den nuvarande lösningen, enligt vilken något krav på bestämd minimilängd inte ställs upp utan kroppslängden endast är en av de faktorer som beaktas när det bedöms om sökanden har en kropps-konstitution som är lämplig för polisyrket. I den mån man i det praktiska rekryteringsarbetet anser det nödvändigt att

arbeta med vissa schabloner bör inte heller dessa anses utgöra några fasta gränser. Annars kan man enligt utredningen på omvägar komma att återinföra kravet på viss minsta kroppslängd.

Frågan om kroppslängden har tagits upp av flera remissinstanser, som understryker rekryteringsmännens behov av att kunna ge besked om vilka krav på kroppslängd som kan göra sig gällande. Svenska polisförbundet framhåller att det kan vålla problem i det praktiska arbetet om kroppslängden mera avsevärt understiger medellängden. Enligt förbundet ställer yrkesutövningen vissa krav som inte kan reduceras med hänvisning till generella biologiska skillnader. Förbundet anser att inom samma yrke eller funktion bör samma krav gälla oberoende av kön.

Som framgår av polisförbundets remissyttrande har frågan om kroppslängden visst samband med frågan om rekryteringen av *kvinnliga poliser*. Det finns därför skäl att i detta sammanhang även redovisa polisutredningens överväganden i den frågan.

Andelen kvinnliga aspiranter till polisyrket har under flera år fortlöpande ökat. Under vart och ett av de senaste tre budgetåren har något under 30 procent av de antagna polisaspiranterna varit kvinnor. Polisutredningen betecknar denna utveckling som mycket positiv. Emellertid är antalet kvinnliga poliser fortfarande lågt och motsvarar endast drygt 5 procent av hela antalet polistjänster. I befälsskiktet — kommissarier och motsvarande — är dominansen av män så gott som fullständig, vilket dock väsentligen förklaras av att det är först på senare år som tillströmningen av kvinnliga poliser har varit så förhållandevis stor. Utredningen föreslår att erfarenheterna av kvinnan som polis blir föremål för en specialstudie och att en mera systematisk arbetsanalys görs av polisyrket som sådant. En sådan analys skulle kunna vara av värde som underlag för ställningstaganden i olika frågor som syftar till en så jämn rekrytering som möjligt av kvinnor och män till polisyrket.

Förslaget om en specialstudie av erfarenheterna av kvinnan som polis och en mera systematisk arbetsanalys av polisyrket som sådant har tillstyrkts eller lämnats utan erinran av de flesta remissinstanserna. Från flera håll betonas att en sådan utvärdering är angelägen.

Sedan utredningen lade fram sitt betänkande har lagen (1979:1118) om jämställdhet mellan män och kvinnor i arbetslivet trätt i kraft. En arbetsgivare får enligt lagens 2 § inte missgynna en arbetstagare eller en arbetssökande på grund av hans eller hennes kön. Missgynnande på grund av kön föreligger enligt 3 § när en arbetsgivare vid anställning eller befordran eller vid utbildning för befordran utser någon framför en annan av motsatt kön, fastän den som förbigås har bättre sakliga förutsättningar för arbetet eller utbildningen.

I lagens förarbeten (prop. 1978/79:175, AU 1978/79:39, jfr prop. 1979/80:56, AU 1979/80:10) framhålls att hänsyn skall tas till arbetsgivarens intresse av ett så gott och effektivt arbete som möjligt på det sättet

att arbetsgivaren vid konkurrens mellan sökande av olika kön får låta de sakliga kvalifikationerna vara avgörande. Men varje kvinna och man skall ha rätt att bli bedömd efter sina personliga egenskaper och förutsättningar och utan att avseende fästs vid vilket kön den enskilda människan tillhör. En arbetsgivare får inte grunda sitt beslut på att det finns vissa typiska eller genomsnittliga skillnader mellan könen. Han får sålunda inte fästa avseende vid enbart genomsnittliga skillnader i fråga om fysisk styrka eller uthållighet. En annan sak är att skillnaden i det hänseendet mellan individer av vardera könet får beaktas i den mån det är sakligt motiverat och arbetsgivaren inte med enkla medel kan åstadkomma att skillnaderna förlorar sin betydelse.

I likhet med polisutredningen ser jag positivt på den rekrytering av kvinnliga poliser som har skett under senare år. Jag ansluter mig även till utredningens bedömning att något krav på minimilängd för tillträde till polisyrket inte bör införas. Ett sådant krav skulle knappast stå i överensstämmelse med tankarna bakom jämställdhetslagstiftningen. Avgörande måste i stället vara en individuell bedömning av den enskilda sökandens förutsättningar för yrket. Detta bör inte hindra att man i det praktiska rekryteringsarbetet arbetar med vissa schabloner, men det bör understrykas att kroppslängden endast är en av flera faktorer som skall beaktas när man bedömer om en sökande har en kropps-konstitution som passar för polisyrket. Jag känner till att rikspolisstyrelsen har vidtagit förberedelser för att ta fram underlag för en bedömning av frågan i vilka former en studie av erfarenheterna av kvinnan som polis liksom en systematisk arbetsanalys av polisyrket skulle kunna utföras. Att rekryteringsarbetet måste bedrivas under noggrant iakttagande av lagstiftningen om jämställdhet i arbetslivet och de principer som ligger till grund för denna är självklart. Av vikt är givetvis även att jämställdhetsaspekterna beaktas i det dagliga polisarbetet.

2.11.3 Polischefsbanan

Utredningen anser att det nuvarande kravet på fullständig juristutbildning för tillträde till polischefsbanan bör bibehållas. Det är emellertid enligt utredningen angeläget att det i möjlig mån underlättas för polismän att skaffa sig sådan utbildning och övergå till polischefs-karriären. I särskilda fall bör man även kunna lämna dispens från kravet på fullständig juristutbildning.

Utredningens synpunkter har i allmänhet godtagits av remissinstanserna. En del remissinstanser, bl.a. rikspolisstyrelsen, vill ställa samma krav i fråga om kropps-konstitution m.m. på polischefsaspiranterna som på polisaspiranterna. Man pekar även här på värdet av arbetslivserfarenhet. Flera remissinstanser anser det angeläget att polischefsaspiranterna även i fortsättningen har en fullständig juristutbildning. Svenska polis-

förbundet ifrågasätter däremot de nuvarande behörighetskraven och föreslår att en särskild utredning får undersöka hur den framtida polis chefsrekryteringen bör utformas. Förbundet har återkommit till detta förslag i en särskild skrivelse till regeringen den 28 april 1980.

De krav som måste ställas på en polischef i fråga om förmåga till arbetsledning, arbetsplanering och samarbete är uppenbarligen av största betydelse. Som utredningen har framhållit innebär detta emellertid inte att kravet på goda insikter i juridik bör efterges. Det är från skilda utgångspunkter angeläget att cheferna inom en så väsentlig sektor av rättsväsendet som polisen har de grundläggande insikter i juridik som förutsätts för tillträde till andra banor inom rättsväsendet. Som polisutredningen har framhållit är det emellertid värdefullt om man kan underlätta för polismän som önskar övergå till polischefskarriären att skaffa sig den erforderliga juristutbildningen. Enligt min uppfattning är det också ställt utom allt tvivel att arbetslivserfarenhet, i synnerhet inom polisyrket, i rimlig omfattning måste tillgodoräknas som merit vid rekryteringen till polischefsbanan och i tillsättnings sammanhang. I undantagsfall bör det också liksom hittills kunna förekomma dispens från kravet på juris kandidatexamen. I det enskilda ärendet måste emellertid alltid en helhetsbedömning göras, något som medför att det är svårt att lägga fast generella riktlinjer i de hänseenden som har angetts nu. Någon särskild utredning rörande den framtida polischefsrekryteringen anser jag inte behövlig.

2.11.4 Direktrekrytering

Utredningen påpekar att frågan om direktrekrytering, dvs. anställning av personal utan polisutbildning för vissa arbetsuppgifter framför allt inom kriminalavdelningarna, i den allmänna debatten främst har diskuterats i fråga om insatserna mot den organiserade och den ekonomiska brottsligheten. Det bör visserligen enligt utredningen inte komma i fråga att anställa personal utan polisutbildning på polismanstjänster, dvs. tjänster med vilka polisiära befogenheter är förenade. När det gäller andra tjänster inom polisväsendet ser utredningen emellertid inte något principiellt hinder mot direktrekrytering. Bedömningen bör härvid göras endast med beaktande av hur resurserna skall kunna användas på bästa sätt. För analys och planering i de större polisdistrikten måste det enligt utredningen vara av värde att kunna anställa personal med statistisk, ekonomisk eller samhällsvetenskaplig utbildning. Juridiskt eller ekonomiskt utbildad personal bör enligt utredningen kunna anställas av rikspolisstyrelsen eller de större polismyndigheterna som experter för att medverka i utredningar om ekonomisk brottslighet. Motsvarande gäller i fråga om tekniska undersökningar. Även för framtiden får man dock räkna med att polisen i stor omfattning anlitar utomstående experter.

Utredningens principiella ställningstagande att direktrekrytering bör vara möjlig till tjänster med vilka några polisiära befogenheter inte är förenade har i allmänhet godtagits under remissbehandlingen. Yttrandena har särskilt tagit sikte på frågan om rekrytering av ekonomisk och juridisk expertis till utredningar om bl.a. ekonomisk brottslighet. Bland de remissinstanser som är positivt inställda till en ökad direkt rekrytering återfinns JK, RÅ, RRV och de flesta länsstyrelserna. Bl.a rikspolisstyrelsen och Svenska polisförbundet anser det lämpligare att anlita utomstående expertis än att direkt rekrytera sådan exempelvis till de ekonomiska rotlarna.

Jag kan inte finna några principiella invändningar mot att man anställer personal utan polisutbildning för att biträda exempelvis i utredningar rörande den organiserade och den ekonomiska brottsligheten. I årets budgetproposition (prop. 1979/80:100 bil. 5 s. 10) har jag erinrat om de ansträngningar som under senare år har gjorts för att bekämpa denna brottslighet. Bl.a. har polisen tillförts personal för ändamålet och en kraftig satsning gjorts på utbildning i första hand av poliser och åklagare. Medel har också ställts till förfogande för att man i större utsträckning skall kunna knyta utomstående expertis till brottsutredningarna. Härutöver krävs ett smidigt och väl fungerande samarbete olika myndigheter emellan. Stora ansträngningar har från de berörda myndigheternas sida under senare tid lagts ned på att nå fram till lämpliga former för denna samverkan.

Som bl.a. RRV har framhållit kan en direktrekrytering av ekonomiskt och juridiskt utbildad personal till de ekonomiska rotlarna bli endast en del i ansträngningarna att förebygga och bekämpa den ekonomiska brottsligheten. Självfallet kan man inte inom polisväsendet bygga upp en organisation som kan klara de svåra uppgifter som det här gäller utan samarbete med eller biträde av utomstående expertis, t.ex. revisionsbyråer. Jag räknar också med att utbildningen på bl.a. det ekonomiska området av polispersonal och åklagare skall fortsätta. I den mån det skulle visa sig ändamålsenligt bör man emellertid inte vara främmande för att anställa kvalificerad ekonomisk eller juridisk expertis vid de centralt och regionalt verksamma polisiära enheterna. Såväl vid direktrekrytering som vid utbildning av polispersonal måste dock beaktas att den ifrågavarande brottsligheten rör fält som är under en ständig utveckling. Detta ställer krav på att den polisiära organisationen är anpassbar till olika uppkommande situationer. Från denna synpunkt är det självfallet av värde om polisen i görlig mån kan utnyttja den experthjälp som finns inom andra myndigheter eller — på konsultbasis — på den privata marknaden.

De synpunkter som jag här har anlagt på frågan om direktrekrytering av personal i kampen mot den organiserade och den ekonomiska brottsligheten gör sig i motsvarande mån gällande på andra områden där en

arbetsuppgift inte kan eller måste utföras av polisutbildad personal, exempelvis tekniska undersökningar, analys- och planeringsarbete samt administrativt arbete i allmänhet.

Polisberedningen kommer självfallet att i sitt organisationsarbete få anledning att studera några frågor av berört slag. De avvägningar som det här gäller och som ytterst avser hur tillgängliga resurser skall utnyttjas på effektivast möjliga sätt måste emellertid fortlöpande göras även inom ramen för det utvecklingsarbete som i övrigt bedrivs på området.

2.12 Polisutbildningen

Polisens grundutbildning inleds enligt nuvarande ordning av en 41 veckor lång grundkurs vid polishögskolan. Grundkursen följs omedelbart av två års alterneringstjänstgöring, dvs. en praktisk introduktion i arbetet vid olika avdelningar inom polisväsendet. Alterneringstjänstgöringen omfattar ett år vid kriminalavdelning och ett år vid ordningsavdelning. Därmed är den grundläggande utbildningen avslutad.

Som ett led i den reguljära utbildningen genomgår alla polismän 5—7 år efter grundkursens slut en tio veckor lång assistentkurs. Polismän som har befordrats till inspektörer genomgår inspektörskurs I (13 veckor). Inspektörer med arbetsledande tjänst genomgår även inspektörskurs II (8 veckor). I den reguljära utbildningen ingår vidare en kommissariekurs (15 veckor) för polismän som har befordrats till kommissarier.

Vid sidan av den reguljära polisutbildningen, som bedrivs centralt under rikspolisstyrelsens ledning, finns annan central utbildning, som syftar till att ge utbildning för speciella arbetsuppgifter. Härutöver finns även regional och lokal utbildning.

Polisutredningen har funnit den nuvarande polisutbildningen på det hela taget ändamålsenlig och riktigt avvägd utifrån de förutsättningar som gäller i dag. En översyn av utbildningen blir emellertid enligt utredningen en nödvändig följd av den delvis ändrade syn på polisverksamheten som utredningen har anlagt liksom av de principlösningar som har lagts fram i fråga om polisens organisation. Samtidigt understryker utredningen att dess förslag inte får uppfattas så att arbetet på att förbättra och effektivisera polisutbildningen därmed skulle vara avslutat.

Utredningen har mot denna bakgrund lagt fram ett principförslag till en ny utbildningsgång. Uppgiften att på grundval av de principer som läggs fast arbeta fram kursplaner o.d. liksom att i övrigt ta ställning till detaljer i fråga om utbildningsverksamheten bör enligt utredningens uppfattning ankomma på rikspolisstyrelsen. En utgångspunkt för utredningen har i denna del liksom i övrigt varit direktivens föreskrift om att de samlade kostnaderna för polisväsendet inte skall öka.

F.n. gäller samma krav i fråga om förutbildning för antagning till

grundutbildning för polismän som för inträde vid den allmänna högskolan. Med hänvisning till att polisutbildningen sålunda är likvärdig med högskoleutbildning har utredningen föreslagit att polisskolorna i fortsättningen skall betecknas polishögskolan. Detta förslag har genomförts med verkan fr.o.m. den 1 september 1979.

Enligt utredningen är det angeläget att de som arbetar inom polisyrket redan under de första åren av sin anställning får en sammanhållen utbildning som ger en fördjupad insikt i de olika grenarna av polisens verksamhet liksom i samspelet mellan polisverksamheten och det arbete som utförs av andra samhällsorgan. Målet bör vara att ge polismannen en grundutbildning som i princip gör det möjligt för den lokala polisstyrelsen att placera honom på vilken enhet som helst inom den lokala organisationen.

Utredningens förslag till ändrad, sammanhållen grundutbildning inefattar följande delar:

- en inledande grundkurs vid polishögskolan (*grundkurs I*). Ökad tonvikt läggs därvid på studier i sociologi, kriminalvård, psykiatri, ungdomsledning och samhällskunskap. För att utrymme skall skapas härför förordas en viss omdisponering av nuvarande moment i grundkursen.
- en period av *alterneringstjänstgöring*. Tiden för denna tjänstgöring minskas från nuvarande två till ett och ett halvt år. Under denna tid skall polisaspiranten normalt fullgöra *praktik* även vid annat samhällsorgan än polisen, t.ex. socialvården, skolan, frivården eller sjukvården.
- en påbyggnadskurs vid polishögskolan omedelbart efter alterneringstidens slut (*grundkurs II*). I denna kurs skall ingå bl.a. kontakter med andra samhällsorgan, arbetsledning samt studier av metoder för att mäta effekterna av polisens arbete. Enligt utredningen är det ett önskemål att denna kurs får en mera traditionellt högskolemässig prägel.

Den föreslagna ordningen innebär att assistentkursen och inspektörskurs I utgår ur utbildningsgången. Behovet av vidareutbildning skall i stället tillgodoses genom funktionsinriktade specialkurser — ofta förlagda till regional eller lokal nivå — samt reguljär vidareutbildning för de polismän som har erhållit tjänster inom basorganisationen.

Polisutredningen påpekar att det inte har ingått i dess uppdrag att överväga en överflyttning av polisutbildningen från rikspolisstyrelsen till de reguljära utbildningsmyndigheterna (jfr JuU 1975/76:27). Polisutbildningen skall emellertid enligt förslaget redan under grundutbildningsskedet samordnas med den allmänna högskolan. Detta föreslås ske dels genom att delar av undervisningen förläggs till universitet, dels genom att polisutbildningen får tillgodoräknas på vissa linjer vid den allmänna högskolan. Enligt utredningen bör också förutsättningarna för

att samordna antagningsförfarandet vid polishögskolan och den allmänna högskolan undersökas.

Polischefsutbildningen föreslås i huvudsak bli oförändrad men bör enligt utredningen tillföras ökade inslag av studier i arbetsplanering och arbetsledning samt analys av olika metoder för att mäta polisverksamhetens effektivitet.

På förslag av utredningen har regeringen genom beslut den 28 juni 1979 uppdragit åt rikspolisstyrelsen samt universitets- och högskoleämbetet (UHÄ) att undersöka förutsättningarna för en samordning mellan polis- och högskoleutbildningen.

Utredningens principförslag om en ny sammanhållen utbildningsgång har tillstyrkts eller lämnats utan erinran så gott som över lag. De erinringar som görs är i första hand att alterneringstjänstgöringen vid polismyndighet inte bör avkortas, att påbyggnadskursen, grundkurs II, inte bör följa omedelbart efter alterneringstjänstgöringen samt att praktiken vid andra samhällsorgan inte bör fullgöras under alterneringstiden utan förläggas till en senare tidpunkt, då den unge polismannen mera har vuxit in i sin roll som polisman. I sammanhanget framhålls också intresset av ett ömsesidigt praktikutbyte. Som ytterligare exempel på lämpliga organ för praktiktjänstgöring nämns de kommunala invandrarbyråerna och åklagarmyndigheterna. Man pekar även på övergångsproblem för polismän som kommer i kläm mellan den gamla och den nya utbildningen. Nödvändigheten av en god utbildning i engelska och — framför allt — svenska understryks från några håll. JK betonar behovet av viss specialisering i utbildningen.

UHÄ pekar på praktiska svårigheter att genomföra polisutredningens intentioner att redan under grundkurs I i någon högre grad integrera polisutbildningen i den allmänna högskoleutbildningen. Det rör sig enligt UHÄ om alltför stora elevgrupper från polishögskolan för att universitetet skulle kunna ta emot dem. UHÄ förordar i stället ett lärarutbyte mellan de olika läroanstalterna på denna nivå. UHÄ ser också betydande praktiska och principiella svårigheter då det gäller att samordna antagningsförfarandet vid polishögskolan och högskoleväsendet i övrigt. Två remissinstanser, länsstyrelsen i Norrbottens län och statens invandrarverk, tar upp frågan om huvudmannaskapet för polishögskolan och sätter i fråga om inte detta bör ankomma på UHÄ.

För egen del vill jag inledningsvis erinra om att den svenska polisutbildningen anses stå på mycket hög nivå även vid en internationell jämförelse. Att jag liksom flertalet remissinstanser anser mig kunna godta utredningens principförslag om en ny sammanhållen utbildningsgång får därför inte uppfattas som någon kritik mot den nuvarande ordningen utan som ett led i en fortlöpande strävan att förbättra och anpassa utbildningen till nya krav och förutsättningar. Särskilt vill jag peka på betoningen av studier i sociologi, kriminalvård, psykiatri, ung-

domsledning och samhällskunskap och på förslaget om praktik vid andra samhällsorgan. Förslaget innebär att polisaspiranten redan under de första åren av sin anställning får en fördjupad insikt inte bara om polisens olika verksamhetsgrenar utan även om samspelet mellan polisverksamheten och det arbete som bedrivs i samhället i övrigt. I sammanhanget bör också understrykas vikten av att eleverna vid polishögskolan får en grundlig och allsidig information om invandrarnas situation. Jag ser det således som ett egenvärde att utbildningen på ett tidigt stadium av polisbanan ger kontakter över ett så brett fält som möjligt. Att detta i enlighet med förslaget förutsätter en omDispositionering av de nuvarande utbildningsmomenten torde stå klart.

När det gäller huvudmannaskapet för polisutbildningen vill jag erinra om att riksdagen för några år sedan avvisade tanken på att flytta över utbildningen till de reguljära undervisningsmyndigheterna (se JuU 1975/76:27). Jag anser inte att det finns skäl att nu frånga riksdagens ställningstagande. Det är emellertid värdefullt om polisutbildningen — utan att det nuvarande huvudmannaskapet ändras — i högre grad kan integreras med den övriga högre utbildningen. Förutom det värde det har för polisutbildningen som sådan kan detta vara en utgångspunkt för en ökad satsning på polisforskningen, ett forskningsfält inom vilket otvivelaktigt åtskilligt återstår att uträtta. Det är naturligtvis av värde om polisforskningen förankras i det allmänna högskoleväsendet även om ett samarbete med bl.a. rikspolisstyrelsen och brottsförebyggande rådet ofta torde te sig naturligt.

Den sammanhållna utbildningsgången är delvis en förutsättning för det system med basorganisation och ökat lokalt inflytande över personalresurserna som jag har förordat i det föregående. Genom den nya utbildningen får de lokala polisstyrelserna till sitt förfogande polismän som tidigare än nu har genomgått en grundläggande och allsidig utbildning som ger bättre möjligheter att placera dem i en kvalificerad polisfunktion inom organisationen.

I den nya utbildningen kommer liksom nu stor vikt att läggas vid den praktiska erfarenhet som de unga polismännen erhåller under alterneringstjänstgöringen i distrikten. För att utbildningen i det nya systemet skall kunna hållas inom nuvarande kostnadsramar torde det vara ofrånkomligt att alterneringstiden i enlighet med förslaget minskas från nuvarande två år till ett och ett halvt. Jag kan dock inte utan vidare tillstyrka det förslag om fördelning av alterneringstiden med sex månader på kriminalavdelning och ett år på ordningsavdelning som utredningen har lagt fram. Jag instämmer i rikspolisstyrelsens uppfattning att frågan om tidsfördelningen noggrant bör undersökas i det fortsatta beredningsarbetet.

Däremot är jag inte beredd att frånga utredningens förslag om praktiktjänstgöring vid andra samhällsorgan. Sådan praktik bör i överens-

stämmelse med förslaget ingå som ett led i den sammanhållna utbildningen. Om den, som en del remissinstanser förordar, läggs efter den grundläggande utbildningen finns risk att den inte skulle fylla den avsedda funktionen samtidigt som svårigheter sannolikt skulle uppstå att planera in praktiken såväl i polismyndighetens som i den mottagande myndighetens verksamhet.

Den föreslagna praktiken vid andra samhällsorgan är ett nytt inslag i polisutbildningen. Med tanke på de praktiska svårigheter som kan uppkomma i ett inledningsskede kan det behövas viss försöksverksamhet i samråd med bl.a. berörda myndigheter innan praktiktjänstgöringen finner slutlig form och slutligt innehåll. Jag delar den uppfattning som har förts fram vid remissbehandlingen att det bör vara fråga om en sammanhängande tjänstgöring där polisaspiranten får utföra verkliga arbetsuppgifter. Polisutredningen har som exempel på institutioner där praktiktjänstgöring för en polisman kan vara av värde nämnt myndigheterna inom socialvården (socialtjänsten), det allmänna skolväsendet, förskolan, sjukvården och frivården samt arbetsmarknadsmyndigheterna. Jag kan ansluta mig härtill men vill i likhet med invandrarverket även peka på de kommunala invandrarbyråerna, där det torde vara till ömsesidigt värde med en praktiktjänstgöring. Däremot synes det — för praktikarbetets syften — knappast erforderligt med tjänstgöring vid åklagarmyndighet.

De funktionsinriktade specialkurserna kommer uppenbarligen att spela en mycket viktig roll i det nya systemet, eftersom behovet av fortbildning för speciella uppgifter i enlighet med vad bl.a. JK har framhållit är framträdande på vissa områden. Detta gäller i synnerhet de polismän som avdelas för spaning mot och utredning av kriminalitet som kan hänföras till den organiserade och den ekonomiska brottsligheten. Att i enlighet med vad rikspolisstyrelsen har framhållit en stor del av denna fortbildning måste ske centralt är givet. En strävan vid planeringen bör dock vara att de funktionsinriktade specialkurserna i all den utsträckning som är möjlig och lämplig förläggs till regional eller lokal nivå.

Vad gäller den övriga utbildningen finns här endast anledning att något beröra polischefsutbildningen. Jag tillstyrker att en översyn av denna kommer till stånd med den inriktning som utredningen har föreslagit. Under remissbehandlingen har rikspolisstyrelsen och Svenska polisförbundet förordat ett ökat inslag av praktisk tjänstgöring i polisdistrikten, medan JK och polisstyrelsen i Malmö har förordat längre tjänstgöring vid åklagarmyndigheterna. Jag har förståelse för båda dessa synpunkter men ser det som svårt att inom ramen för en i princip oförändrad utbildningstid tillgodose dessa önskemål. Det torde i stället få undersökas om man inte inom nuvarande tidsmarginaler har möjlighet att förbättra och effektivisera de aktuella praktikinslagen. Vidare bör

undersökas om det finns anledning att ändra den praktiska tjänstgöringen med hänsyn till den nyligen genomförda utbrytningen av länsrätterna ur länsstyrelserna.

Liksom polisutredningen och flera remissinstanser vill jag understryka vikten av att konsekvenserna av den nya principorganisationen beaktas även vad gäller den administrativa personalen inom polisväsendet. Som utredningen har påpekat ökas effekterna av den samlade verksamheten i den mån denna personal till följd av olika utbildningsåtgärder kan anförtros uppgifter som inte kräver polisutbildning.

Till skillnad från några remissinstanser finner jag inte skäl att förorda någon utbildning i egentlig mening för de politiskt valda förtroendemännen i polisstyrelsen. Däremot är det naturligtvis angeläget att nyvalda förtroendemän genom polischefens och hans medarbetares försorg på lämpligt sätt informeras om verksamheten i polisdistriktet.

I fråga om möjligheterna att samordna polisutbildningen och högskoleutbildningen i övrigt pågår efter regeringens uppdrag en gemensam utredning av rikspolisstyrelsen och UHÄ. Detta arbete bör fortsätta i enlighet med tidigare givna direktiv. Rikspolisstyrelsen bör redovisa resultatet av arbetet för polisberedningen. Den praktiska uppläggningsen av den nya grundutbildningen bör sedan statsmakterna tagit ställning ankomma på rikspolisstyrelsen.

2.13 Polisverksamheten vid mycket allvarliga händelser

Under senare år har terrorhandlingar, främst flygplanskapningar och människorov, blivit ett allt vanligare medel för att uppnå politiska och andra syften. Under 1970-talet drabbades även Sverige av händelser av detta slag: flygplanskapningen på Bulltofta i september 1972, Norrmalmstorgsdramat i augusti 1973 och ockupationen av den västtyska ambassaden i april 1975.

Utredningen framhåller att risken för terrordåd gör det nödvändigt att alltid hålla en handlingsberedskap på skilda nivåer. Vid de mycket allvarliga händelser, som det här är fråga om, kommer som regel extraordinära insatser att krävas från polisorganisationen på alla nivåer, dvs. centralt, regionalt och lokalt.

Erfarenheterna visar emellertid enligt utredningen att även regeringen har blivit direkt inkopplad vid händelser av den art som åsyftas här. Utredningen hänvisar till regeln i 11 kap. 6 § regeringsformen (RF) enligt vilken de statliga förvaltningsmyndigheterna, med visst undantag, lyder under regeringen. Utredningen konstaterar att denna bestämmelse ger regeringen möjlighet att ge direktiv om hur polismännen skall användas i en krissituation så länge det inte rör sig om ett ärende som angår myndighetsutövning mot enskild (jfr 11 kap. 7 § RF). Regeringen torde

t.ex. kunna ge polisen order att i ett extraordinärt läge storma en byggnad men inte att gripa en viss person. Utredningen nämner också vad som har brukat kallas den s.k. konstitutionella nödrätten, dvs. den befogenhet som kan föreligga att handla på ett sätt som avviker från vad som normalt gäller om statsorganens behörighet, när det i ett extraordinärt läge är oundgängligen nödvändigt för att avvärja fara för liv eller hälsa. I betänkandet föreslås emellertid inte några ändringar i de konstitutionellt betingade frågor som har berörts nu. Utredningen anser inte heller att man bör införa bestämmelser som anger under vilka förutsättningar regeringen skall ta över ansvaret för polisverksamheten i extraordinära situationer. Som skäl för sin ståndpunkt åberopar utredningen de svårigheter som skulle föreligga att på ett lämpligt sätt avgränsa tillämpningsområdet för sådana bestämmelser.

Utredningen föreslår inte heller någon ändring i rikspolisstyrelsens roll. Styrelsen skall alltså även i fortsättningen ha befogenhet att bestämma om förstärkning från en region till en annan när förstärkning med större personalresurser behövs. Motsvarande gäller om man på regional nivå inte kan enas i en förstärkningsfråga. Härutöver ankommer det på rikspolisstyrelsen att ge de regionala och lokala polisorganisationerna allmänna råd om hur polisverksamheten skall organiseras vid särskilt allvarliga händelser.

På regional nivå gäller f.n. att länsstyrelsen genom landshövdingen kan ta över ledningen av personalen inom polisdistrikten i länet samt meddela föreskrifter om polisverksamheten vid allvarliga ordningsstörande händelser eller andra händelser som kräver extraordinär polisverksamhet eller fordrar särskilda överväganden om hur polisen skall användas. Utredningen föreslår inte någon ändring av dessa bestämmelser men anser att dess förslag till regional organisation har uppenbara fördelar i sådana här sammanhang, särskilt i fråga om de tre storstadsregionerna, där risken för terroristaktioner anses mest framträdande.

Vad gäller den lokala nivån fäster utredningen uppmärksamheten bl.a. på den s.k. rörliga piketverksamheten, dvs. den verksamhet som bedrivs av polispersonal som har permanent avdelats för gruppatrullering med hög utryckningsberedskap. Frågan om piketverksamheten i Stockholms polisdistrikt har nyligen prövats av statsmakterna på grundval av ett tidigare delbetänkande från utredningen (Ds Ju 1977:2). Enligt riksdagens beslut (prop. 1977/78:100 bil. 5 s. 52—54, JuU 1977/78:27, rskr 1977/78:217) skall denna verksamhet vara organiserad i två operativt åtskilda piketgrupper, som huvudsakligen skall fullgöra ordningspolistjänst av allmän natur men som skall kunna tas i anspråk även vid extraordinära händelser. Enligt utredningen är den sålunda fastlagda organisationen tillräcklig för att tillgodose såväl säkerhetssynpunkterna som intresset av hel dygnstäckning.

Utredningens överväganden såvitt avser polisverksamheten vid ex-

traordinära händelser av det slag som det här är fråga om har fått ett positivt mottagande. Endast på enstaka punkter redovisar en del remissinstanser avvikande mening.

Jag delar liksom praktiskt taget alla remissinstanser uppfattningen att några särregler om regeringens roll vid händelser av detta slag inte lämpligen bör meddelas. Som utredningen framhåller skulle det nämligen vara svårt att på ett ändamålsenligt sätt avgränsa området för sådana bestämmelser. Dessutom skulle en specialreglering — som inte rimligen skulle kunna begränsas till polisen — riskera att äventyra förvaltningens självständighet. Det får anses vara tillräckligt att 11 kap. 6 § RF ger regeringen befogenhet att lämna direktiv för polisens rent faktiska handlande i ett krisläge.

Utredningen har inte föreslagit några förändringar i rikspolisstyrelsens uppgifter vid extraordinära händelser. Enligt styrelsens uppfattning är det emellertid inte tillräckligt att styrelsen får lämna allmänna råd om hur polisverksamheten bör organiseras när särskilt allvarliga händelser har inträffat. Rikspolisstyrelsen anser det nödvändigt att styrelsen kan meddela bindande föreskrifter på detta område.

Enligt min uppfattning talar övervägande skäl för att man, som utredningen har föreslagit, inte genomför någon generell förändring i fråga om rikspolisstyrelsens befogenheter i det hänseende som är aktuellt nu. Styrelsen har redan f.n. enligt sin instruktion till uppgift att genom allmänna råd och anvisningar verka för bl.a. planmässighet, samordning och enhetlighet inom polisväsendet. Inom vissa begränsade områden har styrelsen även tillagts rätt att meddela bindande föreskrifter om hur polisverksamheten skall bedrivas samt att leda polisverksamhet. Såvitt här är av intresse omfattar föreskriftsrätten bl.a. bevaknings- och säkerhetsarbetet i samband med statsbesök och andra motsvarande händelser. Styrelsen leder även säkerhetspolisens verksamhet. Det är erfarenhetsmässigt så att de allmänna råd som rikspolisstyrelsen meddelar har en stor genomslagskraft i det praktiska arbetet. Det är samtidigt tydligt att de extraordinära händelser som här diskuteras ofta utvecklar sig på ett sätt som inte kan förutses. Detta kräver en snabb anpassning till den uppkomna situationen, något som medför att på förhand meddelade föreskrifter av bindande natur inte alltid löser problemen. Om jag alltså avvisar tanken på en generell rätt för rikspolisstyrelsen att utfärda föreskrifter för särskilt allvarliga händelser vill jag för den skull inte utesluta att en sådan befogenhet kan behöva anförtras åt styrelsen för vissa noga preciserade uppgifter.

Som utredningen har framhållit får man vid en extraordinär händelse — exempelvis en terroraktion — inom storstadsregionerna räkna med att huvuddelen av den polispersonal som sätts in kommer att bestå av polismän från det största distriktet i länet. Utredningen ser det som en fördel att denna personal — om utredningens val av regional lösning

genomförs — kommer att stå under ledning av sin ordinarie polischef vare sig ett ingripande måste ske inom eller utom det egna distriktet. De komplikationer i fråga om ledningslinjerna som kan vara förenade med den nuvarande regionala organisationen i storstadslänen skulle därmed inte föreligga. Jag har i det föregående förordat att utredningens förslag till regional lösning genomförs i Stockholms län, där också risken för terroraktioner är särskilt stor. Under polisberedningens arbete får undersökas om några särskilda organisatoriska åtgärder behöver vidtas i Göteborgs- och Malmöregionerna.

Rikspolisstyrelsen har i sitt remissyttrande anmärkt att beredskapen mot terroraktioner av olika slag inte är tillfredsställande och att piketen i Stockholms polisdistrikt inte fyller de krav som måste ställas på en insatsstyrka i sådana sammanhang. I likhet med utredningen är jag emellertid f.n. inte beredd att frångå statsmakternas nyligen gjorda ställningstagande till piketverksamheten i Stockholms län. Däremot är jag ense med utredningen och flera remissinstanser om behovet av planering och utbildning. Ett värdefullt bidrag till utbildningen bör f.ö. kunna lämnas genom att man, som utredningen föreslår, söker mera planmässigt dokumentera och sprida erfarenheterna från polisverksamheten vid extraordinära händelser.

Rikspolisstyrelsen har i maj 1980 med överlämnande av en särskild rapport i ämnet föreslagit regeringen att polispiketen i Stockholms polisdistrikt utökas till omkring 250 man och att man inom denna bygger upp en särskild insatsstyrka om ca 40 man som med kort varsel efter rekvisition av lokal polischef skall kunna sättas in vid allvarliga terroristangrepp mot kärnkraftverk. Enligt förslaget skall de lokala polisdistrikt som berörs — Tierp, Oskarshamn, Lund och Varberg — få en viss personell och materiell förstärkning men vid behov kunna tillkalla hjälp av insatsstyrkan. Detta förutsätts ske inom ramen för de allmänna reglerna om polisförstärkning vid större oförutsedda akuta händelser. Den särskilda insatsstyrkan skall enligt förslaget kunna tas i anspråk även vid annat allvarligt brottsligt angrepp som innebär ett nödläge med överhängande fara för liv och hälsa, omfattande egendomsskada eller avsevärd miljöskada, om inbrytningshjälp är nödvändig.

Frågan om polispiketen skall förstärkas för det här avsedda ändamålet får prövas i särskild ordning. Jag vill här endast i likhet med polisutredningen understryka att frågan om tjänstgöring av en piketgrupp i annat polisdistrikt än stationeringsdistriktet bör följa de allmänna principer som gäller om polisförstärkning.

2.14 Den rättsliga regleringen av polisverksamheten

De grundläggande bestämmelserna om polisväsendets organisation finns i polisinstruktionen (1972:511). Författningen reglerar uppgifter

och befälsförhållanden inom polisen. Vidare ges föreskrifter om vad som åligger en polisman och i viss utsträckning om vilka befogenheter en polisman har. Instruktionen innehåller även bestämmelser om de olika polisorganen och deras organisation. I fråga om den lokala polisorganisationen finns i instruktionen allmänna administrativa föreskrifter om förläggning av arbetstiden, tjänstetillsättning, disciplinär bestraffning m.m. *Författningen innehåller även särskilda bestämmelser om tillkallande av polisförstärkning.*

Vid sidan av de allmänna bestämmelserna i polisinstruktionen finns i fråga om länsstyrelsens befattning med frågor som rör polisen föreskrifter i länsstyrelseinstruktionen (1971:460). Där meddelas sålunda bestämmelser om länspolischefen och hans expedition samt om handläggning av polisärenden hos länsstyrelsen.

Rikspolisstyrelsens organisation och arbetsuppgifter regleras i instruktionen (1965:674) för rikspolisstyrelsen.

Andra författningar som närmast gäller polisväsendets organisation är lagen (1972:509) om vad som avses med polismyndighet m.m., förordningen (1975:986) om handläggning av vissa polischefsuppgifter och kungörelsen (1973:875) om rikets indelning i polisdistrikt.

Polisens befogenheter i den brottsutredande verksamheten är närmare reglerade i rättegångsbalken (23—28 kap.). Regleringen är i det väsentliga uttömmande.

Rättegångsbalkens i princip enhetliga och fullständiga reglering av polisens utredningsverksamhet har ingen motsvarighet då det gäller polisverksamheten i övrigt. I övervaknings- och serviceverksamheten är polisen sålunda hänvisad till stöd i en rad olika författningar eller, i vissa fall, sedvanerättsliga principer med endast indirekt författningsstöd. Förutom polisinstruktionen kan nämnas lagen (1973:558) om tillfälligt omhändertagande (LTO) och lagen (1976:511) om omhändertagande av berusade personer m.m. (LOB). Allmänt lagstöd för polisens befogenhet att i vissa fall utöva våld finns i 24 kap. 2 § brottsbalken.

Polisutredningen förordrar att de viktigaste bestämmelserna om polisverksamheten förs samman till en särskild polislag. Den bör omfatta grundläggande regler om polisens uppgifter, polisorganisationen och styrningen i övrigt av polisverksamheten samt polisens befogenheter.

I fråga om polisens befogenheter och skyldigheter diskuterar utredningen principerna bl.a. när det gäller att använda kroppsligt tvång, att utföra kroppsvisitation eller husrannsakan m.m. samt att göra frihetsberövanden i olika sammanhang, liksom frågan om förutsättningarna för att vidta tvångsåtgärder i syfte att förebygga allvarlig brottslighet. Utredningen anger riktlinjer för hur dessa befogenheter och skyldigheter bör regleras i en kommande polislag.

Enligt utredningen bör LTO upphävas som en särskild lag och den reglering som behövs på området arbetas in i den nya polislagen, sedan

bestämmelserna har setts över och preciserats på grundval av ett väntat betänkande från LTO/LOB-utredningen (Ju 1978:03).

Utredningens förslag om att införa en särskild polislag har hälsats med stor tillfredsställelse under remissbehandlingen.

Remissinstanserna ansluter sig så gott som allmänt även till utredningens överväganden om polislagens ämnesområde och till uttalandena om polisens uppgifter och befogenheter. Många framhåller att utredningen har gjort en värdefull och uttömmande redovisning av polisens rättsliga problem.

Även jag anser att grundläggande regler om polisens uppgifter, organisation och befogenheter bör föras samman i en särskild lag. Den närmare utformningen av polislagen bör ankomma på polisberedningen. De överväganden som polisutredningen har redovisat i sitt betänkande och som har vunnit bred anslutning under remissbehandlingen bör kunna tjäna som riktlinjer vid författningsarbetet. I enlighet med vad utredningen har anfört (jfr även JuU 1979/80:24) bör i den nya lagen polisverksamhetens roll som ett led i samhällets samlade insatser för social trygghet och samhällsgemenskap betonas.

2.15 Genomförandet

Som tidigare har framgått förordar polisutredningen att arbetet med att göra upp organisationsplaner för den lokala och den regionala polisorganisationen samt att i övrigt utforma detaljerna i den nya organisationen anförtros åt en särskild polisberedning, som knyts till justitiedepartementet. Beredningen bör enligt utredningen tillkallas så snart som riksdagen har fattat principbeslut i ämnet. En del frågor kan dock behandlas i särskild ordning. Enligt utredningen är det mest realistiskt att räkna med att reformerna kan genomföras budgetåret 1983/84.

Utredningens överväganden om hur reformen bör genomföras har inte föranlett några egentliga invändningar bland remissinstanserna. Olika meningar kommer till uttryck främst då det gäller tidsplanen. Några remissinstanser förordar också försöksverksamhet som ett led i genomförandet.

Jag tillstyrker att arbetet med att genomföra ett kommande principbeslut — i överensstämmelse med förfarandet i samband med förstatligandet — anförtros en särskild polisberedning. Beredningen bör vara knuten till justitiedepartementet och ha parlamentarisk förankring. Den bör bedriva sitt arbete så att reformen såvitt möjligt i sina huvudsakliga delar kan genomföras med verkan fr.o.m. budgetåret 1983/84.

I det föregående har jag i anslutning till de olika avsnitten berört vilka frågor som bör ankomma på polisberedningen. En del av polisutredningens förslag har redan genomförts. Andra förslag kan genomföras omedelbart efter ett principbeslut av riksdagen. Till denna senare grupp

hör bl.a. lagstiftningen om medborgarvittnen samt decentraliseringen av tjänstetillsättningarna.

2.16 Rationaliseringsvinster och kostnader

Polisutredningen har, med hänsyn till att organisationsplaner på grundval av utredningens principbetänkande avsetts bli upprättade av den kommande polisberedningen, inte kunnat ange rationaliseringsvinster och kostnader exakt. Utredningen konstaterar emellertid att förslagen kan genomföras utan att de samlade resurserna för polisväsendet ökas. Utredningen gör dock en reservation för den försöksverksamhet som den har föreslagit i fråga om medborgarvittnen.

Bland remissinstanserna ifrågasätts på sina håll om förslagen medför några rationaliseringsvinster och om de kan genomföras utan tillförsel av ytterligare resurser. Bland kostnadsposterna uppmärksammas särskilt effekterna av ett allmänt bruk av medborgarvittnen. Bland besparingsposterna framhålls delegationen av tjänstetillsättningarna. En vanlig uppfattning, företrädd av bl.a. RRV, är att kostnadsfrågan är svår att bedöma innan polisberedningen har redovisat sitt arbete.

Jag har i det föregående gett uttryck åt uppfattningen att de förslag, som polisutredningen har lagt fram och som jag till stora delar har anslutit mig till, i flera hänseenden kommer att innebära ett effektivare utnyttjande av polisväsendets samlade resurser inom de ekonomiska ramar som gäller. I dagens statsfinansiella läge är det självfallet också ett krav för förslagets praktiska genomförande att de totalt sett håller sig inom nuvarande kostnadsram för polisväsendet. Detta måste bli en förutsättning för polisberedningens arbete. Jag har då inte tagit hänsyn till de kostnader som kan uppstå för polisväsendet om en särskild insatsstyrka för bl.a. skyddet av kärnkraftverk skall tillskapas (se avsnitt 2.13).

3 Upprättat lagförslag

I enlighet med vad jag tidigare har anfört (avsnitt 2.6.4) har inom justitiedepartementet upprättats förslag till lag om medborgarvittnen.

4 Specialmotivering till förslaget till lag om medborgarvittnen

1 § I enlighet med de överväganden som har redovisats i den allmänna motiveringen (2.6.4) ger förevarande paragraf ett uttryckligt lagstöd för kommunernas rätt att utse medborgarvittnen.

Medborgarvittnen får enligt paragrafen utses för att tillgodose allmän-

hetens intresse av insyn i polisverksamheten. Som har framhållits i den allmänna motiveringen kan intresset av insyn i det praktiska polisarbetet liksom bedömningen från andra synpunkter av lämpligheten av ett system med medborgarvittnen skifta från ort till ort. Med hänsyn härtill och till att det innebär ett ekonomiskt åtagande för en kommun att besluta om ett system med medborgarvittnen har bestämmelserna gjorts fakultativa, dvs. de anger en rätt men inte en skyldighet för en kommun att utse medborgarvittnen. Av den allmänna motiveringen framgår att de samhällsekonomiska förhållandena förutsätter en stark återhållsamhet då det gäller nya ekonomiska åtaganden. Detta måste självfallet vara en grundläggande faktor både när en kommun bedömer om den vill införa ett system med medborgarvittnen och när den bestämmer verksamhetens inriktning och omfattning.

Medborgarvittnenas uppgift har i paragrafen beskrivits på det sättet att de skall följa polisens arbete inom det polisdistrikt till vilket kommunen hör. Som framgår av 4 § är avsikten att det skall ankomma på kommunen att själv bestämma vilken eller vilka former av polisverksamheten som vittnena i första hand skall inrikta sin tjänstgöring på. Huvuduppgifterna för de medborgarvittnen som f.n. är verksamma inom Göteborgs polisdistrikt är att tjänstgöra som förhörsvittnen vid förundersökning i brottmål enligt 23 kap. 10 § rättegångsbalken (RB) samt att närvara när gripna eller omhändertagna personer förs in på en polisstation. Det torde finnas anledning att utgå från att man bland de kommuner som väljer att införa medborgarvittnen kommer att prioritera dessa båda uppgifter eller endera av dem. Uttrycket " trovärdiga personer " har valts för att anknytning skall nås till terminologin i det nyssnämnda lagrummet i RB.

Bland de övriga former av polisverksamhet där medborgarvittnen kan fylla en uppgift har särskilt nämnts närvaro vid utredningar i utlänningsärenden (jfr AU 1977/78:30 s. 18—19) liksom ingripanden som kan väntas tilldra sig stor uppmärksamhet. Andra uppgifter som i begränsad omfattning anförtros åt vittnena i Göteborgs polisdistrikt är att närvara vid anmälningsupptagning och förhör i disciplinmål mot arbetstagare inom polisväsendet samt vid husrannsakan och hämtning till förhör.

Av stor vikt är givetvis att medborgarvittnenas tjänstgöring inte läggs upp på ett sådant sätt att polisarbetet förlorar i effektivitet. Det synes t.ex. endast undantagsvis böra förekomma att vittnena följer med i polisens tjänstebilar under patrullering eller utryckning. Som jag återkommer till vid 4 § är det en grundläggande förutsättning för verksamheten att kommunens och polisens företrädare noga har diskuterat igenom tjänstgöringens uppläggning.

I de fall då ett polisdistrikt består av flera kommuner och en av dessa bestämmer sig för att utse medborgarvittnen torde det kunna antas att kommunen ofta önskar begränsa vittnenas tjänstgöring till att avse den

polisverksamhet som utövas inom den egna kommunens område. För att vittnenas medverkan skall bli meningsfull måste i så fall en polisstation finnas inom kommunen. Eftersom detta inte är fallet inom alla kommuner, har paragrafen avfattats på ett sådant sätt att vittnena får tjänstgöra inom polisdistriktet även utanför kommunens område. Därmed skapas också förutsättningar för överenskommelser mellan flera kommuner som ingår i samma polisdistrikt.

2 § I överensstämmelse med vanliga principer för personval inom kommuner av den art som det här gäller anges i *första stycket* att valet skall förrättas av kommunfullmäktige. Stycket innebär vidare att det ankommer på kommunen själv att bestämma antalet medborgarvittnen och deras mandatperiod. De praktiska erfarenheter som föreligger av medborgarvittnens verksamhet visar att det är en fördel om mandatperioden inte blir alltför lång. Som polisutredningen har påpekat gäller bl.a. att huvudsyftet med medborgarvittnen tillgodoses bäst ju fler medborgare som under tidens lopp får tjänstgöra som vittnen och därmed erhåller direkt insyn i polisens verksamhet.

Med hänsyn till att medborgarvittnena inte avses utöva beslutsfunktioner har det inte ansetts nödvändigt att föreskriva att suppleanter för vittnena kan utses. Hinder föreligger emellertid inte för kommunen att bestämma att vissa av vittnena i första hand skall tjänstgöra som ersättare för de övriga.

Det är förutsatt att det skall ankomma på kommunen att fatta beslut om ersättning åt medborgarvittnena.

Genom *andra stycket* öppnas möjlighet för proportionellt val enligt de allmänna reglerna därom.

3 § Polisutredningen har föreslagit att samma kvalifikationsvillkor för medborgarvittnen skall gälla som för nämndemän. För de senare gäller enligt 4 kap. 6 § RB bl.a. att de skall vara myndiga svenska medborgare och, såvitt gäller tingsrättsnämndemän, kyrkobokförda inom kommunen samt att de inte får ha fyllt 70 år.

I överensstämmelse med polisutredningens förslag har i *första stycket* föreskrivits att den som är myndig och kyrkobokförd inom kommunen är valbar till medborgarvittne. Med hänsyn till att det i kommunallagen (1977:179) inte längre finns någon övre åldersgräns för valbarhet, har jag funnit att en sådan gräns kan undvaras även i detta sammanhang. Bl.a. med hänsyn till att även invandrare berörs av polisverksamheten i dess olika former har jag vidare bedömt det som mindre lämpligt att föreskriva ett förbud mot att utlänning väljs till medborgarvittne. I huvudsaklig överensstämmelse med vad som gäller för valbarhet till kommunfullmäktige och andra kommunala organ har i stället föreskrivits att den

som inte är svensk medborgare vid valtillfället skall vara kyrkobokförd i riket sedan tre år (jfr 2 kap. 3 och 4 §§ kommunallagen).

I 4 kap. 5 § RB föreskrivs att bl.a. domare, åklagare och polismän inte får vara nämndemän. I fråga om medborgarvittnen har jag ansett skäl saknas att föreskriva motsvarande förbud för andra än polismän och övriga anställda inom polisväsendet.

I *andra stycket* har tagits in en bestämmelse om att medborgarvittnets uppdrag genast förfaller om han upphör att vara valbar.

4 § Enligt förevarande paragraf ankommer det på kommunen att meddela bestämmelser om medborgarvittnenas tjänstgöring. Kommunens beslutanderätt utövas enligt huvudregeln i 1 kap. 5 § kommunallagen av kommunfullmäktige. Kommunfullmäktige kan anförtro beslutanderätten i ärenden som inte har principiell karaktär eller annars är av större vikt åt kommunstyrelsen eller någon annan nämnd. Hinder synes inte möta mot att fullmäktige uppdrar åt en kommunal nämnd att — eventuellt inom ramen för riktlinjer som fullmäktige har fastställt — meddela bestämmelser om medborgarvittnenas tjänstgöring. Bestämmelser om grunderna för ersättning till medborgarvittnena torde dock böra meddelas av kommunfullmäktige.

Som förut har berörts kan kommunen bestämma att vittnenas tjänstgöring skall begränsas till en särskild uppgift, t.ex. närvaro vid en polistation då gripna och omhändertagna förs in. Det ter sig naturligt att medborgarvittnena på samma sätt som nu sker i Göteborg kallas till tjänstgöring genom en turlista. Om någon kommun i nuvarande samhällsekonomiska läge skulle besluta att införa ett system med medborgarvittnen måste utgångspunkten vara att verksamheten kraftigt begränsas. Verksamheten kan exempelvis bedrivas så att vittnen tjänstgör endast en dag i veckan eller träder i verksamhet endast efter särskilt beslut av det förvaltningsorgan som administrerar deras verksamhet.

Något hinder föreligger inte mot att kommunen i reglemente för verksamheten överlåter åt polisen att fastställa turlistan enligt principer som läggs fast i reglementet, att komma överens med vittnena om tjänstgöringen och att upprätta underlag för utbetalning av arvode. I mindre distrikt torde ofta tjänstgöringen helt eller delvis få bygga på beredskap.

Självfallet krävs ett ingående samråd från kommunens sida med polisstyrelsen. Att kommunens och polisens representanter noga har diskuterat igenom tjänstgöringens uppläggning och olika därmed sammanhängande problem är en förutsättning för att verksamheten skall kunna fungera. I paragrafen har därför uttryckligen angetts att samråd skall ske med polisstyrelsen. Vidare har angetts att, om även annan kommun inom polisdistriktet har utsett medborgarvittnen, samråd skall ske också med denna.

5 § Enligt paragrafen skall polisen bereda medborgarvittnena tillfälle att närvara i enlighet med vad kommunen bestämt. Det föreligger alltså en skyldighet för polisen att låta medborgarvittnena närvara.

Med hänsyn till den vida ram som har angetts för vittnenas verksamhet kan dock givetvis åtskilliga situationer uppstå då medborgarvittnen varken kan eller bör närvara. Av detta skäl har vissa undantag från huvudregeln föreskrivits. Jag har därvid funnit lämpligt att utgå från vad som i 2 kap. 13 § regeringsformen föreskrivs om undantag från informationsfriheten.

Sålunda föreskrivs till en början att vittnenas rätt att närvara inte gäller om hinder skulle möta av hänsyn till rikets säkerhet. Härav följer bl.a. att det inte torde bli aktuellt att ett medborgarvittne får följa den polisverksamhet som bedrivs av rikspolisstyrelsen genom dess säkerhetsavdelning och för vilken medborgerlig insyn utövas i andra former. Vittnena bör inte heller få vara närvarande om hinder skulle möta av hänsyn till allmän ordning och säkerhet eller till polisens uppgift att förebygga eller beivra brott. Det kan t.ex. gälla känsliga spaningsuppdrag eller ingripanden, vid vilka en förening av effektivitets- och säkerhetssynpunkter lägger hinder i vägen för vittnets närvaro. Bl.a. eftersom det måste vara polisens skyldighet att se till att den som är medborgarvittne inte själv utsätts för risker, har också angetts att hänsynen till vittnets eller annan enskilds säkerhet till liv eller hälsa kan utgöra hinder mot vittnets närvaro. Det bör dock understrykas att det grundläggande önskemålet om insyn från allmänhetens sida i polisverksamheten förutsätter att huvudregeln är att ett medborgarvittne skall få vara närvarande. För samtliga nyss angivna undantagsfall har därför föreskrivits att särskilda skäl som hindrar närvaro av ett vittne måste föreligga.

Slutligen har för tydlighetens skull angetts att vittnet inte får vara närvarande om närvaron inte skulle vara förenlig med en bestämmelse i lag eller annan författning. Som exempel på sådana fall kan anföras att den som undergår förhör under förundersökning i brottmål motsätter sig närvaro av ett vittne, se 7 § andra stycket förundersökningskungörelsen (1947:948). Det är min avsikt att, om riksdagen godtar föreliggande förslag, i senare sammanhang anmäla frågan om de ändringar i denna kungörelse som kan bli påkallade.

Frågan huruvida det föreligger hinder mot att ett medborgarvittne är närvarande bör i största möjliga utsträckning avgöras av polisstyrelsen med generell giltighet. Under pågående polisarbete måste dock ett visst utrymme finnas även för ansvarigt polisbefäl eller, om dennes beslut inte utan fara kan avvaktas, i sista hand enskild polisman att göra bedömning av aktuellt slag.

6 § Medborgarvittnena torde inte kunna anses som sådana offentliga funktionärer att bestämmelserna i sekretesslagen (1980:100) blir tillämp-

liga på dem. I den mån ett medborgarvittne tjänstgör som förhörsvittne under förundersökning i brottmål kan vittnet åläggas tystnadsplikt genom att undersökningsledaren enligt 23 kap. 10 § RB förordnar att vad som har förekommit vid förhöret inte får uppenbaras. Den som utan giltigt skäl bryter häremot kan enligt 9 kap. 6 § RB dömas till dagsböter. Emellertid är det tydligt att medborgarvittnena även i övrigt under sin verksamhet kan få kännedom om uppgifter och förhållanden som inte bör uppenbaras. I förevarande paragraf har därför föreskrivits att ett medborgarvittne inte obehörigen får röja eller utnyttja vad han som medborgarvittne har fått veta om enskilds personliga eller ekonomiska förhållanden eller förhållanden av betydelse för rikets säkerhet eller för polisens verksamhet för att förebygga, uppdaga, utreda eller beivra brott. Paragrafen blir straffsanktionerad genom 20 kap. 3 § brottsbalken.

Den tystnadsplikt som föreskrivs i förevarande paragraf hänför sig delvis till förhållanden som enligt 5 § i särskilda fall kan utesluta närvaro av medborgarvittnen. Den omständigheten att ett medborgarvittne har tystnadsplikt måste givetvis beaktas när fråga uppkommer om att inte tillåta vittnets närvaro av hänsyn till exempelvis intresset av att förebygga brott.

Paragrafen begränsar yttrandefriheten och tillhör därmed den kategori av bestämmelser över vilka enligt 8 kap. 18 § regeringsformen lagrådets yttrande som regel bör inhämtas. Då emellertid paragrafens formulering praktiskt taget helt överensstämmer med den sedvanliga avfattningen av tystnadspliktsbestämmelser, har lagrådets hörande ansetts kunna underlåtas.

5 Hemställan

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

1. antaga förslaget till lag om medborgarvittnen,
2. godkänna de riktlinjer i fråga om polisens uppgifter, utbildning och organisation m.m. som jag har förordat.

6 Beslut

Regeringen ansluter sig till föredragandens överväganden och beslutar att genom proposition föreslå riksdagen att antaga de förslag som föredraganden har lagt fram.

Sammanfattning av 1975 års polisutrednings betänkande (SOU 1979:6) Polisen

1.1 Inledning

Det svenska polisväsendet förstatligades den 1 januari 1965. I samband med förstatligandet ändrades organisationen genomgripande. Huvudsyftet med reformen var att skapa en effektiv och smidig polisorganisation.

Vid 1965 års reform underströks att organisationsfrågorna måste ägnas fortlöpande uppmärksamhet samt att polisens uppgifter och organisation måste anpassas till förändringar i samhällsbilden.

Det är en granskning med detta syfte som har anförts trots att 1975 års polisutredning. Enligt sina direktiv skall utredningen pröva om de riktlinjer för polisens verksamhet som lades fast i anslutning till förstatligandet svarar mot de krav som nu måste ställas. Utredningen skall vidare undersöka om polisverksamheten är rätt avvägd och organiserad inom ramen för nuvarande resurser. I uppdraget ingår också att se över polisens rekrytering och utbildning liksom flera särskilda frågor som avser polisverksamheten.

Som underlag för sina överväganden har utredningen företagit en bred kartläggning av polisverksamheten. Utredningen har därvid strävat efter att få belyst vilka uppgifter och mål polisen har för sin verksamhet, vilka åtgärder polisen vidtar för att uppnå dessa mål, vilka effekter dessa åtgärder väntas få och vilka effekter som faktiskt uppnås.

Inom ramen för kartläggningen har allmänna uppgifter om polisverksamheten inhämtats, i första hand från rikspolisstyrelsen. Dessa uppgifter redovisas i avsnitt 4.1-4.6.

Som ett led i kartläggningen har utredningen vidare gjort tre enkäter, nämligen en till alla länsstyrelser, en till polisstyrelserna i 33 polisdistrikt i olika delar av landet och en tredje till kommunerna i dessa distrikt. Resultatet av enkäterna har redovisats i en särskild promemoria, Ds Ju 1977:9. Det redovisas översiktligt i avsnitt 5 i detta betänkande.

Flera framställningar och skrivelser har överlämnats till utredningen för att beaktas i dess arbete. Utredningen har också haft samråd med flera myndigheter och kommittéer som berörs av utredningsarbetet.

Av de förslag som utredningen nu lägger fram syftar en del till att rationalisera polisverksamheten och dess organisation. Om polisen skall kunna på rätt sätt fullgöra sin uppgift i ett demokratiskt samhälle, måste

den omfattas av allmänhetens förtroende. En väsentlig uppgift för utredningen har därför varit att söka vägar att förankra polisens verksamhet ännu bättre bland medborgarna.

De överväganden som redovisas i detta betänkande har begränsats till att avse principerna för polisens verksamhet, organisation och utbildning. Om statsmakterna skulle ansluta sig till de principförslag som utredningen lägger fram, torde en del av dessa kunna genomföras utan ytterligare utredning. I betydande hänseenden förutsätter emellertid ett genomförande av förslagen fortsatt organisations- och planläggningsarbete, sedan ställning har tagits i principfrågorna.

1.2 Samhällsutvecklingens betydelse för polisens verksamhet

I avsnitt 7.1 och 7.2 pekar utredningen på den utveckling som under senare tid har ägt rum inom samhället i stort och på den betydelse som denna utveckling har för polisens verksamhet.

Utredningen konstaterar att den fortgående urbaniseringen och struktumvandlingen har medfört stora förändringar i samhällsbilden. Befolkningsomflyttningen har, i vart fall i de stora inflyttningssorterna, ändrat kontakterna mellan människorna. Även ändringar i befolkningens sammansättning torde få sådan effekt. Som exempel nämns invandringen och den bristande förståelse för invandrarnas särskilda situation som ofta ger sig till känna. Den isolering i vilken många människor hamnar medför lätt en otillfredsställelse som i sin tur kan leda till sociala problem av skilda slag. I samma riktning torde arbetslöshet, särskilt bland ungdomar, verka. Urbaniseringen har också lett till ändringar bl.a. i fråga om hur fritiden används.

Polisens arbetsbörda har vuxit kraftigt. Brottsligheten har fortlöpande ökat sedan tiden för förstatligandet. Antalet brottsbalksbrott som kom till polisens kännedom år 1965 var 393.600. För år 1977 hade siffran stigit till drygt 716.000.

Trots att en viss nedgång för en del slag av anmälda brott har kunnat registreras under den allra senaste tiden finns det ingenting som tyder på att polisens uppgifter kommer att minska. I vissa prognoser har man räknat med att under den närmaste femårsperioden antalet brottsbalksbrott skall öka med 3,6 % om året.

Utvecklingen har vidare medfört att brottsligheten delvis har ändrat karaktär och att värderingarna har förskjutits när det gäller frågan om inriktningen av samhällets brottsbekämpande verksamhet. Ett exempel erbjuder den organiserade och den ekonomiska brottsligheten, som har gett upphov till allt allvarligare problem och som enligt en allmänt omfattad mening bör ges hög prioritet i den brottsbekämpande verksamheten.

Terroristhandlingar, såsom flygplanskapningar och tagande av gisslan, har över hela världen blivit allt vanligare och skapar särskilda

problem på olika nivåer. Också vårt land måste skydda sig mot sådan verksamhet. I de flesta andra länder är detta åtminstone delvis en uppgift för försvarsmakten. I Sverige faller det däremot helt på polisväsendet att trygga landets inre säkerhet, medan försvarsmakten svarar för skydd mot militära angrepp och kränkningar utifrån.

En särskild konsekvens av strukturomvandlingen i samhället visar sig på trafikens område. Trafikintensiteten har ökat mycket kraftigt. Vid tiden för förstatligandet fanns knappt två milj. registrerade motorfordon i landet. I dag överstiger antalet tre milj.

Den modernisering och rationalisering av verksamheten inom polisen som utvecklingen har medfört skulle säkerligen inte ha varit möjlig utan 1965 års omorganisation. Det torde i dag framstå som naturligt och nödvändigt att staten är huvudman för polisen och har det övergripande ansvaret för denna verksamhet.

Det är emellertid naturligt att, vid den översyn som har anförtratts åt utredningen, också beakta den förskjutning av arbetsfördelningen inom den offentliga sektorn som har ägt rum sedan mitten av 1960-talet. Den kommunala självstyrelsen spänner nu över ett vidare fält än tidigare. Detta har lett till att det ömsesidiga beroendet mellan staten och kommunerna har ökat starkt. Vid samhällsplaneringen på olika nivåer krävs numera ett ständigt samspel mellan statliga och kommunala organ liksom fortlöpande förändringar i den inbördes arbetsfördelningen. Formerna för samspelet mellan stat och kommun kan inte heller betraktas som givna en gång för alla. Denna utveckling medför att vissa av de grundläggande frågorna för polisorganisationen åtminstone till en del blir att bedöma från andra förutsättningar än dem som förelåg när polisen förstatligades.

Utvecklingen inom samhället i stort påverkar över huvud taget på många sätt - både direkt och indirekt - polisens arbetsuppgifter. När det gäller den allmänna synen på polisväsendets roll i samhället konstaterar utredningen att polisen tidigare ofta torde ha betraktats som ett slags särskild symbol för samhällsmakten. Det är uppenbart att en sådan syn på polisrollen är föråldrad. Polisen har idag en utpräglad hjälpende uppgift i förhållande till allmänheten. Dess arbete berör flera andra verksamhetsområden. För att kunna fullgöra sina uppgifter är polisen därför beroende av ett samspel med och ett stöd från andra organ. Polisen måste ses som en av länkarna i samhällets samlade insatser i syfte att bereda medborgarna trygghet.

Samtidigt får polisverksamheten sin särskilda prägel av att det faller på polisen att aktivt ingripa mot ordningsstörningar och att bekämpa brott. Polisen har att i sista hand tillgripa tvång för att genomföra en tjänsteåtgärd.

Den omständigheten att polisen sålunda har skilda roller i samhället, vilka framstår som i viss mån motsatsfyllda, kan medföra särskilda problem för de enskilda polismännen. Förväntningar av skilda slag kan ställas på polismannen från allmänheten, från överordnade, från andra myndigheter och från statsmakterna i allmänhet.

Ett av sätten att angripa detta problem skulle vara att försöka närmare

precisera och avgränsa polisens roll i samhället likaväl som dess ansvarsområde. Polisverksamhetens särskilda natur medför emellertid svårigheter när den gäller en sådan precisering. Det är sålunda knappast möjligt att annat än i allmänna ordalag ange det konkreta innehållet i fråga om de huvuduppgifter som åvilar polisen. Det är också tveksamt om en detaljreglering skulle vara lämplig. En noggrann avgränsning av uppgifterna kan nämligen göra det svårare att fortlöpande anpassa verksamheten till förändringarna i samhället.

Mot denna bakgrund framstår det som väsentligt att polisen har en sådan förankring inom det område där den bedriver sin verksamhet att förutsättningar skapas för att anpassa polisverksamheten till annan verksamhet som samhället bedriver. Utredningen har också sett som en av sina huvuduppgifter att sörja för att förtroendemannainflytandet över polisverksamheten stärks. Det är inte bara den särskilda karaktären av verksamheten och den betydelse som den har för medborgarna som talar för att det medborgerliga inflytandet vidgas. Även det allmänna intresset av att resurserna hos en förvaltningsgren av polisväsendets omfattning utnyttjas i överensstämmelse med samhällets och medborgarnas samlade önskemål talar för att verksamheten har en stark samhällelig förankring.

Men det finns också andra skäl som talar för att den övergripande styrningen av polisens verksamhet sker genom de politiskt ansvariga organen. Verksamheten är sålunda delvis av särskilt känslig och för medborgarna ingripande natur. En grundläggande förutsättning för ett framgångsrikt polisarbete är därför att polisen omfattas med förtroende från medborgarnas sida. Detta är så mycket mer angeläget som polisen ofta i den allmänna debatten utsätts för kritik även när den endast lojalt utför de uppgifter som har pålagts den.

1.3 Närmare om de olika polisfunktionerna

1.3.1 *Inledning*

Utredningen behandlar de olika polisuppgifterna med utgångspunkt i den indelning som används vid polisens verksamhetsplanering. Polisens aktiviteter delas enligt denna in i följande huvudgrupper

- brottsförebyggande verksamhet,
- övervakningsverksamhet (allmän övervakning och trafikövervakning),
- utredningsverksamhet,
- serviceverksamhet.

1.3.2 *Brottsförebyggande verksamhet*

Brottsförebyggande verksamhet, som riktas till personer och grupper som inte är föremål för åtgärder på grund av brott eller ordningsstör-

ningar, är i sin nuvarande form en förhållandevis ny aktivitet för polisen. Den har fortfarande i väsentliga delar prägel av försöksverksamhet. Polisens arbete på detta område omfattar skolundervisning i trafikkunskap samt i lag och rätt. Vidare ingår s.k. extern information och kontaktverksamhet. Utredningen redogör i avsnitt 4.3 närmare för den nuvarande verksamheten.

Enkätundersökningen återspeglar tydligt uttalade önskemål om att den brottsförebyggande verksamheten skall fortsätta och om möjligt intensifieras. Utredningen anslutar sig för egen del till uppfattningen att den brottsförebyggande verksamheten är en viktig uppgift för polisen. Den har bidragit till att skapa en bättre balans än tidigare mellan polisens skilda uppgifter.

Utredningens överväganden och förslag i denna del innebär i huvudsak följande.

Satsningen på den brottsförebyggande verksamheten bör säkerställas för framtiden. Detta gäller även om det skulle få till följd att vissa inskränkningar måste göras beträffande annan polisverksamhet.

Möjligheten att genom den förebyggande verksamheten nå omedelbara och konkreta resultat i form av ett minskat antal registrerade brott får bedömas med försiktighet. Utredningen framhåller emellertid att det är angeläget att insatserna utvärderas också från denna synpunkt så att de i möjlig mån kan styras till de områden där effekten kan väntas bli störst.

Polisens medverkan i skolundervisningen bör också i fortsättningen bedrivas med skolan som huvudman. Samarbetet mellan skola och polis bör, inom ramen för lokala överenskommelser, utvecklas i samband med att den beslutade reformen om skolans inre arbete genomförs inom kommunerna.

Det är önskvärt att den brottsförebyggande verksamheten kompletteras på ett sätt som innebär att polismännen får ökad direktkontakt med allmänheten och då i första hand med ungdomen. Detta kan ske bl.a. genom att polismän bereds tillfälle att medverka i ungdomsverksamhet inom olika föreningar och i andra sammanslutningar, på ungdomsgårdar och i liknande sammanhang, allt i den mån lokala förutsättningar för sådan medverkan finns.

Det arbete som har sagts nu bör kunna inbegripas i de ordinarie tjänsteuppgifterna under förutsättning att medverkan sker i sådana former att polismannen fortfarande handlar och uppfattas som företrädare för polisväsendet. Att identiteten som polisman inte går förlorad är väsentligt för att verksamheten skall bidra till att förankra polisen hos medborgarna.

Huvudmannaskapet för fritidsverksamheten skall givetvis liksom hittills vara en kommunal angelägenhet. Polisens uppgifter i tjänsten på området bör begränsas till olika former av medverkan där brottsförebyggande insatser just från dess sida anses särskilt viktiga. Det är väsentligt att insatserna står i samklang med den målsättning som man har på kommunalt håll.

Utredningen framhåller även värdet av sådan verksamhet från polis-

personalens sida som bygger på frivillighet, t.ex. medverkan i idrottsföreningar och motorklubbar.

1.3.3 Övervakningsverksamheten

I fråga om den *allmänna övervakningen* innebär utredningens överväganden i huvudsak följande.

Enkätundersökningen pekar på betydande lokala variationer när det gäller önskemålen i fråga om polisens allmänna övervakning. Utredningen finner därför angeläget att denna verksamhet i ökad utsträckning anpassas till de lokala förhållandena.

Det är ägnat att medföra lättnader i polisarbetet, om systemet med socialjour kan byggas ut. Tanken att mera generellt överföra utryckningsverksamheten med anledning av familjebråk o.d. till socialvården avvisas. Det blir nämligen i sådana sammanhang inte sällan fråga om att avstyra straffbelagda handlingar.

Utländska undersökningar visar att effekterna av övervakning i olika former inte är så självklara som man kan tro. Våra kunskaper är mycket begränsade om effektiviteten hos alternativa övervakningsmetoder. Det är därför angeläget att medlen för bedömning av polisverksamhetens effekter fortlöpande utvecklas. Det bör vara möjligt att i större utsträckning än hittills pröva nya arbetsformer lokalt. Därvid finns det särskild anledning att beakta de önskemål som framkommer på orten.

Beträffande *trafikövervakningen* gör utredningen följande överväganden.

Polisen skall fortfarande ha huvudansvaret för trafikövervakningen. Tanken att lägga denna uppgift på en annan myndighet eller en särskild kår avvisas. Huvudskälet är att det föreligger ett nära samband mellan på ena sidan övervakningen av trafiken samt på den andra polisens allmänna övervaknings- och spaningsuppgifter liksom dess verksamhet i övrigt för att förebygga och uppdaga brott.

Även på trafikområdet bör man söka mäta effekterna av polisverksamheten liksom den relativa effektiviteten av alternativa övervakningsmetoder. Våra kunskaper om dessa förhållanden är alltför små.

1.3.4 Utredningsverksamheten

Utredningen understryker att utredningsarbetet är en primär uppgift för polisen. Det är ett grundläggande rättssäkerhetskrav att så många som möjligt av de brott som har begåtts blir uppklarade. Härtill kommer de allmänpreventiva effekter som följer av att risken för upptäckt är hög.

Ett betydande antal brott kommer att förbli ouppklarade oavsett hur stora resurser som ställs till polisens förfogande för utredningsverksamhet. Undersökningar på området har gett vid handen att det inte alltid är ägnat att öka uppklaringsprocenten om verksamheten tillförs större resurser. Bland annat gäller att i de många fall, där gärningsmannen är okänd, det primärmaterial som polisen har att utgå från ofta är alltför bristfälligt för att en utredning skall leda till resultat. Särskilt

betydelsefullt är därför att den som anmäler ett brott också sörjer för att polisen får så fullständiga uppgifter som möjligt till ledning för utredningen.

Strävandena att till administrativ personal föra över uppgifter, som inte behöver utföras av polisutbildad arbetskraft, bör fortsätta. Vidare bör undersökas vilka förutsättningar som finns att avlasta polisväsendet en del arbetsuppgifter som ankommer på polisen närmast av historiska eller traditionella skäl men där principiella och sakliga motiv talar för att de förs över till andra myndigheter (se vidare under 1.4).

Tanken har ibland väckts att ledningen av förundersökning i brottmål skulle generellt flyttas över från åklagarväsendet till polisen. Utredningen kan inte ansluta sig till en sådan lösning. Den skulle i väsentlig mån rubba principen för den nuvarande rättegångsordningen i brottmål samtidigt som de praktiska fördelarna skulle bli förhållandevis begränsade.

Det bör emellertid finnas utrymme för att låta polisen leda hela förundersökningen vid ett inte obetydligt antal brottstyper utöver dem som omfattas av de nuvarande anvisningarna. Utredningen framhåller härvid särskilt att utbildningen för alla kategorier polismän har förbättrats avsevärt sedan anvisningarna kom till år 1966.

En annan kompetensfråga som har aktualiserats vid enkätundersökningen gäller förhållandet mellan polis- och tullmyndighet vid utredning om varusmuggling. Gränsdragnings- och samverkansproblem uppkommer ibland när det gäller spaning och utredning på detta område. Förslag har förts fram om att utrednings- och spaningsverksamheten skall sammanföras till polisen som har ansvaret för all annan sådan verksamhet. Utredningen anser emellertid att de principer som har slagits fast i gällande överenskommelse mellan riksåklagaren, rikspolisstyrelsen och generaltullstyrelsen i och för sig innefattar en lämplig avvägning. Det vill också synas som om de problem som uppstår i praktiken snarare beror på att anvisningarna inte alltid följs strikt än på själva regleringen. Någon ändrad kompetensfördelning förordas därför inte.

Utredningen understryker vikten av att den organiserade och den ekonomiska brottsligheten möts med kraftfulla åtgärder (jfr prop. 1977/78:100 bil. 5 s. 23, JuU 1977/78:27, rskr 1977/78:217). Utredningen återkommer i det följande till de organisatoriska åtgärder som förordas i syfte att insatserna skall bli så effektiva som möjligt på detta område.

1.3.5 Serviceverksamheten

Ett viktigt inslag i serviceverksamheten är den *hjälp- och räddningsverksamhet* som polisen bedriver. Den omfattar bl.a. vissa särskilt organiserade verksamhetsformer, såsom fjällräddningstjänst, sjöräddning samt ambulans- och räddningsflyg.

Utredningen konstaterar att de verksamhetsformer som avses nu utgör arbetsuppgifter som måste utföras. Skulle man, såsom en kommunstyrel-

se har föreslagit, befria polisen från uppgifterna och lägga dem på andra myndigheter, måste åtgärden föregås av specialundersökningar på varje särskilt område. Enligt utredningens mening talar inte principiella skäl mot att polisen behåller sina särskilda hjälp- och räddningsuppgifter. Dessa uppgifter är ägnade att medverka till att förankra polisen hos allmänheten.

Till denna del av polisarbetet hör också vad som brukar kallas *allmän service- och upplysningsverksamhet*. Denna verksamhet är av mycket skiftande karaktär. Den kan bestå i t.ex. vägvisning och annan hjälp åt trafikanter liksom rådgivning av olika slag till enskilda personer. Andra exempel är upplåtande av logi till tillfälligt hemlösa samt första hjälpen vid sjukdoms- och olycksfall.

Betydelsen av detta polisarbete torde ofta ha underskattats. Verksamheten är av betydelse när det gäller att befästa och öka allmänhetens förtroende för polisen. Med den grundsyn som utredningen har på polisverksamheten är det angeläget att organisatoriska åtgärder i syfte att förbättra polisens effektivitet inte går ut över den allmänna service- och upplysningsverksamheten utan tvärtom skapar ökat utrymme för polisinsatser av detta slag.

Utredningen pekar på betydelsen av samarbete på detta område med andra myndigheter. I enkätsvaren har bl.a. pekats på de situationer som uppstår när en enskild person kommer i akut behov av tillfällig ekonomisk hjälp under tid då kontantutbetalning av sociala medel inte är möjlig. Vederbörande har t.ex. vid vistelse utanför hemorten blivit bestulen nattetid, tappat sin tågbiljett eller saknar av annat skäl möjlighet att ta sig hem eller att få bostad över natten. För orter som inte har socialjour pekar utredningen på en lösning som redan nu tillämpas på några håll. Socialnämnden har gett vakthavande befäl på ordningsavdelningen rekvisitionsblock och fullmakt att för enskilda personers räkning i akuta nödsituationer rekvirera färdbiljetter, taxi, hotellrum m.m. på socialnämndens bekostnad. En lösning efter dessa linjer synes ändamålsenlig för orter där socialjour inte finns inrättad. Självfallet måste det ankomma på socialnämndens egen bedömning om man vill tillämpa ett sådant system. Det bör emellertid vara möjligt för polisen att som ombud för den kommunala socialvården gå enskilda till handa med hjälp i sådan form.

Det är inte bara de olika formerna av hjälp- och räddningsverksamhet som ingår i polisens servicearbete. Också den s.k. *polismyndighetsverksamheten* räknas dit. Den omfattar ett stort antal uppgifter inom områden för allmän förvaltning. Det faller på polisen att lämna service till andra myndigheter med olika former av handräckning. Polisen skall vidare svara för åtgärder enligt socialvårds- och sjukvårdslagstiftningen.

Den verksamhet som det här gäller tar en betydande del av polisens tid i anspråk. Det förekommer nära två miljoner polismyndighetsärenden om året.

Utredningen anser att principen bör vara att polisen inte belastas med förvaltningsuppgifter i andra fall än när ordnings- eller säkerhetssynpunkter ingår som väsentliga moment eller när polisens maktbefogen-

heter kan behöva utnyttjas för att genomföra den åtgärd som behövs. En annan sak är att avvikelser ibland kan behöva göras från denna princip, t.ex. därför att något annat organ inte står till förfogande eller lämpligen kan inrättas.

Stora svårigheter skulle emellertid uppstå om de ändringar som är önskvärda genomförs i ett sammanhang. Flera förvaltningsområden, inom vilka polisen har beslutsbefogenheter eller andra uppgifter, är föremål för utredning eller överväganden i andra former. Frågan om polisens medverkan kan därför inte alltid bedömas isolerad. Det är emellertid angeläget att frågan verkligen uppmärksammas i samband med ny eller ändrad lagstiftning.

1.4 Åtgärder för att avlasta polisen vissa uppgifter m.m.

Med utgångspunkt i de principer som har förordats under 1.3 diskuteras i detta avsnitt bl.a. vilka möjligheter som finns att redan nu avlasta polisen en del av dess nuvarande sidouppgifter. Utredningens förslag i denna del innebär i huvudsak följande.

Antalet handräckningsuppdrag begränsas.

Polisen befrias från sin skyldighet att medverka i ärenden om underhållsbidrag, omhändertagande av dödsbos egendom, lotteri- och speltillstånd samt hundskatt.

För vissa övervaknings- och utryckningsuppdrag skall polisen kunna ta betalt. Det gäller t.ex. utryckning på grund av falska larm som beror på bristfällighet i privata larmanordningar.

Den utgående passkontrollen begränsas till att avse stickprov.

De flygande inspektionerna skall fortfarande vara en polisuppgift. I fortsättningen bör emellertid tillämpas en ordning enligt vilken de tids- och personalkrävande undersökningarna av större och mer komplicerade fordon i allmänhet sker endast i den utsträckning som samarbete kan etableras med teknisk expertis från trafiksäkerhetsverket.

1.5 Prioriteringen inom polisverksamheten

Det faller inte på utredningen att väga polisens anspråk på resurser mot dem som gör sig gällande för annan allmän verksamhet. En viktig uppgift för utredningen är däremot att överväga metoderna för hur de resurser som är tillgängliga för polisverksamheten skall fördelas på olika uppgifter. Utredningen skiljer i detta hänseende mellan den angelägenhetsgradering som tar sig uttryck i själva organisationen, *organisatorisk prioritering*, och den *löpande prioritering* som kontinuerligt fordras på regional och lokal nivå.

Den organisatoriska prioriteringen sker i dag till största delen centralt, genom beslut av statsmakterna eller rikspolisstyrelsen. Det nuvarande

systemet är så uppbyggt att utrymmet för en egentlig löpande planering på de lokala och regionala planen är litet. Det beror bl.a. på att personalen är fast indelad på enheter med uppgifter som har lagts fast genom centrala beslut.

I direktiven för utredningen har betonats att det kommunala inflytandet över polisverksamheten skall stärkas och att uppgifter skall decentraliseras från central till regional och lokal nivå. Utredningen lägger nu fram förslag till långtgående organisatoriska ändringar med detta syfte. En utgångspunkt för utredningen är emellertid att den övergripande styrningen av verksamheten måste ske genom beslut av de centrala statsmakterna. I den mån utrymmet för lokal och regional planering av polisens arbete vidgas ökar i själva verket betydelsen av att statsmakterna lägger fast den grundläggande inriktningen av verksamheten.

Det ligger nära till hands att i detta sammanhang erinra om den debatt som under de senaste åren har förts i fråga om den allmänna inriktningen av samhällets brottsbekämpande verksamhet. Det har gjorts gällande att alltför stor del av resurser inom polisen liksom inom rättsväsendet i övrigt har inriktats på den traditionella kriminaliteten, trots att även den organiserade och den ekonomiska brottsligheten uppenbart vållar allvarliga sociala skadeverkningar och omsätter mycket stora belopp. På senare tid har emellertid statsmakterna vidtagit åtgärder i syfte att nå bättre balans mellan insatserna mot dessa olika typer av brottslighet. Regering och riksdag bör även i fortsättningen styra verksamheten genom allmänna riktlinjer av denna art.

Utredningen framhåller också betydelsen för hela beslutsstrukturen av den nya lagstiftningen om medbestämmande i arbetslivet. Utredningen utgår från att de anställdas inflytande över sina arbetsvillkor fortlöpande kommer att vidgas genom sådana medbestämmandeavtal som den nya lagstiftningen förutsätter. Kollektivavtal kan dock inte träffas i frågor som rör verksamhetens mål, inriktning och omfattning. Sådana frågor kan visserligen bli föremål för förhandlingar, men de skall alltid avgöras genom beslut i offentlighetsrättslig ordning av de politiskt ansvariga organen eller på deras uppdrag av myndighet.

Slutsatserna av utredningens överväganden om hur en framtida beslutsstruktur för polisväsendet bör vara utformad kan i denna del sammanfattas enligt följande.

Om möjligheten skall bevaras för statsmakterna att styra polisverksamheten, måste det också i fortsättningen finnas en organisation som läggs fast genom centrala beslut. Denna kan emellertid begränsas till en basorganisation. Därigenom åstadkoms avsevärt större frihet än nu för regionala och lokala organ när det gäller att, i samråd med personalen, göra insatser som motiveras av de lokala förhållandena men som nu hindras av centrala föreskrifter. Utredningen förordar en sådan lösning. Den nuvarande ordningen, som innebär att varje polismanstjänst låses organisatoriskt genom ett centralt beslut, bör alltså överges.

Fördelningen av tjänster mellan basorganisationerna i de olika polis-

distrikten bör beslutas av regeringen efter förslag av rikspolisstyrelsen. Även i denna del bör emellertid utrymme skapas för ett ökat inflytande från regional och lokal nivå. Det kan lämpligen ske genom att rikspolisstyrelsen samråder med dessa instanser om sitt fördelningsförslag, innan det ges in till regeringen.

En principdiskussion om inriktningen av polisens arbete bör normalt äga rum i samband med budgetbehandlingen av anslag för polismyndigheterna. Därvid bör de övergripande prioriteringsfrågorna läggas fast. De uttalanden som riksdagen gör eller ställer sig bakom i sådant sammanhang måste verka styrande på det praktiska polisarbetet. I allmänhet bör, på grundval av de uttalanden som riksdagen har gjort eller godtagit, anvisningar utfärdas av regeringen i regleringsbrev eller på annat sätt. Det bör också ankomma på rikspolisstyrelsen och de regionala polismyndigheterna att följa de allmänna uttalanden i prioriteringsfrågor som görs av statsmakterna och att, inom ramen för sina befogenheter, meddela de föreskrifter som behövs för att omsätta dem i praktiken.

Med hänsyn till att förhållandena skiftar både i tiden och geografiskt kan beslut av de centrala statsmakterna inte alltid lösa de mer näraliggande prioriteringsproblemen för polisen. Ett betydande utrymme bör därför lämnas åt den lokala organisationen att göra de avvägningar i det löpande arbetet som behövs. Denna avvägning bör så långt som det är möjligt ske genom beslut av den lokala polisstyrelsen. Befogenheterna för denna behandlas under 1.6.2.

1.6 Principfrågor beträffande den lokala polisorganisationen

1.6.1 Indelningen i polisdistrikt

Landet är i dag indelat i 118 polisdistrikt. Denna organisation kvarstår i huvudsak oförändrad sedan förstatligandet. Endast i ett fall har två polisdistrikt lagts samman. Det skedde på grund av att den kommunala indelningen ändrades.

Utredningen konstaterar att de allmänpolitiska värderingar som gör sig gällande inom samhället i stort talar mot tanken att föra samman polisverksamheten till större och färre distrikt. Utredningen anser att en genomgripande distriktsindelningsreform inte är rätta sättet att förbättra organisationen. Antalet stationeringsorter bör inte heller minskas ytterligare i syfte att polispersonalen i centralorterna skall kunna ökas.

Vad som har anförts nu får inte förstås så att varje ändring i polisdistrikts- eller arbetsgruppsindelningen i den ena eller andra riktningen skulle vara utesluten för framtiden. Sådana åtgärder bör emellertid föregås av noggranna överväganden i det enskilda fallet. Härvid bör synpunkter från Ortsbefolkningen och de anställda tillmätas stor vikt.

1.6.2 *Förtroendemannainflytandet m.m.*

Sedan år 1973 finns i varje polisdistrikt en polisstyrelse. I den ingår minst sex och högst åtta förtroendevalda ledamöter. Dessa utses, med vissa undantag, av landstingen.

De förtroendevalda ledamöternas inflytande är strikt begränsat. De kommuner och polisstyrelser som har uttalat sig vid utredningens enkätundersökning har allmänt ansett att detta inflytande bör vidgas. Ledamöterna upplever f.n. inte sitt arbete som tillräckligt meningsfullt.

Utredningen ställer sig bakom dessa önskemål. Det finns erfarenhetsmässigt en betydande risk för att ett system för medborgerligt inflytande som i huvudsak kan leda fram endast till råd och rekommendationer efter hand får en alltmer formell karaktär.

Inflytandet för de förtroendevalda ledamöterna i polisstyrelsen begränsas i dag framför allt av dels den centralt beslutade indelningen av personalen på olika enheter, dels det förhållandet att ärende som innebär utövande av polisledning inte får avgöras i plenum. Utredningen anser att dessa principer måste genombrytas, för att en verklig medborgerlig förankring av polisverksamheten skall komma till stånd på det lokala planet.

De nuvarande begränsningarna i de förtroendevalda ledamöternas rätt att fatta beslut bör i princip avskaffas. Endast den begränsningen bör gälla att dessa ledamöter inte får besluta i ärende som rör polisledning i särskilt fall. Sådana frågor bör dock liksom nu kunna tas upp till diskussion i styrelsen.

Av bl.a. praktiska skäl kommer arbetet för de förtroendevalda att koncentreras till principiella eller annars viktiga frågor i samband med planeringen av verksamheten. Förhållandet polisstyrelse-polischef bör utformas så att polisstyrelsen anger inriktningen av verksamheten och de grundläggande principerna för hur resurserna skall fördelas, medan det ankommer på polischefen att verkställa dessa beslut. Så snart det är fråga om en konkret order eller kommendering där viss polisman eller grupp av polismän anges, ankommer beslutet på polischefen eller på annan tjänsteman.

Den princip som har förordats nu innebär att även polismyndighetsärenden bör kunna avgöras under medverkan av de förtroendevalda. I detta hänseende bör gälla att polismyndighetsärende kan behandlas av polisstyrelsen i plenum, när det har principiell karaktär och direkt betydelse för invånarna i distriktet.

F.n. väljs ledamöter i polisstyrelse normalt av landstingen. Utredningen påvisar att detta system på en del håll anses förenat med vissa olägenheter och föreslår att frågan om valordningen skall uppmärksammas i det fortsatta reformarbetet.

Förutsättningar bör finnas för att varje kommun skall vara företrädad i polisstyrelsen med en ordinarie ledamot. För att göra detta möjligt förordar utredningen att det högsta tillåtna antalet förtroendevalda ledamöter ökas från åtta till tio.

Utredningen framhåller att det är viktigt att polisstyrelserna och

polisens organ i övrigt har en fortlöpande samverkan med kommunala instanser. Formerna för denna samverkan bör dock inte bindas genom centrala beslut.

Nuvarande ordning innebär att beslut meddelas i polisstyrelsens namn. Detta gäller vare sig polisstyrelsen i plenum, polischefen eller annan tjänsteman har fattat beslutet. Denna ordning har visat sig leda till missförstånd och bör därför ändras. Som beslut av polisstyrelsen bör endast betecknas avgöranden som har fattats i plenum under medverkan av de förtroendevalda ledamöterna. Andra beslut bör anges som beslut av polismyndighet.

1.6.3 Principerna för resursfördelningen

Resurserna i den lokala polisorganisationen är i dag låsta genom olika centrala beslut. På grundval av regeringens regleringsbrev upprättar rikspolisstyrelsen tjänstetabläer. I dem anges hur personalen skall fördelas på distrikt, vaktområden och avdelningar. På samma sätt anges hur personalen skall indelas på sektioner och rotlar inom avdelningarna, t.ex. övervakningssektion, spaningsrotel och våldsrotel. Denna ordning har kommit att styra även annan resursfördelning, t.ex. i utrustningsfrågor.

Utredningen fäster stor vikt vid att polisverksamheten fortlöpande anpassas till de lokala förhållandena. En förutsättning för detta är att förtroendemannainflytandet får möjlighet att göra sig gällande i fråga om den inriktning av verksamheten som läggs fast genom att personalen fördelas på olika aktiviteter. Gällande ordning måste därför ändras.

Utredningen föreslår som redan nämnts att endast en *basorganisation* för varje polisdistrikt bestäms genom centrala beslut. I basorganisationen bör läggas fast vilka enheter som skall finnas i distriktet. Vidare bör vissa chefs- och befälstjänster pekats ut. Utredningen förutsätter att en särskild organisationsberedning får till uppgift att fastställa den närmare basorganisationen för de olika distrikten.

I fråga om de övriga personalresurser - av utredningen betecknade "*fria resurser*" - bör det ankomma på den lokala polisstyrelsen att bestämma hur tjänsterna skall fördelas mellan de enheter som har lagts fast i basorganisationen. Polisstyrelsen bör också få bestämma hur de fria resurserna skall fördelas mellan vaktområdet i centralorten och stationeringar utanför denna (arbetsgrupper).

Polisstyrelsen bör vidare ha möjlighet att besluta om tillfälliga och särskilda placeringar, exempelvis att en expedition för att ta emot handlingar eller för annan service till allmänheten skall inrättas på viss plats. Polisstyrelsen måste dock hålla sig inom den ekonomiska ram som har lagts fast för distriktet.

Utredningens förslag i den här delen innebär en betydelsefull decentralisering. Den främsta vinsten ligger i att större förutsättningar skapas för att polisverksamheten skall kunna anpassas till de lokala förhållandena. Självfallet måste de övergripande principer följas som statsmakterna lägger fast för insatserna. Men polisstyrelsen får på ett helt

annat sätt än nu ett självständigt ansvar när det gäller att, med beaktande av de lokala förhållandena, verkställa statsmakternas beslut. Det blir vidare med denna lösning naturligt att tilldelningen av utrustningen i all möjlig mån anpassas till önskemål och verksamhetsinriktning inom det särskilda distriktet. Även i detta hänseende bör beslutsrätten i så stor utsträckning som möjligt decentraliseras till den lokala nivån.

Det bör emellertid understrykas att det inte är avsett att förslaget skall medföra att personalen i avsevärt större utsträckning än f.n. skall komma att under löpande verksamhetsår omplaceras från den ena aktiviteten till den andra. Den centrala instansen är i dag naturligtvis skyldig att väga in önskemål från den berörda personalen, fackliga synpunkter, lokala och stationeringsmässiga hänsyn m.fl. faktorer som i praktiken begränsar möjligheten till omfördelning. Denna ordning kommer att i fortsättningen gälla för den lokala polisstyrelsen.

Frågan om vad som bör gälla beträffande tjänster för regional verksamhet behandlas under 1.7.

1.6.4 Medborgarvittnen

Sedan år 1957 finns i Göteborg särskilt avlönade medborgarvittnen. Denna ordning saknar motsvarighet i landet i övrigt. Medborgarvittnena i Göteborg är 60 till antalet. De utses av kommunen som även står för arvode till dem. De tjänstgör företrädesvis vid förhör under förundersökning i brottmål och när personer, som har gripits eller omhändertagits, förs in i polisens lokaler.

Det ankommer enligt direktiven på utredningen att, med utgångspunkt från erfarenheterna i Göteborg, överväga behovet av medborgarvittnen och att undersöka om det är möjligt att införa ett liknande system i övriga polisdistrikt.

Erfarenheterna från Göteborg får betecknas som positiva. Ett system med medborgarvittnen är naturligtvis till fördel från rättssäkerhetssynpunkt.

Det synes dock tveksamt om rättssäkerhetsskäl gör det påkallat att det allmänna svarar för att särskilda medborgarvittnen mera generellt finns att tillgå vid polisförhör. Enligt utredningens mening finns det sålunda inte anledning anta att obehöriga eller annars olämpliga förhörsmetoder skulle förekomma i en omfattning som i och för sig gör en särskild organisation av medborgarvittnen motiverad.

Det viktigaste skäl som talar för ett utbyggt system med medborgarvittnen är enligt utredningens mening att intresset av att allmänheten får direkt insyn i polisverksamheten tillgodoses. En sådan insyn är bl.a. ägnad att förebygga misstankar om fel eller försummelse från polisens sida i tjänsteutövningen. Den bidrar därmed till att befästa allmänhetens förtroende för polisen. Insynen kan därför sägas också ha betydelse för polispersonalens rättssäkerhet. Fördelarna av ett utbyggt system måste emellertid vägas mot andra faktorer, däribland de kostnader som skulle uppstå för det allmänna.

Utredningen anser sig inte ha tillräckligt underlag för att förorda att

en organisation med särskilt avlönade medborgarvittnen bör finnas i hela landet. Innan slutlig ställning tas i denna fråga bör enligt utredningens mening försöksverksamheten byggas ut och utvärderas. Härvid bör effekterna i olika hänseenden av verksamheten mera systematiskt analyseras. Försöksverksamheten bör omfatta distrikt av olika storlek och karaktär i övrigt.

Enligt utredningens mening finns det risk för att ett system med medborgarvittnen i viss mån skulle förfela sitt syfte, om vittnena i allmänhetens och de misstänkta ögon kommer att framstå som underställda polisens ledning och huvudmannaskap. Övervägande skäl talar därför för ett kommunalt huvudmannaskap. Det får förutsättas att statsbidrag utgår. Utredningen anser att man inte på detta stadium bör ta slutlig ställning till frågan om landstings- eller primärkommun skall vara huvudman. Båda alternativen bör kunna provas inom ramen för försöksverksamheten.

Det bör ankomma på vederbörande huvudman att besluta om de närmare formerna för administrationen. Denne bör också få fatta beslut om i vilken utsträckning medborgarvittnena skall koncentrera sina insatser till att närvara vid förhör under förundersökning i brottmål eller när personer, som har berövats sin frihet, förs in på polisstationen. Det är angeläget att olika modeller för uppläggnings av vittnenas tjänstgörings provas under försöksverksamheten.

Utredningen anser att försöksverksamheten om möjligt bör omfatta Stockholms polisdistrikt samt två distrikt av vardera grupperna II och III enligt den gruppindelning av polisdistrikten som rikspolisstyrelsen har företagit. Verksamheten i Göteborgs polisdistrikt bör fortsätta och omfattas av försöksverksamheten. Statsbidraget bör anpassas till den omfattning av verksamheten som nu gäller för Göteborg. Försöksverksamheten bör lämpligen pågå i två år. Den torde förutsätta lagstiftning.

1.7 Principfrågor beträffande den regionala organisationen

Utredningen har fått till uppgift att förutsättningslöst pröva frågan om organisation och uppgifter för den regionala polisverksamheten.

Enligt utredningens mening skapar den nuvarande regionala polisorganisationen vissa problem. Den mest påtagliga bristen från polisiär synpunkt är att det har visat sig svårt att finna lämpliga former för ledning av sådan polisverksamhet. Organisationen erbjuder inte det underlag som behövs för att länsstyrelse och länspolischef i praktiken skall kunna utöva de ledningsfunktioner som avsågs vid förstatligandet. Den nuvarande organisationen brister vidare i enhetlighet till följd av den särskilda ställning som tillkommer polismästaren i de tre största distrikten. Problemen har kommit att bli alltmer framträdande efter hand som kraven på regional samordning för olika funktioner har stärkts, en utveckling som kan väntas fortsätta.

Av de skäl som har återgetts här har utredningen funnit att den nuvarande regionala organisationen inte bör behållas oförändrad. Under sitt arbete har utredningen inte funnit någon form för att inom ramen för den nuvarande organisationen undanröja de nackdelar som har sagts nyss. Utredningen har därför stannat för att en ny eller åtminstone i betydande delar ändrad organisationsstruktur måste väljas. Därvid har utredningen diskuterat en rad olika organisationsalternativ. Dessa sammanfattas i avsnitt 7.7.6.

De lösningar som utredningen har stannat för att förorda innebär i huvudsak följande.

Liksom nu är länsstyrelsen högsta polismyndighet i länet. Ställningen för den regionala förtroendemannastyrelsen stärks. Landshövdingen bibehåller sina nuvarande befogenheter.

Länspolischefen blir inte längre tjänsteman i länsstyrelsen utan förenar sin befattning på regional nivå med chefskapet för ett stort polisdistrikt inom länet. Normalt bör detta vara distriktet i residensorten. Innan den närmare organisationen låses fast får dock undersökas om i enskilda fall skäl med tillräcklig styrka talar för att ett annat distrikt väljs.

Länspolischefen är föredragande i länsstyrelsens förtroendemannastyrelse när denna skall handlägga frågor rörande den regionala polisverksamheten eller informeras om tillståndet för polisväsendet i länet.

I de länspolischefsdistrikt, där det behövs, förstärks polisledningen med en kvalificerad befattningshavare med funktion som biträdande polischef.

Genom centrala beslut lägger statsmakterna fast vilka aktiviteter som skall fullgöras i form av regional polisverksamhet. Utredningen förutsätter att hit skall hänföras bl.a. den speciella trafikövervakningen samt kvalificerade spanings- och utredningsinsatser mot vissa former av grövre brottslighet. I samma ordning bestäms i vad mån permanenta enheter skall finnas för regional verksamhet.

I det hänseende som har sagts sist förutsätter utredningen att länstrafikgrupp och lokal trafiksektion på samma stationeringsställe slås samman till en trafikenhet med regionalt ansvar. Frågan i vad mån övriga länstrafikgrupper och trafiksektioner skall bevaras som särskilda enheter får tas upp vid de närmare organisationsundersökningar som måste föregå genomförandet. Vidare förutsätts att det kommer att finnas personal som är avdelad för att regionalt bekämpa narkotikabrottsligheten samt den organiserade och den ekonomiska brottsligheten. Den s.k. stödjande verksamheten i nuvarande form upphör. I samband med att organisationsplanerna utformas undersöks möjligheterna att samordna uttryckningsverksamheten i de största regionerna.

Tilldelningen av personal för regional verksamhet bedöms i ett samspel mellan de lokala polisstyrelserna och länsstyrelsen. Det ankommer på den regionala förtroendemannastyrelsen att, på föredragning av länspolischefen, besluta om hur många polismän som i de olika distrikten i länet skall ställas till förfogande för de skilda formerna av regional verksamhet. Personalen tas däremot ut genom lokala beslut i samråd

med länspolischefen. Denne leder den personal som avdelas för den regionala verksamheten. Han fastställer verksamhetsplaner och tjänstgöringsförhållanden efter samråd med vederbörande personalorganisation. Detta gäller även i fråga om den personal som är stationerad i annat polisdistrikt än det för vilket han är chef.

Efter samverkan mellan lokala och regionala instanser kan vidare, när det behövs, särskilda enheter för regionala uppgifter organiseras tillfälligt för viss period. Beslut härom meddelas av den regionala myndigheten.

De ärenden som f.n. handläggs på länspolischefens expedition fördelas mellan länsstyrelsen och länspolischefen så att denne, antingen som föredragande eller som beslutsfattare, handlägger de ärendegrupper som utgör grundvalen för hans funktion som chef för den regionala polisverksamheten inom länet. Övriga ärenden fördelas mellan de olika enheterna inom länsstyrelsen. Vad som har sagts nu innebär bl.a. att länspolischefen vid behov förfogar över och samordnar regionens resurser, ansvarar för förstärkningsrörelser samt svarar för frågor som rör samverkan med andra län. Det åligger därvid länspolischefen att följa de riktlinjer som kan ha antagits av länsstyrelsens förtroendemannastyrelse. Länspolischefen får också det primära ansvaret bl.a. för den tillsyn över polisverksamheten i länet som faller på länsstyrelsen samt för regionala budget- och anslagsfrågor som rör polisväsendet. De regionala frågorna bör ses som länspolischefens primära arbetsuppgift.

Utredningen förordar att länsstyrelsens förtroendemannastyrelse även i fortsättningen skall vara det medborgerliga beslutsorganet i frågor som rör polisverksamheten på regional nivå.

Det kan emellertid vara av värde att också skapa kanaler för samråd mellan den regionala styrelsen och de lokala polisstyrelserna i ett län likaväl som mellan dessa inbördes när det gäller gemensamma frågor. Enligt utredningens förslag skall det vara möjligt för företrädare för länsstyrelsen och de lokala polisstyrelserna i länet att bilda en referensgrupp, i vilken eventuellt även företrädare för andra organ kan ingå. Gruppen kan bl.a. utgöra beredningsorgan i mer väsentliga frågor som skall tas upp i länsstyrelsens förtroendemannastyrelse.

Utredningen betonar starkt vikten av att samverkan över länsgränserna intensifieras beträffande vissa former av polisverksamhet. Frågor som rör sådan samverkan bör även i fortsättningen lösas på frivillig grund.

1.8 Decentralisering av vissa uppgifter

1.8.1 Föreskrifter och anvisningar

Utredningens förslag innebär att det enskilda polisdistriktet får en fri resurs av personal som vederbörande polisstyrelse själv får förfoga över. Den lokala styrelsen förutsätts över huvud taget ta del i beslut som gäller hur resurserna inom polisdistriktet skall fördelas och hur insatserna inom skilda verksamhetsgrenar skall prioriteras.

Utredningen konstaterar att den ordning som sålunda har förutsatts även måste återverka på innehållet i och karaktären av de anvisningar som meddelas från centralmyndigheten. Sådana anvisningar får inte ta över de riktlinjer som de politiskt valda organen har lagt fast inom sitt kompetensområde. Det är då risk för att förtroendemännens inflytande över polisverksamheten kan bli illusoriskt.

I den mån den centrala instansen arbetar ut rekommendationer i frågor där den lokala polisstyrelsen har bestämmanderätten, bör de inte längre betecknas som anvisningar utan som allmänna råd.

1.8.2 ADB-området

Rikspolisstyrelsen ansvarar för den tekniska driften av ADB-rutiner inom polisväsendet liksom för systemutveckling och dataregistrering m.m. Det kan förutses att ny teknik och utrustning förhållandevis snart kommer att utvecklas som gör det möjligt att decentralisera många registreringsuppgifter till de lokala polismyndigheterna. Också viss annan databehandling torde komma att kunna göras lokalt.

Utredningen föreslår att möjligheterna tas till vara att med teknikens hjälp decentralisera uppgifter på ADB-området från rikspolisstyrelsen till den lokala och regionala polisorganisationen så långt detta är möjligt och praktiskt lämpligt.

1.8.3 Viss central utbildning

Grundutbildningen inom polisväsendet och övrig reguljär utbildning bör enligt utredningens mening även i fortsättningen bedrivas centralt. Den praktiska delen av grundutbildningen bör dock som nu förläggas till lokal nivå.

I fråga om annan polisutbildning som nu bedrivs centralt anser utredningen att det är önskvärt från principiell synpunkt att en decentralisering sker till lokal eller regional nivå. En sådan decentralisering har under de senaste åren skett i viss utsträckning men bör kunna få större omfattning. När decentralisering av olika kurser övervägs måste naturligtvis kostnadsaspekten vägas in liksom, i förekommande fall, tillgången på lämpliga instruktörer.

1.8.4 Tjänstetillsättning

Utredningen föreslår att rikspolisstyrelsens befogenheter att tillsätta tjänster i den lokala och regionala polisorganisationen förs över till länsstyrelserna och polisstyrelserna. Det skall enligt förslaget ankomma på länsstyrelsen att - efter rikspolisstyrelsens hörande - tillsätta tjänst som polisintendent och kommissarie. Övriga tjänster skall tillsättas av den lokala organisationen. Det rör sig här om ett mycket stort antal tjänster.

Beträffande tjänst som regeringen tillsätter föreslås den ändringen att i fortsättningen länsstyrelsen i stället för rikspolisstyrelsen avger förslag

till regeringen. Rikspolisstyrelsen och den lokala styrelsen skall höras i ärendet innan förslaget avges.

1.9 Vissa ytterligare lokala och regionala organisationsfrågor

Utredningen lägger fram följande ytterligare organisationsförslag.

En funktion för analys och planering skall finnas i varje polisdistrikt. I de större distrikten organiseras den som en särskild enhet. Huvuduppgiften skall vara att sörja för det underlag som polisstyrelsen behöver för beslut om verksamhetsplanering. Därvid bör eftersträvas att de olika formerna av polisverksamhet utvärderas mera planmässigt än nu.

Den brottsförebyggande verksamheten permanentas.

En sammanhållen trafikenhets enhet med regionalt ansvar skapas genom att länstrafikgrupp slås samman med trafiksektion som befinner sig på samma stationeringsställe. Enheten anförtros också vissa trafikutredningar, i vart fall från stationeringsdistriktet.

Enheter för att bekämpa den organiserade och den ekonomiska brottsligheten inrättas där det är motiverat att tillföra verksamheten sådana resurser att denna organisation blir ändamålsenlig. Länet bör vara primärt verksamhetsområde för sådan enhet.

Regionala lönekassor inrättas, i princip en i varje län. Den regionala kassan anförtros sådana uppgifter som har rutinkaraktär. Övriga funktioner ligger kvar i distriktet.

Till förfogande för de större länsstyrelserna ställs en kvalificerad tjänsteman från den lokala polisorganisationen. Tjänstemannen har till uppgift främst att sörja för att den regionala polisverksamheten samordnas med annan regional samhällsplanering.

1.10 Rikspolisstyrelsen

Genom de decentraliseringsåtgärder som utredningen har föreslagit i fråga om bl.a. förfogande av resurserna, datauppgifter, utbildning och tjänstetillsättningar skapas förutsättningar för ett minskat personalbehov vid rikspolisstyrelsen. Denna fråga får penetreras närmare av en särskild organisationsundersökning som bör genomföras före ikraftträdandet.

Utredningen lägger fast vissa hållpunkter för en sådan översyn. Bl.a. förordas att en större del av verksamheten än nu ombesörjs som särskilda projekt under bestämd tid. En sådan ordning för med sig att antalet fasta tjänster vid de olika byråerna kan begränsas.

En funktion för analys och planering inrättas även vid rikspolisstyrelsen. Dess främsta uppgift blir att stödja den lokala och regionala verksamheten på området.

Informationsfunktionen ses över.

Förtroendemannainflytandet stärks genom att ledamöterna i ökad

utsträckning tar del i beslut som gäller anvisningar eller allmänna råd för polisverksamheten liksom frågor om hur resurserna skall fördelas.

1.11 Rekryteringen till polisyrket

1.11.1 *Rekryteringsverksamhetens organisation*

Utredningens förslag innebär följande.

Länsstyrelserna och polisdistrikten medverkar i ökad utsträckning vid annonsering och rekryteringsfrämjande information som komplement till de åtgärder som rikspolisstyrelsen vidtar inom ramen för sin informationsverksamhet. De lokala rekryteringsmännens arbete underlättas.

Den rekryteringsfrämjande informationen intensifieras i svårrekryterade områden. Målsättningen blir att fylla det beräknade behovet med personal som har en faktisk anknytning till den aktuella orten. Länspolischef i sådant område tilldelas särskild personal för uppgiften.

Så snart som möjligt efter det att en polisaspirant har antagits beslutas vilket distrikt vederbörande skall tillhöra. Sådant besked skall senast meddelas i samband med att utbildningen vid polisskolan börjar.

1.11.2 *Villkoren för antagning till polisyrket m.m.*

Utredningen föreslår i huvudsak följande.

Kravet på ordentligt levnadssätt behålls. Den praktiska tillämpningen mjukas emellertid upp. Det gäller t.ex. fall då sökanden för lång tid sedan har gjort sig skyldig till straffbelagd handling och därefter har varit skötsam.

Tidigare arbetslivserfarenhet tilläggs meritvärde vid anställningsprövningen.

Kravet på att manlig sökande skall ha genomgått allmän militär utbildning slopas. Sådan utbildning tilläggs vid anställningsprövningen meritvärde som arbetslivserfarenhet.

De nuvarande kraven på synskärpa och färgseende mjukas upp.

Något krav på minimilängd införs inte. I den mån det bedöms som nödvändigt att arbeta med vissa schabloner i det praktiska rekryteringsarbetet, bör inte heller dessa anses utgöra några fasta gränser.

En mera systematisk arbetsanalys av polisyrket genomförs bl.a. för att ge underlag för ställningstaganden som syftar till att få till stånd en så jämn rekrytering som möjligt av kvinnor och män till polisyrket.

S.k. direkt rekrytering till polisväsendet bör kunna äga rum t.ex. när det gäller ekonomiskt utbildad personal till enheter som har till uppgift att bekämpa den organiserade och den ekonomiska brottsligheten. Det bör dock inte komma i fråga att anställa personal utan polisutbildning på tjänster med vilka polisiära befogenheter är förenade.

1.12 Polisutbildningen

Utredningen finner angeläget att de som arbetar inom polisyrket redan under de första åren av sin anställning får en sammanhållen utbildning som ger fördjupad insikt i de olika grenarna av polisens verksamhet liksom i samspelet mellan denna verksamhet och det arbete som bedrivs av andra samhällsorgan. Målet bör vara att polismannen skall få en grundutbildning, som i princip gör det möjligt för polisstyrelsen att placera honom på vilken enhet som helst inom den lokala organisationen.

Mot denna bakgrund föreslår utredningen att uppläggningsen av grundutbildningen ändras. Den skall enligt förslaget bestå av följande moment.

En inledande grundkurs (grundkurs I). Ökad tonvikt läggs på studier i sociologi, kriminalvård, psykiatri, ungdomsledning och samhällskunskap.

En period av alterneringstjänstgöring (praktik). Tiden för denna tjänstgöring minskas från nuvarande två år till ett och ett halvt år. Under alterneringstiden fullgör polisaspiranten under normalt tre månader praktik vid annat samhällsorgan än polisen, t.ex. socialvården, skolan, frivården eller sjukvården.

En påbyggadskurs vid polisskolan omedelbart efter alterneringstidens slut (grundkurs II). I kursen ingår bl.a. kontakter med andra samhällsorgan, arbetsledning, samt studier av olika metoder att mäta effekterna av polisens arbete.

Utbildningen samordnas med den allmänna högskolan dels på det sättet att delar av undervisningen förläggs till universitetet eller annan högskola, dels genom att polismansutbildningen får tillgodoräknas på vissa linjer vid den allmänna högskolan. Förutsättningarna för att samordna antagningsförfarandet vid polisskolan och högskolan undersöks.

Assistentkursen och inspektörskurs I utgår ur utbildningsgången. Behovet av vidareutbildning tillgodoses i stället dels genom funktionsinriktade specialkurser, dels genom reguljär vidareutbildning.

Polisskolan ändrar beteckning till polishögskolan. Nuvarande utbildningsenheter ställs under gemensam skolledning.

Polischefsutbildningen behålls i huvudsak oförändrad men tillförs ökade inslag av studier beträffande arbetsplanering och analys samt arbetsledning.

1.13 Särskilt om polisverksamheten vid mycket allvarliga händelser

Utredningen diskuterar uppgifter och befogenheter för den centrala, den regionala och den lokala polisorganisationen vid extraordinära händelser, t.ex. terroristhandlingar och tagande av gisslan. Även rege- ringens roll berörs.

Utredningen konstaterar bl.a. att den regionala organisationen i flera

hänseenden har en nyckelroll och att det därför är av vikt att ledningslinjerna är helt klara. Det gäller särskilt de tre storstadsregionerna, där riskerna för terroraktioner o.l. får anses vara mest framträdande.

Om en mycket allvarlig händelse som kräver extraordinär polisverksamhet skulle inträffa inom Stockholms, Göteborgs och Bohus eller Malmöhus län, får man räkna med en betydande personalinsats med polismän från distrikt både inom och utom regionen. Huvuddelen av personalstyrkan och själva kärnan i den kommer dock med säkerhet att bestå av polismän från det största distriktet i länet, dvs. Stockholms, Göteborgs resp. Malmö polisdistrikt. Med den regionala lösning som utredningen har förordat kommer denna personal att stå under direkt ledning av sin ordinarie polischef vare sig de aktioner som kommer i fråga äger rum utanför distriktsgränsen eller inte. Det behövs därför inte några särskilda bestämmelser i syfte att undanröja de komplikationer i fråga om ledningslinjerna som otvivelaktigt är förenade med nuvarande organisation i dessa län.

Landshövdingen behåller sina nuvarande befogenheter vid extraordinära händelser.

Utredningen diskuterar också frågan om piketverksamheten i Stockholms polisdistrikt. I den delen finner utredningen f.n. inte skäl att frångå det ställningstagande som statsmakterna, på grundval av ett tidigare delbetänkande (Ds Ju 1977:2) från utredningen har godtagit (prop. 1977/78:100 bil. 5 s. 52-54, JuU 1977/78:27, rskr 1977/78:217). En del särskilda frågor kommer dock att belysas ytterligare i ett senare betänkande.

1.14 Den rättsliga regleringen av polisverksamheten

Utredningen förordar att de viktigaste bestämmelserna om polisverksamheten förs samman till en särskild polislag. Den bör omfatta grundläggande regler om polisens uppgifter, polisorganisationen och styrningen i övrigt av polisverksamheten samt polisens befogenheter.

I fråga om polisens befogenheter och skyldigheter diskuterar utredningen principerna bl.a. när det gäller att använda tvång, att utföra kroppsvisitation och husrannsakan m.m. samt att göra frihetsberövande i olika sammanhang liksom frågan om förutsättningarna för att vidta tvångsåtgärder i syfte att förebygga allvarlig brottslighet. Utredningen anger principerna för hur dessa befogenheter och skyldigheter bör regleras i en kommande polislag.

Lagen (1973:558) om tillfälligt omhändertagande (LTO) upphävs som en särskild lag. Den reglering som behövs på området arbetas in i den nya polislagen, sedan bestämmelserna har setts över och preciserats på grundval av ett kommande betänkande från LTO/LOB-utredningen (Ju 1978:03).

1.15 Genomförandet

Utredningen förordar att arbetet med att göra upp organisationsplaner för den lokala och den regionala polisorganisationen samt att i övrigt utforma detaljerna i den nya organisationen anförtros åt en särskild polisberedning, som knyts till justitiedepartementet. Beredningen tillkallas så snart som riksdagen har fattat principbeslut i ämnet. En del frågor kan dock behandlas i särskild ordning.

Det är önskvärt att reformerna genomförs med verkan redan fr.o.m. budgetåret 1982/83. Tidsplanen blir emellertid då mycket pressad. Det är därför mera realistiskt att räkna med ett genomförande budgetåret 1983/84.

1.16 Rationaliseringsvinster och kostnader

Organisationsplaner på grundval av utredningens principbetänkande skall enligt förslaget upprättas av en särskild beredning. Rationaliseringsvinster och kostnader kan därför inte f.n. anges exakt. Utredningen konstaterar emellertid att förslaget kan genomföras utan att de samlade resurserna för polisväsendet ökas. En reservation måste dock göras för den försöksverksamhet som har föreslagits i fråga om medborgarvittnen. Kostnaderna för denna verksamhet kan beräknas till minst 5 milj. kr i 1978 års prisnivå.

Sammanställning av remissyttranden över 1975 års polisutrednings betänkande (SOU 1979:6) Polisen

Remissinstanserna

Efter remiss har yttranden över betänkandet avgetts av justitiekanslern (JK), riksåklagaren (RÅ), Göta hovrätt, rikspolisstyrelsen (RPS), kriminalvårdsstyrelsen (KVS), överbefälhavaren (ÖB), riksförsäkringsverket (RFV), statens trafiksäkerhetsverk (TSV), statskontoret, riksrevisionsverket (RRV), riksskatteverket (RSV), socialstyrelsen, universitets- och högskoleämbetet (UHÄ), statens invandrarverk (SIV), samtliga länsstyrelser, samtliga polisstyrelser, Svenska kommunförbundet, landstingsförbundet, Landsorganisationen i Sverige (LO), Tjänstemännens centralorganisation (TCO), Centralorganisationen SACO/SR, statstjänstemannaförbundet, Svenska polisförbundet, Föreningen Sveriges länspolischefer, Föreningen Sveriges polischefer, Föreningen Sveriges åklagare, AB Svensk Bilprovning, Centerns ungdomsförbund, Centerns kvinnoförbund, Folkpartiets kvinnoförbund och Sveriges socialdemokratiska kvinnoförbund.

Yttranden har överlämnats, av RÅ från överåklagarna i Stockholms, Göteborgs och Malmö åklagardistrikt, länsåklagaren för speciella mål Thorsten Rosenberg samt länsåklagarna i Malmöhus, Gävleborgs och Norrbottens län, av UHÄ från Stockholms universitet, av länsstyrelserna från ett nittiototal kommuner, av länsstyrelsen i Älvsborgs län från Svenska kommunförbundets länsavdelning samt av länsstyrelsen i Örebro län från Örebro läns landsting. Yttrande över betänkandet har dessutom avgetts av SACO/SR-föreningen vid polishögskolan Ulriksdal.

Remissyttrandena

1 Allmänna synpunkter på utredningen.

Utvecklingstendenser

1.1. Allmänna synpunkter på utredningen

Utredningens förslag har i allmänhet fått ett positivt mottagande, även om det på olika punkter förekommer kritiska synpunkter. De allra flesta remissinstanserna framhåller att utredningen har tagit upp för polisväsendet mycket väsentliga frågor. Från flera håll understryks det angelägna i att erfarenheterna efter polisväsendets förstatligande år 1965 på sätt som skett har gjorts till föremål för en förutsättningslös utvärdering.

Till de negativa remissinstanserna hör *länsstyrelsen i Göteborgs och Bohus län*, som saknar ett samlat ställningstagande till de viktiga frågorna om polisens roll i samhället och motsätter sig att betänkandet läggs till

grund för de delar av förslagen som skulle innebära genomgripande förändringar av polisväsendet. Inte heller *polisstyrelsen i Oskarshamn* anser att betänkandet i dess helhet bör läggas till grund för en fullständig omorganisation av polisen. Vissa av förslagen kan dock enligt polisstyrelsen godtas och föranleda erforderliga förändringar.

En del remissinstanser nämner ämnen som utredningen inte har tagit upp eller behandlat alltför knapphändigt. Ofta hänvisar man därvid till att sådana brister har sin grund i direktivens innehåll.

Överåklagaren i Malmö beklagar sålunda att utredningen har saknat möjlighet att gå in på frågor om ökad resurstilldelning och fördelning av denna. *Länsåklagaren i Malmöhus län* erinrar om farhågorna i samband med förstatligandet att en central maktkoncentration av polisledningen lätt kunde leda till att polisen blev "en stat i staten". Även om dessa farhågor har visat sig överdrivna torde den starka centrala styrning av polisverksamheten som onekligen har ägt rum genom RPS ha varit ett viktigt skäl till polisutredningens tillkomst. Detta torde i sin tur ha lett till att utredningen har fått en mycket principiell och bred uppläggning, som beklagligtvis har skett på bekostnad av förslag om åtgärder för avhjälpan av mera praktiskt påtagliga brister i polisorganisationen, inte minst när det gäller polisens utredningsverksamhet. RPS tillstyrker i allt väsentligt de ändringsförslag som utredningen lägger fram men finner det beklagligt att utredningen inte har gått mera på djupet då det gäller de viktiga frågorna om polisens roll i samhället.

RRV anser att utredningens underlag hade kunna kompletteras med undersökningar om hur bl. a. åklagare, sociala myndigheter, intresseorganisationer och allmänheten ser på inriktningen av polisarbetet och dess organisation. Utredningen hade också mera bort söka fånga upp de enskilda polismännens syn på sina arbetsuppgifter och organisationen av polisarbetet. Betänkandet är en principskiss men torde enligt RRV kunna ligga som underlag för ett principbeslut även om många frågor måste utredas ytterligare. Två grundläggande frågor som enligt RRV:s mening inte har penetrerats i tillräcklig omfattning är dock hur polisens uppgifter i stort skall rättsligt regleras samt hur styrningen skall ske på samtliga nivåer inom polisväsendet.

Länsstyrelsen i Skaraborgs län finner det angeläget att polisverksamheten fortlöpande anpassas till samhällsutvecklingen i stort, särskilt med tanke på den utveckling som har skett inom exempelvis kriminal- och socialvård. Med hänsyn till de effekter, som en ändrad syn på dessa frågor har medfört för polisarbetet, hade det varit önskvärt att utredningen, även om det inte direkt har omfattats av utredningsuppdraget, i större utsträckning hade penetrerat denna problematik. Länsstyrelsen anser samtidigt att det hade varit värdefullt om förslag till mera konkreta åtgärder för att effektivisera själva polisarbetet hade lagts fram.

Enligt *polisstyrelsen i Karlskrona* är det viktigt att utforma verksamheten så att den lokala polisorganisationen får sådana personella och materiella resurser att den lokala polisverksamheten kommer att utföras effektivare och med större möjlighet till personalinsatser dygnet runt än vad som nu är fallet. Det är vidare angeläget att samarbets- och orderlinjer får enklast möjliga uppbyggnad så att de samlade resurserna snabbt kan nyttjas på effektivaste sätt utan att hindras av nu existerande kompetensrestriktioner. Beslutsprocessen bör alltså snarare förenklas än kompliceras. Polisstyrelsen anser att polisutredningen i viktiga avse-

den genom sina ställningstaganden kommit att i verkligheten avlägsna sig från direktivens anda. Liknande synpunkter på den framtida polisverksamhetens utformning från lokal synvinkel framförs från flera andra polisstyrelser.

Bland polisstyrelserna efterlyser man på sina håll mera konkreta förslag till åtgärder för att effektivisera polisarbetet. Flera polisstyrelser, bl. a. *polisstyrelsen i Skara*, anmärker att den nuvarande organisationen i allt väsentligt fungerar väl och att det är klokast om eventuella förändringar blir marginella. Att röra i en fungerande organisation utan mycket tungt vägande skäl har nämligen erfarenhetsmässigt visat sig skada organisationen, framhåller polisstyrelsen. Även *polisstyrelsen i Tidaholm* ger uttryck åt den "utredningströtthet" som återspeglas i en del polisstyrelser yttranden. Ett genomförande av förslaget i dess helhet skulle bädda för en ny utredning om några år. Vad svensk polis behöver i dagsläget torde enligt polisstyrelsen i stället vara arbetsro och stabilitet.

Polisstyrelsen i Uddevalla anser att ett grundproblem med polisorganisationen och polisverksamheten är att det saknas en av statsmakterna formulerad polispolitik, en "polisdoktrin", som klart och entydigt uttalar och förklarar vilka övergripande mål statsmakterna har för polisen och polisverksamheten. Att utreda de krav, värderingar och förväntningar som riktas mot polisen borde ha varit en huvuduppgift för utredningen för att få underlag till den polislag som det finns ett så angeläget behov av.

1.2. Utvecklingstendenser

Utredningens uttalanden om utvecklingen sedan polisens förstatligande har i huvudsak vunnit instämmande från de remissinstanser som särskilt kommenterat avsnittet. Ett mindre antal remissinstanser gör på enstaka punkter ändringar eller tillägg till utredningens framställning.

Flera polisstyrelser påpekar att vid sidan om arbetstidsförkortningen, ökningen av den reguljära utbildningen och altemneringstjänstgöringen finns andra faktorer som har minskat det faktiska personaltillskottet. Som exempel nämns de förlängda semestrarna, nya delpensionsregler och ökade möjligheter till barnledighet och ledighet för studier eller facklig verksamhet. Man menar på sina håll att dessa faktorer inte har beaktats tillräckligt vid resurstilldelningen hittills. *Polisstyrelsen i Stockholm* anser med hänvisning till sådana faktorer som nämnts nyss att personalökningarna sedan år 1965 inte inneburit någon egentlig förstärkning av organisationen. Även *länsstyrelsen i Stockholms län* kommer in på resursfrågorna. Den ökning av antalet polismanstjänster som har ägt rum efter förstatligandet — ca 16 procent enligt utredningens siffror — är enligt länsstyrelsen mycket måttlig om man tar i betraktande den mycket kraftiga ökningen av brottsligheten under samma tid. Utredningen har visserligen enligt sina direktiv inte haft att föreslå någon ökning eller minskning av polisens totala resurser. En beskrivning av de nuvarande utvecklingstendenserna blir emellertid inte rättvisande om man inte slår fast att polisens resurser, trots aktningvärda insatser för att särskilt i materielhänseende modernisera polisen, f. n. är otillräckliga för att nå ett tillfredsställande läge. Än mera tydligt pekar tendensen mot ökat förstärkningsbehov om verkligheten kommer att överensstämma med den trendframställning av brottsutvecklingen 1978—1982 som har gjorts inom justitiedepartementet. För samtliga brottsbalksbrott blir en-

ligt prognosen ökningen 18,2 procent under perioden, framhåller länsstyrelsen. — Även *länsstyrelsen i Västernorrlands län* betonar resursfrågorna som en avgörande faktor när det gäller utvecklingen inom polisområdet.

Det nuvarande statliga huvudmannaskapet för polisen ifrågasätts inte från något håll. *Jönköpings kommun* konstaterar dock att förstatligandet har inneburit ett ökat avstånd mellan polisväsendet och den samhällsutveckling och medborgerliga förankring som primärkommunerna representerar.

Länsstyrelsen i Norrbottens län anser att syftet med förstatligandet till viss del har nåtts och att polisväsendet i dag har en materiell och teknisk standard som inte skulle ha kunnat åstadkommas utan ett statligt huvudmannaskap. Genom den ändring i distriktsindelningen som skedde vid förstatligandet kom reformen emellertid att innebära att den allmänna servicen försvagades framför allt i glesbygden. Denna effekt förstärktes enligt länsstyrelsen även av det förhållandet att den tidigare organisationen delades upp i tre sektorer, polis-, åklagar- och kronofogdemyndigheter, med motsvarande ändring i distriktsindelningen för varje sektor. Länsstyrelsen anmärker vidare att RPS snabbt har växt sig stark och efter hand har fått ett allt större inflytande över polisväsendet. Däremot har länsstyrelsen, trots att den alltjämt har ansvaret för den operativa ledningen av polisverksamheten i länet, inte fått vare sig personella eller materiella resurser för att kunna leva upp till sitt ansvar. Enligt länsstyrelsen står utredningens förslag huvudsakligen i överensstämmelse med den förskjutning som har skett från central till regional eller lokal nivå. Förslagen skulle, med smärre korrigeringar, leda till att polisväsendet blir effektivare, den allmänna servicen till människorna ökar och länsstyrelsen blir i stånd att ta sitt ansvar för polisverksamheten.

SIV framhåller att var tionde invånare i Sverige numera är eller har varit utländsk medborgare. Enskilda invandrare och grupper av invandrare har i ökande utsträckning vänt sig till *SIV* med klagomål mot polisen. I en del fall har klagomålen varit omöjliga att kontrollera medan de i andra fall har visat sig vara berättigade. *SIV* ser med djupt allvar på denna utveckling och menar att den framtida polisrekryteringen och polisutbildningen måste ges en sådan inriktning att polisen varken vill eller kan missbruka sin situation. Detta är så mycket viktigare som polisen har fått allt större svårigheter att brottas med i sitt ansvarsfulla arbete. *SIV* nämner här den relativt stora illegala invandringen, det ofta komplicerade utredningsarbetet i utlänningsärendena samt människor som håller sig undan och förhindrar verkställighet av fattade beslut.

Vilhelmina kommun understryker intresset av ett klart lokalt förtroendemannainslag i polisens ledning. Särskilt i pressade situationer finns annars risk att polismakten blir en alltför sluten värld med värderingar som inte helt stämmer överens med den allmänna opinionens.

Polisstyrelsen i Borlänge saknar en beskrivning i betänkandet över den attitydförändring mot polisen och andra samhällets företrädare som har ägt rum under det senaste decenniet. Man talar om en tilltagande normlöshet. Det är möjligt att varje epok utsätter sig för en sådan självkritik. Man får dock inte bagatellisera risken för att en passiv attityd till normlösheten leder till att polisen och andra samhällsorgan som dagligen har kontakt med dessa problem till slut resignerar. Därmed blir de på ett mera djupgående sätt än vad organisatoriska brister kan medföra sämre

instrument att utföra samhällets uppdrag, varnar polisstyrelsen.

Polisstyrelsen i Avesta framhåller att samhället genomgår en ständig utveckling. Det är då inte tillfredsställande att polisverksamheten utreds med nuvarande periodicitet. För nuet och framtiden torde en permanent polisberedning som efter hand tar upp och löser frågorna vara av stor betydelse för verksamheten.

Beslutet att tillsätta 1975 års polisutredning föregicks enligt *polisstyrelsen i Linköping* av olika kritiska uttalanden om polisverksamheten och dess ledning. Polisstyrelsen finner det mot denna bakgrund tillfredsställande att utredningen har funnit att dagens poliväsende i stor utsträckning tillgodoser de krav som från olika håll ställs på polisen trots nya former av ordningsstörningar och trots en grövre och rörligare brottslighet.

Även *SACO/SR* anser att vi i dag har ett i stort sett modernt och rationellt poliväsende. Polisens grundläggande organisation är emellertid i stort sett orubbad sedan förstatligandet. Det saknas flexibilitet när det gäller polisresursernas användning utanför den centralt fastställda organisationen, vilket enligt *SACO/SR* fått till följd att polisverksamheten i vissa delar har blivit något osmidig och irrationell.

LO framhåller att samhällsutvecklingen såväl i Sverige som i andra industriländer har medfört en fortlöpande ökning av antalet brott. Vilka faktorer i samhällsutvecklingen som spelat störst roll råder delade meningar om. Enligt *LO:s* mening är det emellertid väl klarlagt att de ökade klyftorna, den tilltagande segregeringen, isoleringen, ensamheten och utslagningen samt den hårdnande konkurrensen inom olika områden är mycket viktiga orsaker till den tilltagande brottsligheten. Det är enligt *LO* viktigt att framhålla dessa orsakssamband när man diskuterar polisens organisation och uppgifter. Polisen kan alltså knappast i sig påverka den samhällsutveckling, som i sin tur innehåller många av de orsaker som leder till att brott begås. Däremot kan kanske en polis som har goda kontakter med samhälle och allmänhet, som besjålas av en social syn på brottsligheten och som bedriver en effektiv spanings- och utredningsverksamhet bidra till att mildra effekterna av brottsligheten. Den kan därmed i sin tur medverka till att människor känner en större trygghet och till att en aggressiv reaktionär utveckling bland vissa grupper försvåras. *LO* anser att den utveckling som skett inom polisen och som gjort denna till en "diversehandel" med en mängd vitt skilda uppgifter inte har främjat polisens främsta uppgift — att förebygga och bekämpa brott. Samtidigt finns en annan utveckling, att polisiära uppgifter läggs på andra organ, som också varit olycklig ur denna utgångspunkt. Det är *LO:s* uppfattning att polisens huvuduppgift, att förebygga och bekämpa brott, måste prioriteras och andra uppgifter antingen föras över till andra organ eller ges låg intern prioritet. Detta är enligt *LO* väsentligt inte minst mot bakgrund av de knappa resurser, som finns att tillgå.

TCO konstaterar att kriminalitetens omfattning och innehåll förändras en följd av samhällsutvecklingen. Det har också skett en fortlöpande ökning av antalet brott. Några av de viktigaste orsakerna till den ökade brottsligheten är den fortgående urbaniseringen och strukturomvandlingen som medför stora förändringar i samhället. Befolkningsoflyttningar kan medföra segregerade bostadsmiljöer och isolering. Den isolering som många människor hamnar i kan leda till sociala problem av skilda slag. Arbetslöshet, särskilt bland ungdomar, verkar i samma

riktning. Utvecklingen under senare år har medfört nya inslag i brottsbilden vid sidan av de traditionella brotten mot egendom och person genom att organiserad brottslighet kring bl. a. illegal spel- och klubbverksamhet, prostitution och narkotikahandel utvecklats. Den ekonomiska brottsligheten har också blivit ett allt större problem. Det är enligt TCO viktigt att framhålla dessa orsakssamband när man diskuterar polisens organisation och uppgifter. Mot bakgrund av den samhällsutveckling som innehåller många av de orsaker som leder till att brott begås måste ett rättsvårdande organ som polisen kontinuerligt vara berett att omprioritera sin verksamhet för att effektivt kunna bekämpa också nya former av kriminalitet. Polisen har en central roll inom rättsvården på så sätt att polispersonal är den yrkesgrupp som först kommer i kontakt med det stora flertalet brott samt genom att brottsutredningarna utförs inom denna organisation. I takt med samhällsförändringarna i övrigt måste därför polisens organisation, arbetsmetoder och beslutsbehörighet ständigt omprövas, framhåller TCO.

2 Allmänt om polisens uppgifter i samhället

Utredningens slutsatser i detta avsnitt har i allmänhet vunnit anslutning bland remissinstanserna.

Flera remissinstanser tar upp frågan om en närmare precisering av polisens roll i samhället och polisens huvuduppgifter. De flesta synes instämma i utredningens bedömning men det förekommer även kritiska röster.

Länsstyrelsen i Göteborgs och Bohus län är således starkt kritisk mot utredningen i detta avsnitt och kan beträffande den av utredningen omtalade rollkonflikten för den enskilde polismannen inte finna något positivt i en samhällsdebatt som har sitt ursprung i den enskilde polismannens osäkerhet. Länsstyrelsen finner det otillfredsställande att utredningen har skilt sig från problematiken genom att i huvudsak endast hänvisa till att man bör verka för att stärka allmänhetens förtroende för och tillit till polisen. Vad gäller frågorna om samverkan mellan polisverksamhet och annan samhällsverksamhet har utredningen här berört centrala frågeställningar men avstått från att dra konstruktiva slutsatser. Enligt länsstyrelsens mening hade det varit riktigare om utredningen hade sett som sin första uppgift att utreda rättsläget för polisverksamheten och därefter med utgångspunkt från en polislag systematiserat och anpassat annan lagstiftning och reglering så att de olika integrerade samhällsinsatserna bättre kunnat samordnas. Det borde t. ex. stå klart att samhällsorganens olika referensramar inte får uppfattas som motstridande målsättningar. Annars övervältras statsmakternas ovilja till konsekvent målformulering på enskilda tjänstemän och orsakar de påtalade konfliktsituationerna, menar länsstyrelsen.

Även *länsstyrelsen i Östergötlands län* anser att utredningen inte i tillräcklig omfattning har penetrerat den övergripande principdiskussionen om polisens roll i samhället. Detta borde ha skett med hänsyn till den mot polisen ofta kritiska debatten i massmedia. Länsstyrelsen, som konstaterar att direktiven inte har nämnt något härom och som är medveten om svårigheterna att göra en sådan utredning, beklagar att dessa frågor inte närmare belysts som diskussionsunderlag.

Länsstyrelsen i Västernorrlands län erinrar om att samhällsutvecklingen har medfört att polisverksamheten i många stycken omformats och fått en ändrad inriktning. Polisens roll och ställning i samhället har under en lång följd av år varit ställd under livlig debatt. Allt detta är i och för sig naturligt och önskvärt. Enligt länsstyrelsens uppfattning råder idag — både utom och inom polisorganisationen — en viss osäkerhet om vad som skall anses vara en riktig samhällelig syn på polisens roll och funktion. Det är angeläget att polisens uppgifter formuleras och kommer till uttryck på ett entydigt sätt från statsmakternas sida.

Liknande synpunkter anförs av några polisstyrelser. *Polisstyrelsen i Falun* säger sig sålunda vara positiv till att försöka precisera och avgränsa polisens roll i samhället liksom polisens ansvarsområde. *Polisstyrelsen i Gävle* anser att så länge som polisens verksamhet inte kan målbeskrivas mera entydigt och samlat än vad som har skett i betänkandet kommer den svåra arbetssituation som utredningen påtalat att bestå till men för polisverksamheten. Polisstyrelsen hoppas dock att den framtida polislagen kan vara ett hjälpmedel i strävandena att få ett mera samlat grepp över målet med polisverksamheten och var gränserna för den går. Inte heller *polisstyrelsen i Uddevalla* vill acceptera att det skulle vara omöjligt eller obehövt att försöka mera konkret ange innehållet i polisens uppgifter och att mera bestämt klarlägga polisorganisationens status och roll i samhället och dess förhållande till allmänheten, domstolarna och kommunerna. Polisstyrelsen tror att de nio polisprinciper, som sir Robert Peel formulerade på 1820-talet inför uppbyggnaden av polisväsendet i London, alltså skulle kunna tjäna till viss ledning i sammanhanget.

Från många synpunkter skulle det enligt *länsstyrelsen i Örebro län* vara bra med en precisering och avgränsning av polisens roll i samhället. Svårigheterna att utstaka gränser för polisens ansvarsområde är dock som utredningen framhåller så stora att detta knappast låter sig göras. Man får i stället sträva efter att polisen får en sådan förankring i samhället att förutsättningar skapas för en fortlöpande anpassning av polisverksamheten till förändringar i samhällsbilden. En ökad och bredare kontakt med allmänheten, kommunala organ och olika intresseorganisationer utgör enligt länsstyrelsen den bästa vägen att uppnå detta mål. Även *länsstyrelsen i Uppsala län* instämmer i utredningens synpunkter om svårigheterna att i detalj konkretisera polisens huvuduppgifter.

Polisstyrelsen i Kungsbacka anknyter till utredningens påpekande att det inom polisen kan råda osäkerhet såväl om målen för polisens verksamhet som om medlen och metoderna. Detta torde enligt polisstyrelsen inte vara något egenartat för polisens verksamhet utan gäller säkert även inom andra samhällsområden. De förändringar av värderingarna som sker bidrar till att öka denna osäkerhet. Utredningen menar att debatten om polisen och polisens roll får anses som något positivt, eftersom den bidrar till att polisrollen fortlöpande utvecklas under inverkan av samhällsutvecklingen. Detta kan — menar polisstyrelsen — vara riktigt under förutsättning att kritiken är konstruktiv och kan användas som grund för utveckling och förändring. Så är i dag inte alltid fallet. Åtminstone för den enskilde polismannen kan kritiken upplevas som osaklig och negativ. Polisen får stå till svars för beslut vilka fattas av andra myndigheter och där polisen endast är ett verkställande organ. Faran måste då finnas att polisen som grupp sluter sig för att skydda sig. En

sådan utveckling kan konservera arbetssätt, metoder och värderingar och spoliera den kontakt med allmänheten som eftersträvas av utredningen. En möjlighet att förhindra en sådan utveckling är att precisera målen för polisens verksamhet. Även om en sådan precisering endast kan ske i allmänna ordalag har den dock ett värde för polismannen genom det stöd den ger för hans handlande. Ansvar för en sådan precisering åvilar samhällets politiska organ. En möjlighet till klarläggande av polisens roll är också ökat inflytande av förtroendevalda i polisstyrelsen. En sådan instans där principfrågor och inriktning kan diskuteras skulle ge den lokala polisen ökat stöd i sitt arbete, framhåller polisstyrelsen.

Flera remissinstanser kommenterar utredningens indelning av de olika polisuppgifterna. Inte sällan kommer remissinstanserna därvid in även på frågor om den inbördes rangordningen mellan polisuppgifterna, möjligheterna att sätta in polisverksamheten i ett större samhälleligt sammanhang och vikten av information till allmänheten om polisens olika uppgifter.

RPS, som delar utredningens uppfattning om de olika uppgifterna i polisarbetet, framhåller att upprätthållandet av allmän ordning och säkerhet är polisens huvuduppgift. Det behov av samarbete som gör sig gällande på olika områden får sålunda enligt RPS inte medföra att huvuduppgiften kommer att spela en underordnad roll.

Länsstyrelsen i Kronobergs län godtar den av utredningen gjorda indelningen av polisens olika uppgifter i brottsförebyggande, övervaknings-, utrednings- och serviceverksamhet men anser att vissa invändningar kan göras häremot. Bland annat och särskilt torde kunna hävdas att den brottsförebyggande verksamheten bör vara ett övergripande mål för samtliga polisuppgifter och således inte enbart jämföras med dessa. Den föreslagna indelningen är dessutom inte helt organisationsanknuten, vilket kan leda till vissa problem. Länsstyrelsens synpunkter ansluter i dessa hänseenden till polisstyrelsens i Växjö yttrande, som särskilt pekar på att gränsdragningen inte är skarp. Särskilt vill polisstyrelsen peka på de, tyvärr svårsmåttbara, brottsförebyggande effekter som den preventiva övervakningen uppnår och som även uppnås genom en effektiv utredningsverksamhet med snabb lagföring, hög upplklaringsprocent etc.

Polisstyrelsen i Stockholm anmärker att 2 § polisinstruktionen indelar polisverksamheten i preventiv, repressiv och hjälpande verksamhet. Denna indelning i stort finns det enligt polisstyrelsen inte anledning att ändra, men vissa förskjutningar i tyngdpunkten mellan verksamhetsformerna kan bli nödvändiga. Utredningen framhåller att polisen för att fullgöra sina uppgifter i samhället är beroende av samspel med och stöd från andra samhällsorgan. Självfallet kan svårigheter uppstå i samarbetet mellan polis och andra myndigheter eller organ. Svårigheterna kan dock delvis förebyggas om polisens roll i samhället och polisens ansvarsområde mer noggrant definieras och avgränsas, framhåller polisstyrelsen.

Polisstyrelsen i Göteborg instämmer i stort i utredningens beskrivning av polisens nuvarande uppgifter och dess komplexa natur men har invändningar mot utredningens påstående att det skulle föreligga ett uttalat motsatsförhållande mellan den hjälpande och den repressiva polisverksamheten, vilket hos den enskilde polismannen skulle leda till

en rollkonflikt. Man torde i stället kunna se saken så att polisens olika verksamhetsgrenar eller verksamhetsarter inte är så starkt avgränsade utan tvärtom i stor utsträckning involverade med varandra. Så är t. ex. polisens hjälpande verksamhet gentemot en genom brott skadad person omfattande och i tiden många gånger omedelbart förbunden med repressiva åtgärder mot en eller flera misstänkta gärningsmän. Kritik mot polisen, som framförs genom skilda massmedia, förefaller många gånger i sak mer avse lagstiftningen på ett visst område än polisens tillämpning av ifrågavarande lagstiftning. Denna i allt väsentligt oberättigade kritik och det förhållandet att polisverksamheten bör omfattas av allmänhetens förtroende tar utredningen till intäkt för påståendet att de politiskt ansvariga organen bör svara för den övergripande styrningen av polisverksamheten. Polisstyrelsen har i och för sig intet att invända mot detta men konstaterar samtidigt att de enskilda myndigheterna liksom den enskilde tjänstemannen traditionellt handlar helt fristående under eget ansvar vid myndighetsutövning i Sverige. Denna rättsliga tradition är sedan gammalt fast förankrad även i polisverksamheten som bl. a. innehåller den kraftigaste myndighetsutövningen, dvs. frihetsberövande åtgärder mot enskild person.

Enligt *polisstyrelsen i Nyköping* är det inte föråldrat att se polisen som företrädare för samhällsmakten så länge polisens uppgift att ingripa mot lagbrott består. Polisens repressiva roll får inte i något sammanhang undanskymmas, då detta skulle sätta rättssäkerheten i fara. Liknande synpunkter framförs av *polisstyrelsen i Eskilstuna*, som anser att det är av största vikt att statsmakterna klart och entydigt uttalar att polisens roll främst är av brottsförhindrande och brottsupplärande karaktär. Med andra ord bör polisens preventiva och repressiva roll inte nedtonas till förmån för polisens sociala funktion i enlighet med utredningens synsätt.

Ett något annorlunda synsätt redovisar *polisstyrelsen i Huddinge*. Med hänsyn till den snabba utveckling som sker inom skilda samhällsområden är det enligt polisstyrelsen ogörligt att i detalj konkretisera polisens huvuduppgifter. Uppenbart är väl dock att polisens hjälpande funktion måste framhållas i högre grad än som hittills skett. Den hjälpande funktionen — som i sig spänner över ett vitt fält — redovisas nämligen sällan på ett sådant sätt, att den kommer till allmänhetens kännedom. Den repressiva funktionen kommer dock helt naturligt att även framledas framstå såsom en av polisens huvuduppgifter, menar även denna polisstyrelse. Utredningens förslag att samhället aktivt informerar allmänheten om polisens roll härvidlag framstår som särskilt positivt. Ständigt återkommande obefogad kritik kan endast medföra en ökande passivisering av polisverksamheten i aktuellt hänseende. Även andra polisstyrelser, bl. a. *polisstyrelsen i Enköping*, anför liknande synpunkter på förhållandet mellan polisens hjälpande och repressiva funktioner och på behovet av information från samhällets sida om polisens roll.

Samhällsutvecklingen har enligt *polisstyrelsen i Täby* — som i likhet med flera andra remissinstanser även hänvisar till resursknapphetens inverkan — bl. a. medfört ett i många stycken avsevärt kärvare klimat för polisen att arbeta i. Den alltmer organiserade och grova brottsligheten samt de typer av ordningssörningar som nu förekommer i större skala än förr har tvingat polisen att anpassa sina verksamhetsformer till denna samhällsutveckling så att man ibland måste arbeta i större grupper. För

att i dessa och andra situationer kunna lösa sin i författning föreskrivna uppgift tvingas polisen att i sista hand bruka våld. Ett alltför ofta osakligt återgivande i massmedia av orsakerna till polisens våldsanvändning i dylika situationer motverkar dessvärre förtroendet för polisen hos den okritiske och godtrogne läsaren. Polisen måste dock enligt polisstyrelsen få hjälp från olika håll med en mera saklig och opartisk information om polisens arbete än som för närvarande förekommer.

En väsentlig faktor då det gäller allmänhetens förtroende för och tilltro till polisen är enligt *Vilhelmina kommun* engagemanget i det enskilda ärendet. Om människor upplever att deras ärende behandlas slentrianmässigt och utan större arbetsinsats påverkar detta i hög grad allmänhetens förtroende för polisen. Det kan i och för sig vara en riktig avvägning att begränsa insatserna beträffande relativa småsaker till förmån för den stora tunga brottsligheten. Men då måste man samtidigt väga in konsekvenserna beträffande allmänhetens förtroende. För de allra flesta är det förmågan att klara småärendena som bildar grunden för den personliga erfarenheten av polisens förutsättningar och kunnande.

Föreningen Sveriges polischefer framhåller inledningsvis att svensk polis redan i dag omfattas med förtroende från allmänhetens sida. Denna helhetsbild kan ej förändras genom onyanserade och osakliga angrepp mot polisen som yrkeskår från viss storstadspress eller medvetet misstänkliggörande av polisverksamheten i dess helhet från vissa politiska ytterlighetsriktningar. Visst riktas kritik mot polisen också från annat håll. Ofta grundar sig denna kritik dock ytterst på det faktum att polisen understundom har att verkställa mer eller mindre impopulära politiskt fattade beslut i de mest skilda frågor. Polisen måste vidare med iakttagande av gällande lagar och författningar utöva tvång mot enskild person. Polisens resurser är även otillräckliga för att fullgöra alla de arbetsuppgifter som ålagts av statsmakterna. Dessa förhållanden kan endast delvis lösas inom ramen för sådana överväganden som tar sikte på polisens organisation. De direktiv 1975 års polisutredning erhållit ger sålunda ej tillfälle till erforderlig analys av polisens roll i förhållande till samhället i övrigt. Föreningen vill i detta sammanhang framhålla att svensk polis under lång tid varit föremål för ett flertal organisationsförändringar och mer eller mindre ändamålsenliga förslag till ändrad organisation. Detta har av naturliga skäl ej varit enbart negativt för polisverksamheten men har samtidigt medfört att organisationen i polisdistrikten till viss del aldrig getts någon möjlighet att "sätta sig". Svårigheten att analysera och utvärdera vissa verksamhetsformer efter kort tid har också varit uppenbar samtidigt som en allt för stor del av arbetstiden i polisdistrikten har måst användas till interna utredningsarbeten.

Det är enligt *SACO/SR* väsentligt att polisens integrerade roll i rätts-samhället förstärks, så att polisen uppfattas som en av de samhällslänkar som garanterar medborgarna trygghet. Polisens hjälpande funktion bör därför, såsom utredningen framhållit, framhävas i högre grad än som hittills skett. Den repressiva funktionen kommer likväl helt naturligt att framstå som en av polisens viktigaste uppgifter. Denna verksamhet skall polisen inte dra sig för att utföra, trots kanske starka påtryckningar från opinionsbildande organ vid sidan av regering och riksdag. Polisen har erhållit samhällets uppdrag att utföra de repressiva uppgifter som erfordras. Dessa uppgifter kan eller bör inga andra samhällsorgan ta på

sig. Aktiva informationsinsatser bör klarlägga denna polisens roll i samhället.

Svenska polisförbundet ser polisverksamheten som ett av det moderna samhällets olika uttrycksmedel för att främja folkets rättvisa, trygghet och välfärd. Större delen av samhällets utbud för trygghetsskapande verksamhet finns inom den kommunala sektorn. Dessa funktioner synes samfundera på ett någorlunda tillfredsställande sätt. Åtminstone räknar man med varandra i den egna planeringen. Däremot avskärmas polisen i viss utsträckning från att samfundera med de kommunala funktionerna på grund av sin ställning som statlig myndighet. Även ett begränsat intresse för samverkan med polisen ökar riskerna för isolering av polisfunktionen. Polisförbundet ifrågasätter inte det nödvändiga i förstatligandet. En rekommunalisering skulle innebära ett raserande av mycket som är den nödvändiga styrkan i dagens polisverksamhet. Behovet av att vidta åtgärder för att koppla polisverksamheten hårdare samman med övriga samhällsaktiviteter inom främst den kommunala sektorn kvarstår dock enligt förbundet som oförminskat nödvändigt. Att hänskjuta detta till mer eller mindre frivilliga åtaganden, där sådant intresse finns, innebär säkerligen att stora delar av polisverksamheten ställs utanför en integrering med andra funktioner med likartade mål. Även inom polisverksamheten kan intresset för samverkan vara begränsat inom vissa sektorer. Övertygande skäl talar därför enligt förbundet för att man även ger samverkan en organisatorisk plattform. En förstärkning av förtroendemännainflytandet via polisstyrelsen kan vara en del i detta arbete. Då det gäller indelningen av polisens olika funktioner framhåller polisförbundet att en organisatorisk funktionsindelning enligt traditionell modell innebär vissa risker. Vid en ökande arbetsanhopning och bestående personalbrist måste man nämligen se de i verksamheten ingående komponenterna som en totalresurs. Detta utesluter inte att man även i framtiden kommer att ha olika enheter för skiftande behov, men integrering av de olika funktionerna i en totalresurs blir enligt förbundet ett bestående väsentligt behov.

Enligt *Sveriges socialdemokratiska kvinnoförbund* är det i dagens situation viktigt att polisinsatserna på ett helt annat sätt än tidigare sätts in för att bekämpa den ekonomiska brottsligheten med hjälp av specialanlitade experter, att kampen mot narkotikalangningen, inte minst i större skala, fortsätter och intensifieras och att stora insatser görs för den brottsförebyggande verksamheten. Dessa uppgifter kräver, inte minst vad den sista punkten beträffar, insatser långt utanför polisens egna led. Folkkrörelser och samhälleliga informationsorgan bör kunna överta en hel del av polisens hittillsvarande uppgifter. Den utredande verksamheten måste bli en av polisens huvuduppgifter. Detta medför prioriteringar. Organiserad och ekonomisk brottslighet, narkotikabrott, vålds- och sedlighetsbrott liksom grova stölder bör bli huvuduppgiften. Mindre allvarliga brott bör få stå tillbaka. Förbundet hävdar också att åklagarsidan måste få de medel som möjliggör en helt annan koncentration på den ekonomiska brottsligheten än som nu är möjlig. Vid sidan av dessa utredningsuppgifter bör enligt förbundet ökad satsning ske på kvarterstopoliser. Allmänhetens förtroende för polisen och känsla av trygghet för den egna säkerheten kan främst ökas genom direktkontakt med polismannen i det egna bostadsområdet, liksom vissheten om att polisen har sådana resurser till sitt förfogande att dagens svåra brottslighet på det ekonomiska fältet verkligen blir beivrad.

Från kommunernas sida tar man särskilt upp förhållandet polisen — socialvården. *Västerås kommun* framhåller att polisens och socialvårdens arbetsområden i vissa avseenden ligger nära varandra och delvis berör samma människor. Ingen annan myndighet förmedlar till socialvården uppgifter om enskilda människor i behov av samhällsåtgärder i större utsträckning än polisen. Polisens repressiva funktion i samhället kan sägas dominera bilden hos allmänheten, men som utredningen framhåller har man också en hjälpende funktion. De båda rollerna kan vara svåra att förena, ett dilemma som även socialvården känner till från motsatt utgångspunkt. Uppfattningarna kan variera om den rätta avvägningen mellan de båda funktionerna hos såväl polisen som socialvården och leda till vissa spänningar i samarbetet. Utredningen har uppmärksammat detta förhållande och vill närmare precisera polisens roll. Arbetsfördelningen mellan polisen och socialvården är i stort sett klar, men i vissa situationer kan det råda tvekan om vem som är närmast ansvarig. Det kan röra sig om t. ex. psykiskt sjuka, alkohelpåverkade och barn under 15 år, som gjort sig skyldiga till brott. Enligt kommunens mening vore det olyckligt om utredningens önskemål här skulle leda till en detaljreglering av verksamheten. Det förekommer i gränsområdet mellan socialvård och polis åtskilliga situationer där ett samarbete inte får hindras av rigorösa bestämmelser om kompetens och ansvar.

Liknande synpunkter framför bl. a. *Eskilstuna kommun*.

Socialstyrelsen uttalar i detta sammanhang att samverkansproblemen hitintills inte har kunnat lösas på ett tillfredsställande sätt. Utredningen anger att ett sätt att angripa problemet skulle vara att försöka precisera och avgränsa polisens roll och ansvarsområde. Av de erfarenheter som gjorts i kommunerna synes inte samverkansproblemen kunna lösas genom att man starkt avgränsar respektive myndighets ansvarsområde. I stället bör man enligt socialstyrelsen angripa problemet genom information och utbildning inom vissa gemensamma områden och en utökad bättre kontakt med beslutsfunktionen hos de kommunala politikerna. Därigenom skulle man förhoppningsvis kunna uppnå en från båda sidor förändrad attityd till varandra.

Även bland polisstyrelserna har polisens förhållande till socialvården rönt särskilt intresse.

Polisstyrelsen i Fagersta framhåller att polisarbetet varken kan eller får ställas vid sidan av övriga funktioner i samhället. Särskilt samarbetet med socialvården måste utvidgas betydligt. Detsamma gäller förhållandet med skolan och de organ som sysslar med fritidsverksamhet. Ett utvidgat samarbete på dessa områden skulle förhoppningsvis leda till att polisarbetet kom att omfattas med större förtroende från medborgarnas sida.

Polisstyrelsen i Täby efterlyser från andra myndigheters sida en större vilja att acceptera den insyn i polisverksamheten som generellt erbjuds. Att relationerna med t. ex. de sociala myndigheterna är mycket goda på ledningsplanet myndigheterna emellan bl. a. i fråga om de administrativa rutinerna torde ha sin förklaring främst däri att chefstjänstemännens uppfattningar om den egna myndighetens mål väsentligen sammanfaller i gemensamma frågor. Däremot överensstämmer långt ifrån alltid uppfattningarna hos de "på fältet" arbetande tjänstemännen om vilka medel som bör tillämpas för att uppnå det för myndigheten föreskrivna målet. Den ömsesidiga misstro som på åtskilliga platser i landet växt fram hos

många tjänstemän inom polisen och socialvården förvärras av det bristande informationsutbyte som ofta föreligger. Polismannen tycker sig lämna information till socialarbetaren utan att få någon information tillbaka. Socialarbetaren vill inte lämna information av fruktan för att denna skall användas av polismannen på ett sätt som skadar socialarbetarens förtroende hos objektet för hans insatser. Polisstyrelsen ser som en ytterst angelägen uppgift att gemensamma ansträngningar leder fram till förbättrade samarbetsformer i dessa hänseenden. Det är polisstyrelsens förhoppning att den nya sociallagstiftningen erbjuder möjligheter här till, bl. a. genom att redan under utbildningstiden elever inom dessa yrkesområden erhåller insikt i varandras framtida verksamhet.

Det är enligt *polisstyrelsen i Enköping* givetvis önskvärt att samverka mellan polisen och andra samhällsorgan, främst då social- och kriminalvård, byggs ut. En väg att gå vore en ömsesidig praktikantutbildning. Praktikantutbildning inom socialvården för polismän föreslås av utredningen ingå som ett moment i alterneringstjänstgöringen på ordningsavdelningen. På motsvarande sätt borde viss praktikantutbildning för polismän kunna ske inom kriminalvården. Praktikarbete inom polisväsendet för social- och kriminalvårdstjänstemän torde enklast kunna genomföras genom att tillämpa alterneringstjänstgöringsprogrammet i lämpliga delar.

I Göteborgs polisdistrikt förekommer enligt *polisstyrelsen i Göteborg* på olika sätt ett gott samarbete såväl med kriminalvården som med socialvården. En faktor av betydelse i detta sammanhang utgör det förhållandet att såväl allmänt häkte som social jourbyrå finns inrymda i polishusets lokaler. Socialvårdens fältarbete borde emellertid enligt polisstyrelsens uppfattning kraftigt kunna förstärkas genom ökat antal s. k. fältassistenter. Detta skulle kunna få brottsförebyggande effekter och en positiv inverkan såväl på den enskildes vårdsituation som på den allmänna ordningen och säkerheten på allmän plats, där polisingripanden endast kan ge temporära effekter.

Frågan om samverkan mellan polisen och socialvården tas upp även av LO. Främst har diskussionen gällt s. k. sampatrullering mellan polis och fältassistenter. På grund av den rollkonflikt som har befarats uppstå har många inom socialvården inte velat ställa upp på denna form av samverkan. Den nya socialtjänstlagen, som nu lagts på riksdagens bord, torde enligt LO innebära en förstärkning av denna rollskillnad, eftersom socialvårdens servicefunktion betonas än mer och dess tvångsmedel i huvudsak rensas ut och förs över till andra samhällsorgan. Detta förhållande har inte beaktats i utredningen. LO anser att den positiva inställning till olika former av samverkan som utredningen redovisar och som LO i princip delar inte bör leda till några konkreta åtgärder förrän frågan setts över och socialvårdens (socialtjänstens) nya roll beaktats. Polisens skyldighet att informera socialvården om sådant som är av vikt för denna skall naturligtvis kvarstå, framhåller LO.

3 De olika polisfunktionerna

3.1 Den brottsförebyggande verksamheten

Utredningens överväganden och förslag i denna del har över lag fått ett positivt mottagande.

Åtskilliga remissinstanser framhåller att all polisverksamhet ytterst syftar till att förebygga brott men att de grundläggande brottsförebyggande insatserna främst ankommer på andra samhällsorgan.

Polisstyrelsen i Göteborg pekar på den reguljära övervaknings- och utredningsverksamhetens brottsförebyggande inslag. Risker för upptäckt och uppläringsprocenten är två sådana inslag som verkar starkt brottsförebyggande. Det är därför angeläget med samarbete mellan den brottsförebyggande enheten och ordnings- och kriminalavdelningen inom distriktet, anser polisstyrelsen. *Polisstyrelsen i Stockholm* konstaterar att den brottsförebyggande verksamheten inte är någon ny företeelse utan att nyheten främst består i att verksamheten målinriktas.

Länsstyrelsen i Stockholms län ställer frågan varför man inte i större utsträckning har kunant vinna radions och framför allt televisionens förståelse för ökad information i massmedia i brottsförebyggande syfte. Även *polisstyrelsen i Karlshamn* pekar på televisionens möjligheter att göra en brottsförebyggande insats.

Länsstyrelsen i Göteborgs och Bohus län anser att det skulle ha varit värdefullt med en definition av hindrande resp. förebyggande verksamhet. En sådan gränsdragning ter sig enligt länsstyrelsen angelägen också för att klargöra vad som skall ankomma på polisen och andra myndigheter vad gäller t. ex. samhällets normbildning. Även förhållandet mellan polisen och brottsförebyggande rådet (BRÅ) borde granskas förutslättningslöst, menar länsstyrelsen.

Länsstyrelsen i Norrbottens län understryker att det brottsförebyggande arbetet kräver en samverkan över de olika sektorsgränserna i samhället. Länsstyrelsen finner det naturligt att den brottsförebyggande verksamheten blir en angelägenhet på länsnivå med samarbete mellan myndigheter, organisationer och massmedia under landshövdingens ledning, medan länspolischefen bör lägga upp samarbetsplaner med skolor och sociala myndigheter.

Länsstyrelsen i Skaraborgs län anser att — jämsides med de brottsförebyggande effekter, som ligger i upplärning av brott och i allmän övervakning — den brottsförebyggande verksamheten bör få fortsätta som hittills men med en ytterligare konkretiserad målinriktning. Polisens verksamhet på detta område måste också i större utsträckning samordnas med och kompletteras av insatser från såväl andra samhällsorgans sida som från exempelvis penninginrättningar och försäkringsbolag.

Polisstyrelsen i Uddevalla understryker att polisen inte får bli en ersättning för föräldrar, skola, kyrka, samfund, föreningar och folkrörelser då det gäller normbildningen.

SACO/SR anmärker att den brottsförebyggande verksamheten i dag i stor utsträckning har blivit till vad utövaren har gjort den till. Innehållet i den brottsförebyggande verksamheten måste därför konkretiseras och avgränsas genom polisberedningens försorg.

Även *LO* vänder sig mot en alltför vid tolkning av polisens brottsförebyggande verksamhet. Insatserna från polisens sida bör koncentreras till sådant som kan bedömas ha en mera direkt inverkan på brottsbekämpningen medan allmän informations-, service- och PR-verksamhet bör överlämnas till andra samhällsorgan och till folkrörelser eller ges en mera undanskymd plats i polisens arbete.

Bland kommunerna är man över lag positivt inställd till en utökning

och permanentning av den brottsförebyggande verksamheten. Man pekar bl. a. på att polisens deltagande i skolundervisningen och i fritidsgårdsverksamheten leder till en levande kontakt mellan polisen och ungdomen som är ägnad att undanröja ömsesidiga missuppfattningar. Man nämner också samarbetet mellan kvarterspoliser och fältassistenter som betydelsefullt för att bearbeta gängbildning och hjälpa ungdomar i riskzonen.

Bland remissinstanserna råder enighet om att polisens medverkan i skolans undervisning i lag och rätt samt i trafikkunskap även i fortsättningen bör ske med skolan som huvudman och att huvudmannaskapet för fritidsverksamheten är en kommunal angelägenhet.

En så gott som allmän uppfattning bland framför allt länsstyrelserna och polisstyrelserna är att en utbyggnad av den brottsförebyggande verksamheten inte bör ske på bekostnad av annan polisverksamhet. Bl. a. framhålls från små och medelstora distrikt att man har fått ta i anspråk personal från andra verksamhetsområden, varigenom exempelvis brottsspaningen och utredningsverksamheten har eftersatts med en sjunkande uppklaringsprocent som följd. Man framhåller även att det har varit svårt att få frivillig lämplig personal till den brottsförebyggande verksamheten, beroende dels på verksamhetens provisoriska karaktär, dels på lönefrågor.

Enstaka polisstyrelser anser att den brottsförebyggande verksamheten är något övervärderad och på ett olyckligt sätt har dragit personal från annan verksamhet. *Polisstyrelsen i Piteå* framhåller sålunda att polisens verksamhet i stor utsträckning styrs utifrån allmänhetens krav om polisinsatser för akuta händelser. Genom den mångfald av "specialområden" som polisen sönderdelas i blir det tyvärr så att inget område fungerar i tänkt omfattning. Polisstyrelsen anser att det största brottsförebyggandet fortfarande ligger i att brotten upptäcks och beivras.

Den brottsförebyggande verksamheten bör enligt *polisstyrelsen i Uddevalla* hellre ges beteckningen PR-verksamhet och personalen organisatoriskt knytas till polischefen och dennes lednings- och samordningsorgan.

Då det gäller den praktiska utformningen av den brottsförebyggande verksamheten uttalar sig flera remissinstanser till förmån för en förskjutning från det till målsägandegrupperna riktade egenskyddet mot brott till en uppsökande verksamhet gentemot ungdomar i brottsbenägna miljöer och andra som så att säga befinner sig inom riskzonen. Några polisstyrelser och kommuner redovisar härvidlag positiva erfarenheter från särskilda projekt med samarbete på det lokala planet. Några polisstyrelser påpekar i samband härmed att det knappast är de välanpassade ungdomar som är verksamma inom föreningslivet som en sådan satsning bör inriktas på.

Bl. a. *polisstyrelsen i Lund* pekar på behovet av att förankra den brottsförebyggande verksamheten i den egentliga polisverksamheten. Personalen på den brottsförebyggande enheten bör därför bytas ut med lämpliga tidsintervaller. *Polisstyrelsen i Sandviken* pekar på risken för att övrig personal tappar intresset för hithörande frågor samtidigt som specialisterna fjärras från övrig polisverksamhet. Dessa tendenser kan motverkas genom att övriga befattningshavare ibland får tjänstgöra på den brottsförebyggande enheten.

Flera polisstyrelser betonar vikten av att de polismän som deltar i

brottsförebyggande verksamhet uppfattas och handlar som företrädare för polisväsendet. En del polisstyrelser anser att personalen där så är lämpligt bör uppträda i uniform, vilket sägs leda till att allmänhetens kontakter med uniformerad polis avdramatiseras.

Några polisstyrelser är skeptiska till de praktiska möjligheterna främst i mindre distrikt att genomföra tanken på att polismän i tjänsten deltar i ungdomsverksamheten i olika föreningar och på ungdomsgårdar.

Bl. a. *länsstyrelsen i Värmlands län* finner det naturligt att kvarterspolisverksamheten får en nära anknytning till den brottsförebyggande verksamheten.

Polisstyrelsen i Borlänge ser informationen om egenskyddet som positivt för polisen mest när det gäller relationerna till allmänheten. Arbetet bör fortsätta men bättre effekter bör kunna nås genom en tidigare väckt idé om generella normer för inbrottssäkerhet i hus.

Svenska polisförbundet anser att den tidigare försöksverksamheten har lidit brist på förankring inom övrig polisverksamhet och att en intern attitydförändring är nödvändig. Uppbyggnaden av särskilda brottsförebyggande enheter måste enligt förbundet ske genom utökade personalresurser. Verksamheten bör permanentas och bör i allt väsentligt tjäna på att inordnas i en egen enhet vid sidan om övriga operativa enheter. Det förefaller naturligt att områdesövervakningen integreras med den brottsförebyggande verksamheten. Förbundet anser vidare att intern och extern information bör sammanföras under den brottsförebyggande enheten. Den brottsförebyggande verksamheten bör enligt förbundet inriktas på grundläggande brottsförebyggande insatser och inte som f. n. på egenskydd mot brott. Polisen bör även få medverka vid planeringen av nya bostadsområden.

3.2 Övervakningsverksamheten

Utredningens synpunkter i fråga om övervakningsverksamheten har i allmänhet fått ett positivt mottagande.

Bland länsstyrelserna understryks allmänt att medborgarna torde uppleva övervakningsverksamheten som den viktigaste delen av polisverksamheten samtidigt som den är den mest resurskrävande. En väl fungerande övervakningsverksamhet med god utryckningsberedskap dygnet runt bidrar enligt *länsstyrelsen i Skaraborgs län* väsentligt till att förstärka allmänhetens förtroende för polisen. En ökad områdesövervakning och fotpatrullering kan dock endast ske på bekostnad av utryckningsverksamheten och trafikövervakningen, framhåller bl. a. *länsstyrelsen i Uppsala län*.

Länsstyrelsen i Örebro län framhåller att allmänhetens krav på en hög utryckningsberedskap har medfört att fotpatrulleringen eftersatts. Med de radiotekniska hjälpmedel som idag finns bör det emellertid vara möjligt för polismännen att i större utsträckning lämna polisbilarna. En utökad fotpatrullering innebär många fördelar. Polisen får bättre kontakt med allmänheten. Människorna känner sig tryggare. Utredningen pekar på vikten av att polisverksamheten anpassas till lokala förhållanden. Länsstyrelsen delar denna uppfattning. Det är också angeläget att man i större utsträckning än hittills prövar nya arbetsformer lokalt. Det får inte bli så att man under åberopande av resursbrist eller av slentrian fortsätter all övervakningsverksamhet i gamla arbetsformer. Det torde

vara lämpligt att t. ex. pröva med kvarterspolis eller områdespolis i de centrala delarna av tätorterna, där ofta ordningsproblemen är störst.

Även *länsstyrelserna i Gävleborgs, Kopparbergs, Östergötlands och Stockholms län* understryker värdet av fotpatrullering. Sistnämnda länsstyrelse ifrågasätter om ett så starkt betonande av utryckningsresursernas prioriterande som skett är befogat. Kritik har ofta framförts från allmänheten att fotpatrullerande polis i alltför liten omfattning förekommer, vilket får till följd en bristande naturlig kontakt mellan polis och allmänhet. Den nuvarande prioriteringen av utryckningsverksamheten måste vägas mot detta förhållande. Länsstyrelsen antar att de vidgade uppgifter som de lokala polisstyrelserna avses få kommer att främja en lämplig utökning av fotpatrulleringen där sådan anses vara av betydelse. I anslutning till frågan om ökad fotpatrullering anser länsstyrelsen att frågan om en effektiv arbetsledning bör uppmärksammas. Polisväsendet har under åren efter förstatligandet tilldelats tekniska hjälpmedel i stor omfattning och olika rutiner har med maskinella hjälpmedel förenklats. Arbetstiden för personalen har förkortats. Frågor avseende personalens skydd och säkerhet har i allt större omfattning kommit i förgrunden. Detta är självklart en positiv utveckling. Samtidigt har den yttre arbetsmiljön i stor omfattning försämrats och kraven på polispersonal i yttre tjänst i många delar ökat. Dessa faktorer ställer ökade krav på den arbetsledande funktionen. Denna måste i större utsträckning än tidigare beaktas. För att effektivt utnyttja resurserna måste polisbefäl i direkt arbetsledande funktioner många gånger meddela beslut eller ge order som inte i alla delar gillas av underställd personal. Detta kräver en stabilitet i den arbetsledande funktionen som på många håll saknas.

De flesta polisstyrelserna delar utredningens grundsyn bl. a. i fråga om fotpatrulleringens fördelar men utgår från att en ökad insats härvidlag kommer att kräva betydligt större resurser. Man pekar på att bl. a. arbetstidsförkortningen har lett till att resurserna har minskat och att man härigenom har tvingats att använda arbetsmetoder som man vet försvårar kontakten med allmänheten. Flera polisstyrelser anser det utsiktslöst att diskutera förbättringar om inte en utökning av antalet polismän i yttre tjänst får tas med i bilden.

Polisstyrelsen i Täby framhåller att fotpatrullering givetvis även från polisiär synpunkt är en angelägen uppgift som ett led i en förbättrad samhällskontakt. Utryckningsberedskapen ställer dock sådana krav på de polisiära resurserna att endast ringa utrymme finns för patrullering till fots. Något tillspetsat kan förhållandet uttryckas så att allmänheten har att välja mellan omedelbara polisinsatser i ett akut läge, t. ex. ett lägenhetsbråk eller ett pågående inbrott, och att ha en patrullerande polisman i sin närhet "för syns skull". Liknande synpunkter framförs av *polisstyrelserna i Trelleborg, Huddinge och Örebro*.

Polisens närkontakt med allmänheten håller enligt *polisstyrelsen i Kristianstad* på att försvinna. En utökad fotpatrullering är otvivelaktigt ägnad att förbättra denna kontakt. Polisstyrelsen vill emellertid peka på att fotpatrullering är svårare att genomföra nu än tidigare. Detta beror bl. a. på en attitydförändring hos samhället där våldstendenser utgör ett markant inslag. Följden har blivit att fotpatrullering många gånger måste bedrivas som dubbelpatrull och att polismännen inte vågar lämna bilen för fotpatrullering, eftersom bilen kan skadas.

Sambandet mellan en god utryckningsberedskap och möjligheterna

till fotpatrullering påvisas av bl. a. polisstyrelserna i storstadsområdena. *Polisstyrelsen i Stockholm* påpekar sålunda att kritik i den allmänna debatten har framförts mot att fotpatrullerande polis förekommer i alltför liten omfattning, vilket leder till försämrad kontakt mellan polis och allmänhet. Detta läge är en följd av bristen på resurser. I ett polisdistrikt måste allmänhetens krav på snabba insatser tillgodoses och utryckningsverksamheten fungera under dygnets alla timmar. Behovet av fotpatrullering kan då mindre tillgodoses, framhåller polisstyrelsen.

Den verksamhet som enligt *polisstyrelsen i Göteborg* i första hand kräver sin tribut av de personella resurserna är utryckningsverksamheten, där beredskapen av kända skäl måste ligga på en förhållandevis hög nivå. I vart fall i storstäderna är allmänhetens krav på snabba insatser stort. Mängden av uppdrag och stundom långa transportsträckor — mätta efter tätortsförhållanden — gör därför att verksamheten måste prioriteras. Återstående resurser fördelas på övriga delområden inom övervakningsverksamheten. Det delområde som därvid sist blir tillgodosett eller med andra ord kan tilldelas de kvarvarande personalresurserna inom övervakningsverksamheten är områdesövervakningen. Därvid har ej medräknats de resurser som särskilt avsatts till kvarterspolisverksamhet. Polisstyrelsen uppfattar det som angeläget och tillstyrker sålunda den i utredningen framförda tankegången att områdesövervakningen behöver intensifieras. En möjlighet att inom givna resursramar åstadkomma en intensifierad områdesövervakning synes vara att ändra strukturen och inriktningen av densamma. I en sådan ändrad inriktning av områdesövervakningen bör en utökad fotpatrullering utgöra ett betydelsefullt led. Tänkbart är även att kvarterspolisverksamheten skulle kunna integreras med denna föreslagna områdesövervakning, där ett antal polismän med tilldelade materiella resurser hade att svara för övervakningen inom sitt begränsade område. Möjligheten att till sådana områdesgrupper även knyta kriminalpolismän bör hållas öppen. Några effekter av det här grovt skisserade övervakningssystemet skulle kunna bli en ökad trygghet för allmänheten, bättre kontakt mellan allmänheten och polisen, en förbättrad personkännedom inom området samt möjligheter att kunna hejda den stigande brottskurvan genom ett mindre traditionellt handlande från polisens sida. En förstudie med inslag av ovannämnda modell har genomförts i polisdistriktet och är föremål för utvärdering.

Nuvarande ensidiga bilåkande måste enligt *polisstyrelsen i Ängelholm* kraftigt begränsas till förmån för fotpatrullering och bilen bli vad den från början närmast var avsedd för, nämligen ett transportmedel. Denna kombination torde också vara bäst ur förebyggande synpunkt. Fotpatrullering uppskattas av allmänheten, vilket förhållande man inte får bortse från.

Polisstyrelsen i Jakobsberg finner det nödvändigt att åtgärder vidtas för att stimulera intresset för övervakningsverksamheten bland polispersonalen. Denna arbetsenhet saknar idag nästan helt äldre och erfarna polismän. Detta är enligt polisstyrelsen speciellt betänkligt, då den patrullerande polismannen många gånger är den polisman, som allmänheten i första hand kommer i kontakt med.

Polisstyrelsen i Avesta anser att metoderna för övervakningsverksamheten bör ändras i takt med samhällets ständiga förändring. Det går inte att centralt bestämma metoder för viss övervakningsverksamhet efter-

som det oftast är lokalt betingat på vilket sätt man ska komma till rätta med exempelvis ett ordningsproblem.

Enligt *polisstyrelsen i Arvika* måste alla tillfällen tillvaratas för att rationalisera övervakningsverksamheten. Det får anses angeläget att man fortlöpande söker vägar för att lösa frågan om hur övervakningsverksamheten skall utvärderas för att en effektmätning och bättre anpassning till lokala förhållanden skall kunna ske. Polisstyrelsen tvingas dock konstatera att de effektivitetsvinster som härigenom skulle kunna erhållas inte kan bli annat än marginella om ökade personalresurser icke ställs till förfogande för övervakningsverksamheten i distriktet.

Med lite fantasi vid övervakningsverksamhetens planläggning tror *polisstyrelsen i Sandviken* att det mycket väl går att förena fotpatrullering med de krav man kan ställa ur arbetarskydds- och beredskapssynpunkt. Med ett konsekvent utnyttjande av dagens moderna sambandsmedel, såsom t. ex. de bärbara radioapparaterna, torde man kunna öka andelen fotpatrulleringsstimmar utan att utryckningsberedskapen försämrats i någon avgörande mån. Till en viss del känns därför allmänhetens ofta återkommande kritik mot "den osynliga polisen" som berättigad. Den bristande kontakten mellan polis och allmänhet kan mycket väl vara en bidragande orsak till tätorternas tilltagande ordningsproblem.

RRV anser att man i det fortsatta utrednings- och utvecklingsarbetet närmare bör studera frågan om en övergång i större utsträckning till enkelpatrullering i bil i stället för att som nu oftast är fallet två poliser medföljer varje bil. *RRV* vill härvid framhålla att enmansbetjäning av bilar vid övervakning är vanlig i utlandet.

För att motverka en relativ ökning av stationstjänsten bör enligt *Svenska polisförbundet* prövas alla möjligheter att renodla de polisiära funktionerna även om personalvinsterna blir marginella. I vissa distrikt bör driftsenhet/jourgrupp kunna inrättas. I Jönköpings polisdistrikt har sedan den 1 januari 1977 försöksverksamhet pågått. Enligt erhållna upplysningar har försöksverksamheten hitintills utfallit väl. Driftsenhet/jourgrupp bör under förlängd kontorstid innehålla utrednings/spaningspersonal med skiftjänstgöring, eventuellt kombinerad med beredskap eller jourtjänst. Enheten skall primärt kunna ta samtliga typer av ärenden dygnet runt och utföra den service gentemot allmänheten som krävs vid sidan av den reguljära stationstjänsten. Vidare bör enligt förbundets mening vakthavande befälets beslutsbehörighet utökas för att under icke kontorstid kunna handlägga och pröva ärenden av sådan art, som hittills krävt beslut av jourhavande kommissarie, polischef eller i vissa fall åklagare. I mindre distrikt bör övervägas om vakthavande befäl kan åläggas större del i utredningsverksamheten.

Det föreligger enligt *Föreningen Sveriges polischefer* ett klart samband mellan polisens effektivitet i övervakningsverksamheten och det förtroende som polisen åtnjuter hos allmänheten. Den lokala polisen bedöms och värderas i hög grad med utgångspunkt från hur övervakningstjänsten fungerar. En effektivt bedriven övervakningsverksamhet bidrar följaktligen markant till ett än bättre förhållande mellan polis och allmänhet. Föreningen vill ifrågasätta om utredningen inte mer ingående bör överväga förutsättningarna för att kunna förbättra ordningen och säkerheten främst i landets tätorter. Det torde för utredningen ha varit uppenbart, att allmänheten upplever den tilltagande oordningen samt frekvensen av ofredanden och skadegörelse på allmän plats som oacceptabel.

För att kunna tillgodose allmänhetens berättigade krav på bättre ordning är det enligt föreningens mening utsiktslöst att diskutera förbättringar om icke en utökning av antalet polismän i yttre tjänst får tas med i bilden.

Föreningen Sveriges länspolischefer delar utredningens uppfattning att uttryckningsverksamheten är en väsentlig del av övervakningstjänsten och att denna verksamhet bör ges hög prioritet. Med utnyttjande av bl. a. alltmer förbättrade radiotekniska hjälpmedel bör det vara möjligt att, även om uttryckningsverksamheten ges hög prioritet, tillgodose andra önskemål när det gäller övervakningsverksamheten. Föreningen tänker här på behovet av utökad fotpatrullering och särskilda insatser där det kan förekomma ordningsproblem. Det är oomtvistat, att allmänheten känner det positivt att regelbundet kunna se en fotpatrullerande polisman och att kunna nå kontakt med denne. Även för polisens egen del är det värdefullt att på ett naturligt sätt skapa kontakt med allmänheten. Föreningen finner att det för polisen gäller att i görligaste mån tillgodose de önskemål som finns om utökad fotpatrullering.

Övervakningsverksamheten torde enligt *SACO/SR* vara en av polisens viktigaste uppgifter. En effektiv övervakning förenad med en god uttryckningsberedskap skapar en ökad trygghetskänsla hos en bred allmänhet och torde också verka brottspreventivt på grund av den större risken för upptäckt. Brottsutvecklingen är oroande. Ordningsstörande händelser med inslag av skadegörelse, fylleri och ofredande på allmänna platser har blivit allt vanligare. Det hade därför varit önskvärt att utredningen mera ingående granskat övervakningsverksamhetens utformning och behovet och förutsättningarna för att förbättra ordningen och säkerheten främst i våra tätorter. Fotpatrullering förekommer idag endast i blygsam omfattning. Detta förhållande torde i hög grad ha bidragit till att polisens närkontakt med allmänheten gått förlorad. Trenden mot en alltmer anonym polis måste brytas. Ett utmärkt medel för detta är en väsentligt utökad fotpatrullering i polisdistriktens tätorter. Som utredningen nämnt upplever allmänheten fotpatrulleringen som positiv och känner större trygghet när man regelbundet ser en polisman som patrullerar till fots och vet att man har möjlighet att nå kontakt med denne. Även för polisens egen del måste det vara värdefullt att på ett naturligt sätt skapa kontakt med allmänheten.

Polisens övervakning i form av patrullering bör ökas även enligt *LO:s* mening. Det bör företrädesvis ske genom kvarterspolisverksamhet eller genom områdesövervakning. Det är viktigt att polis och allmänhet på detta sätt lär känna varandras förhållanden bättre.

De flesta remissinstanser delar polisutredningens positiva uppfattning om kvarterspolisverksamheten.

Länsstyrelsen i Värmlands län har noterat att politikerna synes ha större intresse för en utbyggnad av denna verksamhet än man har inom polisen. Länsstyrelsen, som anser att en rätt utformad kvarterspolisverksamhet borde vara mycket värdefull, finner denna inställning något överraskande. En anledning härtill kan dock vara att kvarterspolisverksamheten ännu inte fått sin rätta utformning. Länsstyrelsen föreslår därför att en noggrann utvärdering görs av verksamheten så att man verkligen får möjlighet att bygga upp denna på mest ändamålsenliga sätt. Ett av problemen är att det som regel endast är en polisman stationerad inom varje område. Arbetstidsförkortningen och en polisman självkla-

ra rätt till åtminstone drägliga arbetstider medför därför att en kvarterspolis inte kan tjänstgöra inom sitt område tillnärmelsevis så lång tid som det är önskvärt. En ensam polismans möjligheter att göra ingripanden har också minskat — i vart fall i större tätorter — under senare år genom den tilltagande våldsanvändningen i samhället. Sistnämnda problem kan dock i viss utsträckning lösas genom samverkan mellan två eller flera kvarterspoliser. Av intresse i detta sammanhang är det försök med s. k. o m r å d e s p o l i s v e r k s a m h e t som pågår i Stockholm. Även i större tätorter utom storstadsdistrikten borde det finnas möjligheter att utvidga kvarterspolisverksamheten genom att sammanföra två eller flera polismän — eventuellt även någon kriminalpolisman — till en mindre polisstation inom området. Denna borde även ha tillgång till administrativ personal för betjäning av allmänheten med exempelvis upptagande av enklare anmälningar och handläggning av olika polismyndighetsärenden. En försöksverksamhet med varianter av den skisserade organisationen borde komma till stånd för att pröva dess effektivitet. Kvarterspolisverksamhet har hittills huvudsakligen bedrivits i större tätorter. Länsstyrelsen anser för sin del att denna verksamhet också borde lämpa sig väl i mindre samhällen (jämför förutvarande fjärdingsmän). Inte minst under sådana förhållanden borde en kvarterspolis kunna göra en god insats för den brottsförebyggande verksamheten.

Enligt vad *länsstyrelsen i Blekinge län* har sig bekant har i flera fall bl. a. i detta län uppstått svårigheter att rekrytera polismän för kvarterspolisverksamhet. Orsakerna härtill kan vara många. Bl. a. framhålls att lönesättningen på dessa tjänster är för låg ävensom att befodringsutsikterna och vikariatsmöjligheterna på högre tjänster är mindre för dessa polismän än för kollegorna inom andra grenar av polistjänsten. Den isolerade tjänstgöringen uppges också ibland som en annan nackdel med kvarterspolistjänsten. Dessa frågor måste uppmärksammas i det fortsatta arbetet.

Områdespolisverksamheten bör enligt *Svenska polisförbundet* integreras med den brottsförebyggande verksamheten. En utbyggd områdespolisorganisation med ledningsfunktion i kontinuerlig kontakt med den brottsförebyggande verksamheten skulle utgöra en bred och värdefull kontaktyta för verksamheten totalt. Områdespolisverksamhet bör bedrivas i såväl tätort som glesbygd. Hittillsvarande verksamhet (kvarterspolisverksamhet) har huvudsakligen bedrivits i tätorter med nya bostadsområden. Områdespolisverksamhet synes lämplig att bedriva även på orter där man nu har arbetsgrupper. I verksamheten bör endast ordningspolispersonal ingå med uppgift att även utföra viss kriminalpolisverksamhet, t. ex. enklare utredningar och tekniska undersökningar. Områdespolisen bör i stort sett utföra all slags polisverksamhet utom utryckningsverksamhet. När det gäller akuta utryckningar, t. ex. lägenhetsbråk eller liknande, bör polismännen inom området ingripa om det ur säkerhetssynpunkt bedöms lämpligt. Särskild expedition bör finnas inom området. Expeditionen bör under kontorstid vara bemannad med en administrativ befattningshavare, som kan ta upp enklare anmälningar och i övrigt bistå allmänheten med service, t. ex. passansökningar och olika tillståndsärenden. Till en polisman inom området bör delegeras vissa polischefsuppgifter vad avser polismyndighetsärenden, framför allt i områden med långt avstånd till centralorten.

Åtskilliga remissinstanser understryker att man noga bör skilja mellan polisen och ordningsvakter — väktare och att det måste förbli polisens huvuduppgift att svara för allmän ordning och säkerhet.

Polisstyrelsen i Göteborg ansluter sig sålunda helt till utredningens uppfattning att polisen och inte enskilda personer eller företag även framgent skall svara för upprätthållandet av allmän ordning och säkerhet. De uppgifter som skall handhas av ordningsvakter och väktare bör ur polisiär synvinkel vara av marginell natur och till sin karaktär i princip bestå av sådana uppgifter som enligt hittillsvarande tradition överlåts till dessa personkategorier. Några uppgifter vartill erfordras polisutbildning och polisiär erfarenhet bör sålunda inte åläggas ordningsvakter eller väktare, vilka dessutom endast bör tillerkännas mycket begränsade befogenheter på allmän plats. Slutligen bör polis, ordningsvakter och väktare genom sin uniformering och övriga utrustning främst ur allmänhetens synpunkt hållas klart åtskilda. Det bör ej komma ifråga att ordningsvaks- eller väktarkåren utökas på bekostnad av poliskårens numerär och att området för den reguljära polisverksamheten på så sätt naggas i kanten. Liknande synpunkter förs fram av *polisstyrelserna i Eskilstuna och Örebro* samt av *Svenska polisförbundet, Föreningen Sveriges polischefer* och *LO*.

De sjöpolisiära uppgifterna bör enligt *polisstyrelsen i Norrtälje* kvarstanna inom polisen för att möjliggöra övervaknings- och serviceverksamhet inom sjölandskapet samt kontroll av att såväl sjölagstiftningens som jakt- och fiskelagstiftningens regler efterlevs. Vidare bör den inom polisen hittills bedrivna 14-åriga försöksverksamheten med sjöpolis snarast utvärderas och en permanent organisationsform tillskapas. Liknande synpunkter framförs av andra polisstyrelser i kustdistrikt.

Tanken att utvidga de kommunala trafikövervakarna s befogenheter har fått ett blandat mottagande bland polisstyrelserna. En del anser att ett överlåtande av parkeringsövervakningen till kommunala trafikövervakare skulle kunna frigöra välbehövliga resurser. Andra polisstyrelser, bl. a. *polisstyrelsen i Göteborg*, anser att avgränsningen mellan polisens trafikövervakning och de kommunala trafikvakternas uppgifter f. n. är väl avvägd och utgör en lämplig arbetsfördelning. De kan därför inte tillstyrka utredningens förslag om att utvidga trafikvakternas befogenheter och arbetsuppgifter.

Polisstyrelsen i Avesta anser att kommunerna bör åläggas att anställa egna trafikvakter. Detta skulle dels göra övervakningen effektivare och dels frigöra polismän för en bättre trafikövervakning i allmänhet.

Svenska kommunförbundet anser att man, som utredningen föreslår, bör överväga att utöka de kommunala trafikövervakarnas befogenheter. Detta bör ske inom ramen för den nuvarande ordningen, dvs. huvudansvaret för trafikövervakningen skall fortfarande ligga på polisen. Kommunala trafikövervakare bör enligt förbundet kunna övervaka större delen av den parkering som för närvarande faller utanför deras kompetens, t. ex. parkering på tomtmark och parkering i korsning mellan väg och järn- eller spårväg. Även andra uppgifter kan skötas av denna personal, t. ex. övervakning av förbud mot tomgångskörning. Utökade befogenheter kräver givetvis att motsvarande förändringar görs i förordningen om felparkeringsavgift samt i utbildningen av övervakarna. En utökning av trafikövervakarnas befogenheter bör dock inte innebära att

polisen fråntas dessa uppgifter. I dag kan både trafikövervakaren och polismannen ingripa mot samma fordon. Denna dubbla kompetens bör kvarstå, anser förbundet.

LO instämmer i utredningens slutsats att trafikövervakningen och s. k. flygande inspektioner bör vara en polisiär uppgift. Viss avlastning av polisen bör dock enligt *LO* kunna ske genom överförande till trafiksäkerhetsverket och kommunala trafikövervakare av olika uppgifter.

TSV anser att övervakningen av tätortstrafiken främst bör åvila den lokala ordningsavdelningen. Även om verket delar utredningens uppfattning om ökad kontroll av tätortstrafiken vill verket dock framhålla vikten av att övervakningen av landsvägstrafiken bibehålls i nuvarande omfattning och helst ökas.

Ett mycket stort antal remissinstanser understryker behovet av s a m - v e r k a n m e d d e s o c i a l a m y n d i g h e t e r n a. En utökad och väl fungerande socialjour är ett gemensamt och starkt betonat önskemål från polisstyrelsernas sida. En vanlig uppfattning är att socialjour bör finnas i alla kommuner, dvs. även de mindre.

Länsstyrelsen i Värmlands län framhåller att det från polisens sida ofta klagas på bristande intresse från socialvården och någon gång t. o. m. ovilja från enskilda befattningshavare. Detta är i så fall en beklaglig inställning, menar länsstyrelsen. För att komma till rätta med den ständigt stigande kriminaliteten och annan asocialitet krävs nämligen en gemensam, helhjärtad insats från hela samhället och inte minst från polisen och socialvården.

Samarbetet mellan polisen och socialvården har tagits upp även av flera kommuner, som i allmänhet ansluter sig till utredningens synpunkter.

Karlstads kommun anser sålunda att ett ökat samarbete mellan polisen och de sociala myndigheterna är av största vikt och att en utökning av socialjouren bör komma till stånd.

Polisutredningens påpekanden om behovet av samverkan mellan polis och socialvård i ärenden av socialpolisiär karaktär är enligt *Umeå kommun* helt riktiga. De kompetens- och metodkonflikter som ibland kan uppstå i sådana samverkanssituationer borde bearbetas på ett mera målmedvetet sätt. Exempelvis torde det vara väsentligt att polis och socialvård vid gemensamma sammankomster klargör sina resp. roller i samhället och därvid uppmärksammar gemensamma punkter likaväl som skillnader i samhällsrollen. Andra sätt att klargöra dessa roller torde vara att socialvårdspersonal och polispersonal får möjlighet att praktisera inom varandras arbetsområden.

Betydelsen av ett gott samarbete betonas även av *Sundsvalls kommun*. De sociala myndigheterna får inte stå isolerade från polisen för att man har att vårda också sådana personer som av en eller annan anledning misstror polisens agerande. Tendenser till ett resonemang enligt vilket man, för att bevara förtroendet mellan de sociala organen och dem som anlitat dessa organ, ej bör samarbeta med polisen visar sig då och då. Kommunen ifrågasätter också i likhet med utredningen om polisen kan undvaras vid mera extrema fall av familjebråk genom att sådana ingripanden överförs till socialvården.

Tyresö kommun anmärker att det i dagens läge inte är möjligt att överföra arbetsuppgifter från polisen till socialförvaltningen eller att utvidga socialförvaltningens uppgifter. Det synes också tveksamt om

kommunen skall bygga ut sin sociala service med tyngdpunkt på ett övertagande av polisiära uppgifter. Det ligger närmare till hands att statsmakterna i stället förstärker polisens resurser. Om kommunernas socialvård skall få nya uppgifter måste staten skjuta till medel för verksamheten, anser kommunen.

Polisstyrelsen i Arvika erinrar om att polisen är endast en av flera myndigheter och samhällsorgan som skall bekämpa brott och verka för ordning och säkerhet. Det måste därför vara en självklar uppgift även för socialvården att aktivare och effektivare — på fältet — bekämpa våldsoch ordningsproblem, exempelvis bland alkohol- och narkotikamissbrukare och bland barn och ungdom med anpassningssvårigheter. Utan samverkan med bl. a. företrädare för socialvården kan polisen inte rätt fullgöra sina uppgifter. Polisstyrelsen vill därvid framhålla värdet av en socialjour för yttre verksamhet. Ett intimt och förtroendefullt samarbete mellan polis och sociala myndigheter är en av förutsättningarna för att kunna komma till rätta med den på allmänna platser alltmer tilltagande "nedbusningen". Enligt polisstyrelsens uppfattning måste polisens och de sociala myndigheternas målsättningar på många punkter upplevas som gemensamma.

En väsentlig del av arbetet inom övervakningsverksamheten avser enligt *polisstyrelsen i Uddevalla* åtgärder och ingripanden i mänskliga krissituationer — familjebråk, lägenhetsbråk — som lätt kan urarta till brott eller övergå från relativt lindriga till allvarigare brott. Att avveckla sådana krissituationer så att de inte leder till allvarlig brottslighet eller annan asocialitet är primärt en polisuppgift. Någon direkt samtjänstgöring med socialvårdspersonal förefaller inte lämplig eller genomförbar i sådana situationer. Däremot torde det vara ytterst angeläget att det finns tillgång både till handläggande personal och behöriga beslutsfattare från socialvården liksom resurser för den vård och de andra praktiska åtgärder, som dessa krissituationer omedelbart bör följas av. Det är för den personal som är engagerad i övervakningsverksamheten särskilt angeläget med fortlöpande studier och praktisk utbildning i bl. a. beteendevetenskapliga ämnen. Vidare är det angeläget att denna personal under sin tjänsteutövning får mer tillfälle till positiva kontakter med olika människor t. ex. på liknande sätt och under liknande förhållanden som kvarterspolismän.

Bl. a. *polisstyrelserna i Örebro och Göteborg* har goda erfarenheter av samarbetet socialvård — polis.

Enligt *polisstyrelsen i Örebro* är sålunda erfarenheterna av sampatrullering i detta distrikt positiva. Samtjänstgöringen fyller ett behov och ökar förståelsen och förtroendet myndigheterna emellan. Genom kvarterspolisorganisationens utbyggnad har detta samarbete på ett okomplicerat sätt kunnat fördjupas. Den sociala beredskapsverksamheten bör enligt polisstyrelsen byggas ut på ett från polisiär synpunkt funktionellt sätt. Detta skulle innebära att exempelvis vid familjebråk ärendet direkt övertas och slutförs av socialförvaltningen, sedan de primära polisiära åtgärderna vidtagits.

Polisstyrelsen i Göteborg anser att polisiära insatser i samarbete med socialvårdens fältassistenter är en samarbetsform som bör prövas i större omfattning. Utryckningar med anledning av familjebråk m. m. måste däremot, som utredningen påpekar, på grund av den nära anknytningen till straffbara handlingar även framgent vara en primär polisiär uppgift.

Uppföljningen av ett sådant ingripande och situationens sociala följder bör ske i nära samarbete med socialvårdsmyndighetens personal eller överlämnas till den för vidare handläggning enligt sociallagstiftningen, framhåller polisstyrelsen.

Polisstyrelsen i Kristianstad efterlyser bättre direktiv om hur polis och socialvård skall samarbeta. *Polisstyrelsen i Karlshamn* är inne på samma linje. Polisstyrelsen finner det i likhet med utredningen utsiktslöst att söka åstadkomma sampatrullering med socialvårdspersonal i mera organiserade former. Utredningens förslag att polisverksamheten får anpassas till de lokala förhållandena torde i klartext innebära att en i och för sig väsentlig del av verksamheten styrs av godtyckligt tyckande av några enskilda tjänstemän, vilket polisstyrelsen anser djupt olyckligt. Polisstyrelsen efterlyser i detta sammanhang myndigheternas gemensamma ansvar för samhällsutvecklingen. I skilda sammanhang görs gällande att en kommun icke är bärkraftig nog för socialjour. Flera polisdistrikt består av både två och flera kommuner. Det torde vara möjligt att anordna gemensam jour inom flera kommuner och på så sätt öka jourens bärkraft. Företrädare för socialvården har emellertid uppgett att flera byråkratiska hinder föreligger emot en sådan lösning. Polisstyrelsen hyser den bestämda uppfattningen att dessa hinder med lite god vilja inte bör vara oöverstigliga. Frågan bör bli föremål för en genomträngande analys i den aviserade polisberedningen eller i annat sammanhang. Möjligheten till tvångsvis genomförande genom lagstiftning bör då övervägas.

Polisstyrelsen i Trelleborg är medveten om att personella och ekonomiska resurser kan saknas i normalkommunerna för att anordna egen, mera omfattande socialjour och föreslår därför att förutsättningar skapas för kommunerna att gå samman i kommunalförbund eller liknande för att ordna detta.

Polisstyrelsen i Östersund har i likhet med flera andra polisstyrelser märkt en viss ovilja eller obenägenhet från socialvårdens och skyddskonsulentorganisationens personal att samverka med polisen. Samarbetet med de sociala instanserna på olika fält måste enligt polisstyrelsen byggas ut. Från ansvarigt centralt håll bör utfärdas direktiv/rekommendationer för hur detta samarbete kan utformas. I mångt och mycket torde misstron från socialarbetarna mot polisen böttna i att den unge socialarbetarens inblick i och erfarenhet av polisarbete är begränsad.

Vad *socialstyrelsen* erfarit från storstadshåll i fråga om sam tjänstgöring polis — socialvård är att polisen vill ha socialarbetare med sig vid patrullering och besök i s. k. knarkkvartar. Denna form av sam tjänstgöring kan diskuteras ur olika aspekter. Socialarbetaren anser sig bli uppfattad som den som tillsammans med polisen försöker få fast folk för olika lagbrott. Ur en annan synpunkt kommer polisen i kontakt med människor där ett omedelbart behov föreligger för sociala insatser. Dessa torde dock kunna ordnas genom speciell jourverksamhet inom socialvården eller andra kontaktmöjligheter beroende på de varierande typer av kommuner. Den ordning som f. n. tillämpas i Luleå är en variant som kan godtas.

Uppsala kommun uppger att sampatrullering mellan polis och socialvård prövades i Uppsala för ett flertal år sedan. Kommunens erfarenhet från denna samsarbetsform är övervägande negativ. Vid de utvärderingar som gjordes framkom att ingendera parten hade något större utbyte av

sampatrulleringen. Ett sådant samarbete kan även leda till att allmänheten förväxlar polisens och socialassistenternas roller, vilket kan få negativa konsekvenser för båda yrkesgrupperna. En väsentlig skillnad är t. ex. att polismannen har en instruktion att följa i vilken ingår bl. a. skyldighet för polismannen att spana och göra ingripanden, något som kan ställa till problem i en sampatrullering, då socialassistenten varken bör eller får göra liknande ingripanden.

Svenska polisförbundet delar utredningens uppfattning att det inte är möjligt att överföra uttryckningar som föranletts av sociala problem till socialvården. Detta måste även i fortsättningen vara en uppgift för polisen. Däremot skulle en utbyggd socialjour i flera hänseenden underlätta polisarbetet och vara en avsevärd fördel.

Föreningen Sveriges polischefer erinrar om att den i skilda sammanhang har framfört vikten av ett intimt och förtroendefullt samarbete mellan de sociala myndigheterna och polisen. Utan tvivel går detta samarbete att förbättra väsentligt. I sin ordningshållande verksamhet nödgas polisen ofta ta befattning med uppgifter som är av rent social karaktär och som rätteligen bort handhas av sociala myndigheter. I likhet med utredningen bedömer föreningen det följaktligen angeläget att samarbetet med de sociala instanserna på olika fält byggs ut.

Föreningen Sveriges länspolischefer framhåller att allmänheten på många orter har kommit att uppleva det som besvärande med en allmer tilltagande oordning på allmänna platser. Som exempel kan nämnas skadegörelse, ofredande och fylleri. Ett vidgat samarbete krävs mellan olika myndigheter, framför allt mellan polis och socialvård, för att kunna bemästra dessa problem. I skilda sammanhang har från olika länsstyrelser och polisdistrikt framförts krav på utökad socialjour. Föreningen vill på nytt framföra att denna fråga snarast bör lösas.

Svenska kommunförbundet erinrar om att det i propositionen om den nya socialtjänsten förutsätts en utbyggnad av systemet med socialjour i den takt som den kommunala ekonomin tillåter. Polisutredningen har också uttalat sig för en utbyggnad av socialjouren. Förbundet ställer sig, under de förutsättningar som propositionen anger, positivt till en utbyggnad särskilt i de större kommunerna, där det är mest angeläget. Förbundet ser socialjour som en service för allmänheten och för olika samhällsorgan, t. ex. polisen.

LO har tidigare i yttrande över socialtjänstreformen framhållit värdet av att man bygger upp socialjouren och vill betona detta även i det här sammanhanget. Samtidigt påpekar *LO* vikten av att socialjouren görs till en gemensam uppgift för staten (främst polisen), landstinget (sjukvården och PBU) och kommunen (socialtjänsten) och även finansieras gemensamt. Möjligheterna till samverkan och samlokalisering med s. k. tillnyktringsenheter och alkoholpolikliniker bör enligt *LO* undersökas.

För att komma till rätta med rådande problem på övervakningssidan måste samhället enligt *SACO/SR* se till att ett vidgat samarbete sker mellan ansvariga myndigheter, framförallt mellan polis och socialvård. Det föreligger en viss risk för att det i många kommuner inte kommer att bli något intensifierat samarbete om enbart, som utredningen anför, "polisverksamheten får anpassas till de lokala förhållandena". Det finns möjlighet att avlasta polisen vissa uppgifter inom ramen för övervakningsverksamheten genom inrättande av en socialjour. T. ex. kunde vid familjebråk en tjänsteman från socialförvaltningen följa med polisen för

att efter det inledande skedet ta över den vidare utredningen av ärendet. Flera polisdistrikt består av två eller flera kommuner. Det torde inte föreligga oöverstigliga hinder mot att anordna en gemensam jour inom flera kommuner för att på så sätt öka jourens bärkraft och minska kostnaderna för denna.

3.3 Utredningsverksamheten

3.3.1 *Allmänna synpunkter*

Att utredningsarbetet är en primär uppgift för polisen understryks allmänt bland remissinstanserna, som även hänvisar till att det är ett grundläggande rättssäkerhetskrav att så många som möjligt av de begångna brotten blir uppklarade. Många framhåller att en effektiv utredningsverksamhet som leder till hög upptäcktsrisk är en av de viktigaste brottsförebyggande faktorerna. Från skilda håll framförs synpunkter och förslag om hur utredningsverksamheten skulle kunna förbättras. Bl.a. pekar man på betydelsen av att allmänheten bidrar med iakttagelser och upplysningar. Remissinstanserna är också i allmänhet ense om att satsningen på den organiserade och den ekonomiska brottsligheten bör fortsätta, men det varnas samtidigt för att satsningen kan leda till att det ordinära utredningsarbetet blir lidande. Inte minst från polisstyrelserna framhålls att en högre uppklaringsprocent i första hand skulle kunna uppnås om kriminalavdelningarna tillfördes ytterligare personal och utrustning.

JK framhåller att rättegångsbalkens regelsystem i fråga om förundersökning i brottmål tillkom under en tid då polis- och åklagarväsendet var organiserat på ett annat sätt och befattningshavarna hade en annan kompetens än idag. Vid förstatligandet av polisväsendet och klyvningen av den gamla organisationen i helt åtskilda polis- och åklagarorganisationer gjordes endast en begränsad översyn av reglerna om förundersökning. En av JK ledd arbetsgrupp inom justitiedepartementet har under sitt arbete konstaterat att samarbetet mellan polis och åklagare ofta är otillräckligt (se Ds Ju 1979:15). JK har inte haft möjlighet att bilda sig någon slutlig uppfattning i ämnet men vill väcka frågan om inte en översyn av hela förundersökningsförfarandet är påkallad. Möjligen skulle en sådan översyn kunna kombineras med den fortsatta beredningen av polisutredningens förslag.

RPS delar utredningens uppfattning att polisens brottsutredande verksamhet är betydelsefull och att en hög uppklaringsprocent har stor brottsavhållande effekt. Särskilda ansträngningar måste ske för att öka antalet uppklarade brott. Det är även viktigt att avkriminaliseringen av mindre straffvärda handlingar fortsätter. Stor återhållsamhet med att straffsanktionera nya handlingssätt vars straffvärde kan sättas i fråga bör iakttas. För att påskynda och effektivisera förundersökningsförfarandet kan det vara lämpligt att i polisdistrikt som är särskilt brottsbelastade inrätta jourgrupper av utredningspersonal som omedelbart i anslutning till en brottsanmälan kan påbörja och om så är möjligt även avsluta en förundersökning utan dröjsmål. Sådana jourgrupper har inrättats i några större polisdistrikt. Erfarenheterna av verksamheten är enligt RPS goda.

Polisens utredningsverksamhet berör, framhåller *RRV*, givetvis i hög grad åklagarna. Dessa är avnämare av utredningsarbetets resultat och leder i viss utsträckning utredningarna. Åklagarna har därför ofta i enskilda utredningar mera styrande funktioner än vederbörande polis-chef. Skäl skulle därför kunna finnas att sammanföra polisens utredningsavdelningar med åklagarväsendet. Exempel på sådan organisation finns också i flera länder. Utredningen har emellertid över huvud taget inte diskuterat denna fråga. *RRV* finner detta vara en brist.

Enligt *länsåklagaren i Malmöhus län* har det inte sällan visat sig att en brottsutredning som börjat i ett distrikt har förgreningar i ett annat distrikt. Motsvarande förhållande kan gälla regioner emellan. I sådana situationer har ofta förekommit, att man inom varje distrikt respektive region onödigt velat begränsa arbetsuppgiften till det egna distriktet eller regionen. Mycken tid har i sådana sammanhang spillts på meningslösa diskussioner om vilket distrikt eller vilken region, som haft huvuddelen av den brottslighet, som skolat undersökas. Det förefaller vara av synnerlig vikt att inskräpa att det egna distriktets eller den egna regionens intressen i sådana situationer aldrig får gå före lösandet av uppgiften på det för polisverksamheten i sin helhet bästa sättet.

Genom den rotelindelning som tillskapats genom centrala beslut har enligt *länsåklagaren i Norrbottens län* en lösning åstadkommits som i hög grad minskar effektiviteten i utredningsverksamheten. Samme misstänkte, som misstänks för brott hörande till olika rotlars utredningsområde, handläggs på den genom organisationsplanen bestämda roteln. Detta leder icke sällan till att den misstänkte skall eftersökas av utredningspersonalen vid skilda tillfällen. Med den svårighet som i dag föreligger att anträffa människor och få dem att inställa sig till ett förhör har de organisatoriska förutsättningarna lett till ett framför allt i de medelstora och mindre distrikten omfattande dubbelarbete, som väl kommer till synes genom den mycket olika redovisningen av utredningar tidsmässigt, ehuru brotten kunnat ske ungefär vid samma tidpunkt. Ett uttalat önskemål skulle vara, att en utredningsman behandlade samtliga utredningar beträffande samme misstänkte. Olägenheterna av den stränga rotelindelningen och murarna mellan rotlarna kunde väl i viss mån minskas genom ett samråd mellan de olika utredningsmännen inom de olika rotlarna, men detta låter sig merendels icke göra genom att de var för sig planerat sitt arbete och även på grund av bortovaro av olika anledningar.

Enligt *länsstyrelsen i Stockholms län* är det väsentligt att insatserna mot den grövre brottsligheten såsom narkotikabrottslighet samt ekonomisk och organiserad brottslighet ökas och effektiviseras. Utvecklingen beträffande dessa former av brottslighet inger allvarlig oro. När det gäller motåtgärder har polisorganisationen inte i tillräcklig grad anpassat sin organisation till utvecklingen och såväl organisatoriska som andra åtgärder måste vidtas, t.ex. utbildning av personal samt en ökad användning av utomstående experter.

Länsstyrelsen i Uppsala län framhåller att utredningsverksamheten är resurskrävande, varför allt bör göras för att se över metodiken. Utredningen angriper i detta avseende icke problematiken på djupet. De relativt begränsade resurser, som står till förfogande och allt framgent kommer att vara disponibla för "inre arbete", måste användas på ett annat sätt än som hittills skett. Begreppen omedelbarhet och muntlighet,

som var två av ledstjärnorna när den nya rättegångsordningen infördes för 30 år sedan, har blivit åtskilligt förfuskade. Det är en allt annat än snabb process vi har i dag. Kraven på skriftligt material från polisens sida ökar ständigt från åklagarnas och domstolarnas sida. Givetvis måste rättssäkerhet och människans rätt till integritet sättas i främsta rummet, men det borde inte ske på bekostnad av humanitet. Det är inhumant med den långa tidsrymd som hinner förflyta mellan tidpunkterna för gripande och påföljd. Omedelbar inställelse inför den dömande instansen med direkta muntliga förhandlingar och principiellt omgående verkställighet av påföljd borde eftersträvas. Om en upprustning ägde rum på detta område, kunde utredningsverksamheten förenklas. De polisiära insatserna kunde då koncentreras till brotts- och olycksförebyggande yttre verksamhet i övrigt, vilka skulle öka risken för upptäckt och ertappande.

Länsstyrelsen i Skaraborgs län påpekar att ett framgångsrikt resultat av en polisutredning ofta är beroende av uppgifter från allmänheten. Det kan klart konstateras att allmänheten blivit mer obenägen att lämna sådana uppgifter. Detta är en mycket allvarlig utveckling och man måste försöka finna vägar för att aktivera allmänheten härvidlag. Samma uppfattning redovisar *Föreningen Sveriges polischefer*. *Polisstyrelsen i Eslöv* anser att polisens möjligheter att få tips från allmänheten säkert skulle kunna förbättras genom de kontakter som kan skapas i övervakningsverksamheten. Ett nära samarbete mellan kriminal- och ordningsavdelningarna och ett ändamålsenligt informationsutbyte skulle ge polisen möjligheter att på ett mera fullständigt sätt utnyttja kontakten med allmänheten. Detta är en gammal och grundläggande idé om hur polisverksamhet bör fungera, men polisen har under det senaste decenniet i alltför hög grad mist möjligheterna att arbeta på sådant sätt.

Länsstyrelsen i Örebro län invänder mot utredningens påstående att ett betydande antal brott kommer att förbli ouppklarade oavsett hur stora resurser som ställs till polisens förfogande för utredningsverksamheten. Detta påstående är säkert riktigt beträffande brott av typen tillgrepp av cykel och tillgrepp av tillbehör till fordon. *Länsstyrelsen* anser emellertid att det beträffande de flesta andra brott finns ett starkt samband mellan möjligheterna att klara upp brotten och tillgången på kriminalpolispersonal. Om större utredningsresurser ställs till polisens förfogande, torde uppklaringsprocenten i de flesta fall med undantag för de förut nämnda brotten stiga avsevärt.

Enligt *länsstyrelsens i Norrbottens län* uppfattning är uppklaringsprocenten av antalet begångna brott i dag så låg att det inte kan komma i fråga att minska polisens nuvarande utredningsverksamhet.

Västerås kommun tar upp frågan om särskild utredningspersonal för ungdomar, s. k. ungdomsrotel. Sådana får nu inte inrättas utan RPS:s medgivande. I Västerås finns sedan någon tid en ungdomsrotel, som handlägger alla ärenden som rör barn och ungdom under 18 år med undantag av narkotikabrott och trafikbrott. Roteln arbetar i intim kontakt med socialarbetare — även lokalmässigt — och erfarenheterna hittills tyder på en positiv effekt i arbetet på att nedbringa ungdomskriminaliteten. Samarbetet kan framför allt förkorta tiden mellan polisutredning och social åtgärd, vilket kommunen anser värdefullt ur flera synpunkter.

Flera polisstyrelser, bl. a. *polisstyrelserna i Enköping och Huddinge*,

anser att polisutredningen har försummat en del problem som har stor betydelse för utredningsverksamheten. Det gäller rekryteringen till kriminalavdelningarna, brottsspaningen och resursanvändningen. Bl. a. *polisstyrelsen i Göteborg* pekar på att utredningsverksamheten inte längre är så attraktiv bland polismännen, sannolikt beroende på lönesättningen. Även *överåklagaren i Malmö* och *länsåklagaren i Malmöhus län* tar upp frågan om personalläget på kriminalavdelningarna.

Även bland polisstyrelserna anser många att en utökning av resurserna kan öka effektiviteten och leda till en bättre uppklaringsprocent. Ett gott exempel på detta är enligt *polisstyrelsen i Falun* utökningen av narkotikarotlarna, vilket har gjort att man åtminstone kan hålla en viss balans beträffande den illegala narkotikahanteringen. Bl. a. *polisstyrelsen i Avesta* ifrågasätter om det inte behövs en kriminaltekniker i varje polisdistrikt.

En inte sällan återkommande uppfattning bland polisstyrelserna är att några ytterligare åtgärder för att utvidga möjligheterna till åtalsunderlåtelse, förundersökningsbegränsning och rapporteftergift inte bör vidtas för att avlasta den brottsutredande verksamheten. Man menar att detta kan leda till minskad respekt för gällande lagar och förordningar och till minskat förtroende för polisens verksamhet.

Polisstyrelsen i Karlshamn finner tiden mogen för att prioriteringsbeslut ges genomslagskraft genom hela rättsmaskineriet, alltså även åklagar- och domstolsväsendet.

Polisstyrelsen i Göteborg anser att prioriteringen av polisverksamheten, inte minst på utredningssidan, redan har drivits så långt som det är möjligt utan att rättssäkerheten kommer i fara. *Polisstyrelsen i Arvika* påpekar att utredningsverksamheten till icke oväsentlig del styrs av gällande förtursregler såsom frihetsberövanden, kända gärningsmän och förtursmål.

Polisstyrelsen i Jakobsberg fäster uppmärksamheten på att en stor del av spaningsrotlarnas resurser har fått sättas in på annan verksamhet såsom undervisning i lag och rätt samt extern information och kontaktverksamhet. För att bedriva en meningsfull spaning exempelvis beträffande narkotikabrottsligheten krävs enligt polisstyrelsens mening dels att resurserna medger att spaning kan ske dygnet runt, dels en omsättning på såväl personal som fordon för spaningsverksamhet. Nuvarande enheter inom flertalet polisdistrikt inom länet är för små för att effektivt kunna fylla de krav på spaningsinsatser som krävs för att avslöja den mer komplicerade brottsligheten av idag. Viss samordning med granndistrikt och med rikskriminalen förekommer idag. Denna sker dock endast sporadiskt om man undantar länsnarkotikagruppen. Med oförändrade resurser krävs enligt polisstyrelsens mening ett vidgat samarbete i organiserade former för att spaningsenheterna i de små och medelstora distrikten skall kunna fylla sin uppgift. Med hänsyn till den risk som föreligger att spaningspersonal efter hand blir igenkänd i hemdistrikten är en ökad personalomsättning på spaningsrotlarna önskvärd. En ökad samordning med andra distrikt inom länet borde bidra till att undanröja dessa missförhållanden.

Polisstyrelsen i Kristianstad är inne på samma linje. Spaningsrotlarna, vars insatser splittras på helt annan verksamhet, företrädesvis handräckningsuppdrag, måste ges tillfälle att ägna sig praktiskt taget uteslutande åt spaning. Utredningens förslag att avlasta polisen en del arbetsuppgif-

ter är härvidlag ett steg i rätt riktning. Samma uppfattning redovisas av *Föreningen Sveriges polischefer*.

Polisstyrelsen i Kungsbacka ifrågasätter om inte brottsspaningen bör åvila utredningsrotlarna. Denna fråga bör utredas och nuvarande organisationsformer ses över. Liknande frågeställningar tas upp av *länsstyrelsen i Värmlands län* och *Svenska polisförbundet*. *Polisstyrelsen i Täby* framhåller att en förutsättning för en ökad uppklaringsprocent är en effektivt fungerande spaningsenhet för såväl allmän som riktad brottsspaning. En möjlighet till rationalisering kunde tänkas bestå i att brottsspaning bedrivs genom de utredande rotlarna och att spaningsverksamheten hos spaningsroteln koncentreras till allmän spaning.

Även *polisstyrelsen i Västervik* framför organisatoriska synpunkter. Rotelindelningen och ärendegrupperingen i sin nuvarande form är inte helt lyckad genom att ärendegrupperingen är för hårt styrd. Detta medför svårigheter när en rotel får toppbelastning. En mjukare ärendegruppering skulle underlätta prioriteringen och leda till en jämnare utredningsbalans mellan rotlarna. *Polisstyrelsen* berör i sammanhanget även möjligheterna att integrera spanarna i utredningsarbetet genom tillskapande av polisleda arbetslag efter ungefär de linjer som i det föregående har redovisats av *länsstyrelsen i Värmlands län*.

Även bland *polisstyrelserna*, bl. a. *polisstyrelsen i Eskilstuna*, påtalas den tilltagande oviljan att över huvud taget lämna uppgifter till polisen och att detta allvarligt försvårar utredningsarbetet. Bl. a. *polisstyrelsen i Gävle* pekar på det dagliga problemet för utredningsmännen att få fram vittnen som är beredda att träda fram inför domstol och berätta om sina iakttagelser. Målsägande och vittnen måste därför få samhällets stöd och skydd på ett bättre sätt än nu. *Polisstyrelsen i Helsingborg* pekar i sammanhanget på behovet av att justera vittnesersättningarna.

LO ser utredningsverksamheten som en av polisens viktigaste uppgifter som bör prioriteras därefter. Det är också viktigt att polisen i sin utredningsverksamhet prioriterar allvarligare brott framför mindre allvarliga. Detta innebär t. ex. att organiserad och ekonomisk brottslighet, narkotikabrottslighet, vålds- och sedlighetsbrottslighet samt grova stölder bör prioriteras. *TCO* framför liknande synpunkter.

SACO/SR anser att det kunde gagna hela rättsväsendet om prioriteringarna då det gäller beivrandet av brott kunde samordnas mellan polis, åklagare och domstolar.

Svenska polisförbundet anser att — vid sidan om att förundersökningsledningen i större utsträckning anförtros polisen — det skulle bidra till en lösning av prioriteringsproblemen om man inom utredningsrotlarna bildar fasta arbetsledarfunktioner på kommissionsnivå — polismannaledda arbetslag bestående av utredningsmän, spanare och administrativ personal. Det fortsatta utredningsarbetet skulle underlättas väsentligt genom den driftsenhet/jourgrupp som förbundet förordat i avsnittet om övervakningsverksamheten genom att utredande personal i primärskedet handlägger och i många fall även slutför alla typer av ärenden. — Den nuvarande strikt markerade rotelindelningen med hårt specificerad ärendegruppering medför en påtaglig risk för felprioriteringar av utredningsbalansen i stort. Rotelgränserna innebär också ofta irritationsmoment då toppbelastningar vid viss rotel behöver åtgärdas. En flexiblere rotelorganisation och större rörlighet beträffande ärendegrupperingen medför bättre möjligheter till meningsfylld prioritering och höjer effek-

tiviteten. Det av utredningen föreslagna systemet med "fri resurs" underlättar men undanröjer icke helt de påtalade olägenheterna, anser förbundet. En specialisering är med hänsyn till personalresurser och arbetsbelastning i och för sig helt oundviklig. Alltför hårt driven leder den dock till både tids- och effektivitetsförluster.

Föreningen Sveriges länspolischefer anser att en intensifierad brottsförebyggande verksamhet parat med större möjligheter till flexibilitet i utredningsorganisationen och till resursfördelning av personal bör kunna bidra till en högre effektivitet i utredningsverksamheten.

3.3.2 *Medverkan av administrativ personal*

Utredningens förordande av en fortsatt överföring av utredningsuppgifter till den administrativa personalen har fått ett blandat mottagande. De flesta remissinstanserna är i och för sig positiva till utredningens förslag. *Föreningen Sveriges länspolischefer* är således i princip positiv till vidgad utredningsverksamhet för den administrativa personalen och räknar med att detta skall medföra effektivitetsvinster. Bl. a. *Föreningen Sveriges polischefer* och flera polisstyrelser anser dock att man nu har nått så långt på den inslagna vägen att ytterligare positiva effekter som skulle stå att finna enbart är marginella. Några polisstyrelser motsätter sig av bl. a. rättssäkerhetsskäl ett fortsatt överförande av arbetsuppgifter till administrativ personal.

Svenska polisförbundet anser att den nuvarande användningen av kvalificerad administrativ personal inom vissa utpekade specialområden starkt kan ifrågasättas. De utpekade områdena är ofta sådana som är på väg att övertas av andra myndigheter eller rör ärendetyper som vid prioritering hamnar långt ner på skalan. Ett bättre utnyttjande av arbetskapaciteten skulle enligt förbundet — och flera andra remissinstanser — kunna åstadkommas om den administrativa personalen i stället ingick i kommissioner, dvs. polismannaleda arbetslag sysselsatta med svårare utredningar. Även i sådana utredningar ingår arbetsuppgifter som inte nödvändigtvis fordrar polisutbildning, t. ex. ärendeadministration, enkla förhör, sammanställningar och kontroller av olika slag. Polisförbundet menar att ett sådant system med kommissioner skulle innebära betydligt mera utvecklingsbara funktioner än den hittills tillämpade ordningen. Känslan av att delta i ett arbetslag som sysslar med ur prioriteringssynpunkt angelägna utredningar borde också innebära större arbetsmotivation än vad som kan bli fallet med hittills tillämpade snäva gränser och rutinbetonade ärendetyper.

Statstjänstemannaförbundet å andra sidan vill starkt understryka utredningens rekommendation i ämnet. Enligt förbundet har traditionellt tänkande i vissa distrikt hindrat en ökad omfördelning. Förbundet menar att man genom att utnyttja den reserv som finns i den administrativa personalen skulle kunna utnyttja polismännen bättre och sätta in dem på det mera kvalificerade reguljära polisarbetet. Förutom arbetsuppgifter som inte anses kräva polisutbildning men som utförs av polismän finns även sådana arbetsuppgifter som inte kräver fullständig polisutbildning och där man med relativt måttliga utbildningsinsatser skulle kunna ge administrativ personal möjlighet att utföra dessa. Förbundet är övertygat om att man på detta sätt skulle kunna bidra till att förbättra uppkläningsprocenten och pekar även på fördelarna för den berörda personalen i fråga om arbetstillfredsställelse och personlig utveckling.

En del länsstyrelser och polisstyrelser anser att en viss varsamhet bör iakttas med att överföra utredningsarbete till administrativ personal. Det finns polismän som av hälsoskäl eller andra anledningar inte längre kan utföra egentlig polisverksamhet. Det är då värdefullt att det finns "re-trättplatser" för dessa polismän. På en del håll menar man också att utredningens resonemang utgår från att den administrativa personalen f. n. är undersysselsatt och att den traditionella administrativa arbetsbördan får bäras av färre befattningshavare än tidigare.

RPS, som anser att man för att minska arbetsbördan för den utredningspersonal som är polisutbildad bör överväga att föra över flera utredningsuppgifter till administrativ personal, pekar på utbildningsbehovet. Möjligheterna att arbeta i kommissioner, sammansatta av polismän och administrativ personal, bör närmare undersökas av polisberedningen.

3.3.3 *Ledningen av förundersökningarna*

Frågan om polismyndigheterna i ökad utsträckning skall överta ledningen av förundersökningarna har tilldragit sig avsevärt intresse. De flesta ansluter sig till utredningens uppfattning att det finns utrymme för att låta polisen leda hela förundersökningen vid fler brottstyper än f. n. men att det inte finns skäl att generellt flytta över förundersökningsledningen från åklagarväsendet till polisen. Några enstaka polisstyrelser förordar att inga ändringar görs i de nuvarande anvisningarna. Förhållandevis många remissinstanser vill gå så långt att förundersökningsledningen generellt övergår till polisen. Från bl. a. åklagarhåll framhålls att det praktiska värdet av att låta polisen leda fler förundersökningar är begränsat och att det snarast finns ett behov av en aktivare åklagarinsats under förundersökningen än f. n.

RÅ hänvisar inledningsvis till den principiella absoluta åtalsplikt som har ålagts åklagaren enligt rättegångsbalken. Även i de fall, då förundersökningen leds av polismyndighet i mål av enkel beskaffenhet, är det åklagaren som skall avgöra om ett processuellt brottmålsförfarande skall bli följden av en avslutad förundersökning. RÅ konstaterar vidare att inte heller polisutredningen uttalat sig för en principiell ändring av kompetensfördelningen. Även om undersökningsledarskapet inrymmer viktiga rättssäkerhetsaspekter framstår det — med den ordning vi har med gemensamma anvisningar av RÅ och RPS rörande förundersökningens ledande — som naturligt att en översyn görs, när förhållandena kan ge anledning därtill. Kan man med iakttagande av rättegångsbalkens regler och grundprinciper och med vederbörligt hänsynstagande till rättssäkerheten i den praktiska tillämpningen vidga den ram, som gäller för polismyndighets behörighet att självständigt leda förundersökningen, skall man enligt RÅ:s mening vara öppen härför om en sådan åtgärd kan antas medföra praktiska och rationella fördelar i den brottsutredande verksamheten. Motsvarande uppfattning redovisas av *Föreningen Sveriges åklagare*, som dock understryker att en utredning i ämnet måste vara förutsättningslös.

Det finns enligt *överåklagaren i Stockholm* endast ett mycket begränsat utrymme för att låta polisen leda förundersökning beträffande ytterligare brott än vad som nu gäller i Stockholm. Ingenting skulle vara att vinna i effektivitet med en vidgad behörighet för polisen i detta hänseende. Enligt överåklagarens mening kan det inte heller komma ifråga att ge

polisen vidare befogenheter än vad som nu tillämpas när det gäller särskilda åtgärder och beslut i de förundersökningar som den leder. Liknande synpunkter förs fram av *länsåklagarna i Gävleborgs och Norrbottens län* samt *länsåklagaren för speciella mål Thorsten Rosenberg*.

Överåklagaren i Göteborg anser att den avvägning som skett i de särskilda anvisningar som gäller för Stockholms och Göteborgs polisdistrikt bör kunna vara normerande för hela riket. En väsentlig ökning härutöver av antalet brottstyper med polisen som undersökningsledare skulle rubba principen för den nuvarande rättegångsordningen i brottmål utan att innebära några påtagliga fördelar. De inskränkningar i polisens rätt till undersökningsledning som bl. a. särskild åtalsprövning utgör är emellertid arbetshämmande faktorer som bör kunna bli föremål för översyn och lättnader.

Länsåklagaren i Malmöhus län kan inte oreserverat ansluta sig till utredningens tanke att utvidga möjligheten för polisen att vara förundersökningsledare. Bestämmelsen i rättegångsbalken om att detta får ske endast i mål av "enkel beskaffenhet" bör vara riktgivande. Vad som avses härmed bör från tid till tid till prövas och anges som nu skett genom särskilda anvisningar.

RPS påpekar att det från många polisdistrikt har hävdats att all ledning av förundersökning i brottmål bör ankomma på polisen. Som skäl anges att det är polisen som har överblicken över brottsläget i polisdistriktet och att polispersonalen numera har en utbildning som gör den kompetent för uppgiften att leda alla slag av förundersökning. Även om *RPS* förstår denna inställning kan frågan om förundersökningsledning icke ses enbart mot denna bakgrund. För att kunna ta ställning till olika straffprocessuella frågor under förundersökningen krävs en ingående kännedom om domstolarnas praxis. En så radikal förändring skulle vidare strida mot de principer som bär upp rättegångsbalken. Enligt *RPS*'s uppfattning bör i stället antalet typer av brott vid vilka polismyndighet kan fungera som förundersökningsledare utökas. *RPS* hänvisar till en då pågående översyn av anvisningarna i samarbete mellan *RPS* och *RA*.

Bland länsstyrelserna är opinionen delad. En del biträder utredningens uppfattning medan andra är tveksamma till en utvidgning i förhållande till den nuvarande fördelningen, som anses fungera bra. *Länsstyrelsen i Norrbottens län* anser sålunda att en utvidgad kompetens för polisen kräver en bättre utbildning än f. n. Rättssäkerheten och enhetligheten vid rättstillämpningen måste enligt länsstyrelsens mening ständigt betonas. Åklagarens möjligheter att aktivt medverka vid förundersökningsledning får därför inte äventyras. Tvärtom bör åklagarna i betydligt större omfattning än f. n. leda och delta i förundersökningarna. *Länsstyrelsen i Örebro län* framhåller att en utvidgning av antalet typer av brott vid vilka polismyndigheten kan fungera som utredningsledare inte enbart torde vara positiv ur polisens synpunkt. För det första så torde den redan hårda arbetsbelastningen på polissidan i många fall öka och för det andra så torde med tanke på polisens förhållande till allmänheten det vara en påtaglig nackdel att ett ökat antal utredningar avskrivs av polisen. Resultatet av *RA*'s och *RPS*'s översyn av bestämmelserna angående förundersökningsledning bör avvaktas, menar länsstyrelsen.

De flesta polisstyrelserna ansluter sig till utredningens uppfattning. Bl. a. *polisstyrelserna i Eskilstuna, Jönköping* och *Växjö* uttalar sig dock

för att förundersökningsledningen överlag skall ankomma på polisen, medan bl. a. *polisstyrelserna i Gävle, Lindesberg* och *Sala* uttryckligen motsätter sig en sådan ordning. *Polisstyrelserna i Göteborg* och *Täby* anser att en översyn av gällande anvisningar bör göras.

Det finns enligt *polisstyrelsens i Göteborg* uppfattning möjlighet att på ett enkelt sätt ändra bestämmelserna om förundersökningsledningen utan att fördenskull behöva rubba principerna för den nuvarande rättegångsordningen i brottmål. Ändringen innebär i princip endast att begreppet "enkel beskaffenhet" i 23 kap. 3 § rättegångsbalken utgår. Polisstyrelsen erinrar om att enligt särskilda bestämmelser förundersökningsledarskapet inom polisen i princip är delegerat till kommissarieskiktet. Med hänsyn till denna personals goda utbildning och långa erfarenhet av arbetsuppgifterna är det enligt polisstyrelsen välmotiverat att utvidga polismyndigheternas kompetens på detta område. Den skisserade ändringen skulle även bringa lagstiftningen på området mera i samklang med det praktiska skeendet och få till följd en mera verklighetsanpassad arbets- och beslutsfördelning mellan polis- och åklagarmyndigheterna. Utvecklingen på området har enligt polisstyrelsen gått i den riktningen att polismyndigheterna övertagit större och större del av förundersökningen i brottmål. Det synes också vara en rationell och lämplig arbetsfördelning mellan de rättsvårdande myndigheterna att polisen handhar förundersökningen (fram till beslut om anhållande), åklagarna åtalet, domstolarna den dömande funktionen och kriminalvården de tillrättaförande åtgärderna.

Polisstyrelsen i Uddevalla tar upp frågan från ett något annorlunda perspektiv. Förundersökningarna i Sverige är mycket grundliga, omfattande och noggranna. I praktiken blir skuldfrågan helt klarlagd genom förundersökningen. Det är sällsynt att en åklagare väcker åtal om det inte framstår som visst att den åtalade skall bli fälld. Huvudförhandling- en och domstolens ställningstagande i skuldfrågan framstår därför som mera av formell och registrerande natur. Det kan väl inte utan fog hävdas att nämnda förhållande inte är tillfredsställande. Om man skulle så att säga sänka kraven på "tillräckliga skäl till åtal" så att detta stadium skulle anses uppnått närmare stadiet "skäligen misstanke" eller "på sannolika skäl misstänkt" borde det innebära, att domstolarna i större utsträckning skulle komma att ta ställning mer omedelbart i skuldfrågan. Detta skulle göra rättegången mer levande och dramatisk och innebära att man verkligen finge koncentrerad, omedelbar och muntlig rättegång. Det skulle också innebära att åklagarens roll bleve mera renodlad utan det stora inslag som nu finns av undersökningsdomare. Framför allt skulle det medföra att förundersökningen inte behövde vara så omfattande som nu är fallet.

Svenska polisförbundet anser att det effektivaste sättet att komma till rätta med de problem, som bl. a. prioriteringarna inom utredningsverksamheten medför, skulle vara att ledningen av förundersökningen i betydligt större utsträckning än f. n. anförtros åt polisen, som bäst kan bedöma vilka insatser som bör sättas in. Frågan bör enligt förbundet utredas i särskild ordning.

Vissa tungt vägande skäl, bl. a. frågor som ansluter sig till resursanvändningen, talar enligt *Föreningen Sveriges polischefer* för att förundersökningsledningen bör ligga hos polisen. Föreningen finner emellertid att frågan tarvar ytterligare överväganden i särskild ordning, varför det

för närvarande icke från föreningens sida finns annat förslag än att resultatet av genomgången mellan RÅ och RPS avvaktas.

3.3.4 Tullens verksamhet

Kompetensfördelningen mellan polisen och tullen är enligt de flesta remissinstanser som har yttrat sig på denna punkt väl avvägd f. n. *Polisstyrelsen i Nyköping* anser dock att föreskrifterna och anvisningarna för utredningar om varusmuggling bör ses över i syfte att nå en bättre avgränsning mellan polisens och tullens befogenheter. *Polisstyrelsen i Västerås* menar att befogenheten att inleda förundersökning principiellt bör ankomma på polismyndighet och att, då det av praktiska skäl anses motiverat att tullmyndighet ges samma befogenhet, en författningsmässig reglering bör ske.

Svenska polisförbundet framhåller att det i tullkriminalens utredningsverksamhet ibland uppkommer fall som kan härledas till den organiserade och ekonomiska brottsligheten. Även andra skäl talar för att denna utredningsverksamhet bör handhas av polisutbildad personal. Vid bedömningen av huvudmannaskapet bör även förtroendemännainflytandet i verksamheten beaktas. Ett oförändrat huvudmannaskap innebär att verksamheten fortfarande kommer att stå utanför förtroendemännens inflytande. Denna utredningsverksamhet bör därför överföras till polisväsendet, anser förbundet.

3.4 Serviceverksamheten

Utredningens principiella uttalanden om serviceverksamheten har vunnit anslutning från så gott som alla remissinstanser som har yttrat sig i denna del.

Med tanke på polisens roll som allmänt serviceorgan i samhället bör serviceverksamheten enligt *Svenska polisförbundet* i framtiden tillmätas större betydelse och ett ökat utrymme ges för polisinsatser av detta slag. I en ny polislag bör verksamheten beskrivas som en självständig uppgift och inte som för närvarande vara kopplad med uppgiften att upprätthålla allmän ordning och säkerhet. Verksamheten är också av stor vikt när det gäller att befästa och öka allmänhetens förtroende för polisen liksom polismännens kontakter med allmänheten. När det gäller polismyndighetsverksamheten instämmer förbundet i utredningens uppfattning att polisen inte bör belastas med förvaltningsuppgifter i andra fall än när ordnings- eller säkerhetssynpunkter ingår som väsentliga moment eller när maktbefogenheter kan behöva utnyttjas för att genomföra en åtgärd. Detta bör beaktas i samband med ny eller ändrad lagstiftning. För polisens del skulle detta innebära ett resurstillskott att användas till väsentligare uppgifter inom polisverksamheten.

Även *Föreningen Sveriges länspolischefer* delar utredningens uppfattning att polisen bör handlägga förvaltningsuppgifter endast när ordnings- eller säkerhetssynpunkter ingår som väsentliga moment eller när polisens maktbefogenheter måste utnyttjas för att genomföra den åtgärd som behövs. Denna princip kan dock inte drivas hur långt som helst. Som utredningen framhållit kan i vissa hänseenden avvikelser behöva göras därför att något annat organ inte står till förfogande eller lämpligen kan inrättas. Det måste även beaktas att många ärenden kan vara till nytta för polisen som kontaktyta i den egentliga polisverksamheten.

Allmänhetens krav på en smidig närservice måste också beaktas.

Föreningen Sveriges polischefer anser att den hjälp- och räddningsverksamhet och annan serviceverksamhet som polisen utövar har stor betydelse som "balans" åt de repressiva uppgifterna. Många vägande skäl talar sålunda för att polisens insatser inom serviceverksamheten bör ökas. Föreningen finner det emellertid angeläget att understryka att denna verksamhet inte får drivas så långt att polisen övertar ansvaret för uppgifter som primärt åvilar andra samhällsorgan. Föreningen tillstyrker i övrigt utredningens förslag i denna del.

Polisens hjälp- och räddningsverksamhet är enligt *RPS* en viktig del i samhällets insatser vid katastrofer av olika slag. Polisens medverkan måste emellertid klart avgränsas från andra myndigheters ansvarsområden bl. a. för att förebygga kompetenskonflikter om ansvaret för vidtagna eller uteblivna åtgärder.

RRV menar att det är naturligt att polisen inom ramen för en allmän serviceuppgift i akuta nödsituationer skall kunna gripa in med eller tillhandahålla specifika resurser. Det behöver inte innebära att polisen har ansvaret för reguljär verksamhet inom området. Huvudmannaskapet för fjällräddningstjänsten har nyligen varit föremål för utredning, och sjöräddningstjänsten utreds av sjöövervakningskommittén, varför dessa frågor torde bli föremål för ytterligare överväganden i särskild ordning. Vad beträffar t. ex. ambulans- och räddningsflyg vill *RRV* framhålla att denna verksamhet i princip skulle kunna handhas av huvudmännen för sjukvården, dvs. landstingen. De praktiska förutsättningarna härför bör enligt *RRV:s* mening utredas närmare.

LO anser att viss del av polisens serviceverksamhet kan överföras till andra samhällsorgan. Landstingen torde t. ex. i dag ha sådana resurser att de helt kan klara hjälp- och räddningstjänsten.

Länsstyrelsen i Kopparbergs län framhåller att fjällräddningstjänsten är väl utvecklad i länet. Den fungerar bra och har god förankring i samhället. Det vore därför fel att bryta nuvarande ordning i denna del, anser länsstyrelsen.

Polisstyrelsen i Sala uttalar viss skepsis mot att polisen ombesörjer ambulansflygverksamhet.

Umeå kommun anser inte att kustbevakningen i dag är nöjaktigt ordnad. För närvarande sysslar marinen, flygvapnet, kustbevakningen, sjöfartsverket, föreningen för skeppsbrutna samt polisen med sjöövervakning och räddningsverksamhet till sjöss. En uppsplittring av resurserna och ansvaret på så många olika organ kan inte vara rationellt i synnerhet som man vet att resurserna särskilt efter Norrlandskusten är väldigt knappa. En samordning av resurserna och ansvaret för sjöräddningsverksamheten till exempelvis kustbevakningen borde därför göra verksamheten effektivare. Då skulle också myndighetsutövningen och områdesansvaret bli entydigt uttalade så att oklarheter om vem som skall svara för eventuella insatser ej behöver uppstå. Detta bör beaktas vid planerad översyn av hjälp- och räddningsverksamheten, anser kommunen.

Även *Vilhelmina kommun* förordar en översyn av var ansvaret för vissa hjälp- och räddningsinsatser skall ligga och nämner lokala diskussioner härom i fråga om lavinfara, jordskred och utmärkning av svaga isar.

Polisstyrelsen i Karlstad sätter i fråga om inte polisen bör ha huvud-

mannaskapet för sjö- och fjällräddningen, eftersom personalen är utbildad och delvis även utrustad för sådana arbetsuppgifter.

Inom ett distrikt med Östersunds karaktär har självfallet den polisiära hjälp- och räddningsverksamheten fått en framträdande roll, framhåller *polisstyrelsen i Östersund*. I detta arbete röner polispersonalen uppskattning och arbetet upplevs som ytterst positivt. Lokalt har det aldrig varit något som helst problem att dra gränsen mellan vad som i dessa hänseenden bör åvila polisen och vad som bör åvila andra samhällsorgan. Det hälsas dock med tillfredsställelse att statsmakterna bl. a. på fjällsäkerhetens verksamhetsområde söker klarlägga vem som bör vara handledare för det arbetet.

RPS framhåller att det polisarbete som betecknas som allmän service och upplysningsverksamhet grundas på polisens skyldigheter enligt polisinstruktionen samt på sedvana. Verksamheten har ett stort värde för att skapa förståelse för polisens uppgifter. Betydelsefullt är dock att inte möjligheten att utnyttja polisens medverkan missbrukas till förfång för de egentliga polisuppgifterna. Polisen har på vissa områden ålagts uppgifter som lika väl kan utföras av andra myndigheter. *RPS* har tidigare vid flera tillfällen hos statsmakterna begärt en samlad översyn för att befria polisen från sådana uppgifter som icke har någon anknytning till polisuppgifterna. Framställningarna har i stort sett varit resultatlösa. En sådan översyn är enligt styrelsens mening angelägen.

Ett stort antal polisstyrelser anför liknande synpunkter. *Polisstyrelsen i Jakobsberg* understryker således att denna verksamhet har en grundmurad förankring hos allmänheten. Polisen är den institution i samhället som allmänheten alltid, dygnet runt och i all synnerhet då alla andra institutioner i samhället är stängda, kan vända sig till för att få råd och hjälp. Service- och upplysningsverksamheten utgör även ett naturligt led i kontakten med andra samhällsorgan. Polisstyrelsen är av den mening- en att verksamheten bör bestå och om möjligt utökas.

Polisstyrelsen i Örebro ifrågasätter om inte brandutredningar till viss del kunde läggas på kommunala organ.

Systemet med att polisen lämnat förskott till behövande personer på sociala centralnämndens vägnar, den s. k. Luleåmodellen, godtas av de flesta remissinstanser. *Linköpings kommun* och *Svenska kommunförbundet* ställer sig dock direkt avvisande eftersom systemet inte anses vara förenligt med kommunallagens bestämmelser. Kommunal beslutanderätt får endast delegeras till kommunala organ, förtroendevalda eller tjänstemän men ej till statliga tjänstemän, framhåller förbundet. Även en del polisstyrelser ställer sig tveksamma eller avvisande men från andra utgångspunkter. Man befärar sålunda att systemet leder till ett minskat intresse från kommunalt håll att bygga upp socialjouren och varnar för att polisen inte får förvandlas till en reservsocial inrättning.

Polisstyrelsen i Kristinehamn omtalar att Luleåmodellen har prövats i distriktet med negativt resultat. Vetskap om att systemet tillämpades spred sig bland kommunens utslagna och blev till en stor belastning framför allt under veckoslut och helger.

Uppsala kommun är däremot positivt inställd till Luleåmodellen. I Uppsala torde systemet dock vara av mindre intresse, då där finns en socialjour som har öppet 08.00—01.00. Erfarenheten visar enligt kommunen att antalet hjälpärenden efter sistnämnda tidpunkt är ytterst få.

Luleåmodellen har även tillämpats av *Gävle kommun* men under senare år har man alltmer kunnat hänvisa till den sociala jour som upprätthålls under vissa tider inom kommunen. Några olägenheter med polisens hjälpmöjlighet har dock inte visat sig och inte heller har några oklarheter framträtt mellan myndigheterna, upplyser kommunen.

Beträffande polismyndighetsverksamheten instämmer RPS i utredningens uppfattning att denna till en viss del ger polisen möjligheter till värdefulla kontakter med myndigheter och allmänhet. Betydelsen av dessa kontakter har emellertid ofta överbetonats. Befattningen med polismyndighetsärenden bör enligt styrelsens mening inskränkas till sådana typer av ärenden där främst ordnings- och säkerhetsfrågorna spelar en avgörande roll.

TSV delar utredningens uppfattning att polisen i princip inte bör belastas med förvaltningsuppgifter i andra fall än när ordnings- eller säkerhetssynpunkter ingår som väsentliga moment i uppgifterna. TSV har i skrivelse den 6 februari 1979 hemställt om en ändring i körkortsförordningen som innebär att beslut om körkortstillstånd samt beslut om utfärdande av traktorkort och utlämnande av traktorkort överflyttas till lokal polisstyrelse. Vidare har TSV föreslagit att beslut om spårtid som fattas vid prövning av fråga om förhandsbesked eller körkortstillstånd också skall ankomma på polisstyrelse. TSV anser att den av verket föreslagna ordningen i hög grad anknyter till ordnings- och säkerhetssynpunkter och att ärendena därför bör ankomma på polisen att handlägga.

Några polisstyrelser är kritiska mot att polisen under senare tid har belastats med förvaltningsuppgifter som inte har samband med ordnings- och säkerhetssynpunkter och nämner som exempel delgivnings- och passärenden.

Utredningens uppfattning att det är förhållandevis sällan som polismyndighetsärenden har sådan karaktär att de befordrar samarbete med andra organ eller kontakten med allmänheten bestrids bestämt från flera polisstyrelser, som framhåller att ett vanligt enkelt polismyndighetsärende ofta kan leda till fruktbärande kontakter såväl med allmänheten som med andra myndigheter.

Polisstyrelsen i Lund har inte någon erinran mot grundprincipen att polisen ej skall belastas med förvaltningsuppgifter i andra fall än när ordnings- och säkerhetssynpunkter ingår. Det är däremot polisstyrelsens uppfattning att icke endast ett befriande av uppgifter härvidlag kommer att bli aktuellt utan att även ett tillförande av vissa förvaltningsuppgifter kan komma ifråga, t. ex. körkortsärenden. Förändringar bör vidtas först efter noggranna överväganden och bör inte minska utan snarare öka polisens positiva funktioner.

Även *polisstyrelsen i Malmö* berör — i anslutning till TSV:s skrivelse i saken — frågan om handläggningen av körkortstillstånden och utesluter inte att dessa ärenden läggs på polisen.

4 Åtgärder för att avlasta polisen vissa uppgifter m. m.

De principer som utredningen anvisar då det gäller att avlasta polisen vissa förvaltningsuppgifter har vunnit anslutning hos remissinstanserna. Polisen bör således inte belastas med förvaltningsuppgifter i andra fall

än när ordnings- eller säkerhetssynpunkter ingår som väsentliga moment eller när polisens maktbefogenheter kan behöva utnyttjas för att genomföra den åtgärd som behövs. Att avvikelser ibland kan behöva göras om något annat organ inte står till förfogande eller inte lämpligen kan inrättas vitsordas också allmänt.

Länsstyrelsen i Stockholms län framhåller att den nuvarande avgränsningen är tämligen väl avvägd, vilket visas av att utredningens förslag innebär en mycket begränsad avlastning. *Länsstyrelsen i Värmlands län* understryker att man, även om det i och för sig finns en annan lämplig myndighet, även måste beakta kostnaderna för att nyanställa och utbilda personal vid den andra myndigheten.

Bland kommunerna förutsätter man att en eventuell överflyttning av uppgifter till kommunala organ kompenseras genom statsbidrag eller skatteutjämningsbidrag.

Från polisstyrelsehåll understryker man vikten av att onödiga eller bagatellartade straffbestämmelser begränsas i framtiden.

Polisstyrelsen i Jakobsberg tar upp en rad uppgifter som styrelsen anser kunna överföras till andra organ. Tillstånd till flyguppvisning skulle således kunna överföras till luftfartsverket, tillstånd till handel på allmän plats och kontroll av byggnadsställningar och upplag till kommunala organ, godkännande av skjutbanor till länsstyrelserna, tillstånd till sprängning och störande buller till kommunala organ, tillstånd till hotell- och pensionatsrörelse till brandmyndigheterna och hämtning av barn till de sociala myndigheterna. *Polisstyrelsen i Kristianstad* anser att de särskilda flygplatskontrollerna kan övertas av personal som avlönas av flygplatserna. Enligt *polisstyrelsen i Sollefteå* bör omhändertagande av trafikskadade eller skadeskjutna djur ankomma på annan än polisen.

Bland polisstyrelserna framhåller man också att en del av polisens nuvarande berednings- och yttrandeverksamhet till bl. a. länsstyrelserna utan olägenhet kunde begränsas. *Polisstyrelsen i Halmstad* föreslår att länsstyrelsernas organisationsnämnd (LON) och RPS gemensamt undersöker om man inte kan begränsa remisserna i en rad olika ärenden. Man pekar på att polisens yttranden många gånger inskränker sig till uppgifter som länsstyrelsens tjänstemän lika väl skulle kunna inhämta på egen hand.

4.1 Handräckning

Utredningens förslag i denna del godtas av så gott som alla remissinstanser. *Socialstyrelsen* anser dock att utredningens skrivning att "polis-hjälp får begäras endast när uppgiften inte kan lösas på annat sätt" är alltför vag. *Nyköpings kommun* ifrågasätter om det alls behövs någon generell föreskrift i ämnet och anser att frågan i stället kan lösas genom lokala överläggningar.

Från kommunalt håll framhålls att det måste vara den myndighet som begär åtgärden som avgör om den behövs. Även bland polisstyrelserna uttalas att polisen inte torde vara berättigad att självständigt pröva behovet av en begärd åtgärd.

Flera polisstyrelser, bl. a. *polisstyrelsen i Eskilstuna*, vill behålla det invanda uttrycket handräckning.

Bl. a. *RPS* framhåller att en begränsning av polisens handräckningsverksamhet är viktig även på grund av att dessa uppdrag som regel utförs

av distriktens spaningsrotlar och har fått en sådan omfattning att brottsspaningen blir eftersatt. Enligt *polisstyrelsen i Jönköping* rycker uppdraget att hämta personer till domstolsförhandlingar sönder spaningsrotlarnas arbete. Det kan därför ifrågasättas om inte dessa uppgifter borde överföras till särskilda arbetsenheter efter mönster av de tidigare ordonnansavdelningarna. *Polisstyrelsen i Nacka*, som är inne på samma linje, framhåller att arbetsuppgifterna som regel kan utföras av vilken polisman som helst. Det är därför slöseri med resurserna att låta kvalificerad spaningspersonal tas i anspråk. *Polisstyrelsen i Avesta* efterlyser regler för hur man skall omhänderta och förvara folk som skall hämtas till domstol.

Även från andra håll påtalas det växande arbetet med att inställa personer som uteblivit från domstolsförhandlingar. *SACO/SR* tar i det sammanhanget upp frågan om vidgad användning av strafföreläggande eller inrättande av jourdomstolar.

4.2 Underhållsbidrag

Förslaget att polisen befrias från sin skyldighet att medverka i ärenden om återbetalning av bidragsförskott och efterforskning av underhållsskyldiga har inte mött någon invändning. Såväl *socialstyrelsen* som *riksförsäkringsverket* biträder förslaget. Riksförsäkringsverket anser dock att hänvisningen till 95 § barnavårdslagen bör kvarstå i 19 § andra stycket lagen om bidragsförskott men har ingen invändning mot att 19 § första stycket upphävs.

4.3 Omhändertagande av dödsbos egendom

Utredningens förslag att polisen befrias från sin skyldighet att omhänderta dödsbos egendom biträds av så gott som alla remissinstanser, bl. a. *socialstyrelsen* och *Svenska kommunförbundet*. Endast en kommun säger sig ha erinringar mot utredningens synsätt.

Föreningen Sveriges länspolischefer framhåller i likhet med några länsstyrelser och polisstyrelser att polisen i ett inledningsskede kan bli nödsakad att ta vård om avlidens egendom så länge det inte finns en utbyggd socialjour i alla kommuner. *Polisstyrelsen i Göteborg* tillstyrker i princip utredningens förslag. Polisstyrelsen framhåller dock att polisen för att primärt förhindra att dödsbos egendom skingras genom brott eller på annat obehörigt sätt även fortsättningsvis bör anses ha skyldighet att i vissa fall omhänderta sådan egendom i avvaktan på att anhörig eller socialnämnden övertar ansvaret. Även om polisens skyldighet i detta avseende synes kunna härledas ur polisinstruktionens generella bestämmelse om att lämna allmänheten hjälp föreslår polisstyrelsen att en justering sker av gällande lagbestämmelser i bl. a. ärvdabalken i enlighet med dessa synpunkter.

4.4 Lotterier

Utredningens principiella uppfattning att polisen bör helt kunna befrias från lotteriärenden delas av de flesta remissinstanserna. Flera remissinstanser avstår dock från att yttra sig med hänvisning till lotteriotutredningens arbete. Andra motsätter sig polisutredningens ståndpunkt.

Flera kommuner är tveksamma till förslaget, i vart fall om det innebär

att lotteriärendena skulle överföras till en kommunal myndighet. *Hässleholms kommun* framhåller att det medför praktiska olägenheter om lotteriärendena övertas av länsstyrelsen. Ärendena är emellertid en statlig och ej en kommunal uppgift. Det är därför mera rationellt att låta dem bli kvar hos polisen. Mest rationellt vore emellertid om man i större utsträckning avskaffade tillståndstvånget då det gäller lotterier.

Länsstyrelsen i Värmlands län anser att de flesta lotteri- och spelärenden kan avlastas från polisen men att exempelvis tillstånd till roulettspel på restaurang bör meddelas av polisen även i framtiden.

Flera polisstyrelser, bl. a. *polisstyrelserna i Boden, Falkenberg, Gällivare* och *Trollhättan*, vill att ärendena stannar hos polisen, bl. a. därför att länsstyrelserna inte skulle kunna ge erforderlig service. Bl. a. *polisstyrelserna i Nacka* och *Täby* anser att ärenden med anknytning till offentlig tillställning bör handläggas av polisen även i fortsättningen medan övriga lotteriärenden kan överföras till annan lämplig myndighet. *Polisstyrelsen i Sundsvall* anser att lokal skattemyndighet skulle kunna vara tillståndsmyndighet.

Flera polisstyrelser pekar på behovet av enklare lagtext och tillämpningsföreskrifter.

RSV hänvisar till lotteriutredningens numera avlämnade betänkande (SOU 1979:29) Lotterier och spel, i vilket föreslås att tillståndsgivning och kontroll förs över från polisen till länsstyrelserna. *RSV* anser att de praktiska skälen inte är så starka att polisen bör behålla sina uppgifter som tillstånds- och tillsynsmyndighet för lotterier och spel. Att polisens nuvarande uppgifter på området flyttas över till länsstyrelserna kan snarare anses som en fördel. Bl. a. kan man räkna med en enhetligare praxis inom tillståndsgivningen. *RSV* tillstyrker således polisutredningens förslag att polisen befrias från sina uppgifter inom detta område. Det förutsätts dock att polisens övervakning av lagligheten av anordnade lotterier och spel inte kommer att minska.

Enligt *Svenska kommunförbundet* kan man ifrågasätta om lotterier har någon anknytning till polisverksamheten. Något bättre alternativ är emellertid svårt att hitta. Mot t. ex. länsstyrelsen som tillståndsmyndighet talar att det skulle bli tungrott för stora delar av ett län. Kommunerna saknar för närvarande förutsättningar att bedöma hithörande frågor. Beviljande av lotteri- och speltillstånd avviker också från den kommunala verksamheten i övrigt och passar inte in i de kommunala rutinerna. Kommunerna bör därför inte komma ifråga som tillståndsgivare. *Kommunförbundet* anser att lotteriärendena har en viss naturlig anknytning till polisens uppgifter. Ofta kräver lotteritillstånd ianspråktagande av allmän plats, som i sin tur kräver polismyndighetens tillstånd enligt 2 § allmänna ordningsstadgan. Övervakningen av att beviljat lotteri- och speltillstånd uppfyller i författningen angivna villkor ankommer dessutom på polisen. Polisen bör därför enligt förbundets mening även i fortsättningen ha hand om denna tillståndsgivning.

Svenska polisförbundet finner det naturligt att, i enlighet med sin grunduppfattning då det gäller polisens befattning med förvaltningsuppgifter, även instämma med utredningen då det gäller lotteri- och speltillstånd. Det kan emellertid också medföra negativa effekter att avlasta polisen dessa ärenden. Vid bedömningen måste man beakta den insyn och kontroll som polisen därigenom förlorar. Därför måste vissa spel- och lotteritillstånd inom områden där risk för brottslighet förelig-

ger, då främst med tanke på den ekonomiska brottsligheten, finnas kvar hos polisen. Ett annat skäl som måste beaktas är att förslaget totalt sett inte innebär någon resursvinst, eftersom den myndighet som belastas med uppgiften måste tillföras nya resurser.

4.5 Hundskatt

Förslaget att polisen befrias från att medverka i ärenden om hundskatt har inte mött någon egentlig erinran. *Svenska kommunförbundet* erinrar dock om att hundskatteutredningens betänkande (SOU 1972:89) Hundskatt f. n. övervägs i budgetdepartementet. Förbundet motsätter sig att polisen innan den aviserade omläggningen av hundskattesystemet har genomförts befrias från sina nuvarande uppgifter på området. *Lindsebergs kommun* har motsvarande uppfattning. Några kommuner uppger att polisens befattning med hundskatteärenden är obetydlig, eftersom dessa kommuner inte brukar begära någon utredning hos polisen. Bland polisstyrelserna ansluter man sig över lag till utredningens förslag och anmärker att polisens uppgifter i dessa ärenden har fått karaktären av indrivningsåtgärder. I sammanhanget nämns att motsvarande överväganden kan göras i fråga om ärenden om obetald radio- och TV-licens.

4.6 Hittegoods

Utredningens ståndpunkt har inte föranlett andra invändningar än att några polisstyrelser anser att hittegodshanteringen även i fortsättningen bör vara avgiftsfri. Flera remissinstanser har avstått från att yttra sig med hänvisning till den pågående utredningen om hittegodslagstiftningen.

4.7 Vissa övervaknings- och bevakningsuppgifter

Utredningens ståndpunkt att polisen i görlig mån bör befrias från eller kunna avgiftsbelägga vissa övervaknings- och bevakningsuppgifter har vunnit anslutning från de flesta remissinstanserna. Från en del håll framförs dock principiella invändningar eller erinringar på enskilda punkter.

SACO/SR kan inte oreserverat instämma i utredningens förslag om avgiftsbeläggning. Förslaget kan få nackdelar från goodwillssynpunkt genom att allmänheten kan tycka att polisen i onödan bedriver affärsverksamhet. Avgiftsbeläggning kan också vara till skada från brottsförebyggande synpunkt. Hårtill kommer den administrativa omgång ett avgiftssystem medför, framhåller *SACO/SR*.

Svenska polisförbundet instämmer i utredningens uppfattning men anser att frågan om rätt för polisen till ekonomisk ersättning för vissa tjänster bör behandlas med stor varsamhet.

RRV ser positivt på utredningens förslag men vill sätta in frågan om taxebeläggning i ett större sammanhang. Verket hänvisar till en egen rapport i ämnet.

Bl. a. *RPS* betonar att ett avgiftssystem måste utformas på ett administrativt enkelt sätt.

Förslaget om avgiftsbeläggning av larmanslutningar tillstyrks eller lämnas utan erinran av det stora flertalet remissinstanser. *Föreningen Sveriges polischefer* understryker det angelägna i att utredningens förslag om avgiftsbeläggning följs. I fråga om förutsättningarna

för att ta ut avgift förekommer olika åsikter. En del remissinstanser anser att upprepade falsklarm bör leda till avstängning av larmanläggningen. Några anser att detta är att föredra framför en avgiftsbeläggning.

De flesta remissinstanser har ingen erinran mot avgiftsbeläggning av polismedverkan vid värdetransporter och breda eller tunga transporter. Från några länsstyrelser och polisstyrelser invänds emellertid att bevakningen av värdetransporter är så speciell och av så påtagligt polisiärt intresse att ersättning inte bör krävas. En mindre grupp gör motsvarande bedömning i fråga om de breda och tunga transporter. En vanlig uppfattning är att de sistnämnda transporter i större utsträckning bör styras över till järnväg och sjöfart. Då det gäller värdetransporterna anser en del remissinstanser att bevakningen av dessa i högre grad bör ankomma på den enskilde som får anlita särskild personal och utrustning för ändamålet.

Så gott som alla remissinstanser tillstyrker eller lämnar utan erinran förslaget att polisen i görligaste mån befrias från att bevaka militär anläggningar. *Föreningen Sveriges länspolischefer* föreslår att reglerna om polisens tillsyn av militära förråd snarast ses över. ÖB anser dock att polisens medverkan alltså är nödvändig och att någon ändring av bevakningen ej bör komma till stånd. Med hänsyn till att polisens bevakning främst avser militära förråd med vapen och ammunition ligger det enligt ÖB i polisens intresse att genom bevakning i nuvarande form och omfattning bidra till att förhindra illegal spridning och utnyttjande av vapen och ammunition och därmed minska förutsättningarna för grova våldsbrott. Det synes dessutom vara rationellt och är sannolikt god ekonomi att vissa bevakningsuppgifter samordnas i tid och rum med annan civil polisverksamhet, framhåller ÖB.

Några polisstyrelser och länsstyrelser motsätter sig i likhet med *Svenska polisförbundet* och *statstjänstemannaförbundet* en begränsning av den utgående passkontrollen.

4.8 De flygande inspektionerna

Utredningens uppfattning att de flygande inspektionerna bör ligga kvar hos polisen och att polisens fordonskontrollerande verksamhet bör ha i stort sett samma omfattning som f. n. biträds av det stora flertalet remissinstanser.

Länsstyrelsen i Norrbottens län anser dock i likhet med några polisstyrelser att den fordonskontrollerande verksamheten inte bör vara lika omfattande i framtiden. Flygande inspektioner och vägningar av fordon är mycket personalkrävande och tar lång tid i anspråk. Att använda polisens begränsade resurser för sådana ändamål i den utsträckning som sker i dag är därför enligt länsstyrelsens uppfattning i viss mån en misshushållning av resurserna.

RPS framhåller att den fordonskontrollerande verksamheten inte ensidigt kan ses som en uppgift avseende kontroll av fordons utrustning. Många olika polisiära arbetsmoment av såväl trafikövervakande som allmänt brottsövervakande karaktär ingår. Ofta förekommer åtgärder för att eftersöka narkotika och stöldgods. En samordning av trafikövervaknings- och spaningsåtgärder har visat sig vara nödvändigare än tidigare.

Förslaget att undersökningarna av större och mera komplicerade for-

don i allmänhet skall ske endast i den utsträckning som samarbete kan etableras med teknisk expertis från trafiksäkerhetsverket godtas av de flesta remissinstanser men har också mött kritik från en del håll. Motsvarande gäller förslaget att varje polisman med grundläggande trafikutbildning skall ha befogenhet att i klara fall meddela föreläggande om kontrollbesiktning hos AB Svensk Bilprovning.

JK framhåller att stora vinster i flera avseenden står att vinna genom övergång till den av utredningen förordade ordningen för kontroll av tunga fordon.

Med hänsyn till polisens begränsade resurser bör enligt *RPS* tunga och tekniskt komplicerade fordon undersökas av expertis från trafiksäkerhetsverket. Vid utarbetande av den nya grundutbildningen kommer *RPS* att beakta förslaget om att öka trafikutbildningen så att föreläggande om kontrollbesiktning i klara fall skall kunna meddelas av varje polisman.

TSV anser att det föreslagna samarbetet är angeläget och vill samtidigt påpeka att detta förekommer redan nu. Den årliga kontrollbesiktningen är betydelsefull för den allmänna fordonstekniska standarden. Vid flygande inspektion undersöks fordonets beskaffenhet när det framförs med last samt det slitage som fordonet utsätts för mellan kontrollbesiktningstillfällena. Vidare kontrolleras lastens säkring. Genom flygande inspektion kan man även kontrollera utländska fordon. Med hänsyn härtill är det *TSV*:s uppfattning att flygande inspektion bör bibehållas i nuvarande omfattning och helst ökas. Ökade insatser är angelägna framför allt för kontroll av tyngre fordon. Detta förutsätter att någon minskning av polisinsatserna inte sker utan att förutsättningar skapas för en från trafiksäkerhetssynpunkt angelägen ökning.

RRV tillstyrker förslagen men vill erinra om att verket i en rapport även har ifrågasatt om inte en tätare obligatorisk kontrollbesiktning genom bilprovningen borde övervägas för äldre eller särskilt farliga fordon och för fordon som utnyttjas mycket. Sådana åtgärder kan möjliggöra en lämplig omprioritering av polisens verksamhet på detta område.

AB Svensk Bilprovning delar utredningens mening att polisens fordonskontroll bör fortsätta då den utgör ett viktigt komplement till den periodiska kontrollbesiktningen. Bolaget påpekar att fordon registrerade i utlandet inte omfattas av periodisk kontrollbesiktning och endast kan bli föremål för kontroll genom flygande inspektion. Vad gäller tids- och personalkrävande undersökningar av större och komplicerade fordon anser bolaget att effektiviteten i kontrollen av det enskilda fordonet ökar, om denna kan utföras under goda yttre betingelser och med tillgång till särskilda tekniska hjälpmedel. Den egentliga kontrollen av fordon bör därför i de fall en mera utförlig undersökning är motiverad utföras hos bolaget, medan kontrollen på väg bör begränsas till att avslöja påtagliga trafiksäkerhetsbrister. Det är enligt bolaget angeläget att varje polisman som får befogenhet att meddela föreläggande om kontrollbesiktning i klara fall har sådana kunskaper om trafiksäkerhetskraven för fordon att bedömningarna kan grundas på sakliga skäl och fordonsägarna inte orsakas större olägenhet än som är nödvändigt med hänsyn till kontrollens ändamål.

Länsstyrelsen i Värmlands län anser att det är en fördel om undersökningarna av tunga och komplicerade fordon kan ske under medverkan av teknisk expertis från trafiksäkerhetsverket. Sådan medverkan får

dock enligt länsstyrelsen inte vara en förutsättning för undersökningarna.

Polisstyrelsen i Enköping anser att en stor del av fordonskontrollen bör överföras till annan myndighet. Polisen skulle enligt polisstyrelsens uppfattning endast behålla en möjlighet att utfärda förelägganden för inställelse till kontrollbesiktning. Även andra polisstyrelser är inne på tanken att överföra fordonskontrollen till annan myndighet. Vidhåller man kravet på att fordonskontrollen skall ligga kvar på polisen, följer sålunda enligt *polisstyrelsen i Karlskrona* automatiskt att den endast kan förläggas till enheter, vars personal fått en invecklad och långvarig utbildning. Denna går till stor del ut på en ingående teknisk utbildning, som inte kan erhållas i den reguljära polisutbildningen. Man bibehåller därmed också de nuvarande stelbenta trafikpolisorganisationerna, som även i fortsättningen kan antas komma att arbeta i huvudsak utanför tätorterna. Om tyngdpunkten i polisverksamheten skall ligga i den lokala polisverksamheten bör givetvis inte trafikpolisverksamheten undantas, särskilt som enligt direktiven polisen anses utgöra ett av de viktigaste instrumenten i trafiksäkerhetsarbetet. I det arbetet utgör de 6—7 procenten fordonskontroll en mycket liten del, som uppenbarligen kan ersättas på annat sätt, menar polisstyrelsen.

Polisstyrelsen i Nacka ifrågasätter om det blir billigare att utbilda befattningshavare i en helt ny organisation och anför att en av anledningarna till att polisens trafikutbildning hittills varit relativt dyrbar är överrörligheten inom polisväsendet. Färdigutbildad personal byter många gånger arbetsuppgifter av enbart ekonomiska skäl. Polisstyrelsen hyser dock en förhoppning att det nya lönesystemet med variabla lönegrader (högst- och lägstlöner) i någon mån skall motverka detta förhållande.

Polisstyrelsen i Göteborg finner tanken på medverkan av trafiksäkerhetsverkets expertis vid speciellt krävande undersökningar vara väl värd att närmare analysera. Däremot ställer sig polisstyrelsen tveksam till förslaget att varje polisman med genomgången grundutbildning skulle tilläggas befogenhet att meddela föreläggande om kontrollbesiktning i klara fall. De "klara" kontrollbesiktningsfallen förefaller inte med lätthet kunna urskiljas. Ur rättssäkerhetssynpunkt är det viktigt att allmänheten även i detta hänseende behandlas likvärdigt av välutbildad personal med erfarenhet från arbetsområdet. Redan i dag har varje polisman befogenhet att enligt 168 § vägtrafikkungörelsen (1972:603) hindra fortsatt färd med fordon som ej kan ske utan påtaglig fara för trafiksäkerheten eller annan väsentlig olägenhet. Med obetydliga författningsändringar torde här finnas möjlighet att åstadkomma vad utredningen åsyftar, framhåller polisstyrelsen.

Polisstyrelsen i Täby befarar att polisens auktoritet försämrats genom det tilltänkta samarbetet och att detta leder till onödiga gränsdragningsproblem.

Svenska polisförbundet anser polisens flygande inspektioner vara av stort värde för trafiksäkerheten i landet. Allmänhetens kännedom om polisens befogenhet att utföra flygande inspektioner anses ha en preventiv verkan som ej är mätbar. Vid sidan av andra primärpolisliära funktioner som ordningshållningseffekter m. m. inger en gedigen teknisk kunskap respekt och förtroende bland trafikanterna. Det torde enligt förbundet inte vara helt främmande att dagens bilägare strax före en kon-

trollbesiktning reparerar upp sitt fordon så att det kan godkännas vid den årliga kontrollbesiktningen. Många fordon är så dåliga före denna reparation att de är trafikfarliga. Denna trend har påpekats av polismän med besiktningsförordnande. Kravet borde därför vara en allt mer intensiv stickprovskontroll av landets fordonspark. Förbundet anser också att kombinationen med två myndigheter "på väg" — trafiksäkerhetsverket och rikspolisstyrelsen — är olycklig. Dualismen mellan myndigheterna försvårar samarbetet på fältet. Polisen bör ensam svara för all kontroll som sker på väg. Förbundet varnar för det förhållande som f. n. råder till sjöss där flera myndigheter strider för sitt område och där intressekonflikter förekommer så gott som dagligen. De flygande besiktningarna bör stanna inom polisen. Det finns i stället skäl som talar för att trafiksäkerhetsverkets och yrkesinspektionens verksamhet inom samma område överförs till polisen. För att dessa myndigheter med full effekt skall kunna fullgöra arbetsuppgifterna krävs en samverkan med polisen. Även den tilltagande trenden med "trimning" av mopeder anges som ett skäl för att de flygande inspektionerna blir kvar hos polisen. Beträffande det föreslagna samarbetet med teknisk expertis från trafiksäkerhetsverket är förbundet av den uppfattningen att en mera utförlig kontroll av dessa fordon bör ske hos AB Svensk Bilprovning, där man bl. a. har tillgång till särskilda tekniska hjälpmedel. Kontrollen på väg bör därför begränsas till att avse påtagliga trafiksäkerhetsrisker. Det är angeläget att varje polisman som har genomgått grundläggande trafikutbildning erhåller befogenhet att meddela föreläggande om kontrollbesiktning i klara fall. Ur rättssäkerhetssynpunkt är det väsentligt att polismannen erhåller erforderlig utbildning om trafiksäkerhetskraven för fordon. Förbundet vidhåller sammanfattningsvis att polisen ensam skall utföra flygande inspektion på väg.

Föreningen Sveriges polischefer anser att polisen allttjämt bör ha befogenhet att företa flygande inspektion och att verksamheten i stort sett bör ha samma omfattning som för närvarande. När det gäller flygande inspektion av tunga fordon delar föreningen utredningens uppfattning att denna i ökad utsträckning bör ske i samarbete med expertis från trafiksäkerhetsverket.

5 Prioriteringen inom polisverksamheten

Utredningens synpunkter på prioriteringen inom polisväsendet biträds eller lämnas utan erinran av det helt övervägande antalet remissinstanser. Detta gäller såväl den organisatoriska prioriteringen som den löpande prioriteringen.

Förslaget att öka utrymmet för den löpande prioriteringen på de lokala och regionala planen inger såvitt *JK* kan finna inga principiella betänkligheter men förslagets förverligande förutsätter i hög grad att man lyckas lösa svåra frågor angående löner och utbildning.

RPS är ense med utredningen om att de regionala och lokala polisstyrelserna i framtiden i ökad omfattning bör få utnyttja sina resurser friare för att uppnå målen för polisverksamheten med hänsyn till den lokala

brottsutvecklingen, befolkningsomflyttning eller geografiska förhållanden. RPS har inga erinringar mot att styrelsen, innan förslag till fördelning av polismans- och administrativa tjänster upprättas, skall samråda med de regionala och lokala myndigheterna. Detta är ägnat att ge polismyndigheterna större möjlighet att påverka personaltilldelningen. RPS har inte heller något att invända mot utredningens principer då det gäller den löpande prioriteringen. Om utredningens förslag skulle leda till mer preciserade uttalanden från statsmakternas sida i prioriteringsfrågor och beträffande resursutnyttjande vore det en fördel. En viktig uppgift för RPS blir att omforma sådana uttalanden till råd och anvisningar på olika verksamhetsområden. Denna uppgift bör skrivas in i RPS:s instruktion.

Till det fåtal remissinstanser som har principiella eller eljest mera väsentliga invändningar hör *RA* och *Göta hovrätt*.

RA ifrågasätter om fördelningen av tillgängliga resurser på olika verksamhetsgrenar inom polisen kan överlämnas till lokala och regionala organ i den omfattning som utredningen synes förorda. Garantier måste skapas för att resurserna i rimlig omfattning tilldelas sådana verksamheter som från mera övergripande synpunkter befinns särskilt angelägna. För åklagarväsendets del är av särskild vikt att polisens brottsutredande verksamhet ges erforderliga resurser och att dessa är så flexibla att skiftande krav, både av kvantitativt och kvalitativt slag, kan tillgodoses. I anslutning härtil nämner *RA* att det från olika håll i samband med hans inspektionsverksamhet framförts önskemål om ökad och förbättrade utredningsresurser inom polisväsendet. Det är angeläget att man kan skapa garantier för att sådana synpunkter beaktas, när det gäller att tillgodose nuvarande och kommande behov av utredningspersonal i alla regioner och distrikt i landet. Detta sker naturligen bäst på central och regional nivå.

Enligt *RA*:s mening förtjänar frågan om den löpande prioriteringen några mera allmänna reflexioner. Genom straffbeläggning av vissa handlingar uttalas från samhällets sida att dessa handlingar inte godtas och att överträdelse av straffbuden skall beivras. Det straff eller den strafflatitud som anges för varje gärning är ett uttryck för graden av förkastlighet hos gärningen i fråga. De olika brotten sätts därmed också, schematiskt sett, i relation till varandra i svårhetshänseende. Mot straffbuden svarar för åklagarnas del en i princip absolut åtalsplikt. Denna genombryts dock av allmänna undantagsregler i rättegångsbalken, regler som gäller lagöverträdelser av ungdomar, åtalsregler som knutits till vissa särskilda brott m.m. Vid fullgörandet av sina åligganden har åklagaren att hålla sig till detta regelkomplex samt till gällande föreskrifter om frister för åtal ävensom till det fåtal bestämmelser som direkt tar sikte på att skyndsamhet skall iakttas. Så långt möjligt bör utredningsresurserna hos polisen, som enligt polisinstruktionen bl.a. har att "uppdaga brott som hör under allmänt åtal", svara mot åklagarens funktioner. Klart är emellertid att resurserna inte täcker det faktiska behovet, än mindre det teoretiska behovet. En prioritering blir därför ofrånkomlig. Denna kan aldrig vara en exklusivt eller huvudsakligen polisiär angelägenhet utan berör i hög grad alla rättstillämpande organ i samhället, understryker *RA*.

Av gällande straff- och åtalsregler kan i viss mån utläsas en "rangordning" mellan de olika brotten, som i sin tur utgör ett naturligt underlag för en prioritering. Denna vägledning är dock högst schematisk och i

många konkurrenssituationer föga praktikabel. Till ledning för polis och åklagare borde därför enligt RÅ:s uppfattning finnas i allt fall vissa grundläggande prioriteringsregler. Härigenom skulle kunna skapas vissa allmänna förutsättningar för enhetlighet och stadga i en för rättstillämpningen ytterst väsentlig fråga. Med hänsyn till prioriteringens många gånger avgörande betydelse för rättstillämpningen och för frågans nära anknytning till gällande straffrättsliga regler och straffprocessuella bestämmelser borde i princip grunderna för den löpande prioriteringen ges i lags form. RÅ vill vidare mot den av utredningen förordade ordningen framhålla, att det från statsrättslig synpunkt torde kunna ifrågasättas om polis och åklagare som rättstillämpande organ kan anses bundna av uttalanden som regering och riksdag gör om olika bestämmelsers tillämpning i det praktiska rättslivet vid sidan om aktuella lagstiftningsärenden.

RÅ är klart medveten om de svårigheter som måste uppkomma när det gäller att ange de grunder som bör gälla för den löpande prioriteringen. Frågan är dock av sådan väsentlig betydelse — och utvecklingen tyder på att dess betydelse kommer att ökas ytterligare — att det bör allvarligt övervägas om inte lagstiftningsvägen kan beträdas. I allt fall kan enligt RÅ:s mening inte godtas en ordning där lokala organ, vart och ett inom sitt distrikt, tilläggs befogenhet att göra den löpande prioriteringen utan att samtidigt reella möjligheter finns att styra upp en av statsmakterna icke önskad praxis. Skulle icke lagstiftningsvägen anses framkomlig, bör i allt fall riktlinjerna för den löpande prioriteringen ges i samråd av de centrala organ som närmast under regeringen har att svara för brottsbekämpningen fram till handläggningen vid domstol, nämligen rikspolisstyrelsen och RÅ. Samma tankegångar återfinns i en promemoria (Ds Ju 1979:15) om översyn av utredningsförfarandet i brottmål.

Enligt *Göta hovrätt* finns det anledning att analysera prioriteringsfrågorna mer ingående än som skett i betänkandet. Polisens prioritering bestämmer verksamheten även vid åklagarmyndigheter och domstolar. Den är dessutom av stor betydelse från kriminalpolitisk synpunkt. Prioriteringsfrågorna måste därför ses i ett större perspektiv än som en organisatorisk fråga inom polisen.

Den i rättegångsbalken förutsatta principen att anmälningar om brott skall utredas i den ordning de kommer in kan uppenbarligen inte genomföras i praktiken. I stället tvingas polisen arbeta med prioriteringsmetoder som inte har stöd i lagstiftningen. Tillämpningen riskerar också att bli mycket oenhetlig. Brottsutredningar rörande känd gärningsman prioriteras i allmänhet framför andra utredningar, om de senare inte rör mycket allvarliga brott. Detta innebär att de mest klumpigt genomförda brotten utreds framför den mera förslagna brottsligheten, framhåller hovrätten. En sådan prioritering får exempelvis den konsekvensen att polisen ingriper i större utsträckning mot mindre allvarliga förmögenhetsbrott bland socialt utslagna, särskilt missbrukare, än mot den kvalificerade ekonomiska brottsligheten. Även om brotten med känd gärningsman är lättutredda hos polisen blir dessa fall ofta resurskrävande i fortsättningen med personutredningar, offentligt försvar och betydande insatser från kriminalvårdens sida. En prioritering av utredningar med känd gärningsman får alltså i ett större sammanhang direkt otillfredsställande konsekvenser.

Enligt hovrättens mening är det ett viktigt rättssäkerhetskrav att pri-

oriteringen så långt det är möjligt sker på ett enhetligt sätt i alla landets polisdistrikt. Hovrätten tar alltså bestämt avstånd från utredningens uttalande att intresset av att de lokala önskemålen får göra sig gällande är så stort att det i rimlig mån bör tillgodoses även om det sker på bekostnad av enhetligheten.

På grund av vad som nu anförts anser hovrätten det angeläget att prioriteringsfrågorna analyseras mot bakgrund av en kriminalpolitisk målsättning och ett krav på effektivt utnyttjande av rättsväsendets samlade resurser. En sådan analys bör syfta till att bestämma de grundläggande principerna för prioriteringen. Brottets svårhetsgrad synes därvid böra tillmätas stor betydelse. Därutöver bör utrymme finnas för en annan prioritering i särskilda fall eller under begränsad tid. Ett sådant ställningstagande skulle medföra ökade möjligheter att utnyttja resurserna effektivt och ge ökade garantier för en enhetlig tillämpning. Även med en sådan ordning skulle det finnas utrymme för lekmannamedverkan.

En närmare utredning av prioriteringsfrågorna kan enligt hovrätten också aktualisera organisatoriska förändringar. Sålunda kan det finnas anledning undersöka en organisatorisk lösning som innebär att polisens utredningspersonal överförs till åklagarorganisationen. Härigenom skulle betydande fördelar kunna uppnås. Den personal som arbetar med brottsutredningar skulle kunna ges en mer specialiserad utbildning och omsättningen bland denna personal skulle minska. Utredningsmännen skulle härigenom tillföras ökade kunskaper och större erfarenhet, vilket skulle medföra förbättrad effektivitet. Förutsättningarna för en närmare kontakt mellan utredningspersonal och åklagare skulle också öka betydligt. Sammantaget borde en sådan ordning kunna förkorta tiden mellan brottet och påföljden avsevärt, något som allmänt anses vara av stor betydelse från kriminalpolitisk synpunkt. En sådan lösning skulle också underlätta organisationen av övrig polisverksamhet, menar hovrätten. Denna skulle bli mer enhetlig och omfatta övervakning, brottsförebyggande verksamhet och service. I fråga om denna renodlade polisverksamhet skulle finnas större förutsättningar att skapa en decentraliserad organisation. Konsekvenserna av de nu skisserade förändringarna i fråga om prioriteringsregler och organisation är givetvis inte möjliga att överblicka utan en ingående utredning. Enligt hovrättens mening bör en sådan utredning snarast komma till stånd. I avvaktan på resultatet härav bör ett genomförande av polisutredningens förslag anstå.

Att prioritera betyder framför allt att man nödgas avstå från något som eljest skulle utföras, framhåller *länsstyrelsen i Göteborgs och Bohus län*. För polisens del innebär detta t.ex. att medvetet avstå från att beivra vissa brott och att avstå från tillsyn av områden där ordningen störs. Utredningen skiljer mellan organisatorisk prioritering och löpande prioritering. Redan det förhållandet att prioriteringen måste systematiseras visar att det finns en divergens mellan samhällets verbalt uttalade ambitionsnivå och de resurser som avdelas för att uppnå sålunda formulerade mål. Detta är otillfredsställande. Det är emellertid uppenbart att det inte är möjligt att i tillräcklig omfattning öka resurserna för polisverksamheten. Utredningen borde därför även ha analyserat vilka möjligheter som kan erbjudas för att angripa problemet genom prioritering av lagstiftarna — särskilt inom det specialstraffrättsliga området. Därvid finns flera möjligheter — även beprövade sådana. *Länsstyrelsen* erinrar

i sammanhanget om de effekter som uppnåtts genom förskjutningen från straffrättsliga till fiskaliska sanktioner mot överskridande av bestämmelserna angående last, axeltryck etc. för lastbilar.

Länsstyrelsen i Kronobergs län aktualiserar frågan huruvida de nuvarande prioriteringarna på regional och lokal nivå alltid är de riktiga. Från flera håll hävdas att polisens begränsade resurser mera nyttjas med hänsyn till "lättheten" att nå resultat än mot mera svårarbetade men viktigare företeelser. Länsstyrelsen, som beklagar att utredningen inte närmare sökt penetrera detta, vill framhålla vikten av att dessa frågeställningar i framtiden ständigt hålls levande vid prioriteringsöverväganden. Utan att närmare utveckla dessa synpunkter vill länsstyrelsen peka på behovet av en organisatorisk smidighet hos polisväsendet.

Utredningens överväganden och förslag beträffande prioriteringsfrågorna uppfattar *länsstyrelsen i Uppsala län* som de avgjort viktigaste i betänkandet. På olika sätt synes polisverksamheten ha stelnat i sina gamla former. Det framstår som värdefullt om man kunde åstadkomma en tidigare i stort sett icke existerande flexibilitet. Särskilda basorganisationer för de tre storstadsdistrikten, för "tätortsdistrikten" respektive "glesbygdsdistrikten" kan utformas. Rörliga regionala resurser i residensortens polisdistrikt får komplettera glesbygdsdistrikten, som icke kan organiseras med personal för alla uppgifter. Det framstår som väsentligt att skilda arter av samlade insatser kan åstadkommas på olika platser vid skilda tillfällen, då speciella behov föreligger. Sålunda skulle enligt länsstyrelsen ett polisdistrikt ensamt eller tillsammans med andra kunna under ett tjänstgöringspass, då trafiken icke kräver särskilda insatser, ägna sig åt övervakning av ordning och säkerhet eller samlade utredningsinsatser. På motsvarande sätt skulle huvuddelen av resurserna kunna samlas till trafikövervakning när behovet härav är som allra störst. Enkelt uttryckt skulle all personal kunna utföra vilket slag av polisverksamhet som helst — bortsett från sådan verksamhet som kräver specialutbildning som t.ex. brottsplatsundersökning och utredning rörande organiserad och ekonomisk brottslighet.

Bland länsstyrelserna och polisstyrelserna är ett vanligt önskemål konkreta riktlinjer för vilka ärenden som skall prioriteras. Bl.a. *länsstyrelsen i Stockholms län* anser att de uttalanden som gjordes av 1973 års brottskommission och senare i budgetsammanhang inte är tillräckligt preciserade. Statsmakernas övergripande prioritering får enligt *länsstyrelsen i Örebro län* inte bli av sådant slag att större delen av arbetsuppgifterna anges skola handläggas med förtur. För att en sådan prioritering skall ha något värde måste den vara distinkt och begränsas till ett realistiskt antal förtursärenden.

Enligt *polisstyrelsen i Gällivare* är ett fastställande i författnings- eller regleringsbrevform är ett välkommet stöd för den lokala polisorganisationen vid prioriteringen av brottsutredningar.

Polisstyrelsen i Jönköping anser å andra sidan att någon detaljerad anvisning för hur prioriteringen skall ske inte kan eller bör utfärdas. Liknande synpunkter framförs av bl.a. *polisstyrelsen i Göteborg*.

Särskilt under 1970-talet har personalsituationen i Stockholms polisdistrikt varit bekymmersam. Detta har enligt *polisstyrelsen i Stockholm* tvingat fram en prioritering av den löpande verksamheten som inneburit att vissa arbetsuppgifter inte utförts eller utförts med begränsade resurser. De prioriteringar som görs kan strida mot principen om likhet inför

lagen och kan innebära ett hot om rättssäkerheten. Som exempel nämns att ett brott, som begås i Stockholms polisdistrikt och som inte blir föremål för någon egentlig åtgärd, i ett annat distrikt med andra resurser kan bli fullständigt utrett. Polisstyrelsen anser att snara åtgärder måste vidtas för att undanröja dessa problem. Det är ett berättigat krav att polisstyrelserna i landet ges möjlighet att på lika villkor bedriva polisverksamhet.

Enligt *Svenska polisförbundets* uppfattning har utredningen alltför lätt förbigått de följder som polisdistriktens varierande resurser och därav styrd prioritering får på rättssäkerhet och likhet inför lagen. Denna fråga bör utredas i särskild ordning, anser förbundet, som i övrigt inte har några invändningar mot utredningens uppfattning i denna del.

Sedan lång tid har problemen med låsta personaltablåer diskuterats, framhåller *Föreningen Sveriges polischefer*. Innebörden av utredningens förslag får anses vara att en erforderlig omfördelning av personalresurserna skall kunna ske på ett smidigare sätt än i dagsläget. Föreningen delar denna bedömning. Vad gäller frågan om den löpande prioriteringen av ålagda arbetsuppgifter har — efterhand som belastningen för polisen vuxit — allt oftare diskuterats olika principer och metoder. I åtskilliga polisdistrikt har fastlagts att arbetsuppgifterna skall prioriteras enligt vissa normer. Detta torde vara ett nödvändigt ont när resurserna ej förslår. Det bör dock enligt föreningen beaktas att ett system med prioriteringar inte får medföra att vissa typer av lagstridiga handlingar av allmänheten uppfattas som lagliga p.g.a. att polisen ej övervakar efterlevnaden. Det är synnerligen olyckligt att polisen skall tvingas att på detta sätt "värdera" de i demokratisk ordning tillskapande rättsreglerna. Förhållandena har hittills varit oacceptabla. Föreningen är väl medveten om de uttalanden från statsmakternas sida som i skilda sammanhang gjorts i den så kallade prioriteringsfrågan. Dessa uttalanden lämnar dock föga vägledning för det praktiska arbetet. Detta är otillfredsställande och ger föreningen anledning att återigen efterlysa en striktare och mera precis definition i fråga om arbetets inriktning. Det är ej ens i ett kortare perspektiv realistiskt att arbeta med ett prioriteringsbegrepp som det nuvarande, vilket omfattar den överväldigande delen av det brottsutredande fältet.

De av föreningen framförda synpunkterna återgår i yttranden från flera polisstyrelser.

Föreningen Sveriges åklagare har intet att erinra mot att regionala och lokala organ i större utsträckning än nu får bestämma om verksamhetens inriktning och om fördelningen av tillgängliga resurser. Föreningen förutsätter att överläggning regelmässigt sker med vederbörande chefsåklagare om fråga skulle uppkomma om minskning av polisdistriktets utredningsorganisation. Om så ej sker kan onödigtvis svårigheter uppkomma när det gäller åklagarmyndigheternas arbete.

6 Den lokala polisorganisationen

Åtskilliga remissinstanser uttalar sig allmänt instämmande. Som regel har man dock valt att kommentera de olika förslagen var för sig. RRV gör dock ett uttalande som anknyter såväl till detta som föregående avsnitt. Enligt RRV borde utredningen mera grundligt ha övervägt och

sammanhållet redovisat sin syn på uppgifts- och ansvarsfördelningen och den styrning som bör utövas dels mellan statsmaktsnivå och polisväsende, dels mellan olika nivåer inom polisväsendet. RRV är positivt till den decentralisering som syftar till att på distriktsnivå bättre kunna anpassa verksamheten till lokala förhållanden. Det torde emellertid inte vara önskvärt med mer betydande skillnader i verksamhetsinriktningen vid olika polisdistrikt på sådana punkter som inte har sin grund i anpassning till lokala förhållanden. Sådana skillnader kan i stället uttrycka eller uppfattas uttrycka skillnader i värderingar av polisens roll och uppgifter i samhället och måste också te sig svårförklarliga för medborgarna. RRV menar att det finns skäl för relativt utförliga centrala riktlinjer och att det torde vara nödvändigt att statsmakterna svara för en betydande del av dessa. RRV anser emellertid också att det efter en analys av styrningen av polisväsendet inte kan uteslutas att även RPS:s roll i rikssammanhanget bör förstärkas något jämfört med vad utredningen föreslår. Härvid pekar RRV även på behovet av central uppföljning och utvärdering. En viss betoning av RPS:s roll skulle enligt RRV inte behöva rubba den ökade lokala beslutsbefogenheten.

6.1 Indelningen i polisdistrikt

Utredningens uppfattning att en genomgripande distriktsindelningsreform inte är rätta sättet att förbättra organisationen och att inte heller antalet stationeringsorter bör minskas ytterligare delas av det helt övervägande antalet remissinstanser.

Det höjs emellertid även röster för en mer eller mindre långtgående sammanslagning till större enheter. Några remissinstanser, bl.a. *polisstyrelserna i Arvika* och *Falun* samt *SACO/SR*, anser sålunda att 1972 års riksdagsbeslut bör genomföras. *Polisstyrelsen i Lidköping* föreslår att polisdistrikten ges samma omfattning som civilförsvansområdena. Enligt *polisstyrelsen i Borlänge* kan det finnas skäl för indelningsändringar i storstadsområden med komplicerade gränsförhållanden och i vissa personalsvaga smådistrikt. Även *polisstyrelserna i Nyköping, Oskarshamn* och *Uddevalla* anser att en översyn av distriktsindelningen kan vara påkallad.

Svenska polisförbundet menar att ett stort antal polisdistrikt på grund av bristande personell dimensionering och geografisk utformning inte är bärkraftiga. Det är därför beklagligt att utredningen inte funnit det möjligt att lägga förslag om den distriktsindelningsreform som polisverksamheten är i behov av. I en snar framtid torde det enligt förbundet bli oundvikligt att genomföra en polisdistriktsindelning enligt en "behovsområdesmodell". *Polisstyrelsen i Avesta* konstaterar att vissa distrikt är och förblir för små för en rationell och ändamålsenlig polisverksamhet men likväl bör bestå så länge kommuninnevånarna och personalen önskar detta. Ett intimare samarbete mellan distrikten i naturliga områden, s.k. behovsområden, måste emellertid komma till stånd utan alltför många formella regler. Inom ramen för detta samarbete bör man bl.a. kunna lösa beredskapsfrågor, vissa befälsfrågor samt frågor om utryckningsberedskap.

Utredningen framhåller att dess ståndpunkt inte får förstås så att varje ändring i polisdistrikts- eller arbetsgruppsindelningen i den ena eller andra riktningen skulle vara utesluten för framtiden. Åtskilliga remiss-

instanser har funnit skäl att understryka detta uttalande. Hit hör bl.a. *Föreningen Sveriges länspolischefer*, *Föreningen Sveriges polischefer* och åtskilliga polisstyrelser, bl.a. *polisstyrelserna i Borlänge, Kalmar, Katrineholm, Kungsbacka, Mariestad, Växjö och Östersund. Länsstyrelsen i Stockholms län* anser att det finns anledning att noga följa utvecklingen på detta område för att eventuellt aktualisera frågan, om förutsättningarna för den gällande indelningen ändras. Flera polisstyrelser inom Stockholms län gör mer eller mindre långtgående uttalanden till förmån för en översyn av distriktsindelningen i länet. *Polisstyrelsen i Danderyd* anser sålunda att utredningen hade bort penetrera denna fråga mera ingående och omnämner bl.a. de tankegångar som framförts av en av RPS tillsatt länsgrupp för utredning av de polisiära problemen i Stockholms län. Övertron på en "egen polis" får inte inverka negativt på en ökad effektivitet i polistjänsten som bättre skulle kunna gagna den lokalt bosatta eller arbetande allmänhetens krav på polisiär service. Polisstyrelsen noterar även att utredningen inte behandlat de tankegångar som i olika sammanhang har framförts vad gäller inrangerande av de olika polisdistrikten i vart fall i Stockholms län i s.k. behovsområden. Till dem som vill hålla frågan om en översyn av distriktsindelningen inom Stockholms län öppen hör även *polisstyrelserna i Lidingö, Sollentuna, Solna, Stockholm och Täby*.

Det finns emellertid även remissinstanser som med bestämdhet uttalar att några ändringar i den föreliggande distriktsindelningen inte bör göras. Detta gäller bl.a. åtskilliga polisstyrelser och kommuner i glesbygdsområden. *Vilhelmina kommun* anser sålunda att det klarare bör markeras att eventuella förändringar i distriktsindelningen inte får innebära större geografiska enheter än vad som nu gäller i bl.a. södra Lappland.

Länsstyrelsen i Jämtlands län och *Strömsunds kommun* uttalar sig till förmån för tillskapandet av ett Strömsunds polisdistrikt. Länsstyrelsen anför att flera skäl för detta kan anföras från regionalpolitisk synpunkt, bl.a. det förhållandet att Strömsund är klassificerat som regionalt centrum. Strömsunds kommun erinrar om att kommunen till ytvidden är större än 15 av länen i landet. Andra remissinstanser, som inte är främmande för en utökning av antalet polisdistrikt, är *Vänersborgs kommun* och *Centerns kvinnoförbund*. Kommunen menar att det är en förutsättning för den kommunala insynen i polisverksamheten och för ett starkt förtroendemännainflytande att ett polisdistrikt inte omfattar mer än en eller högst ett par kommuner. Enligt kvinnoförbundet förbättrar en decentralisering såväl kontakterna mellan polis och allmänhet som polisens arbetsförhållanden.

Länsstyrelsen i Skaraborgs län pekar på att ställningstagandet i distriktsindelningsfrågan medför behov av ökad samordning för att utveckla samarbetsformer över distriktsgränserna. *Länsstyrelsen i Väster-norrlands län* anför liknande synpunkter på distriktsindelningens effekt på behovet av regional ledning och samordning.

Några polisstyrelser, bl.a. *polisstyrelserna i Västervik och Oskarshamn*, befarar att utredningens val av lösning beträffande den regionala organisationen på sikt innebär ett steg i riktning mot distrikt som omfattar ett helt län. Denna utveckling anser de inte önskvärd.

6.2 Förtroendemannainflytandet m.m.

6.2.1 Allmänna utgångspunkter. Förtroendemannastyrelsernas kompetensområde

Utredningens ståndpunkt att de förtroendevalda ledamöterna i polisstyrelserna bör få ett ökat inflytande över verksamheten inom polisdistrikten omfattas av så gott som alla remissinstanser som har yttrat sig härom. Särskilt gäller detta övergripande frågor såsom verksamhetens allmänna inriktning samt den årliga planeringen av verksamheten. Där emot är man mera tveksam till om operativa frågor och frågor om polisledning skall prövas av förtroendemannastyrelserna. De flesta remissinstanser som har yttrat sig om detta vill förbehålla polischefen beslutanderätten i dessa frågor, och även remissinstanser som är positiva till en ökad beslutanderätt för förtroendemannastyrelserna efterlyser inte sällan en definition av uttrycket "polisledning i särskilt fall". Över huvud taget är man angelägen om att — genom den föreslagna polisberedningen eller på annat sätt — få behörighets- och ansvarsfrågorna klarlagda såvitt gäller polisstyrelsernas beslut. När det gäller beslutanderätten i polismyndighetsärenden är den dominerande uppfattningen hos länsstyrelserna och polisstyrelserna att beslutanderätten i sådana ärenden bör förbehållas polischefen eller annan tjänsteman.

RPS delar utredningens uppfattning att huvuduppgiften för polisstyrelsen bör bli att besluta om fördelning och användning av polisdistriktets resurser. Detta kan ske genom att polisstyrelsen medverkar vid utformandet av den årliga verksamhetsplanen och vid ändring av denna under löpande verksamhetsår. En viktig uppgift för polisstyrelsens ledamöter blir att informera om polisarbetet i olika kommunala organ samt i de föreningar och sammanslutningar som de enskilda ledamöterna kommer i kontakt med i sin verksamhet. Handläggningen av enskilda operativa ärenden och beslut i förvaltningsärenden måste även i fortsättningen ankomma på polischef eller annan tjänsteman som erhållit beslutsdelegation i dessa ärenden. — För att få de polisoperativa frågorna i de enskilda fallen så allsidigt belysta som möjligt vill RPS sätta i fråga om inte beslut i dessa bör fattas av polischefen efter samråd med polisintendent och avdelningschefer. Lämpligheten av en sådan beslutsordning, som innebär ett återinförande av det tidigare polisledningsbegreppet, bör närmare undersökas av polisberedningen. — För att ett ökat medborgarinflytande i polisstyrelsen skall bli meningsfullt är det viktigt att de enskilda ledamöterna har möjlighet att ägna mer tid åt arbetet i polisstyrelsen. Betydelsefullt är även att ledamöterna får all den information som är möjlig om polisverksamheten och de regler som gäller för denna.

Länsstyrelsen i Stockholms län ansluter sig till utredningens förslag om ökat förtroendemannainflytande inom polisdistrikten och menar att de förhoppningar som i detta avseende knöts till 1973 års polisstyrelsereform inte har infriats. Polisstyrelsernas beslutsbefogenhet måste öka om målet skall nås. Därför är utredningens förslag om förtroendemannainflytande väl motiverade. — Landshövdingen och ytterligare några ledamöter av länsstyrelsens styrelse är här skiljaktiga och vill bl.a. avråda från att polisstyrelserna ges beslutsrätt som gäller allmänna riktlinjer för vissa typer av polisinslag. Sådana riktlinjer kan i praktiken låsa polisbefälet på ett olämpligt sätt i enskilda fall och leda till oklarhet i

ansvarsfrågor. Den regel som begränsar polisstyrelsens kompetens bör därför göras något mer omfattande.

Hur fördelningen av arbetsuppgifterna skall ske mellan styrelsen i plenum och polischefen har enligt *länsstyrelsen i Örebro län* inte angetts på ett tillfredsställande sätt. Inte heller har konsekvenserna av utredningens förslag belysts. Det är enligt länsstyrelsen angeläget att de förtroendevalda får en sådan ställning och ett sådant inflytande att deras insatser upplevs som meningsfyllda och att det kommunala engagemanget i polisverksamheten ökar. Detta kan ske genom att polisstyrelsen i plenum får ett större inflytande än för närvarande över viktiga frågor rörande planeringen av verksamheten. Intresset bör i första hand koncentreras till den årliga verksamhetsplaneringen. Vid väsentlig avvikelse från vad som där fastställts bör polischefen åläggas anmälningsskyldighet till styrelsen. Ett vidgat inflytande för de förtroendevalda bör även kunna åstadkommas genom att polischefen i frågor av större betydelse åläggs samrådsskyldighet. Det bör slås fast att polischefen fortfarande utövar polisledningen i distriktet. — Polismyndighetsärenden lämpar sig i regel inte för avgörande i plenum. Praxis i olika polismyndighetsärenden bör bestämmas av rättsliga avgöranden i olika besvärinstanser. De förtroendevalda bör dock ha möjligheter att lägga synpunkter på ett polismyndighetsärende både före och efter avgörandet av detta. — Länsstyrelsens synpunkter är representativa för huvudparten av yttrandena från länsstyrelsehåll.

Länsstyrelsen i Kronobergs län är ense med utredningen om att förtroendemännens inflytande bör ökas. Utredningen har emellertid inte närmare konkretiserat hur ärendena lämpligen bör fördelas mellan polisstyrelsen i plenum och polischefen. Det torde för den kommande polisberedningen bli en angelägen uppgift att skapa en säker grund för en väl fungerande anvarsfördelning. Länsstyrelsen vill i detta sammanhang framhålla vikten av att polisens politiska oberoende, som är en av hörnstenarna i vårt demokratiska samhälle, kvarstår. Länsstyrelsen finner för sin del att polischefens operativa ledningsfunktioner i nuvarande omfattning bör bibehållas.

Polisstyrelsen i Stockholm anser att de förtroendevalda ledamöterna i polisstyrelsen bör få ett ökat faktiskt inflytande på de allmänna frågorna i distriktet. Alla områden av polisverksamheten lämpar sig emellertid inte för förtroendemannainflytandet, eftersom uppgiften att upprätthålla allmän ordning och säkerhet ger polisen en särställning i den offentliga förvaltningen. Ansvaret för den rent operativa verksamheten, dvs. chefsskapet över en polisstyrka under pågående arbete, bör enligt polisstyrelsens uppfattning inte utövas av styrelsen i plenum. Operativa frågor bör visserligen kunna diskuteras från principiell utgångspunkt, men ansvaret och behörigheten att besluta måste med hänsyn till polisverksamhetens natur åvila polischefen. Den årliga verksamhetsplaneringen, ändringar i denna planering samt långtidsplaneringen är däremot frågor som bör avgöras av polisstyrelsen i plenum. Då det gäller polismyndighetsärenden bör enskilda sådana ärenden inte tas upp i plenum, men däremot anser polisstyrelsen i likhet med utredningen att principiella frågor bör kunna hänskjutas till polisstyrelsen i plenum.

Polisstyrelsen i Göteborg framhåller att det är av största vikt att polisen även framgent kan behålla sin fristående och politiskt oberoende funktion. Detta måste även anses vara en grundläggande förutsättning för att

allmänhetens förtroende för polisen och dess verksamhet behålls och om möjligt förstärks. Det vore säkerligen ganska förödande för detta förtroende om det ens kunde ifrågasättas att polisen vid utövande av sin verksamhet tog politiska hänsyn. Dessa synpunkter bör enligt polisstyrelsens uppfattning ligga till grund för den närmare utformningen av förtroendemannainflytandet i polisstyrelsen. Därvid bör, liksom beträffande nämndemannainstitutionen vid våra domstolar, för stor vikt ej läggas vid det förhållandet att de förtroendevalda ledamöterna i polisstyrelserna är politiskt valda och tillsatta. Det förhåller sig i stället säkerligen på det sättet att båda dessa personkategorier vid utövandet av sin förtroendemannasyssla mera ser till uppdragets reella ändamål och innehåll än till den politiska hemvistens eventuella inflytande på uppdragets fullgörande. Detta förhållande bör emellertid inte tas till intäkt för att rubba den traditionella balans som råder såväl inom den dömande verksamheten som inom polisverksamheten i fråga om beslutsfördelningen mellan lekmän och tjänstemän. Huruvida denna balans rubbas av att man tillerkänner de förtroendevalda ledamöterna i polisstyrelserna ett ökat inflytande över förekommande beslut i polisverksamheten är en avvägningsfråga. Polisstyrelsen har den uppfattningen att genomförandet av utredningens förslag på detta område inte rubbar denna balans. När det gäller detaljutformningen av förslaget beträffande vilka beslut som skall handläggas av polisstyrelsen i plenum bör emellertid en särskild beredning eller arbetsgrupp få i uppdrag att närmare ange gränserna för denna beslutsfunktion. Det är angeläget att dessa gränser utformas så distinkt att eventuella tveksamheter vid bestämmelsernas tillämpning undanröjs. Utredningens förslag till sådan gränsbestämning — "polisledning i särskilt fall" — förefaller inte fylla kravet på omnämnd distinktion, menar polisstyrelsen.

Endast ett mindre antal polisstyrelser avstyrker en utvidgning av förtroendemannainflytandet. Till den grupp som avstyrker hör bl.a. *polisstyrelserna i Fagersta och Nyköping*. Polisstyrelsen i Fagersta anser sålunda att den insyn polisstyrelsens folkvalda representanter f.n. har i polisverksamheten torde vara tillfyllest. I det praktiska polisarbetet har inte framkommit skäl som motiverar att den nuvarande ordningen frångås. Det vore snarare olyckligt om politiska värderingar skulle få möjlighet att göra sig gällande i polisledningsfrågor. Verksamheten är strikt bunden av författningar och föreskrifter och har ett mycket litet utrymme för skälighets- och billighetsbedömningar. Det är enligt polisstyrelsen en rättssäkerhetsfråga av stor betydelse att polisverksamheten inte ges olika inriktning i skilda delar av landet av folkvalda representanter med olika samhällsvärderingar.

Även *polisstyrelsen i Falun* ställer sig tveksam till ett utvidgat förtroendemannainflytande. Polismyndighetsärenden bör beslutas av polischef eller annan tjänsteman. Dessa ärenden regleras av författningsbestämmelser och rättspraxis. Ärendena måste avgöras snabbt för att tillgodose allmänhetens krav på service. Polisens operativa verksamhet liksom polisledning bör liksom nu utövas av polischefen. Dessa verksamhetsformer är till sin art sådana att de av praktiska skäl inte lämpar sig för plenibeslut.

Liknande synpunkter på frågan om förtroendemannamedverkan i polismyndighetsärenden samt i den operativa verksamheten och polisledningen framförs av ett stort antal polisstyrelser. I åtskilliga polissty-

relser, som biträder utredningens förslag, förekommer skiljaktiga meningar från polismästarhåll av denna innebörd.

Landstingsförbundet hälsar med tillfredsställelse att polisstyrelserna skall få ett mera avgörande inflytande över fördelningen och användningen av distriktets resurser. Förbundet understryker vikten av klara riktlinjer beträffande fördelningen av beslutsbefogenheterna mellan styrelse och polischef. *Svenska kommunförbundet* ansluter sig till utredningens syn på arbetsfördelningen mellan styrelse och polischef. Ärenden av principiell vikt liksom ärenden som har direkt betydelse för invånarna i distriktet bör enligt förbundet alltid behandlas av polisstyrelsen.

SACO/SR anser det vara av stort värde att de förtroendevalda ledamöterna i polisstyrelserna får insyn i och inflytande över polisens verksamhet. Det hade dock varit önskvärt att utredningen mera koncist instämt i direktivuttalandet att den rent operativa verksamheten varken kan eller bör utövas av en styrelse i plenum. Det är angeläget att man noggrant drar upp gränserna för polischefens och polisstyrelsens i plenum beslutanderätt och att det ges ett klart uttalande om vad som egentligen avses med uttrycket "polisledning i särskilt fall". Polisstyrelsens i plenum viktigaste arbetsuppgift bör vara planeringen av polisverksamheten med intresset koncentrerat till den årliga verksamhetsplaneringen. Verksamhetsplan och resursfördelning kommer genom disponeringen av de s.k. fria resurserna att bli ett betydelsefullt styrmedel för den lokala verksamheten. Beslut i plenum bör även kunna avse den allmänna utformningen av polisdistriktens policy och den närmare utformningen av den brottsförebyggande verksamheten. I vissa frågor av principiell vikt för polisdistriktet bör ett vidgat lekmannainflytande kunna åstadkommas genom ett system med s.k. rådgivande beslut i plenum. Däremot bör beslut i polismyndighetsärenden inte avgöras i plenum. Ärenden som har direkt betydelse för innevånarna i distriktet bör dock kunna tas upp till en sådan rådgivande principdiskussion som nyss nämnts.

LO vill tilldela polisstyrelsen beslutanderätt i så många allmänna och principiella frågor som möjligt. Endast enskilda ärenden och rena ledningsfrågor bör i princip undantas.

Statstjänstemannaförbundet instämmer i utredningens förslag beträffande kompetensområdet.

Förtroendemannainflytandet kan enligt *Svenska polisförbundet* ökas och ges ett mera reellt innehåll. Inflytandet bör begränsas till principiella inriktningsfrågor medan beslut i enskilda fall liksom nu bör ligga på polischefen. Denna beslutsordning bör enligt förbundet gälla beslut i såväl operativa fall som polismyndighetsärenden. Förslaget att vissa polismyndighetsärenden skall avgöras i plenum avstyrks mycket bestämt. Förtroendemannainflytandet bör främst göra sig gällande vid verksamhetsplaneringen. Förbundet anmärker att det i remissyttranden från förbundets länskommittéer, avdelningar och föreningar har framskymtat farhågor för politisering och "bytänkande".

Föreningen Sveriges länspolischer har när det gäller den rent operativa verksamheten och utövande av polisledning den bestämda uppfattningen att ansvaret härför liksom nu skall åvila polischefen. Polismyndighetsärenden lämpar sig i regel inte för avgörande i plenum. Detta gäller även ärenden enligt lagen om allmänna sammankomster. Risk finns att besluten blir färgade av politiska värderingar. Ett polismyndighetsärende berör vidare ofta en enskild människas personliga förhållan-

den. Avgörande i plenum förefaller dessutom opraktiskt då ärendena ofta är av rutinmässig karaktär och kräver snabb handläggning. Det anförda utesluter inte att principdiskussioner bör kunna föras som underlag för beslut.

Föreningen Sveriges polischefer anser att endast strikt juridiska och/eller operativa synpunkter får göra sig gällande i det enskilda ärendet/fallet. Minsta misstanke att politiska intressen styrt utgången av ett enskilt ärende kan uppenbarligen få till följd att allmänhetens tilltro till polisen allvarligt rubbas. Det är nödvändigt att en klar avgränsning görs i fråga om fördelningen av arbetsuppgifter mellan polisstyrelsen i plenum och polischefen. Nuvarande uppdelning anser föreningen i huvudsak tillfredsställande. Föreningen har dock inte något att erinra mot att polisstyrelsen i plenum får ett större inflytande över viktiga frågor rörande planeringen av verksamheten. Polismyndighetsärenden bör ej kunna bli föremål för avgörande i plenum utan som hittills bedömas på tjänstemannaplanen genom sedvanlig lagtillämpning.

Vad utredningen har uttalat om värdet av att de förtroendevalda ledamöterna i polisstyrelserna även får verka i de olika samrådsorgan där polisen ingår har uppmärksammats av ett mindre antal av remissinstanserna, vilka i allmänhet har ansett det värdefullt med sådan medverkan. *Polisstyrelsen i Stockholm* anmärker dock att huvudregeln bör vara att företrädare för polisledningen normalt representerar polisen utåt i kontakter med allmänheten, organisationer och myndigheter. *Länsstyrelsen i Stockholms län* uttalar sig på motsvarande sätt.

Det kan i detta sammanhang nämnas att *polisstyrelsen i Stockholm* vill komplettera medborgarinflytandet genom inrättande av lokala nämnder för samverkan med ledningen i vaktdistrikten. Ledamöterna i dessa distriktsnämnder skulle utses på samma sätt som ledamöterna i polisstyrelsen. På denna punkt är polismästaren skiljaktig. Han anser att det inte finns behov att inrätta distriktsnämnder. — *Länsstyrelsen i Stockholms län* anser att tanken på vaktdistriktsnämnder har goda skäl för sig under förutsättning att man kan undvika en tyngande formalisering av sammanträden och ärenden. Möjligheterna att tillskapa sådana kontaktorgan för samråd och orientering bör därför övervägas i det fortsatta arbetet.

Bl.a. flera polisstyrelser framhåller att ett ökat inflytande för de förtroendevalda ledamöterna i polisstyrelserna ställer ökade krav på ledamöternas kunskaper om polisverksamheten. Man pekar på behovet av utbildning och information. Möjligheten att följa arbetet på fältet bör tas till vara som ett led i utbildningen. *Svenska polisförbundet* ser bl.a. utbildning och information till de förtroendevalda som medel att förbygga annars föreliggande risker för politisering och "bytänkande".

En del remissinstanser, bl.a. *statstjänstemannaförbundet*, anmärker i detta sammanhang att den korta mandattiden, tre år, är en nackdel och att en längre kontinuitet i fråga om ledamotskapet i polisstyrelserna vore önskvärd.

6.2.2 Ordningen för val av ledamöter i polisstyrelserna m.m.

6.2.2.1 Valordning och valbarhet

Utredningens grundinställning omfattas av de flesta remissinstanser som yttrat sig i frågan. Man anser sålunda att det primärkommunala

inflytandet bör förstärkas och att olika vägar att åstadkomma detta bör undersökas. Men man är också på sina håll kritisk mot att utredningen inte mera bestämt har tagit ställning till något av de alternativ som kan övervägas.

Bland remissinstanserna vill man i allmänhet ha en valordning som är så representativ som möjligt både för de politiska styrkeförhållandena inom distriktet som för de olika kommunernas befolkningsmässiga styrka. Önskemålet att polisstyrelsen speglar den politiska strukturen i distriktet leder i allmänhet till slutsatsen att valet bör ske proportionellt. Motsvarande proportionalitet är ett önskemål också då det gäller att fördela mandat mellan de olika kommunerna i distrikt som omfattar flera kommuner. Samtidigt är man emellertid angelägen om att åstadkomma en ordning som leder till att varje kommun blir företrädd av minst en ordinarie ledamot.

Frågan om valordningen har tilldragit sig intresse framför allt hos kommunerna och polisstyrelserna. Det helt övervägande antalet kommuner och de flesta polisstyrelser som har yttrat sig på denna punkt anser att valet bör ankomma på primärkommunerna. Ett behållande av den nuvarande ordningen med val genom landstingen förordas inte av någon kommun och av endast ett mindre antal polisstyrelser. Det alternativ, som polisutredningen diskuterar efter förebild från taxeringsväsendet och som innebär att enkommunsdistriktens polisstyrelser väljs av kommunfullmäktige och övriga distrikts styrelser av landstinget (*taxeringsnämndsalternativet*) har vunnit anslutning från några kommuner. Alternativet att kommunfullmäktige utser samtliga ledamöter efter mönster av valordningen för nämndemän i domsaga (*domsagoalternativet*) synes förordas av ett något större antal kommuner. Även det i 1971 års proposition lanserade systemet med ombud som förrättar valet i flerkommunsdistrikten (*ombudsalternativet*) förfäktas av några kommuner. Ytterligare ett alternativ, som nämns av några kommuner, är att för valet av polisstyrelser utnyttja kommunförbundets länsavdelningar (*kommunförbundsalternativet*).

En vanlig uppfattning bland de kommuner som förordar att kommunfullmäktige förrättar valet är att den vidgade kompetensen för de lokala polisstyrelserna och det ökade lokala inflytandet över resursfördelningen förutsätter ett motsvarande primärkommunalt inflytande över polisstyrelsernas sammansättning. Uppfattningen att primärkommunerna bör utse polisstyrelserna i vart fall i sådana distrikt, som omfattar en enda kommun, är särskilt vanlig bland det trettiootal kommuner, där så är förhållandet. Sålunda framhåller *Jönköpings kommun* att skälen för att primärkommun som bildar eget polisdistrikt skall utse polisstyrelse är redovisade redan i 1967 års polisutredning. Kommunen är därför missnöjd med att saken skjuts på framtiden genom att göras beroende av att frågan om proportionalitet får en godtagbar lösning även för flerkommunsdistrikten. Kommunen framhåller att dess uppfattning skall ses inte minst mot bakgrund av polisutredningens förslag om vidgad kompetens för polisstyrelserna samt principerna för resursfördelningen inom polisdistriktet.

Sundsvalls kommun, som anlägger liknande synpunkter, anser den nuvarande valordningen otillfredsställande eftersom kommunen — med sitt ansvar för centrala funktioner inom social verksamhet, hälsovården och trafiken — inte har större möjligheter att påverka resurser

och insatser när det gäller agerande från polisens sida i sådana angelägenheter.

En företrädare för domsagoalternativet är *Kalmar kommun*, som kan tänka sig att länsstyrelsen får fastställa antalet ledamöter efter de principer som gäller vid val av nämndemän och att kommunfullmäktige i de olika kommunerna därefter förrättar valet. En polisstyrelse vald på detta sätt kan bli ganska stor, en nackdel som dock torde övervägas av fördelarna med den lokala förankringen. Möjlighet bör enligt kommunen finnas att utse ett arbetsutskott inom polisstyrelsen, till vilket brådskan- de eller rutinbetonade ärenden kunde delegeras. Även *Ljungby kommun* (majoriteten) är beredd att lösa frågan efter nämndemannamönstret och att göra polisstyrelsen så stor att varje kommun får en rimlig proportionell representation.

Taxeringsnämndsalternativet företräds av bl.a. *Borås kommun*, som förordar att kommunfullmäktige väljer polisstyrelse i distrikt som omfattar endast en kommun. En sådan ändring innebär inte några administrativa komplikationer, vilka däremot skulle bli följden av att låta ombud välja polisstyrelse i flerkommunsdistrikten. Därför bör — även om den lokala förankringen i viss mån går förlorad — landstinget även i fortsättningen välja polisstyrelser i dessa distrikt.

Bland länsstyrelserna har endast ett mindre antal tagit ställning. Symptierna delas i stort sett lika mellan nuvarande valordning och en förändring i den riktning som utredningen har antytt.

JK anser sig inte kunna godta någon valordning som inte garanterar även de minsta kommunerna en ordinarie plats i polisstyrelserna. Om det behövs för att uppnå detta mål måste en större kommun kunna avstå någon av sina platser.

Socialstyrelsen anser liksom utredningen att man bör eftersträva ett utökat primärkommunalt inflytande på polisens verksamhet. Även om varje kommun får utse en representant i polisstyrelsen synes detta enligt socialstyrelsen inte medföra något nämnvärt politiskt inflytande från primärkommunerna. Primärkommunala polisenämnder med avgränsade och speciella beslutsfunktioner i planerings- och serviceverksamheten torde vara en bättre lösning för att få till stånd ett reellt förtroendeman- nainflytande.

Landstingsförbundet framhåller att några nya motiv inte framkommit som talar för att man nu skulle frångå 1972 års riksdagsbeslut i frågan. En ordning enligt vilken primärkommunerna eller ombud för dessa skulle utse polisstyrelsernas ledamöter skulle bli administrativt mer komplicerat än om landstingen, som nu är fallet, utser ledamöterna. Det avgörande är att nomineringen av kandidaterna sker hos de politiska partierna.

Svenska kommunförbundet tillstyrker att valet av ledamöter till polisstyrelserna ankommer på primärkommunerna. Det nuvarande valsystemet är förenat med olägenheter, vilket kommunerna också påpekat i utredningens enkät. Från kommunal synpunkt skulle det naturligtvis vara en fördel om polisdistriktets gränser sammanföll med kommunens. Det skulle underlätta valet av ledamöter i polisstyrelsen. Förbundet anser det självklart att polisstyrelsens ledamöter skall utses av kommunfullmäktige i de polisdistrikt som omfattar en kommun. När det gäller distrikt som består av flera kommuner måste man söka finna den valmetod som ger bästa möjliga representativitet med hänsyn till dels kom-

munernas storlek, dels den partipolitiska strukturen. Flera lösningar kan diskuteras. En modell är att använda samma metod som vid valet av nämndemän, en annan att välja ledamöter via ombud för de olika kommunerna. Av betänkandet framgår inte vilken metod som ger den bästa representativiteten. Styrelsen kan därför inte nu ta ställning för ett visst alternativ. Ett minimikrav bör dock vara att alla kommuner är företrädade med minst en ordinarie ledamot. Styrelsen förutsätter att frågan utreds vidare och att förbundet bereds möjligheter att delta i det fortsatta utredningsarbetet.

Enligt *SACO/SR* bör såväl polisens som kommunernas intresse av att varje kommun är representerad i polisstyrelsen väga så tungt, att något maximiantal ej bör anges när det gäller antalet ledamöter i polisstyrelsen. Varje kommun bör dessutom helst vara representerad med minst två ledamöter, vilket endast i några få fall torde komma att medföra, att de förtroendevaldas antal i polisstyrelsen kommer att överstiga tio. Med hänsyn till att det lokala förtroendemannainflytandet skall förstärkas för att polisen därmed än bättre skall förankras bland kommunens medborgare synes fördelarna med en god lokal representation väga tyngre än de eventuella nackdelar det kan innebära med en något större lekmanastyrelse.

LO anser att ledamöterna bör utses av kommunfullmäktige.

Från en del håll, bl.a. *Föreningen Sveriges polischefer*, *SACO/SR* och några polisstyrelser, ifrågasätts lämpligheten av att polisman eller annan anställd inom polisväsendet är valbar som ledamot av polisstyrelse. Ibland hänvisas därvid till valbarhetskraven för nämndeman i 4 kap. 6 § rättegångsbalken. Enligt *polisstyrelsen i Örebro* synes det inte heller lämpligt att advokater och åklagare är valbara till polisstyrelserna. *Polisstyrelsen i Stockholm* anser däremot att polisman eller annan anställd inom polisen bör få utses till ledamot i polisstyrelsen.

6.2.2.2 Antalet ledamöter

Utredningens förslag om en höjning av maximiantalet ledamöter i polisstyrelsen i syfte att få varje kommun företräd i styrelsen har i allmänhet bemötts positivt. Enstaka polisstyrelser vill dock sätta antalet till högst sju eller behålla det nuvarande antalet, lägst åtta. Från några håll anmärks att det sammanlagda antalet ledamöter bör vara udda.

En del remissinstanser, bl.a. *SACO/SR* och flera polisstyrelser, menar att något maximiantal inte bör anges i författning eller är öppna för att polisstyrelserna får fler än tio ledamöter om detta behövs för att tillgodose intresset av proportionalitet och representativitet i flerkommunsdistrikten. Särskilt gäller detta sådana remissinstanser som förordar domsagoalternativet. Frågan om antalet ledamöter görs sålunda avhängig av vilken valordning som väljs.

6.2.2.3 Suppleanter

Utredningens förslag att det nuvarande systemet med personliga suppleanter frångås till förmån för den ordning som tillämpas för kommunfullmäktige och de kommunala nämnderna har med några enstaka undantag godtagits av remissinstanserna.

6.2.2.4 Ordförandeskapet

Flera remissinstanser har tagit upp den av polisutredningen inte behandlade frågan om vem som skall vara ordförande i polisstyrelsen. Bland polisstyrelserna finns tre huvudlinjer företrädade. Flera polisstyrelser finner sålunda inte skäl att ändra den nuvarande ordningen, enligt vilken ordförande och vice ordförande i polisstyrelse utses bland de förtroendevalda. Andra polisstyrelser intar ståndpunkten att polischefen bör vara valbar men inte självskriven som ordförande. Ytterligare andra polisstyrelser menar att polischefen alltid bör vara ordförande. Bland polisstyrelser som vill behålla nuvarande ordning har inte sällan polischefen anfört skiljaktig mening till förmån för sistnämnda ståndpunkt.

Polisstyrelsen i Hässleholm hävdar att misstankarna om en politisering av polisverksamheten blir minst om polischefen i tjänsten är självskriven ordförande i styrelsen. Ordförandeskapet i polisstyrelsen bör självfallet inte heller vara en plattform för fackliga utspel eller aktiviteter.

Föreningen Sveriges polischer bedömer att ordförandefrågan är så viktig att den ej får förbigås, särskilt om polisstyrelsen får utökade befogenheter. Föreningen vill fästa uppmärksamheten på att vid statliga förvaltningar är verkschefen normalt ordförande i styrelsen. Anledning att särbehandla polisstyrelsen finns ej. I konsekvens härmed bör också polischer vara ordförande i polisstyrelsen, något som enligt föreningens bedömning kommer att bidra till en aktivering av arbetet inom polisstyrelsen i plenum. Även *Föreningen Sveriges länspolischer* anser att denna fråga bör aktualiseras på nytt med hänsyn till polisstyrelsernas ökade beslutsbefogenheter. Föreningen hänvisar till sitt yttrande över 1967 års polisturednings betänkande, i vilket föreningen fann det angeläget att ordförandeskapet i styrelserna på polisväsendets olika områden är enhetligt utformat.

För *SACO/SR* är det med det utvidgade lekmannainflytandet i polisstyrelsen en förutsättning att särskilt styrelseordföranden är väl insatt i frågor av polisär natur. För en meningsfull pleniverksamhet kommer det att krävas att ordföranden äger ingående kunskaper om svenskt rättsväsende och förvaltning och om den lagstiftning som reglerar den offentliga verksamheten. De kansliresurser som är erforderliga för polisstyrelseverksamheten disponeras i det vardagliga arbetet av polischefen. Nu anförda synpunkter talar för att polischefen bör vara självskriven ordförande i polisstyrelsen. Detta — att chefstjänstemannen är ordförande — ligger också i linje med vad som normalt är brukligt inom statlig förvaltning och tillämpas när det gäller den centrala och regionala polisorganisationen. *SACO/SR* har för sin del ingen anledning att frångå den uppfattning i frågan som departementschefen anslöt sig till vid behandlingen av 1967 års polisutrednings förslag.

En helt annan uppfattning har *Svenska kommunförbundet*, som anmärker att utredningen inte har ifrågasatt polischefens ledamotskap i polisstyrelsen. Förbundet anser att det saknas anledning frångå de principer som tillämpas för tjänstemän i kommunala sammanhang. Följaktligen bör polischefen inte vara ledamot i polisstyrelsen utan endast som föredragande ha yttranderätt.

Landstingsförbundet anser att landstingen även bör utse ordförande i polisstyrelserna.

6.2.3 Samråd med kommunala organ

Utredningens överväganden i denna del, som särskilt har uppmärksamats av kommunerna och polisstyrelserna, har över lag vunnit anslutning bland remissinstanserna.

6.2.4 Polismyndighetsbegreppet

Utredningens förslag att reservera termen polisstyrelse för förtroendemannastyrelsen har vunnit anslutning från det stora flertalet remissinstanser som har yttrat sig på denna punkt. Frågan har berörts av de flesta av polisstyrelserna, som till den helt övervägande delen vitsordar de olägenheter som den nuvarande ordningen för med sig och ansluter sig till utredningens val av lösning.

Drygt tio polisstyrelser, ett par länsstyrelser samt *Föreningen Sveriges länspolischefer* avstyrker dock en ändring. En del av dessa remissinstanser vitsordar att missförstånd kan förekomma medan andra menar att svårigheterna har varit av övergående art. Bl.a. *polisstyrelsen i Falkenberg* anser att begreppet polisstyrelse numera är förhållandevis inarbetat och accepterat av allmänheten, att enhetligheten i begreppen rikspolisstyrelse, länsstyrelse och polisstyrelse bör behållas samt att en ändring till begreppet polismyndighet skulle kunna skapa ny förvirring, eftersom polisstyrelsebegreppet i avbidan på reformgenomförandet kommer att vinna ytterligare insteg. Risker för missuppfattning kan undvikas om man utformar beslut och skrivelser så att det alltid framgår ifall beslutet har fattats vid sammanträde med polisstyrelsen i plenum eller som enmansbeslut. Liknande synpunkter anförs av *Svenska polisförbundet*, som anser ett förtydligande nödvändigt eftersom den dubbla betydelsen av benämningen polisstyrelse har vållat mycken irritation. Enligt förbundet bör man emellertid i stället använda benämningen polisdirektion.

6.3 Resursfördelningen

Utredningens principförslag om en ordning enligt vilken s.k. "fria resurser" skall stå till polisstyrelsens förfogande tillstyrks så gott som överlag av remissinstanserna. Endast en handfull polisstyrelser samt *länsstyrelsen i Göteborgs och Bohus län* synes helt avvisa förslaget, i några fall under hänvisning till att de fria resurserna kommer att visa sig vara en papperskonstruktion utan praktiskt värde. *Polisstyrelsen i Nyköping* befarar att förslaget leder till instabilitet, motsättningar, vantrivsel och bristande arbetsmotivation och ett mindre effektivt upprätthållande av allmän ordning och säkerhet. Åtskilliga remissinstanser, som i och för sig ansluter sig till utredningens principförslag, tvivlar på att förändringen i praktiken blir så stor eller ifrågasätter om de fria resurserna bör vara så omfattande som förutsätts i förslaget.

JK anser att utredningen inte tillräckligt har beaktat att polismännens villighet att flytta mellan olika tjänster är beroende av att lönesystemet är mycket enhetligt. Det kan vara svårt att få till stånd ett sådant lönesystem. Vidare måste polisutbildningen utformas till innehåll och omfattning så att polismännen är kompetenta att utan vidare handha en mängd skiftande uppgifter.

Även RÅ ifrågasätter i vilken utsträckning reformen kan genomföras i praktiken. RÅ finner det i likhet med utredningen naturligt att besluten om hela verksamhetens grundläggande mål och inriktning måste ankomma på statsmakterna i en för staten så viktig del av rättsväsendet som polisen utgör. Därigenom torde det reella utrymmet för regionala och lokala avvägningar bli litet. RÅ ställer också frågan vilket verksamt remedium statsmakterna har till sitt förfogande om resurserna på något sätt skulle komma att utnyttjas på ett sätt som avviker från vad man centralt har velat låta komma till uttryck. Man kan inte bortse från att det inom de lokala förtroendemannastyrelserna i vissa fall kan finnas en benägenhet att betrakta de polisiära problemen från en mera snävt kommunal intressesynpunkt. Det finns i den föreslagna organisationsmodellen en klar inbyggd risk för konfliktsituationer mellan de lokala och regionala instanserna när det gäller att tillgodose de på ömse håll föreliggande behoven av kvalificerad personal. RÅ understryker att det måste vara en primär statlig angelägenhet att svara för all brottsbeivrande verksamhet och att se till att denna bedrivs efter enhetliga principer i landet. Det är angeläget att berörda åklagarmyndigheter på såväl distrikts- som länsnivå bereds tillfälle att föra fram sina synpunkter på planeringen och prioriteringen av polisens verksamhet. Med dessa uttalanden vill RÅ inte ställa sig allmänt avvisande till olika decentraliseringssträvanden. När det är nödvändigt — t.ex. för att värna om en likformig rättstillämpning i landet för samhällets brottsbeivrande organ — kan emellertid överväganden från bl.a. rättssäkerhetssynpunkt medföra att en förhållandevis hög grad av centralstyrning framstår som mest ändamålsenlig.

RPS tillstyrker utredningens förslag. Systemet med fria resurser torde emellertid få begränsade effekter med hänsyn till att polispersonalen i stor utsträckning är hårt bunden vid olika angelägna arbetsuppgifter. Utredningen utgår från att den personal som kommer att ingå i den fria resursen normalt inte skall behöva riskera att bli omplacerad till andra arbetsuppgifter under löpande verksamhetsår. Även under löpande verksamhetsår kan emellertid behov av omdisponering av personalen uppkomma bl.a. i samband med oförutsedda händelser. Vid sådana tillfällen måste det ankomma på polischefen att efter samråd med personalen genomföra kortvariga personalförändringar. En förutsättning för att ett system med fria resurser skall kunna genomföras är att polisens nuvarande lönesystem ändras. Detta lönesystem medför i dag bl.a. en ovilja mot att flytta från yttre tjänst till utredningstjänst. Ett nytt lönesystem måste bl.a. minska de ekonomiska konsekvenserna av och även i övrigt stimulera intresset för en omflyttning. En ökad rörlighet mellan uniformspliktig tjänstgöring och utredningstjänst påkallar även en lösning av frågan om fri uniform för polispersonalen. Även vid inköp och fördelning av utrustning kan de skiftande behoven mellan olika polisdistrikt medföra problem. Detsamma är förhållandet vid planläggning av utbildning. Dessa frågor bör bli föremål för ingående undersökningar av polisberedningen eller utredas i särskild ordning, anser RPS.

Utredningens resonemang om att polisdistrikten skall få disponera fyra till fem sjättedelar av personalen som "fri resurs" ger enligt *länsstyrelsen i Göteborgs och Bohus län* sken av att en dramatisk förändring genomförs. Så är icke fallet. Personalen är och kommer i framtiden i mycket stor utsträckning att förbli bunden vid i förväg givna uppgifter.

Nuvarande organisation ger full rörelsefrihet för tillfälliga förändringar av polisinsatserna. Lokala initiativ kan redan i dag tas om polisdistriktens behov inte kan tillgodoses inom ramen för befintlig organisation. Enligt länsstyrelsens mening har länets polisstyrelser icke i något sammanhang försummat att beakta lokala förhållanden. Utredningens förslag medför i praktiken icke någon fördel som inte redan i dag kan uppnås. Förslaget kan däremot betyda att stabiliteten i organisationen går förlorad och ersätts med ryckighet och osäkerhet.

Länsstyrelsen i Hallands län delar utredningens uppfattning att en större flexibilitet bör åstadkommas vid polisväsendet och en lämplig basorganisation skapas. Men denna basorganisation bör ha avsevärt större minimiresurser än som föreslagits. Länsstyrelsen anser att de fria resurserna icke bör uppgå till mer än 25 % av personalstyrkan.

Länsstyrelsen i Kalmar län hälsar i och för sig förslaget med tillfredsställelse men anser att statsmakernas ansvar inför allmänheten för att polisverksamhetens olika grenar inte understiger en viss nivå kräver att en fast minimiorganisation skapas för de olika funktionerna.

Länsstyrelsen i Kristianstads län delar utredningens uppfattning att nuvarande organisation innebär en alltför hård låsning av personalen. Det synes däremot tveksamt om man bör gå så långt i flexibilitet som utredningen förordar. Enligt länsstyrelsens uppfattning bör för varje avdelning fastställas den personalstyrka som står till avdelningens förfogande. Uppdelning på mindre enheter bör sedan göras lokalt. Härigenom vinner man att personalen uppdelas i ordningspolismän och kriminalpolismän. Detta skulle minska personalrörligheten mellan avdelningarna och bl. a. underlätta utbildningsplaneringen.

Även *länsstyrelsen i Kronobergs län* anser att utredningen gått för långt då man till fria resurser vill avsätta mellan 4/6 och 5/6 av samtlig personal i ett distrikt. Därest utredningens förslag genomförs finns anledning befara att den nödvändiga arbetsspecialiseringen och stadgan i distriktet samt personalens trygghetskänsla kommer att äventyras. Länsstyrelsen vill i stället förorda att basorganisationen utgörs av en minimiorganisation på varje enhet och att övrig personal utgörs av fria resurser.

Liknande synpunkter på behovet av en fast minimiorganisation framförs av flera andra länsstyrelser.

Även bland polisstyrelserna ser man ibland tvivlande på möjligheterna att fullt ut genomföra utredningens system med fria resurser och pekar på behovet av en minimiorganisation.

Polisstyrelsen i Göteborg tillstyrker utredningens förslag om basorganisation och fria resurser så som förslaget närmare utformats i betänkandet. Polisstyrelsen understryker dock utredningens påpekande, att en stor del av polisväsendets anställda kommer att sysselsättas med arbetsuppgifter som ovillkorligen måste utföras, oberoende av om personalen anses inrymmas under begreppet fria resurser eller ej. Dessutom bör bl. a. ur personal-, arbetstrivsel- och effektivitetssynpunkt beaktas värdet av att motverka ryckighet avseende personalens ianspråktagande för olika arbetsuppgifter. Även om polisstyrelsen sålunda inte ser tillskapandet av fria resurser som någon banbrytande omstrukturering av polisverksamheten, förefaller ändå förslagets genomförande kunna åstadkomma en friare lokal styrning av tilldelade resurser liksom en värdefull beslutsdecentralisering i första hand till det lokala planet. Polisstyrelsen efterlyser

ett klarläggande huruvida fördelningen av de fria resurserna är en förhandlings- eller informationsfråga enligt MBL.

Ett genomförande av utredningens förslag synes enligt *polisstyrelsen i Huddinge* kunna ge anledning till vissa kompetens- och intressekonflikter mellan å ena sidan de lokala förtroendemannastyrelserna och å andra sidan deras regionala motsvarigheter. På regional nivå föreslås sålunda förtroendemannastyrelsen besluta om bl.a. omfattningen av regionalt styrd polisverksamhet i ett län genom ianspråktagande av de fria resurser, som de lokala polisdistrikten förfogar över. Detta innebär att det lokala inflytandet i mer eller mindre hög grad kan komma att urholkas genom den regionala förtroendemannastyrelsens prioriteringar med åtföljande personalanspråk på de enskilda polisdistrikten som följd. Särskilt i de mindre och medelstora polisdistrikten kan detta få allvarliga konsekvenser för den egna verksamheten och det kan enligt polisstyrelsen finnas anledning att ytterligare belysa dessa frågor.

Polisstyrelsen i Ljungby anser att basorganisationen bör vara betydligt större för att arbetstagare med en något längre anställning skall känna stabilitet och arbetstrygghet och på så sätt upprätthålla en hög effektivitet. Förändringar som innebär öppnande av nya stationeringsorter samt omstationering av personal bör kunna ske endast under förutsättning att personalen stöder förslaget.

Begreppet fria resurser leder enligt *polisstyrelsen i Malmö* tanken mot en större frihet än vad man finner vid en noggrann genomgång av förslaget. Om man vid den årliga resursfördelningen utgår från den nuvarande organisationen som formats och omformats för att vara anpassad till aktuella behov framstår det som uppenbart att de omDispositioner som kan ske är marginella. Möjligen kan det röra sig om högst 10 % av polismanstjänsterna. Den fria resursen motsvarar då antalsmässigt ungefär den nuvarande vikariats- och förstärkningspersonalen — eo-kadern — om dessa tjänster vore tillsatta. Sätillvida kan förslaget dock innebära en psykologiskt positiv effekt som den nuvarande vakansredovisningen i förhållande till tjänstetablån vid respektive enhet försvinner. Fördelningen av de tillgängliga resurserna blir då ett uttryck för den ambitionsnivå som skall gälla vid berörd enhet. Polisstyrelsen har inte något att erinra mot förslaget i princip. Med beaktande av vad som ovan anförts och som också har stöd av vad utredningen påtalat om trögrörlighet i systemet m.m. anser polisstyrelsen att basorganisationen normalt bör omfatta minst 80 % av polismanstjänsterna i ett distrikt.

Polisstyrelsen i Sollentuna ifrågasätter om inte central myndighet bör fastställa visst minsta antal befattningshavare på enhet/rotel i samband med att basorganisationen fastställs.

Polisstyrelsen i Stockholm framhåller att en polisorganisation inte får vara statisk utan skall kunna förändras och anpassas till utvecklingen i samhället. Utredningens förslag beträffande principerna för resursfördelning medför vissa fördelar. Benämningen fria resurser ger emellertid ett felaktigt intryck av att polisstyrelsen kan disponera personalen fritt inom den av statsmakterna fastställda ramen. Flera tröghetsmoment kommer att leda till att systemet i praktiken inte blir särskilt smidigt. En relativt stor ovilja hos personalen att flytta från en funktion till en annan är ett exempel på systemets tröghet. Skillnaden mot nuvarande förhållanden blir alltså inte särskilt stor.

För att förtroendemannainflytandet skall kunna få möjlighet att göra

sig gällande i fråga om inriktningen av verksamheten får polisens resurser ej vara låsta genom centrala beslut, framhåller *SACO/SR*. Det är därför av vikt att endast den grundläggande organisationen — basorganisationen — bestäms centralt, medan övriga resurser är fria att disponeras av polisstyrelsen i plenum, i samråd med polisväsendets personalorganisationer. Värdet av de fria resurserna får dock ej överbetonas. Det är realistiskt att räkna med att det uppstår betydande svårigheter — t.ex. beträffande lönesättningen, krav på viss utbildning och utrustning samt viss utryckningsberedskap — när det gäller att åstadkomma en mera omfattande omfördelning av tjänsterna inom polisorganisationen. Den största nyttan av utredningens förslag kan förväntas på kriminalavdelningarna i de stora och medelstora polisdistrikten.

Statstjänstemannaförbundet ansluter sig till de av utredningen föreslagna principerna men endast under den förutsättningen att man här skapar ett skydd för den enskilde arbetstagaren. Utredningen har också understrukt att det inte är avsikten att personalen i större omfattning än f. n. skulle komma att omplaceras under löpande verksamhetsår. Förbundets entydiga uppfattning är att den som är anställd för viss arbetsuppgift inte utan vidare skall kunna omplaceras på andra uppgifter, såvida det inte föreligger uttalade önskemål från vederbörande arbetstagare. Det föreligger enligt förbundet risk för att man kan missbruka den lokala rätten att disponera personalresurserna om det inte skrivs klara regler för detta. Ett gott samarbete mellan de fackliga organisationerna och polisstyrelserna bör i enlighet med utredningens förslag medföra att man bättre kan utnyttja tillgängliga resurser till gagn för polisverksamheten. Bland de konsekvenser som utredningen pekat på vid eventuellt införande av fria resurser är behovet av utbildning. Förbundet instämmer i att man måste anpassa all personal för att kunna utföra olika arbetsuppgifter vilket kräver att man måste ägna utbildningsfrågorna stor uppmärksamhet.

Förslaget om basorganisation och fri resurs accepteras även av *Svenska polisförbundet*. Den ökning av den lokala och regionala beslutskompetensen som förordas kan ha betydande positiva effekter. I särskilt hög grad gäller detta de konsekvenser förslaget kan ha på den centrala statsmaktens hantering av dessa frågeställningar. Förbundet förutsätter att de fria resurserna inte kommer att innebära en instabilitet i distriktet på grund av en ökad, icke önskvärd personalrörlighet. En omplacering till andra arbetsuppgifter bör ske i samråd med personalen och icke ske under löpande verksamhetsår annat än vid akuta händelser. Förbundet instämmer i utredningens uppfattning att det fria resursbegreppet inte får innebära befogenhet för den lokala polisstyrelsen att flytta personal mellan stationeringsorter. En förutsättning för ett system med fria resurser är en förändring av nuvarande lönesystem såtillvida att en omplacering inte får innebära negativa ekonomiska konsekvenser utan i stället stimulera intresset för en omplacering. Dessa frågor bör utredas i särskild ordning. Förbundet förutsätter också att begreppet fria resurser kommer att innebära en lösning av frågan om fri uniform för polispersonal.

Föreningen Sveriges länspolischefer är ense med utredningen om behovet av ökad flexibilitet i polisorganisationen och tillstyrker att en basorganisation skapas i polisdistrikten. Storleken av denna bör emellertid i motsats till vad utredningen antytt anpassas på sådant sätt att en fast

minimiororganisation skapas för de olika polisfunktionerna. Härigenom begränsas visserligen de fria resurserna men syftet med reformen tillgodoses på ett bättre sätt. Innan basorganisationen bestäms måste en ingående organisationsundersökning ske i varje polisdistrikt. Hänsyn måste därvid tas till respektive distrikts struktur. Föreningen framhåller att den ser mycket positivt på det föreslagna regionala och lokala inflytandet över resursfördelningen.

Föreningen Sveriges polischefer noterar att utredningen inledningsvis uttalar sig mycket positivt om polisstyrelsernas fria resursanvändning. Litet längre fram i utredningen fastslås emellertid att det inte är avsett att förslagen skall medföra att personalen under löpande verksamhetsår i avsevärt större utsträckning än för närvarande skall kunna omplaceras från en arbetsenhet till en annan. Detta förhållande jämte det faktum att eventuella omDispositioner ej heller får medföra några kostnader för statsverket förvandlar i ett slag den lockande fria resursanvändningen till en teoretisk konstruktion. Principen om fria resurser inrymmer dock så mycket av intresse att den bör vidareutvecklas.

Föreningen Sveriges åklagare har intet att erinra mot att regionala och lokala organ i större utsträckning än nu får bestämma om verksamhetens inriktning och om fördelningen av tillgängliga resurser. En smidig anpassning till vad den aktuella arbetssituationen kräver blir därigenom möjlig. Innan mera väsentliga förändringar i arbetskraftens disponering sker kan samråd med andra myndigheter, som berörs därav, bli nödvändiga. Föreningen förutsätter sålunda att överläggning regelmässigt sker med vederbörande chefsåklagare om fråga skulle uppkomma om minskning av polisdistriktets utredningsorganisation.

6.4 Medborgarvittnen

Utredningens förslag har fått ett blandat mottagande. De flesta remissinstanserna, bl.a. så gott som samtliga kommuner som har yttrat sig i frågan, är dock positivt inställda till tanken på att införa ett system med medborgarvittnen och tillstyrker förslaget om försöksverksamhet. Andra remissinstanser ifrågasätter behovet och värdet av medborgarvittnen. Bl.a. åtskilliga polisstyrelser hävdar att de avsevärda medel som skulle få avsättas till medborgarvittnena kunde användas till betydligt angelägnare ändamål inom polisväsendet. Många anser även att rättssäkerhets- och insynsintressena redan nu är väl tillgodosedda och erinrar om att insynen i polisverksamheten genom de förtroendevalda ledamöterna i polisstyrelserna förutsätts öka om utredningens övriga förslag genomförs. Mot denna bakgrund menar man att införande av medborgarvittnen skulle ses som ett utslag av en grundlös misstro mot poliskåren. Från rättssäkerhetssynpunkt anför även att den misstänktes rätt bättre tillgodoses genom biträde av offentlig försvarare i ökad utsträckning. En del remissinstanser åberopar risken för att medborgarvittnena själva identifierar sig eller av allmänheten eller de misstänkta identifieras med polisen. Särskilt i mindre orter påtalas också hänsynen till den misstänktes integritet.

Åtskilliga remissinstanser, som uttalar tvekan inför ett allmänt genomförande av ett system med medborgarvittnen, tillstyrker likväl den föreslagna försöksverksamheten.

Vad först gäller behovet av ett utbyggt system med medborgarvittnen

anser JK liksom utredningen att allmänhetens intresse av insyn i polisverksamheten är det enda tungt vägande skälet för ett sådant system. Detta insynsintresse gör sig enligt JK:s mening gällande med någon större styrka endast vid förhör med misstänkt under förundersökning i brottmål. En första fråga är då enligt JK om det finns några vägande skäl att tillgodose detta intresse och nästa fråga blir om intresset kan tillgodoses på något annat sätt. Det finns givetvis många goda skäl att tillåta insyn i offentlig verksamhet. Inte minst gäller det verksamhet av det slag polisen till stor del ägnar sig åt. Även om det på en del håll finns en stark misstro mot polisen har polisen i Sverige stort förtroende hos allmänheten och JK vill för sin del ifrågasätta om det bland medborgarna i allmänhet finns några sådana misstankar om att polisen använder otillåtna metoder som skulle kunna motivera införandet av ett kontrollinstrument av typen medborgarvittnen. Samtidigt som JK uttalar denna uppfattning är han angelägen framhålla att även obefogade misstankar bland smärre grupper kan utgöra en tillräcklig anledning att vidta åtgärder för att t.ex. ge möjligheter till en ökad insyn.

JK nämner att han i ett ärende studerat hur medborgarvittnena används i Göteborg och då kommit till den slutsatsen att medborgarvittnen — i varje fall om de används såsom f.n. i Göteborg — inte utgör någon garanti mot en användning av de antydda metoderna. Däremot kan de naturligtvis hindra utövning av fysiskt våld men beskyllningar av sådant slag har inte framförts i det sammanhang JK nu har berört. — Frågan huruvida intresset av insyn i verksamheten kan tillgodoses på annat sätt än genom medborgarvittnen har enligt JK egentligen inte alls berörts i betänkandet. Med sin utgångspunkt att det främst gäller medverkan vid förhör under förundersökning i brottmål anser JK att det inte saknar intresse i vilken utsträckning försvarare — offentliga eller privata — medverkar redan under förundersökningen. Denna fråga har i viss utsträckning behandlats i häktesutredningens betänkande (SOU 1977:50). Ännu utförligare har den tagits upp i promemorian (Ds Ju 1979:15) Översyn av utredningsförfarandet i brottmål, som utarbetats av en arbetsgrupp inom justitiedepartementet under JK:s ledning. I båda utredningarna framhålls värdet av ett tidigt försvararinträde. Om och i den mån man kan uppnå ett tidigare försvararinträde minskar uppenbarligen behovet av medborgarvittnen. Man kan möjligen t.o.m. göra gällande att de belopp som införande av medborgarvittnen skulle kosta hellre, och med större utbyte, bör satsas på ett tidigare försvararinträde. Även på denna punkt anser JK att ytterligare överväganden behövs men han har ändå velat framkasta tanken. — JK ifrågasätter slutligen nödvändigheten av försöksverksamhet med hänsyn till att det sedan drygt tjugo år har funnits särskilda medborgarvittnen i Göteborg.

RÅ och länsåklagaren i Malmöhus län ansluter sig i allt väsentligt till vad ledamoten Petersson har anfört i sitt särskilda yttrande. Enligt *överåklagaren i Malmö* står det klart att det ej finns underlag för en permanent organisation med medborgarvittnen för hela landet. Oaktat systemet fungerar tillfredsställande i Göteborg saknas anledning att tro att detta är så värdefullt att vittnen bör föreskrivas för samtliga polisdistrikt. Det torde därför vara utan mening att avsätta resurser för en försöksverksamhet, som knappast kan frambringa nya fakta om medborgarvittnenas funktion och betydelse. Liknande synpunkter anförs av *länsåklagaren i Norrbottens län*, som kan föreställa sig att medborgarvitt-

nena av de misstänkta kan komma att uppfattas som anställda vid polisen och ur deras synpunkt knappast ses som en rättssäkerhetsgaranti. Han räknar också med att systemet med medborgarvittnen måste begränsas till tätortsområdena.

RPS anser att de skäl utredningen för fram för att polisväsendet till skillnad från andra statliga myndigheter skall vara underkastad en insyn utöver den som sker genom de förtroendevalda ledamöterna i polisstyrelserna inte är övertygande. Styrelsen vill dock inte motsätta sig den föreslagna försöksverksamheten.

Såvitt *RRV* kan bedöma kan medborgarvittnena ha en uppgift att fylla men det synes inte nödvändigt att föreskriva att medverkan av dylika är obligatoriskt. Fortsatt försöksverksamhet torde inte behövas. Enligt *RRV*:s mening bör de lokala polisstyrelserna vara väl lämpade att ta ställning till frågan om medborgarvittnen i resp. distrikt. Medborgarvittne bör kunna utses i samma ordning som ledamot i lokal polisstyrelse.

KVS framhåller att det inte sällan riktas kritik mot förhållandena vid somliga häkten och då särskilt mot förfarandet vid intagningen, varvid personalen beskylls för onödigt bruk av våld och andra övergrepp. Enligt styrelsens mening skulle därför närvaron av ett medborgarvittne i samband med att en person tas in i häkte sannolikt vara ägnad att i hög grad skydda den intagne mot otillåten våldsanvändning och personalen mot obefogade anklagelser och således befrämja rättssäkerheten. Styrelsen föreslår att även kriminalvården ansluts till den försöksverksamhet som enligt utredningen bör föregå ett slutgiltigt ställningstagande till frågan om medborgarvittnen. Då försöket enligt betänkandet bl.a. bör omfatta Stockholms polisdistrikt finner styrelsen det lämpligt att föreslå att kriminalvården får omfattas av försöksverksamheten genom allmänna häktet i Stockholm, vilket för övrigt i särskilt hög grad kritiserats med avseende på inskrivningsförfarandet. Om styrelsens förslag vinner gillande bör ett medborgarvittne dagligen tjänstgöra i häktets inskrivningslokaler under den del av dygnet då erfarenhetsmässigt det största antalet intagningar äger rum. Styrelsen påpekar avslutningsvis att det eventuellt behövs en rättslig reglering av vittnets närvaro vid kroppsvisitation i samband med intagande i häkte.

Göta hovrätt delar utredningens uppfattning att ett system med medborgarvittnen inte i någon högre grad är ägnat att öka rättssäkerheten för misstänkta eller andra som blir föremål för polisens ingripande. Ofta torde dessa uppfatta medborgarvittnena som lierade med polisen. Enligt hovrättens mening är det också osäkert om medborgarvittnen kan bidra till att befästa allmänhetens förtroende för polisen. Medborgarvittnena är passiva åskådare och har inte några möjligheter att aktivt medverka i polisens arbete. Det finns inte heller någon samverkan mellan medborgarvittnena och något samhällsorgan som kan påverka polisens verksamhet. Kostnaderna för ett system med medborgarvittnen i hela landet beräknas till omkring 25 milj. kr per år, vilket motsvarar ungefär hälften av samhällets totala kostnad för rättshjälp åt misstänkt i brottmål. Enligt hovrättens mening skulle dessa medel komma till betydligt större nytta om de användes för att möjliggöra att offentlig försvarare förordnades på ett tidigare stadium än för närvarande. På grund av det anförda avstyrker hovrätten förslaget om utbyggd försöksverksamhet med medborgarvittnen.

Socialstyrelsen beklagar att det f.n. inte synes föreligga ekonomiska

möjligheter att införa medborgarvittnen i hela landet. Styrelsen anser liksom utredningen att verksamheten i Göteborg på försök bör utvidgas till ytterligare några polisdistrikt och att staten står för kostnaderna.

SIV är positivt inställt till förslaget. Enligt *SIV* bör utlänningsärenden omfattas av försöksverksamheten i sådan utsträckning att den av utredningen förutskickade utvärderingen av verksamheten blir möjlig att göra även beträffande sådana ärenden. I första hand bör medborgarvittnen närvara i avlägsnandeärenden och andra ärenden, där det åberopas politiska skäl. Det är önskvärt att medborgarvittnen prövas i olika situationer, således även vid avvísningar redan vid gränsen. Vid utvärderingen av försöksverksamheten bör intervjuer göras även med de hörda och inte enbart med allmänheten, polisen och medborgarvittnena. Vid den enda polismyndighet vid vilken medborgarvittnen hittills förekommit synes detta inte ha bidragit till att stärka utlänningars förtroende för polisens handläggning av utlänningsärenden. När det gäller kvalifikationsvillkoren för val till medborgarvittne anser *SIV* inte att det finns skäl att upprätthålla ett krav på svenskt medborgarskap. Därvid erinras om att invandrare, som varit kyrkobokförda tre år i Sverige, har rösträtt i och är valbara vid kommunala, landstingskommunala och kyrkliga val. *SIV* understryker att uppdraget att vara medborgarvittne bör cirkulera bland ett så stort antal människor som möjligt. Medborgarvittnenas opartiska funktion kan annars komma att sättas i fråga. Syftet kan naturligtvis nås genom en inte alltför lång mandatperiod men även genom att ett stort antal medborgarvittnen förordnas samtidigt.

Endast ett par länsstyrelser uttalar sig direkt till förmån för ett införande av medborgarvittnen. *Länsstyrelsen i Göteborgs och Bohus län* (majoriteten) är å andra sidan den enda länsstyrelse, som helt avstyrker införande av medborgarvittnen och inte heller finner skäl för någon försöksverksamhet. *Länsstyrelserna i Jönköpings* och i *Kopparbergs län* anser det i vart fall f.n. inte finnas behov av medborgarvittnen i resp. län. Det stora flertalet länsstyrelser uttalar tvekan inför behovet och värdet av medborgarvittnen men vill inte motsätta sig en försöksverksamhet i enlighet med utredningens förslag. Tveksamheten föranleds bl.a. av de höga kostnaderna som ett fullt utbyggt system skulle medföra. Ofta säger man sig avstå från att ta principiell ställning till frågan i avbidan på en utvärdering av den föreslagna försöksverksamheten.

Länsstyrelsen i Stockholms län är tveksam om tillräckliga skäl finns för att införa medborgarvittnen men finner det värdefullt med en vidgad försöksverksamhet. För att systemet efter utvärderingen skall genomföras bör emellertid fordras att väsentliga fördelar erhålls och att systemet inte blir orimligt betungande för den löpande verksamheten. Det förtjänar enligt länsstyrelsen påpekas att offentlig försvarare i brottmål delvis tillgodoser samma syfte som medborgarvittnen.

Länsstyrelsen i Göteborgs och Bohus län framhåller att systemet med medborgarvittnen kom till under förhållanden som inte är jämförbara med dagsläget. Insynen i polisverksamheten har breddats i flera hänseenden. Medborgarvittnen finns endast i Göteborg. Det torde inte kunna hävdas att man genom förekomsten av medborgarvittnen i Göteborg har uppnått effekter som ej är för handen i landets övriga polisdistrikt. Nuvarande allmänna system för insyn i verksamheten förefaller vara tillfyllest. Man bör även beakta de effekter som det fördjupade medborgarinflytandet enligt utredningens förslag kan förväntas medföra.

ra om det genomförs. Mot den bakgrunden finns det knappast anledning att f.n. föreslå en kostbar försöksverksamhet på andra håll i landet. — Fem ledamöter av länsstyrelsen är skiljaktiga och tillstyrker utredningens förslag.

Enligt länsstyrelsen i Kalmar län kan ett system med medborgarvittnen möjligen uppfattas som ett misstroende mot poliskåren. Det är förenat med stora kostnader och kan med polisdistriktens skiftande struktur även i övrigt vara svårt att administrera. Å andra sidan talar erfarenheterna från Göteborg för att förtroendet för polisen från allmänhetens sida skulle öka och att antalet anmälningar mot polismän för påstådda övergrepp vid frihetsberövanden skulle minska. Länsstyrelsen anser att övervägande skäl talar för ett system med medborgarvittnen. Länsstyrelsen delar uppfattningen att kommunalt huvudmannaskap bäst tillgodoser önskemålet om objektivitet och tillstyrker en försöksverksamhet i stort enligt utredningens förslag. Länsstyrelsen vill särskilt understryka vikten av att vittnenas insyn omfattar frihetsberövanden och andra ingripanden av tvångskaraktär.

Länsstyrelsen i Kristianstads län är tveksam till värdet av medborgarvittnen, inte minst ur kostnadssynpunkt. Den föreslagna försöksverksamheten tillstyrks emellertid. Den bör i första hand ske vid personintagen.

Enligt länsstyrelsen i Värmlands län är inställningen till medborgarvittnen inom polisen i stor utsträckning negativ. Orsaken härtill synes framför allt vara dels att systemet uppfattas som ett misstroende mot polisen och dels att kostnaderna — i 1978 års prisnivå ca 25 milj. kr. — kommer att belasta polisens ordinarie kostnadsram, vilket skulle medföra en motsvarande inskränkning i annan verksamhet. Länsstyrelsen anser att stor hänsyn måste tas till denna inställning inom polisen. Efter att ha övervägt samtliga omständigheter finner länsstyrelsen dock på de av utredningen åberopade grunderna att det finns skäl att låta ett slutligt ställningstagande i frågan föregås av en utbyggd försöksverksamhet.

Länsstyrelsen i Västernorrlands län delar utredningens uppfattning att det är tveksamt om rättssäkerhetsskäl utgör ett tillräckligt motiv för ett system med medborgarvittnen. Vad gäller frågan om behovet av ökad insyn och kontroll konstaterar länsstyrelsen att utredningens olika förslag i övrigt på flera punkter — bl.a. genom ett stärkt förtroendemaninflytande — är ägnat att tillgodose likartade syften. Således kan polisstyrelseledamöterna genom att följa verksamheten i olika sammanhang fylla den eftersträlvade funktionen. Polisverksamheten tillhör de samhällsfunktioner som i likhet med t.ex. sjukvården och räddningstjänsten måste kunna fungera snabbt och effektivt. Härpå måste medborgarna i samhället anses ha berättigade krav. Polisverksamheten är idag omgärdad av ett flertal kontroll- och tillsynsfunktioner, såvitt länsstyrelsen kan bedöma kanske mer än någon annan samhällsverksamhet. Vid bedömningen av behovet av ytterligare kontroll- och tillsynsbehoven måste enligt länsstyrelsens mening särskild hänsyn tas till de grundläggande krav som ställs på verksamheten, dvs. snabbhet och effektivitet. Ytterligare kontrollsystem får således inte verka tyngande på verksamheten eller av myndighetens funktionärer uppfattas som "övervakare" med de risker för en inte önskvärd passivitet som detta kan medföra. Mycket starka skäl bör således kunna redovisas för att motivera ett generellt utbyggt system av medborgarvittnen inom polisverk-

samheten. De avsevärda kostnader som ett sådant system kan beräknas dra talar också härför. Även om länsstyrelsen vill uttala viss tveksamhet till utredningens bedömning av värdet av medborgarvittnen tillstyrker länsstyrelsen en försöksverksamhet i begränsad omfattning.

Av kommunerna redovisar ett tjugotal en principiellt positiv inställning till ett införande av medborgarvittnen. Endast någon enstaka kommun motsätter sig medborgarvittnen över huvud taget, medan man på andra håll är tveksam till värdet och behovet av medborgarvittnen, särskilt sett i ljuset av kostnadsaspekten. Ett fyrtiotal kommuner tillstyrker förslaget om försöksverksamhet, en del av dem dock med vissa förbehåll i fråga om huvudmannaskapet och finansieringen. Några kommuner anser försöksverksamhet obehövlig med hänvisning till den mångåriga verksamheten i Göteborg.

De flesta polisstyrelser avstyrker eller anför mer eller mindre starka betänkligheter mot förslaget om medborgarvittnen. Omkring 25 polisstyrelser anser att man inte bör införa medborgarvittnen och inte heller anordna någon försöksverksamhet. Ungefär lika många polisstyrelser gör olika invändningar mot tanken på medborgarvittnen utan att ställa sig helt avvisande. I denna senare grupp har man som regel ingenting emot att det anordnas försöksverksamhet. Omkring 35 polisstyrelser biträder utredningens förslag om utvidgad försöksverksamhet med medborgarvittnen.

De polisstyrelser som är positivt inställda till förslaget om medborgarvittnen anknyter som regel till de skäl som utredningen har åberopat. Till de positivt inställda hör *polisstyrelserna i Göteborg och Växjö*. Polisstyrelsen i Göteborg (majoriteten) förklarar sig ha goda erfarenheter av medborgarvittnena och tillstyrker försöksverksamheten. Polisstyrelsen i Växjö omtalar att försöksverksamhet med medborgarvittnen pågår inom distriktet sedan mars 1979 med Växjö kommun som huvudman. Medborgarvittnena är tio till antalet och har utsetts på samma sätt som nämndemän. De tjänstgör dels som förhörsvittnen vid förundersökning i brottmål, dels vid övervakningssektionen med sikte främst på att följa intagningen på polisstationen av personer som har berövats friheten. Någon utvärdering av försöksverksamheten har inte gjorts. Polisstyrelsen har inga principiella invändningar mot medborgarvittnen och anser det naturligt att distriktet kommer i fråga vid eventuella beslut om försöksverksamhet. — Även andra polisstyrelser uttalar önskemål om att komma i fråga som försöksdistrikt.

Även med beaktande av de övervägande positiva uttalandena från Göteborgs polisdistrikt ställer sig *polisstyrelsen i Boden* mycket tveksam till behovet av att införa medborgarvittnen inom samtliga distrikt. Skulle medborgarvittnen införas inom mindre distrikt skulle dessa mycket snart bli nära bekanta med de polismän/förhørsledare som finns inom distriktet, och därför skulle även vittnenas trovärdighet snart komma att ifrågasättas. Det går nämligen inte att se bort ifrån det faktum att tanken med medborgarvittnen i första hand syftar till att kontrollera och övervaka polisens handlande. Allt annat måste vara av underordnad betydelse. De kontrollåtgärder som redan finns inbyggda i det svenska rättsväsendet måste anses på ett fullt betryggande sätt täcka behovet av rättssäkerhet såväl för omhändertagna och förhörda som för polispersonalen. Vidare ställer sig institutet med medborgarvittnen mycket kostnadskrävande, och det finns många andra områden som bättre behöver resurserna.

Polisstyrelsen i Hässleholm ifrågasätter mycket starkt om ett system med medborgarvittnen behöver införas allmänt. Värnet om den enskildes rättssäkerhet får redan nu anses väl tillgodosett. Vidare förhåller det sig utan tvivel så att polisen i stort uppträder med oväld och måste betecknas som en oförvitlig yrkeskår. Inte heller de övriga skälen, förutom rättssäkerhetsintresset, som i olika sammanhang åberopats som skäl för ett system med medborgarvittnen finner polisstyrelsen tillräckliga för en reform. Vidare måste kostnadsaspekten beaktas. Polisstyrelsen motsätter sig alltså ett allmänt system med medborgarvittnen. Om så anses erforderligt bör i stället undersökas om inte de förtroendevalda i polisstyrelsen kan ges utökade befogenheter och önskade möjligheter till insyn på detta område.

Även *polisstyrelsen i Kalmar* är tveksam till förslaget. Det synes polisstyrelsen rimligt att kommunerna tar ställning till om man vill ha medborgarvittnen eller inte och att kommunerna, om de i likhet med Göteborgs kommun önskar ha medborgarvittnen, står för kostnaden. Om statsbidrag skall utgå till kommunerna och kostnaden redan nu beräknas uppgå till 25 milj. kr per år, kommer summan att belasta det anslag som utgår till det allmänna rättsväsendet. Man är då skyldig att fråga sig om pengarna inte till rättsväsendets gagn kunde användas bättre.

Polisstyrelsen i Karlskrona avstyrker förslaget om medborgarvittnen. Som utredningen funnit är medborgarvittnena ytterst avsedda att utgöra en kontroll av polisen. Med den nu mångåriga insyn i polisverksamheten som polisstyrelsen har i detta distrikt kan bestämt uttalas att behovet av ett sådant kontrollorgan aldrig ens förts upp till diskussion i styrelsen vare sig på initiativ av ledamöterna eller på grund av önskemål från allmänheten. I mindre samhällen fungerar i praktiken en medborgarinnsyn och vetskap om vad som förekommer vid polisen, som naturligtvis inte finns i storstäderna. Frågan är därför inte av intresse för polisstyrelsen. Polisstyrelsen anser att de minst 21—25 milj. kr., som reformen beräknas komma att kosta, kan användas på betydligt bättre sätt och på områden, där dokumenterade behov finns, som inte har kunnat tillgodoses.

Nyttan av medborgarvittnen är enligt *polisstyrelsen i Kristianstad* övervärderad. På ett område finner emellertid polisstyrelsen medborgarvittnen vara värdefulla. Kritik har riktats mot att polisen utreder även anmälningar mot polismän. För att ge erforderlig insyn kan polisstyrelsen tänka sig att man vid dessa utredningar har tillgång till medborgarvittnen.

Även *polisstyrelsen i Kungälv* avstyrker införandet av medborgarvittnen eftersom det redan i dag finns organ väl lämpade att utöva insyn och kontroll i polisarbetet. Det bedöms bättre att satsa de ekonomiska resurser, som ett införande av medborgarvittnen skulle medföra, på de politiskt valda polisstyrelseledamöterna. Dessa kan då i större utsträckning få möjlighet att sätta sig in i och följa polisverksamheten. Insynen i arbetet skulle härigenom ytterligare stärkas.

Polisstyrelsen i Landskrona (majoriteten) anser det onödigt att bygga ut ett system med medborgarvittnen eftersom något reellt behov inte föreligger f.n. Den hörde kan i de flesta fallen ha ett " eget " vittne närvarande vid förhöret om han så önskar. Detta vittne kan vara någon anhörig, god vän eller praktiskt taget vem som helst. Den hörde har vidare möjlighet att ha en advokat närvarande.

Polisstyrelsen i Oskarshamn tillstyrker förslaget med hänvisning till att medborgarvittnen kan komma att utgöra en kontaktyta polis — allmänhet. En sådan insyn ökar allmänhetens förståelse för polisarbetet och bidrar till bättre relationer. Budgetmässigt får det emellertid ej innebära att annan polisverksamhet inskränks.

Polisstyrelsen i Rättvik tar klart avstånd från införandet av medborgarvittnen. Man kan inte utesluta att efter viss tjänstgöringstid vittnenas trovärdighet kommer att ifrågasättas från de håll där man är särskilt kritisk mot polisverksamheten. Rent praktiskt torde besvärligheter uppstå i mindre polisdistrikt där behov av vittnen icke föreligger dygnet runt utan personalfrågan måste lösas med beredskapstjänst. Frågan ställer sig om man skall avvakta med brådskanie och besvärliga tjänsteuppgifter till dess ett vittne hinner anlända. De kontrollerande uppgifterna bör istället åvila polisstyrelsens ledamöter genom stickprovsvisa besök.

Enligt *polisstyrelsen i Tierp* måste förslag om att införa medborgarvittnen logiskt botten i den förutsättningen, att polisen ej bedriver sin verksamhet på ett korrekt sätt utan till men för den enskildes rättssäkerhet. Detta kan givetvis kännas kränkande för en ansvarskännande yrkeskår, som enligt utförda enkätundersökningar åtnjuter allmänhetens fulla förtroende. Såvitt är känt saknas anledning anta att polisen skulle bedriva sin verksamhet på ett olagligt eller olämpligt sätt i sådan omfattning, att behov av ett särskilt insynsorgan — utöver de redan befintliga — skulle föreligga. En risk som enligt polisstyrelsen bör belysas är, att systemets tillämpning i ett mindre distrikt skulle kunna innebära obehag för den enskilde. I de små samhällena är personkännedomen stor mellan invånarna. Möjligheten att det föreligger någon relation mellan medborgarvittnet och den misstänkte är här uppenbar. Slutligen vill styrelsen även peka på de stora kostnader som systemet skulle komma att innebära för samhället.

Systemet med medborgarvittnen anser *polisstyrelsen i Trelleborg* obehövt i mindre och medelstora distrikt, där polis och allmänhet dagligdags umgås på ett mera personligt och förtroendefullt sätt än i de stora distrikten. I Trelleborgs polisdistrikt har i vart fall inte förekommit behov av medborgarvittnen.

Frågan om medborgarvittnen har tidigare diskuterats i *polisstyrelsen i Örebro*, varvid de förtroendevalda har ombetts att verka för att frågan utreds inom kommunstyrelsen. Polisstyrelsen avsåg då medborgarvittnen vid ordningsavdelningens arrestintag. För kriminalavdelningens del finns inget uttalat behov av medborgarvittnen vid förhör. Däremot torde de kunna fylla en viktig funktion i samband med hämtningar och husrannsakingar. De positiva synpunkter som ligger i förslaget, men som numera synes ha omvärderats på vissa håll, bör åtminstone leda till en försöksverksamhet i mindre omfattning. Frågan om tystnadsplikt måste emellertid lösas innan försöksverksamheten sätts igång.

Med hänvisning till sitt tidigare yttrande över betänkandet (SOU 1975:20) Särskilda regler för handläggning av anmälan mot polisman tillstyrker *landstingsförbundet* utredningens förslag om försöksverksamhet med medborgarvittnen. Den föreslagna försöksperiodens längd torde vara tillräcklig då redan grundläggande erfarenheter finns från verksamheten i Göteborgs kommun. Det är viktigt att landsortsdistrikten väljs så att de belyser problematiken med olika distrikts storlek såväl vad avser yta som folkmängd. Förbundet förutsätter att alla kostnader i

samband med försöksverksamheten bekostas av staten. På samma sätt förutsätter förbundet att staten, vid ett eventuellt framtida beslut om inrättande av medborgarvittnen, via t.ex. statsbidrag kommer att stå för kostnaderna. Det är viktigt att medborgarvittnena av allmänheten uppfattas som dess representanter och inte polisens eller någon annan myndighets. Av bl.a. denna orsak anser förbundet att valen av medborgarvittnen skall ske på regional nivå. För polisdistrikt som omfattar flera kommuner kan landstinget utgöra lämplig valkorporation.

Även *Svenska kommunförbundet* tillstyrker utredningens förslag om en försöksverksamhet i några olika stora polisdistrikt innan slutlig ställning tas i frågan.

Enligt *SACO/SR* har frågan om medborgarvittnen framstått som klart kontroversiell i debatten kring utredningen. Polisen är redan kontrollerad i sin verksamhet på olika sätt. Personalen kan lätt uppfatta det föreslagna institutet som ett uttryck för misstroende. Betydligt färre insyns- och kontrollfunktioner finns gentemot andra någorlunda jämförbara offentliga organ. Behov av medborgarvittnen kan emellertid föreligga vid de större arrestintagen. Där kan deras närvaro vara av värde både för de intagna och för polispersonalen. Många disciplinutredningar mot polismän skulle underlättas genom en sådan tillgång till opartiska vittnen. *SACO/SR*, som inte vill motsätta sig den föreslagna försöksverksamheten, anser att denna bör bli föremål för en mycket noggrann utvärdering, bl.a. för att utröna om det verkligen är försvarbart ur kostnadssynpunkt med ett system av medborgarvittnen. Det bör också utredas om medborgarvittnen kan anses påkallade i små polisdistrikt där integritetsaspekterna gör sig särskilt gällande.

LO tillstyrker den föreslagna försöksverksamheten.

Enligt vad *TCO* erfarit finns bland polispersonalen en utbredd motvilja mot en ökad användning av medborgarvittnen. De noggranna bestämmelser som finns för hur förhör skall genomföras anses utgöra tillräckligt skydd för att förhindra missförhållanden. Därutöver anses det utökade lekmannainflytandet i de särskilda polisstyrelserna utgöra ytterligare en garanti för korrekt behandling av dem som omhändertags av polisen. Vidare framhålls från polispersonalens sida att ingen annan grupp arbetstagare har att räkna med att i sin tjänst utsättas för en kontroll liknande den som skulle ske om systemet med medborgarvittnen blev mer allmänt förekommande. Enligt *TCO*'s mening bör den här redovisade inställningen hos polispersonalen inte lämnas utan beaktande. — *TCO* anser att ett system med medborgarvittnen enligt utredningens förslag skulle ge endast marginella effekter för rättstryggheten och för skyddet för polismännen mot obefogade anmälningar och påståenden om övergrepp eller andra fel i tjänsten. *TCO* anser det emellertid väsentligt att dessa ömsesidiga trygghetsfrågor får en godtagbar lösning. En översyn av gällande regler och tillämpningen av dessa beträffande närvaro vid förhör av försvarsadvokat eller förhörvittne kan vara motiverad. Ett annat sätt att öka tryggheten kan vara att vid förhör av misstänkta personer regelmässigt använda bandupptagning. I det helt övervägande antalet fall har man anledning att räkna med att den misstänkte inte har invändningar mot det sätt på vilket förhören genomförs. Om det å andra sidan görs gällande att förhören inte genomförts på ett korrekt sätt, kan vad som förekommit lätt kontrolleras. Ljudbandet eller utskrift därav kan också, om så önskas, ställas till förfogande för

den som skall lämna juridiskt biträde åt den som förhörts. Mot denna bakgrund anser TCO att frågan om tryggheten för personer, som blir föremål för polisingripanden, liksom för polismännen mot oberättigade anmälningar om övergrepp eller andra fel i tjänsteutövningen måste utredas ytterligare. Härvid bör alternativa förslag till medborgarvittnesinstitutionen tas fram.

Svenska polisförbundet avstyrker förslaget. Förbundet erinrar om den insyn i polisverksamheten som i dag finns på olika nivåer genom förtroendemannainflytandet. Utredningens förslag om ett faktiskt inflytande och medansvar i polisverksamheten innebär att de enskilda polisstyrelseledamöterna i betydande utsträckning måste följa polisens arbete på fältet för att få insikt om problemen i det praktiska polisarbetet. Härigenom får de den insyn och kontroll i polisverksamheten som utredningen genom sitt förslag med medborgarvittnen vill åstadkomma. Dessutom måste insynen genom medborgarvittnen av ekonomiska och praktiska skäl bli marginell i förhållande till mängden av polisingripanden. De ur rättssäkerhetssynpunkt diskuterade inslagen uppträder i regel inte på polisstationen utan ute på de platser där polisingripandet sker och där fungerar den breda allmänheten som spontana medborgarvittnen. Om förslaget med medborgarvittnen skulle förverkligas måste annan verksamhet inom polisområdet motsvarande en kostnad av ca 25 milj. kr. i 1978 års prisnivå prioriteras bort för att ge utrymme åt medborgarvittnen. Detta kan inte accepteras. Polisförbundet framhåller vidare att man vid avgörande huruvida förhörsvittne skall närvara vid förhör måste ta största möjliga hänsyn till den hördes egen inställning. En underlåtenhet därvidlag skulle medföra stora kontaktsvårigheter och omöjliggöra ett ömsesidigt förtroende mellan den hörde och förhørsledaren, vilket naturligtvis skulle vara till stort men för förundersökningen. Erfarenhetsmässigt kan sägas att ett stort antal — uppskattningsvis 50—70 procent — av de som hörs som misstänkta för brott inte önskar närvaro av förhörsvittne. Detta gäller framför allt återfallsförbrytare. För att få klarhet i detta avseende bör lämpligen en undersökning och utvärdering av verksamheten i Göteborg ske. Grundprincipen är att alla som har ett legalt intresse av en verksamhet också skall ha naturliga kanaler för insyn och inflytande. Polisförbundets uppfattning är att inflytandet i polisverksamheten bäst kan tillgodoses genom de förtroendevalda och att det inte föreligger något behov av ett ytterligare insynsled i form av medborgarvittnen.

Föreningen Sveriges länspolischefer vill ifrågasätta om det verkligen behövs ett system med medborgarvittnen. De fördelar, som eventuellt står att vinna, överväger inte de höga kostnader som ett utbyggt system skulle medföra. Till detta kommer att kravet på medborgarvittnen lätt kan uppfattas som ett misstroende mot poliskåren. Föreningen vill dock inte motsätta sig föreslagen försöksverksamhet.

Föreningen Sveriges polischefer har inte gjort någon erinran mot utredningens förslag i denna del. Detsamma gäller *Föreningen Sveriges åklagare*.

Centerns ungdomsförbund anser att man kan göra stora förtjänster dels på rättssäkerhetens område och dels genom ett ökat förtroende från allmänheten genom medborgarvittnen och föreslår att man omedelbart inför ett system med sådana.

Centerns kvinnoförbund och *Socialdemokratiska kvinnoförbundet* bi-

träder utredningens förslag om försöksverksamhet med medborgarvittnen. Socialdemokratiska kvinnoförbundet framhåller att den reservant, som önskar införa medborgarvittnen omedelbart över hela landet, inte har beaktat dubbelsidigheten i vittnenas uppgifter. Det finns enligt förbundet en uttalad risk för att medborgarvittnena främst kommer att fungera som en sorts alibi för polisen och polisens behandling av anhållna eller till polisstationen intagna och att de inte kommer att uppfattas som företrädare för misstänkta och intagnas intressen. Den föreslagna försöksverksamheten bör kunna ge närmare klarhet om deras funktioner och betydelse för rättssäkerheten.

Frågan om huvudmannaskapet för den föreslagna försöksverksamheten har föranlett särskilda kommentarer framför allt från kommunerna. Ett tjugotal kommuner uttalar sig i likhet med utredningen till förmån för ett kommunalt och närmast då ett primärkommunalt huvudmannaskap. Några kommuner anser dock, i likhet med *Svenska kommunförbundet*, att staten bör vara huvudman för verksamheten. Kommunförbundet, som hänvisar till att rättsväsendet är en statlig angelägenhet och att kommunerna inte utan särskilt lagstöd kan utse och utge ersättning åt medborgarvittnen, anser att staten skall vara huvudman och även lämna ersättning för uppdragen som medborgarvittne. Däremot skulle kommunerna kunna utse medborgarvittnen på samma sätt som man nu utser nämndemän till domsaga. Detta skulle enligt kommunförbundet tillgodose de krav på medborgarvittnenas opartiskhet som kan ställas.

Även bland det fåtal polisstyrelser som har kommenterat huvudmannafrågan överväger sympatierna för ett kommunalt huvudmannaskap.

Utredningens förslag beträffande finansieringen av försöksverksamheten med medborgarvittnen biträds i allmänhet av de remissinstanser, främst kommuner, som särskilt har yttrat sig på denna punkt. Från kommunalt håll är man angelägen om att statsbidragen skall ge full kostnadstäckning. *Svenska kommunförbundet* anser dock, som tidigare har framgått, att staten skall vara huvudman för verksamheten och lämna ersättning för uppdragen. *Sundsvalls kommun* ställer sig tveksam till att kommunerna skall betala ut ersättningarna och sedan få bidrag av staten. Detta måste innebära en besvärlig administrativ omgång. Under försöksverksamheten bör man i stället söka andra lämpligare former för utbetalningen av ersättning, menar kommunen.

Från kommunalt håll understryks också att ett system med medborgarvittnen inte kan rymmas inom ramen för polisväsendets nuvarande resurser samt att ett kommunalt huvudmannaskap måste förenas med en garanti för full kostnadstäckning från statens sida.

7 Den regionala polisorganisationen

7.1 Allmänna utgångspunkter

Polisutredningens allmänna utgångspunkter för sina förslag beträffande den regionala polisorganisationen omfattas även av de flesta av remissinstanserna. Detta gäller särskilt utredningens konstaterande att utvecklingen på det regionala planet i viss mån har blivit en annan än den som förutsattes vid förstatligandet av polisväsendet. Att den nuvarande distriktsindelningen kräver ett regionalt plan för samordning och

ledning av polisverksamheten understryks från flera håll. Remissinstanserna har som regel ingen erinran mot att förtroendemannainflytandet stärks även på det regionala planet. I likhet med utredningen betonar flera remissinstanser att en förstärkning av den regionala polisledningens roll inte får äventyra självständigheten för de lokala polisstyrelserna.

Det största intresset har tilldragit sig frågan om den regionala polisverksamhetens organisation och ledningen av sådan egentlig polisverksamhet som berör flera distrikt. De olika ståndpunkter som bryter sig inom utredningen på detta område avspeglas också i remissopinionen, som här är starkt splittrad. Däremot är man i allmänhet ense med utredningen om att samordningen över länsgränserna liksom hittills bör ske på frivillig grund, låt vara att åtskilliga remissinstanser helst skulle se att större regionala områden än länen tillskapas som regional indelningsgrund.

7.2 Ledningsorganisationen

JK framhåller att den regionala polisorganisationen alltifrån förstatligandet har varit något av ett problembarn. Ingen har egentligen varit nöjd med den lösning som valdes år 1964. Enligt JK:s mening redovisar betänkandet — inklusive de särskilda yttrandena — uttömmande de synpunkter som kan anläggas på detta ämne. Om man finge avgöra frågan utifrån snäva polisiära synpunkter torde det enligt JK inte råda någon tvekan om att regionpolisstyrelsealternativet (alternativ 2) skulle vara att föredra. Argumentet att polisverksamheten bör vara integrerad i samhällsverksamheten förlorar i viss mån i styrka bl.a. genom de reformer i fråga om den lokala organisationen som utredningen föreslår. Ju starkare anknytningen blir till de lokala förhållandena, desto mindre blir behovet av en integration med länsstyrelserna. JK har över huvud taget svårt att inse hur länsstyrelserna skall kunna göra några riktigt tungt vägande insatser inom polisväsendet om utredningens förslag i fråga om den lokala nivån genomförs. JK bortser då från polisadministrativa frågor och från regionala polisledningsfrågor inom olika områden, t.ex. trafikövervakning och narkotikabrottslighet samt organiserad och ekonomisk brottslighet. I de senare frågorna är det dominerande problemet emellertid hur man bäst löser de direkta ledningsfrågorna och inte hur man i ett visst län integrerar polisverksamheten i samhällsverksamheten i övrigt. — Även om JK alltså av många skäl anser att en regionindelning skulle vara en mycket god lösning är han medveten om att detta alternativ antagligen inte är politiskt genomförbart. I likhet med utredningen har han därför anledning att överväga andra alternativ och valet står då i princip mellan den nuvarande lösningen och den av utredningen till slut förordade. För sin del väljer JK den ordning som nu gäller. JK anser att experten Erling i sitt yttrande väl har sammanfattat de synpunkter som JK för sin del anser främst tala mot utredningens förslag. I fråga om flera av dessa kan JK inte finna annat än att utredningen antingen undervärderat deras betydelse eller helt nonchalerat dem. De särskilda problem som Erling betonat har delvis fått en särskild belysning genom experten Nyqvists yttrande. Nyqvist har enligt JK troligen på ett ganska korrekt sätt löst i varje fall några av de problem som Erling har påtalat. Den modell Nyqvist förordar är emellertid enligt JK inte genomförbar eftersom en polismästare inte kan tilldelas den roll

som Nyqvist förordar. I själva verket blir polismästaren då enbart läns-
polischef och bör i konsekvens härmed helt befrias från sina — för att
använda Nyqvists synsätt — sekundära uppgifter. JK anser likväl i likhet
med Nyqvist förbättringar vara möjliga i den rådande ordningen. Fram-
för allt gäller det att ge länspolischeferna en meningsfull "bas" från
vilken de kan bedriva sitt arbete. I detta syfte bör man i ökad utsträck-
ning lägga ledningen av polisverksamhet på länspolischefen. Ett mycket
lämpligt område för ett utökat ansvar är trafikövervakningen men också
de regionala polisledningsuppgifter som utredningen har föreslagit skall
ankomma på länspolischef/polismästare bör helt eller delvis kunna
läggas på en länspolischef enligt dagens modell. Beträffande samver-
kansfrågorna i de tre storstadsområdena har JK ingen färdig lösning.
Det skulle emellertid förvåna honom om inte detta problem kan lösas
utan att man gör en reform av den omfattning som utredningen förordat.
En lösning som inte utan vidare bör uteslutas är att genomföra utred-
ningens förslag endast i fråga om de tre storstadslänen eller något av
dessa. I varje fall bör en lösning av ett så begränsat problem inte få
bestämma valet av regional lösning för hela landet i övrigt. En annan
förbättring av den nuvarande ordningen kan uppnås genom ett realise-
rande av de förslag i fråga om den regionala nivån som föreslogs i 1971
års proposition och även antogs av 1972 års riksdag. — Skulle man likväl
stanna för utredningens förslag har JK ingen mer väsentlig anmärkning
men anser att en särskild polisiär enhet bör behållas i länsstyrelsen. En
inte oväsentlig fråga är enligt JK tillsynen över polisverksamheten. JK:s
uppfattning är att inspektionsverksamhet i förhållande till statliga myn-
digheter bör ankomma på regionala eller centrala myndigheter. Det är
beklagligt att utredningens förslag inte inrymmer någon tillfredsställan-
de lösning på denna punkt.

RÅ påpekar att polisutredningens förslag till regional ledningsorga-
nisation (alternativ 3:2) skiljer sig från motsvarande regional organisa-
tion inom åklagarväsendet. Man kan visserligen enligt *RÅ* inte lämna åt
sidan den intressekonflikt som i vissa fall kan bli följd av en sådan
dubbel lojalitet. Denna invändning är dock enligt *RÅ* inte så tungt
vägande att han vill avstyrka förslaget. *Överåklagaren i Göteborg* delar
utredningens uppfattning att länspolischefen bör förena sin befattning
på regional nivå med chefskapet för ett stort polisdistrikt inom länet. I
många län måste nämligen arbetsuppgifter av tillräcklig betydelse sak-
nas för en självständig tjänst som länspolischef. En samordning av
tjänsterna bör dessutom underlätta samarbetet med åklagarna. *Läns-
åklagaren i Malmöhus län* har ingen erinran mot utredningens förslag
om ändring av den regionala ledningsorganisationen, även om vissa
risker föreligger för en överbetoning av behovet av insatser till förmån
för residensorten. Även *länsåklagarna i Gävleborgs län* och *i Norrbottens
län* godtar utredningens förslag, länsåklagaren i Gävleborgs län dock
med vissa reservationer. Han pekar bl.a. på att den regionala polisled-
ningen inte bör utövas av en befattningshavare som är "primus inter
pares" utan av en som är på ett förmans- och befälsplan över de lokala
polischeferna. Utredningsförslagets dubbla roller är dessutom svåra att
överblicka till sina konsekvenser, bl.a. vad gäller länspolischefens ställ-
ning som arbetsgivare i MBL-sammanhang och eljest. *Länsåklagaren för
speciella mål Thorsten Rosenberg* ansluter sig för sin del till experten
Erlings yttrande. Han anser att utredningsförslaget inte torde innebära

något annat än ett avskaffande i praktiken av länspolisorganisationen.

RPS delar utredningens uppfattning att den nuvarande regionala organisationen har visat sig fungera mindre väl och därför inte kan behållas i sin nuvarande form. Det är, som utredningen framhållit, angeläget att man kommer fram till en långsiktig lösning av problemen. Från renodlat polisiär synpunkt råder det enligt RPS inte något tvivel om att polisverksamheten kan bedrivas mest effektivt inom ramen för regionpolisstyrelsealternativet (alternativ 2). Vid beaktande av även andra aspekter — främst betydelsen av att polisverksamheten ses som en samhällsfunktion vid sidan av de övriga och inte framstår som en organisation för sig och av annan karaktär än samhällsverksamheten i övrigt — ansluter sig emellertid RPS till utredningens ståndpunkt i denna del. Av de övriga alternativen anser RPS att alternativ 3:2 innebär klara fördelar framför de övriga, främst därigenom att länspolischefen skiljs ut ur länsstyrelsens organisation och får en mera kontinuerlig kontakt med den dagliga polisverksamheten. Detta alternativ synes också vara det enda som fyller kravet på en enhetlig organisation över hela landet. De inom utredningen framförda farhågorna för samarbets- och lojalitetsproblem bör inte överdrivas, men frågan bör närmare penetreras av polisberedningen. Inför det fortsatta arbetet i polisberedningen vill RPS särskilt understryka att behovet av en samordning av polisverksamheten i storstockholmsområdet är så trängande att det kräver en snar lösning och bör behandlas med förtur. Oavsett hur den regionala organisationen utformas bör vidare ett överförande av huvudmannaskapet ske till justitiedepartementet.

ÖB anför inledningsvis att det är en grundläggande princip för vår försvarsplanering att ett ansvar för fred för viss verksamhet följs av motsvarande ansvar i krig om verksamheten skall fortgå. Härav följer ett ansvar att i fred planlägga och i övrigt vidta förberedelser för verksamheten i krig. En snabb och säker övergång till krigsorganisation samt ledning av kuppförsvars- och efter hand mobiliserade förband ställer vissa krav på den regionala ledningen, vilka leder ÖB till slutsatsen att regionpolisstyrelsealternativet (alternativ 2), omfattande en region av militär- och civilområdesstorlek, är att förorda före alternativen 1:2 och 3:2. Ett av skälen är att samordning och samverkan mellan länen underlättas om indelningen sker i större regioner. Vidare underlättas samordning, samverkan och ledning om polisorganisationens gränser överensstämmer med dem för militär- och civilområdena. Förutsättningar skapas även för att tillräckliga resurser kan upprätthållas inom regionen. Regionpolischefen får en samordnande roll och inte den dubbelbefattning som är fallet i polischefsalternativet samtidigt som landshövdingens befogenheter vid extraordinära händelser kan kvarstå. Alternativ 3:2 torde enligt ÖB få en direkt negativ påverkan av länsstyrelsernas krigsorganisation och därmed deras möjlighet att lösa förelagda uppgifter. De krav som krig, läggesskärpning och fredstida krigsplanläggning ställer på länsstyrelsen måste tillgodoses i länsstyrelsens organisation redan i fred. ÖB delar därför inte utredningens uppfattning att länsstyrelsens behov av polisiär expertis kan tillgodoses genom samråd med länspolischefen och hans personal. Vidare anser ÖB — om alternativ 1:2 och 3:2 likväl läggs till grund för den framtida regionala polisorganisationen — att samarbetsformerna på regional nivå i fråga om samverkan över länsgränserna bör institutionaliseras i överensstämmelse med ett förslag som RPS lade fram år 1974.

Statskontoret (generaldirektören Moberg) delar utredningens uppfattning att man genom organisatoriska förändringar och med bibehållande av länsstyrelsernas inflytande bör finna former för att så långt möjligt komma till rätta med nuvarande svårigheter. Statskontoret, som på de av polisutredningen angivna skälen avvisar regionpolisstyrelsealternativet, finner valet av alternativ svårt men har, om än med viss tvekan, stannat för att tillstyrka polischefsalternativet enligt den modell (3:2) som utredningen har förordat. Detta alternativ bör kunna medföra något bättre former än f.n. för regional samordning och ledning och eventuellt ytterligare underlätta decentralisering till lokal nivå. Bl.a. föredraganden i statskontoret är av skiljaktig mening och förordar att den regionala organisationen i stället utvecklas med utgångspunkt från regionpolisstyrelsealternativet.

RRV anser att regionpolisstyrelsealternativet (alternativ 2) sannolikt erbjuder det bästa underlaget för en effektiv ledningsfunktion inom polisen som sådan men delar utredningens betänkligheter mot att införa en ny regional indelningsform. *RRV* har därför stannat för utredningsförslaget, alternativ 3:2. *RRV* understryker därvid vikten av att länspolischefen har den direkta ledningen av de regionala resurserna, framför allt enheterna för trafikövervakning, narkotikabekämpning och utredningar om särskilt kvalificerad organiserad och ekonomisk brottslighet.

Av länsstyrelserna förordar det stora flertalet alternativ 1:2. *Länsstyrelsen i Uppsala län* liksom den utanför länspolischefsorganisationen stående *länsstyrelsen i Gotlands län* synes förorda en oförändrad organisation, varvid länsstyrelsen i Uppsala län dock säger sig inte vara främmande för indirekt ledning. *Länsstyrelsen i Göteborgs och Bohus län* torde närmast ansluta sig till alternativ 1:1.

Av de 18 länsstyrelser som i första hand vill ha alternativ 1:2 förordar fyra, nämligen *länsstyrelserna i Östergötlands, Västmanlands, Kopparbergs och Gävleborgs län*, i andra hand polisutredningens förslag 3:2. *Länsstyrelserna i Södermanlands, Kalmar och Västernorrlands län* anser att en särlösning kan övervägas såvitt avser de tre storstadslänen. *Länsstyrelsen i Jämtlands län* framhåller uttryckligen att dess förord för alternativ 1:2 inte innebär något uttalande beträffande lämplig organisation i de tre storstadsområdena. I en reservation av åtta ledamöter i länsstyrelsen i Södermanlands län förordas 3:2, och i länsstyrelsen i Älvsborgs län vill tre ledamöter ha alternativ 3.

Tre länsstyrelser, nämligen *länsstyrelserna i Stockholms, Kronobergs och Värmlands län*, ansluter sig till polisutredningens förslag, dvs. alternativ 3:2. Länsstyrelsen i Stockholms län begränsar emellertid sitt förord för alternativ 3:2 till de tre storstadslänen. I länsstyrelsen i Kronobergs län är landshövdingen, länspolischefen och tre ledamöter skiljaktiga till förmån för alternativ 2 eller i andra hand alternativ 1:2.

Länsstyrelserna understryker i allmänhet — oavsett eget val av lösning — utredningens konstaterande att utvecklingen av den regionala polisorganisationen i viss mån kommit att följa andra banor än som förutsattes vid förstatligandet. *Länsstyrelsen i Blekinge län* hävdar exempelvis att otillräckliga personella resurser på det regionala planet men också oklarheter i ledningsstrukturen mellan central, regional och lokal ledning har medfört att statsmakternas intentioner såvitt avser den regionala ledningsfunktionen inte har förverkligats på avsett sätt. Flera länsstyrelser, bl.a. *länsstyrelserna i Jönköpings, Kristianstads och Värmlands län*, anser

en av förklaringarna vara att de resurser som hade behövts för den regionala organisationen i stället har tilldelats den centrala instansen varigenom RPS har fått en ställning och ett inflytande som inte stämmer överens med intentionerna bakom polisväsendets förstatligande.

Länsstyrelsen i Västernorrlands län förutser med hänvisning till en i stort sett bibehållen distriktsindelning och en förväntad fortsatt knapphet på resurser ökade krav på regionala insatser.

Länsstyrelsen i Älvsborgs län betonar att polisväsendet inte får bedömas som fristående från andra samhällsfunktioner utan också i fortsättningen måste integreras i den regionala samhällsförvaltningen. Länsstyrelsen bör därför vara länets högsta polismyndighet. Genom anknytningen till länsstyrelsen kan polisverksamheten bli föremål för insyn och kontroll genom ett organ med allmänna förvaltningsuppgifter, vilket sannolikt är ägnat att stärka förtroendet för polisen. Länsstyrelsen har den bestämda uppfattningen att det behövs en stark regional ledningsfunktion, som emellertid inte får äventyra de lokala polisstyrelsernas självständighet. Liknande synpunkter anförs av andra länsstyrelser som förordar alternativ 1:2.

Länsstyrelsen i Jönköpings län sammanfattar fördelarna med alternativ 1:2 på ett sätt, som ganska väl återspeglar uppfattningen hos de länsstyrelser, som har valt detta alternativ. Alternativ 1:2 tillgodoser sålunda enligt länsstyrelsen bäst kravet på en stark regional ledning och en god samordning av den polisverksamhet som i allt större omfattning sträcker sig över distrikts- och länsgränser, exempelvis spaning och utredning av narkotikabrottslighet samt ekonomisk och organiserad brottslighet. Länspolischefens ställning som tjänsteman i länsstyrelsen bibehålls. Det är viktigt att insyn och kontroll över polisverksamheten sker inom länsstyrelsens ram som en förvaltningsuppgift bland andra. Det finns därvid ingen anledning att särbehandla polisväsendet. Alternativ 3:2 skulle innebära att polisstyrelsen i länspolischefens distrikt skulle få viktiga uppgifter beträffande den polisstyrka som direkt skall ledas av länspolischefen. Detta vore enligt länsstyrelsen olyckligt, eftersom endast länsstyrelsens förtroendemannastyrelse representerar hela länet. Genom alternativ 1:2 undviks jävssituationer och intressemotsättningar mellan polisdistrikten i fråga om användningen av polisväsendets resurser inom länet. Länsstyrelsen har kvar ansvaret för den inspektionsverksamhet som är nödvändig och som bör handläggas på regional nivå. Därvid framhålls att samma myndighet som skall inspekteras ej lämpligen synes kunna fullgöra inspektionen. Med alternativ 1:2 undviks dessutom en sammanblandning av regionala och lokala funktioner, och länsstyrelsen har fortfarande tillgång till polisiär expertis inom länsstyrelsen. Polisens uppgifter inom totalförsvaret är till stor del av regional karaktär. Den fortlöpande planläggningen sker därför bäst inom ramen för den nuvarande organisationen, och någon ändring av den nuvarande krigsorganisationen för länsstyrelsen såvitt gäller polisverksamheten erfordras ej om man väljer alternativ 1:2.

Länsstyrelsen i Malmöhus län anser det angeläget att länspolischefens organisationens behov av personal och utrustning tillgodoses inom ramen för polisväsendets anslag. RPS bör därför vara skyldig att beakta och för regeringen anmäla länspolischefens organisationens behov av polisutbildad personal och utrustning. Detta förslag förutsätter en gemensam budgetbehandling mellan justitie- och kommundepartementen.

Länsstyrelsen i Kopparbergs län, som förordar alternativ 1:2, anför som en nackdel med denna lösning att polisväsendet även fortsättningsvis kommer att tillhöra två departement.

Länsstyrelsen i Gävleborgs län betonar att endast lösningar som tillmötesgår kravet på såväl särskilda regionala resurser som direkt länsstyrning av dessa kan accepteras.

Länsstyrelsen i Östergötlands län anser att åtgärder för att stärka länsstyrelsens roll som regionalt ledningsorgan för polisen snarast bör vidtas. Det är länsstyrelsen som har den samlade överblicken över förvaltningen i länet och det vore därför helt felaktigt att bryta ut länspolischefen ur länsstyrelseorganisationen. I stället bör länsstyrelsens roll och länspolischefens ställning markeras bättre genom att länspolischefens expedition omvandlas till en avdelning i länsstyrelsen. Sistnämnda uppfattning har även *länsstyrelsen i Malmöhus län*.

Länsstyrelsen i Göteborgs och Bohus län, som närmast synes förordar alternativ 1:1, finner det märkligt att utredningen, som upprepat uttalar att länsstyrelsen även i fortsättningen skall vara högsta polismyndighet i länet, förordar ett förslag som i praktiken innebär att polisväsendet helt skiljs från länsstyrelsen. Från länets polisdistrikt och kommuner utanför Göteborg har också uttalats farhågor för att länsdelens problem med utredningens lösning skulle utvecklas till andrahandsfrågor. De speciella problemen i storstadsområdena är, såvitt avser Göteborgs och Bohus län, relativt säsongsbetonade. Det är dock oundgängligen nödvändigt för länsstyrelsen att vid sådana tillfällen kunna för regionala behov disponera de resurser som finns inom länets samtliga polisdistrikt. Göteborgsdistriktets särställning medför därvidlag vissa komplikationer. Det av utredningen påtalade behovet av enhetlig ledningsorganisation uppnås emellertid enklast genom att man avdramatiserar den särställning som de tre storstadsdistrikten har och inordnar dessa i den ledningsstruktur som gäller för landets polisväsende i övrigt. Länsstyrelsen motsätter sig sålunda utredningens förslag.

Länsstyrelsen i Värmlands län finner att endast alternativen 1:1, 1:2 och 3:2 behöver diskuteras. — Länsstyrelsen framhåller att den blandning av direkt och indirekt ledning som den nuvarande organisationen innefattar är diskutabel även om den har fungerat väl hittills i länet. Vad avser alternativ 1:1 framhåller länsstyrelsen bl.a. att länspolischeforganisationen alltför ofta hamnar vid sidan om den praktiska polisverksamheten. Blandningen av direkt och indirekt ledning för olika kategorier av regionalt avdelad personal är olycklig. Samordnings- och ledningsfunktionerna i län med endast två eller tre polisdistrikt är inte så omfattande att de motiverar en särskild regional organisation med en länspolischef i länsstyrelsen. — Alternativ 1:2 för enligt länsstyrelsen med sig risken för uppfattningen att två skilda poliskårer har skapats och är mindre förenligt med intresset av att polisorganisationen har en lokal förankring. Länsstyrelsen nämner också det starka motståndet mot detta alternativ från de fackliga organisationerna inom polisväsendet. — Länsstyrelsen stannar sålunda för att förordar utredningens alternativ 3:2, på i huvudsak de skäl som utredningen och experten Nyqvist har åberopat.

Länsstyrelsen i Stockholms län tillstyrker utredningens förslag såvitt avser Stockholms län. Beträffande andra län begränsar sig länsstyrelsen till att påpeka att skälen för polischefsalternativet främst synes gälla i storstadslänen men alls ej med samma styrka i alla de övriga. Länssty-

relsen framhåller att den nuvarande uppdelningen av ansvaret för den regionala polisverksamheten av ett ur bosättnings- och kommunikationssynpunkt sammanhängande område inte svarar mot nutida synsätt på en lämplig organisation. Det nära samarbetet mellan Stockholmsdistriktet och övriga länsdistrikt, representerade av länspolischefen, har visserligen i stor utsträckning kommit till stånd, men uppenbarligen måste antas att en enhetlig regional ledning även på detta område leder till rationellare former för verksamheten. Polischefsalternativet underlättar enligt länsstyrelsen organiserandet av regionala polisstyrkor för t.ex. trafikövervakning samt kvalificerade spanings- och utredningsinsatser vid vissa former av brott. Onödiga dubbleringar av t.ex. trafikgrupper undviks. Länspolischefen får möjlighet att i större utsträckning än nu bedriva egentlig polisverksamhet, vilket vidmakthåller kontakterna med denna och underlättar decentralisering från RPS. Alternativet kan möjligen innebära viss risk för "gynnande av eget polisdistrikt" beträffande personal och materiel. Detta förhållande motverkas enligt länsstyrelsen om förtroendemannainflytandet i enlighet med utredningens förslag ökar i länsstyrelsens lekmannastyrelse. Med hänsyn till de regionala uppgifternas betydelse och för utvecklandet av ett på jämställdhet grundat samarbete mellan Stockholms polisdistrikt och länet i övrigt måste enligt länsstyrelsens uppfattning det vara en förutsättning för reformens genomförande att de regionala frågorna blir länspolischefens primära uppgift, varför den dagliga ledningen av polisdistriktet kommer att åvila hans ställföreträdare. — Länsstyrelsen finner slutligen utredningens förslag om en uppdelning av arbetsuppgifterna på länspolischefens expedition till andra länsstyrelseenheter i huvudsak lämplig.

Bland polisstyrelserna är inställningen inte lika entydig som bland länsstyrelserna och skiljaktiga meningar är inte sällsynta.

Ett tjugotal polisstyrelser godtar alternativ 3:2. I flera fall begränsar sig dock förordet till förhållandena i ett eller flera av de tre storstadslänen. Av övriga underalternativ till polischefsalternativet har alternativ 3:1 inte vunnit gehör hos någon av polisstyrelserna och alternativ 3:3 endast av en. Alternativ 3:4 har valts av ett tiotal polisstyrelser, i flera fall dock endast såvitt avser storstadslänen.

Regionpolisstyrelsealternativet (alternativ 2) förordas av ett drygt tjugotal polisstyrelser, inte sällan under hänvisning till experten Erlings särskilda yttrande. Ytterligare en del polisstyrelser anser alternativ 2 vara det från rent polisiär synpunkt mest ändamålsenliga men finner det inte realistiskt att tänka sig att det kan genomföras i nuvarande läge.

Huvudalternativ 1, dvs. den nuvarande principorganisationen, har samlat ett sextiotal polisstyrelser. Endast ett tiotal polisstyrelser förordar dock det av länsstyrelserna i allmänhet valda alternativet 1:2. Alternativ 1:3 har vunnit uttrycklig anslutning av fyra polisstyrelser. De flesta polisstyrelserna, ett femtiotal, säger sig vilja behålla den nuvarande principorganisationen oförändrad eller förstärkt på det sätt som anges i polisutredningens alternativ 1:1. Detsamma gäller i andra hand flera av de polisstyrelser som i första hand väljer alternativ 2. Ett tiotal polisstyrelser uttalar sig emellertid för en sammanslagning av länstrafikgrupperna med lokala trafiksektioner på så sätt att de även kan uppfattas som anhängare av alternativ 1:3.

Polisstyrelsen i Karlshamn, som förordar alternativ 2, sätter i fråga om det behövs någon särskild regional organisation i län som omfattar tre

polisdistrikt eller färre. Samordningsfrågan är inte särskilt stor i sådana län, menar polisstyrelsen.

Polisstyrelsen i Uppsala hävdar att den nuvarande organisationsformen ger länsstyrelsen och länspolischefen befogenhet och möjlighet att verka enligt de linjer som drogs upp i samband med förstatligandet. Det borde finnas förutsättningar att komma till rätta med påstådda olägenheter genom små förändringar av nuvarande organisation. Polisutredningens förslag till regional organisation förefaller framtagna huvudsakligen på grundval av förhållandena i de tre storstadsområdena. Endast i dessa områden får alternativet anses nödvändigt och lämpligt. För merparten av länen, däribland Uppsala län, känns organisationen mindre nödvändig och lämplig, och den kan befaras medföra betydande problem, såväl av rent praktisk och formell som av psykologisk art. Polisstyrelsens yttrande är representativt för en stor del av de polisstyrelser som vill behålla den nuvarande principorganisationen.

Även *polisstyrelsen i Uddevalla* vill i princip behålla den nuvarande organisationen. Polisstyrelsen anser att den regionala polisorganisationen är en egendomlig företeelse. Länspolischefen har ett direkt befäl över länets polischer och deras personal. Därjämte har han vad som kallas den "operativa ledningen" över länstrafikgrupperna, som emellertid sägs vara "administrativt" underställda polischerfarna i de distrikt, där länstrafikgrupperna är placerade. Hela denna anordning är enligt polisstyrelsen ett sammelsurium och ett påtagligt exempel på vådan av att inte klargöra innebörden och betydelsen av olika begrepp. Det går inte att på detta sätt försöka särskilja begreppen administration och operation och till yttermera visso begagna icke definierade begrepp som "operativ ledning", "polisledning" eller "ledning av verksamheten". — När det gäller länsstyrelsens ställning inom polisväsendet kvarstår ett besvärligt provisorium från förstatligandet, eftersom man av något skäl inte inordnade Stockholms, Göteborgs och Malmö polisdistrikt under länspolischefen. Detta förhållande borde snarast ändras så att länspolischeferna i storstadslänen även får den regionala ledningen över ifrågasvarande polisdistrikt. Frågan om någon operativ enhet skall ingå i den regionala polisorganisationen eller inte bör enligt polisstyrelsen avgöras utifrån faktiska behov och lämplighet. Så kan vara fallet beträffande polisinsatser mot narkotikabrott, grova ekonomiska brott och organiserad brottslighet. Detta bör undersökas och prövas närmare. Likaså bör en omprövning ske i fråga om den regionala ledningen av trafikpolis-tjänsten, där det inte alls är säkert att den nuvarande ordningen är den lämpligaste. Det viktigaste är att man får slut på den dualism som råder i fråga om länstrafikgrupperna. Det kan i och för sig inte vara någon nödvändighet att länspolischefen direkt disponerar operativa enheter. Den viktigaste regionala polisuppgiften torde vara att erbjuda en polisadministration med hela länet som verksamhets- och ansvarsområde. Polisdistrikten med deras personalstyrkor är direkt underställda länspolischefen. Uppfattningen i betänkandet att det skulle vara så stor nackdel att länspolischefen endast tillfälligtvis kan disponera över länets polisstyrka saknar relevans, menar polisstyrelsen. Ingen chef och ingen myndighet kan disponera över eller "rycka" någon personal annat än för särskilda tillfällen och av särskilda anledningar utöver den normala, planerade, rutinmässiga verksamheten. Polisstyrelsen anser att nuvarande principorganisation bör behållas men förändras så att länspolische-

fen med ledningsorganisationen (administrationen) utbryts ur länsstyrelsen. Den regionala polisorganisationen bör ges motsvarande ställning till länsstyrelsen som t.ex. vägförvaltningen har. För kommunerna i län som innehåller de tre största distrikten och polisstyrelserna inom sådana län torde största vaksamhet vara av nöden gentemot alternativ 3:2. "Länspolischefsdistriktet" och dess polisstyrelse skulle få ett alltför dominerande inflytande regionalt och en hel del jävssituationer torde uppkomma.

Ett trettiootal kommuner har uttalat sig om den regionala organisationen. Yttrandena innehåller mera sällan något uttryckligt förord för det ena eller andra alternativet. Av dem som yttrat sig är åtskilliga kritiska mot utredningens val av alternativ (3:2), och ett tiotal uttalar sig till förmån för någon form av organisation med länspolischef i länsstyrelsen. Ett tiotal kommuner tillstyrker utredningens förslag till regional organisation utan att gå närmare in på frågan.

Några kommuner pekar på risken för en intressekonflikt mellan länspolischefens distrikt och övriga lokala polisdistrikt. *Uddevalla kommun* framhåller sålunda att polischefsalternativet medför risk för att de övriga polisdistrikten förlorar något av den självständighet som är grunden för en starkare lokal förankring. *Ystads kommun* menar att varje alternativ utom 1:1 ger alltför stark styrning inom varje region. *Vilhelmina kommun* upplever risken som överhängande för en favorisering av länspolischefens distrikt.

I län där residensorten inte ligger inom det största polisdistriktet finns i allmänhet den meningskiljaktigheten att residensortskommunen vill att polismästaren i residensortsdistriktet skall vara länspolischef medan kommunen med det största polisdistriktet anser att länspolischefen bör vara polismästare i sistnämnda distrikt.

Polisutredningens val av alternativ anses, som tidigare har framhållits, ofta mindre lämpligt som lösning för hela landet men som en kanske nödvändig lösning för de tre storstadslänen, i första hand då Stockholms län. I det följande redovisas den lokala opinionen inom dessa län, återspeglad i länsstyrelsernas, polisstyrelsernas och kommunernas yttranden.

Länsstyrelsen i Stockholms län liksom *polisstyrelsen i Stockholm* ansluter sig till alternativ 3:2. Remissutfallet bland de övriga polisstyrelserna är blandat. *Polisstyrelsen i Norrtälje* vill behålla nuvarande organisation. *Polisstyrelserna i Märsta, Solna och Täby* önskar i första hand alternativ 2, i något fall i den av experten Erling föreslagna varianten. *Polisstyrelsen i Handen* säger sig ansluta sig till polischefsalternativet med förbehållet att länspolischefen inte bör vara polischef i något enskilt distrikt; däremot bör enheter mot narkotika- och ekonomisk brottslighet ligga direkt under länspolischefen (svaret synes därmed närmast ansluta till alternativ 1:2). *Polisstyrelserna i Danderyd, Huddinge, Lidingö, Nacka, Sollentuna och Södertälje* förordar huvudalternativ 3. Polisstyrelserna i Danderyd, Lidingö och Sollentuna väljer därvid alternativ 3:2, medan polisstyrelserna i Huddinge, Nacka och Södertälje förespråkar alternativ 3:4. Även polisstyrelserna i Märsta, Solna och Täby kan tänka sig alternativ 3:4 om inte det av dessa polisstyrelser i första hand förordade alternativ 2 kan genomföras. *Polisstyrelsen i Jakobsberg* synes också ansluta sig till utredningens förslag. Bland kommunerna förordar *Botkyrka* och *Stockholms kommuner* utredningens förslag.

Som tidigare framgått avvisar *länsstyrelsen i Göteborgs och Bohus län* utredningens förslag och förordar ett brytande av de tre storstadsdistriktens särställning. Däremot ansluter sig *polisstyrelsen i Göteborg* till utredningens förslag, dvs. alternativ 3:2. Länets fyra övriga polisstyrelser uttalar sig däremot närmast till förmån för den nuvarande principorganisationen, dvs. huvudalternativ 1. *Polisstyrelsen i Uddevalla* har, som tidigare har redovisats, en inställning som i mycket överensstämmer med länsstyrelsens. De tre återstående styrelsernas preferenser fördelas lika mellan alternativ 1:1 (*Mölnadal*), 1:2 (*Kungälv*) och 1:3 (*Strömstad*). — *Göteborgs kommun* tillstyrker utredningens förslag utan att närmare kommentera frågan om den regionala organisationen. *Uddevalla kommun* ser i den föreslagna regionala organisationen en risk särskilt i storstadslän för att de övriga polisdistrikten förlorar något av den självständighet som är grunden för en starkare lokal förankring. *Mölnads kommun* vill behålla den nuvarande principorganisationen.

Länsstyrelsen i Malmöhus län förordar alternativ 1:2. *Polisstyrelsen i Malmö* anser att det nuvarande samarbetet på regional nivå har fungerat bra i länet och finner sig därför inte kunna förorda utredningens val av regional lösning annat än om denna skulle genomföras såvitt avser Stockholms län samt Göteborgs och Bohus län. Av länets övriga polisstyrelser förordar *polisstyrelsen i Lund* alternativ 2 medan de återstående (*polisstyrelserna i Eslöv, Helsingborg, Landskrona, Trelleborg och Ystad*) anser nuvarande regionala organisation vara att föredra. De flesta av de sistnämnda uttalar sig för någon form av förstärkning av länspolischefens resurser. Endast en av dem, polisstyrelsen i Trelleborg, preciserar dock sitt uttalande på så sätt att länspolischefen bör få den direkta ledningen för regionala resurser såsom länstrafikgrupperna samt enheter för bekämpning av narkotika- och ekonomisk brottslighet, dvs. alternativ 1:2. — Av kommunerna i länet har endast *Ystads kommun*, som förordar alternativ 1:1, behandlat frågan om den regionala polisorganisationen.

Landstingsförbundet framhåller att de regionala förutsättningarna varierar i betydande grad från län till län. Residensortens polisdistrikt är t.ex. inte i alla län det största distriktet i länet. För ett mindre distrikt torde detta leda till personalresursproblem om polischefen i distriktet samtidigt skall vara länspolischef. En annan komplikation i utredningens alternativ är i vad mån länspolischefen i sin roll som polismästare skall behöva fördjupa sig i de alldagliga och rent administrativa sysslorna i sitt eget distrikt. Det är de övergripande regionala frågorna som är länspolischefens huvudsakliga arbetsområde. Förbundet pekar också på risken för jävssituationer och misstankar om att länspolischefen gynnar sitt eget polisdistrikt framför övriga distrikt. Med hänsyn till dessa omständigheter och eftersom utredningen inte kan påvisa några direkta förbättringar i organisationen är landstingsförbundet tveksamt till utredningens förslag till ny regional polisorganisation. I likhet med landstingsförbundet pekar *Svenska kommunförbundet* på de jävssituationer och lojalitetskonflikter som kan uppkomma om länspolischefen i enlighet med utredningsförslaget förenar tjänsterna som länspolischef och lokal polischef. Särskilt i kris- och krigslägen — då organisationen utsätts för särskilda påfrestningar — kan denna konstruktion medföra betydande svårigheter, menar kommunförbundet.

LO och *TCO* tillstyrker utredningens förslag till utformning av den regionala polisorganisationen.

SACO/SR påpekar inledningsvis att det stora antalet polisdistrikt gör det nödvändigt med ett regionalt plan för ledning av polisverksamheten. SACO/SR beklagar att regionpolisstyrelsealternativet (alternativ 2) inte har blivit tillräckligt utrett och att utredningen i stället har stannat för ett slags kompromiss, där polisens intresse av en effektiv och ändamålsenlig organisation i viss mån har fått ge vika. SACO/SR förordar sålunda i första hand regionpolisstyrelsealternativet på de skäl och i den form som experten Erling har angett i sitt särskilda yttrande. Om detta alternativ av olika anledningar ej går att genomföra förordar SACO/SR att den nuvarande regionala organisationen i huvudsak består. Länspolischefen bör i så fall integreras fastare i länsstyrelsen och få status av chef för en särskild polisavdelning inom länsstyrelsen, till vilken alla ärenden inom polisområdet skulle samlas. För Stockholms län är dock en särlösning nödvändig med hänsyn till befolknings- och distriktsstrukturen. Här kan vissa fördelar uppnås ur samordnings- och effektivitetssynpunkt om funktionen som länspolischef förenas med tjänsten som chef för Stockholms polisdistrikt. Formerna för genomförande av denna organisation bör noggrant utredas. I de båda andra storstadsområdena är samordningsproblemen ej lika påtagliga. Innan en liknande ordning genomförs i Malmöhus samt Göteborg och Bohus län bör därför resultatet av särlösningen i Stockholms län avvaktas och erfarenheterna därifrån ställas samman och utvärderas. Det av utredningen valda polischefsalternativet avstyrker SACO/SR bestämt utom såvitt avser Stockholms län. Bl.a. pekas på risken för en alltför omfattande regional styrning och en successiv försvagning av polisens ambitioner och service till allmänheten i polisdistrikten utanför residensorten, dit de personella och tekniska resurserna kan förväntas bli koncentrerade. På sikt kan man befara ett minskat inflytande för de lokala förtroendevalda ledamöterna i polisstyrelserna. Det torde bli svårt för länspolischefen att utöva en effektiv regional ledning av polisverksamheten om han samtidigt måste åta sig den betungande uppgiften att vara lokal polischef. Dubbelrollen medför vidare uppenbara ledningsproblem och risk för lojalitets- och jävskonflikter. Enligt SACO/SR har utredningen inte heller besvarat frågan om vem som skall inspektera länspolischefsdistriktet.

Statstjänstemannaförbundet tar inte ställning för något av de framlagda alternativen men anför vissa betänkligheter mot utredningsförslaget under hänvisning till vad som har anförts i de särskilda yttrandena av ledamöterna Polstam och Blom samt experten Erling. Dessa synpunkter bör enligt förbundet beaktas vid valet mellan de olika alternativen för den regionala polisorganisationen.

Svenska polisförbundet, som förordar alternativ 3:2, granskar även de övriga alternativen från skilda synpunkter. Alternativ 1:1 innebär enligt polisförbundet att en helt otillfredsställande regional organisation konserveras på obestämd tid. Alternativ 1:2 betyder en förstärkning av den nuvarande regionala organisationen med egna operativa enheter. Det skulle innebära en utveckling mot en regionaliserad polisorganisation och ett tillskapande av två poliskårer. Erfarenheterna från statspolitistiden men kanske än mer internationella jämförelser gör att polisförbundet avvisar detta förslag. I alternativ 1:3 skulle länspolischefen bli en tjänsteman i länsstyrelsen utan någon praktisk kontakt med det polisiära vardagsarbetet, vilket förbundet inte kan acceptera. Regionpolisstyrelsealternativet (alternativ 2) torde vara det från arbets- och effektivitets-

synpunkt bästa. Detta alternativ är enligt polisförbundet f.n. inte realiserbart eftersom det inte är "politiskt gångbart". Förbundet beklagar att ingen av utredningens ledamöter ställer upp för detta alternativ. Beträffande organisationsformen med kombinerad länspolischef/chef för lokalt polisdistrikt (alternativ 3) anmärker förbundet att denna form finns på andra håll, bl.a. i Danmark, och där fungerar utan komplikationer. Länspolischefen får i detta alternativ en meningsfull roll i polisorganisationen genom att samtidigt fungera som chef i ett större polisdistrikt. Farhågorna för jävssituationer och "överkörning" av andra polischefer förefaller förbundet betydligt överdrivna och bör kunna överbryggas genom en arbetsordning som utarbetas av en kommande polisberedning. Polisförbundet omtalar att den överväldigande majoriteten av förbundets medlemmar har tillstyrkt alternativ 3:2.

Enligt *Föreningen Sveriges länspolischefer* var inrättandet av länspolischefstjänsterna i samband med polisväsendets förstatligande ett uttryck för behovet av en stark regional polisledning med länsstyrelsen som högsta polismyndighet i länet. Länsstyrelsen skulle härigenom ges möjlighet till en effektiv regional ledning av polisväsendet. Som utredningen påpekar har utvecklingen åtminstone till en del gått i annan riktning än som var förutsatt. Föreningen anser att detta väsentligen får tillskrivas det förhållandet att den regionala organisationen inte har getts tillräckliga resurser för att kunna fullgöra de uppgifter som åvilar länsstyrelsen i dess egenskap av högsta polismyndighet i länet. Samhällsutvecklingen har emellertid visat att det ostridigt behövs en regional ledning och samverkan över distriktsgränserna. Detta beror bl.a. på den allt intensivar trafiken och det förhållandet att brottsligheten har blivit alltmer rörlig. Nya former av kriminalitet har dessutom tillkommit, framhåller föreningen, och pekar särskilt på narkotikabrottsligheten och den organiserade och ekonomiska brottsligheten. Enligt föreningens uppfattning erfordras ledning och samverkan över distriktsgränserna med direktleda regionala resurser för att man skall kunna bemästra dessa samhällsproblem, som av allt att döma bara kommer att öka. — Statsmakternas ställningstagande till länsindelningsutredningens förslag har för överskådlig tid i princip lagt fast den nuvarande länsindelningen. Utvecklingen sedan förstatligandet har medfört att länet och länsinstansen har fått ökad betydelse. Länsstyrelsen är inom länet den myndighet som har ansvaret för att söka samordna de olika samhällsfunktionerna. Föreningen vill betona att polisväsendet inte får bedömas som fristående från andra samhällsfunktioner utan också i fortsättningen måste integreras i den regionala samhällsförvaltningen. Genom anknytningen till länsstyrelsen som högsta polismyndighet kan polisverksamheten bli föremål för insyn och kontroll genom ett organ med allmänna förvaltningsfunktioner, vilket sannolikt är ägnat att stärka förtroendet för polisen. Utredningen har enligt föreningen underskattat den kontaktverksamhet som länspolischefen i egenskap av tjänsteman inom länsstyrelsen nu har såväl med enheter inom länsstyrelsen som med övriga till länsstyrelsen knutna organ. Samma bedömning gäller de polisadministrativa ärenden och polismyndighetsärenden som handläggs på länspolischefens expedition. — Vissa aktiviteter måste enligt föreningen fullgöras i form av regional polisverksamhet. En effektiv trafikövervakning förutsätter relativt stora övervakande enheter som arbetar över distriktsgränserna. Detta motiveras såväl med hänsyn till trafikintensiteten som till den

erforderliga specialutrustningen och specialutbildningen. De positiva erfarenheterna av de regionalt verksamma narkotikarotlarna pekar på att dessa bör bestå som en regional resurs. Arbete över distriktsgränserna måste också ske mot annan grövre brottslighet, bl.a. den organiserade och ekonomiska brottsligheten. Föreningen har sålunda den bestämda uppfattningen att det krävs en stark regional ledningsfunktion, som emellertid inte får äventyra de lokala polisstyrelsernas självständighet. I utredningens alternativ 1:2 och 3:2 betonas vikten av en effektiv regional ledning med bibehållande av länsstyrelsens ställning som högsta polismyndighet i länet. Vid en samlad bedömning av för- och nackdelar hos dessa båda alternativ har föreningen stannat för att i första hand förordar alternativ 1:2. Detta alternativ innebär, framhåller föreningen, att polisverksamhetens anknytning till länsstyrelsen och därmed till den regionala samhällsförvaltningen i övrigt bevaras. Ingripande organisatoriska förändringar undviks liksom den besvärande dubbelroll med uppenbara risker för dualism och jävskonflikter som är förenade med alternativ 3:2. Att den regionala polischefen liksom i alternativ 3:2 tilldelas den direkta ledningen över den personal som avdelas för regional polisverksamhet får enligt föreningens uppfattning inte innebära eller uppfattas på det sättet att två skilda poliskårer skapas, en för regional och en för lokal polisverksamhet. Statsmakterna skulle genom centrala beslut lägga fast vilka aktiviteter som skall fullgöras som regional verksamhet, medan uttagningen av personal till den regionala verksamheten skulle ske genom ett samspel mellan de lokala polisstyrelserna och länsstyrelsen. Tyngdpunkten i polisväsendet skulle härigenom ej förskjutas från det lokala planet, menar föreningen. Skulle förutsättningar saknas att på detta sätt stärka den regionala ledningsfunktionen förordar föreningen i andra hand alternativ 3:2 på de skäl och med beaktande av de synpunkter och preciseringar som experten Nyqvist har framfört i sitt särskilda yttrande. Föreningen anser emellertid att det, när det gäller storstadsområdena, är tänkbart med en särlösning i vart fall för Stockholmsområdet.

Föreningen Sveriges polischefer lägger stor vikt vid frågan om den regionala indelningen. Dess bedömningar överensstämmer i denna del med vad experten Erling anför i sitt särskilda yttrande. Föreningen ställer sig inte avvisande till tanken att den övergripande polisledningen för Stockholms-, Göteborgs- och Malmöregionerna utformas på ett från landet i övrigt avvikande och för dessa områden särskilt anpassat sätt. Skulle alternativ 1 komma att genomföras anser föreningen att den närmare utformningen bör behandlas av den aviserade polisberedningen. Även fördelningen av de regionala resurserna och ledningsstrukturen är frågor som synes böra hänskjutas till polisberedningen. Föreningens ställningstagande anstår följaktligen i avvaktan på polisberedningens arbete.

Föreningen Sveriges åklagare godtar utredningens förslag.

Centerns ungdomsförbund drar slutsatsen att polischefsalternativet är den organisationsmodell som bäst svarar mot de krav som ställs medan *Centerns kvinnoförbund* ansluter sig till ledamöterna Polstams och Bloms reservation.

7.3 Resursfördelningen

Utredningens uppfattning att det genom centrala beslut bör läggas fast vilka aktiviteter som skall fullgöras i form av regional verksamhet delas av de flesta remissinstanser. Detsamma gäller utredningens bedömning att till det regionala planet bl.a. bör hänföras sådan trafikövervakning som fordrar specialutrustning samt de enheter som är avsedda för bekämpning av narkotikabrott samt organiserad och ekonomisk brottslighet. I allmänhet har man ej heller någon erinran mot att den nuvarande s.k. stödjande verksamheten upphör.

Frågan om länstrafikgruppernas framtida ställning berörs av åtskilliga remissinstanser. Man anser på åtskilliga håll att länstrafikgrupperna bör avvecklas och personalen i stället ingå i eller bilda trafiksektioner i distrikten. *Polisstyrelsen i Hässleholm* pekar i detta sammanhang på att länstrafikgruppernas nuvarande verksamhet är mycket kostnadskrävande. Transportsträckorna är ofta mycket långa på bekostnad av den effektiva arbetstiden. Det bör vara ett statsfinansiellt intresse att ändra på denna kostsamma verksamhet. Den allt högre standarden på länsvägarna och europavägarna har minskat behovet av polisinsatser. Behovet av trafikövervakning synes däremot vara oförändrat stort i tätorterna, där trafiksektionerna har sitt huvudsakliga arbetsfält. Liknande synpunkter anförs av flera polisstyrelser och kommuner, ibland under åberopande av att det lokala inflytandet över polisverksamheten härigenom skulle stärkas i enlighet med polisutredningens huvudprincip. En motsatt uppfattning redovisas av bl.a. *Föreningen Sverige länspolischefer*. Föreningen anser att en effektiv trafikövervakning förutsätter relativt stora enheter som arbetar över distriktsgränserna. Den avancerade specialutrustningen som används är kostsam och fordrar specialutbildad personal, som relativt regelbundet sysslar med utrustningen.

Behovet av särskilda enheter som med länen som primärt verksamhetsområde ägnar sig åt utredningar av grövre brottslighet, bl.a. narkotikabrott samt organiserad och ekonomisk brottslighet, vitsordas av det helt övervägande antalet remissinstanser. En hel del polisstyrelser betonar dock att den regionala verksamheten inte får leda till att den lokala verksamheten mot exempelvis narkotikabrottsligheten faller bort.

När det gäller den regionala organisationen anser *RRV* att även denna genom centrala beslut bör garanteras en viss bas- eller minimiorganisation som vid behov kan förstärkas genom ytterligare beslut i ungefär den ordning utredningen har skisserat. *RRV* är dock tveksamt till förslaget att personalen vid de regionala enheterna skall tas ut genom lokala beslut. Tjänst vid regional enhet bör i stället sökas i vanlig ordning och besättas med den mest kompetente genom beslut på regional nivå.

7.4 Ledningsstrukturen

Frågan om den regionala ledningsstrukturen gäller i första hand om de regionalt avsedda resurserna skall stå under direkt ledning av den regionale polischefen eller om denne skall utöva indirekt ledning, dvs. främst ha en planerande och samordnande funktion. Inställningen till denna fråga återspeglas av inställningen till de olika alternativen. De remissinstanser som väljer alternativen 1:2 och 3:2 förordar sålunda direkt ledning. Alternativ 1:3 är det mest renodlade exemplet på indirekt

ledning medan den nuvarande principorganisationen utgör en blandning mellan direkt ledning (länstrafikgrupperna) och indirekt ledning.

Polisstyrelsen i Motala tror inte att den regionala polisledningens effektivitet är beroende av om ledningen utövas direkt eller indirekt. Polisstyrelsen anser det lämpligt med indirekt regional ledning och ser det som en väsentlig fördel att personalen då kommer att lyda under den lokale polischefen såväl administrativt som operativt. Även andra polisstyrelser, bl.a. *polisstyrelserna i Nyköping, Västervik och Strömstad*, uttalar sig till förmån för indirekt ledning. Därvid framhålls bl.a. att detta är en förutsättning för ett starkt lokalt inflytande.

7.5 Handläggningen av polisadministrativa ärenden

Länsstyrelsen i Kristianstads län anser det vara naturligt att den nuvarande länspolischefsexpeditionen får ställning av avdelning inom länsstyrelsen och benämns polisavdelning. Några andra länsstyrelser gör liknande uttalanden.

Polisstyrelsen i Kristianstad föreslår att vissa administrativa frågor och besvärsärenden överförs från länspolischefen till länsstyrelsen för att ge den regionala organisationen möjlighet att mer än för närvarande ägna sig åt polisiära samordningsfrågor. *Polisstyrelsen i Kramfors* anser att polismyndighetsärenden helt bör handläggas av länsstyrelsepersonal. *Polisstyrelsen i Ronneby* vill fördela administrativa ärenden och polismyndighetsärenden som ej berör regional polisledning på länsstyrelsernas administrativa resp. juridiska enheter.

7.6 Förtroendemannainflytandet

Utredningens förslag om ett starkare förtroendemannainflytande på regional nivå har i allmänhet mottagits med gillande.

Polisstyrelsen i Kalmar ställer sig dock tveksam till utredningens förslag eftersom länsstyrelsens förtroendemannastyrelse är mycket mindre initierad i olika polisfrågor än de mera specialinriktade lokala polisstyrelserna. Länsstyrelsens förtroendemannastyrelse bör därför i första hand ha till uppgift att ge allmänna råd, menar polisstyrelsen. *Polisstyrelsen i Ängelholm* anser att länsstyrelsens verksamhetsstyrelse har så stora frågor i övrigt att behandla att ett par polisärenden per år passerar förbi utan större engagemang. Ett beredande organ sammansatt av representanter ur de lokala polisstyrelserna skulle därför vara ett välkommet komplement. *Länsstyrelsen i Kristianstads län* tror att det skulle underlätta förtroendemannastyrelsens befattning med polisens verksamhet om en särskild beredande nämnd utsågs inom styrelsen för att bereda och mera kontinuerligt följa planerings- och resursfrågor. Enligt *polisstyrelsen i Örebro* bör de förtroendevalda i framtiden ta aktiv del av verksamheten i större omfattning, men beslutanderätten bör även i framtiden i sista hand ligga på tjänstemännen. Värde av en regional referensgrupp ifrågasätts av en del remissinstanser, bl.a. *polisstyrelserna i Kinna, Nyköping och Stockholm*. *Länsstyrelsen i Kalmar län* avstyrker tillskapandet av ett sådant organ, som skulle innebära en onödig mellaninstans och verka byråkratiskt betungande. Behovet av samråd och erfarenhetsutbyte mellan den regionala polisstyrelsen och de lokala polisstyrelserna i gemensamma polisfrågor bör även på detta område kunna tillgodoses

genom möten, överläggningar och konferenser. *Länsstyrelsen i Väster-norrlands län* finner däremot att ett särskilt samråds- och referensorgan kan behövas men att förslaget närmare bör prövas genom en försöks-verksamhet. *Polisstyrelsen i Örebro* anser att en referensgrupp för samråd mellan den regionala styrelsen och de lokala polisstyrelserna kan vara en framkomlig väg.

7.7 Samverkan över länsgränserna

Utredningens uttalande att samverkan över länsgränserna bör intensifieras men även i fortsättningen lösas på frivillig grund har vunnit anslutning från det helt övervägande antalet remissinstanser som har uttalat sig på denna punkt. *RPS* framhåller att samordningsfrågorna mellan länen bör lösas frivilligt med möjlighet att vid oenighet hänskjuta ärendet till *RPS*. *TSV* betonar vikten av samordning över länsgränserna såvitt avser trafikövervakningen och anser att planeringen och personalledningen bör utövas av länspolischefen. *Polisstyrelsen i Örebro* påpekar att samverkansproblem inte har förelegat inom den nuvarande organisationen. Vid behov har efter samråd gemensamma aktioner företagits över länsgränserna, bl.a. avseende övervaknings- och trafikverksamhet samt i narkotikaärenden. *ÖB* och *polisstyrelsen i Nyköping* har däremot uppfattningen att det inte räcker med frivillighet då det gäller samordningsfrågorna. *Polisstyrelsen* anser att det behövs riktlinjer i form av föreskrifter och anvisningar på detta område och understryker *RPS*'s betydelse för att få till stånd samarbete och samordning.

8 Decentralisering av vissa uppgifter

Samtliga remissinstanser som har yttrat sig ställer sig i princip positiva till decentraliseringstanken. *Statskontoret* påpekar dock att decentralisering inte får leda till att erforderlig överblick och samordning av verksamheten inom eller mellan skilda nivåer går förlorad och att detta bör uppmärksammas i det fortsatta organisationsarbetet. Man bör också försöka skilja på sådan decentralisering som styrs av krav på effektivitet och sådan som betingas av andra krav. Enligt statskontoret finns inom polisverksamheten utrymme för en decentralisering som motiveras av effektivitetskrav.

Enligt *länsstyrelsen i Kronobergs län* bör en decentralisering ske med viss försiktighet. Rent allmänt har nämligen *RPS* under de gångna femton åren på ett mycket förtjänstfullt sätt skapat stadga och effektivitet inom olika områden av svenskt polisväsende.

Utredningens uttalanden i fråga om föreskrifter och anvisningar har nätt erinran endast från några enstaka polisstyrelser. Tämligen genomgående understryks i remissyttrandena å ena sidan behovet av anvisningar för att i rättssäkerhetens intresse främja en enhetlig tillämpning och å andra sidan risken för att verksamheten alltför hårt styrs genom föreskrifter och anvisningar. På sina håll anser man att polisstyrelserna har överösts av föreskrifter och anvisningar i en utsträckning som har mördat det egna initiativet.

RPS, som inte har något emot att benämningarna föreskrifter och anvisningar ersätts med benämningarna råd och anvisningar, framhåller

att kraven från de lokala polismyndigheterna om anvisningar har varit stora. Tidvis har man haft svårt att tillräckligt snabbt tillgodose olika önskemål. Utarbetandet av föreskrifter och anvisningar torde även i framtiden bli en av RPS:s viktigaste uppgifter.

Länsstyrelsen i Stockholm län framhåller att RPS:s föreskrifter och anvisningar har varit av stor betydelse för att i rättssäkerhetens intresse åstadkomma att polisen tillämpar gällande författningar lika över hela landet och att de även har bidragit till att öka effektiviteten i polisarbetet. Före förstatligandet var förhållandena inte tillfredsställande i detta hänseende.

Länsstyrelsen i Kronobergs län finner utredningens terminologiska resonemang om anvisningar och allmänna råd föga fruktbart. Betydelsen av begreppet anvisningar torde stå helt klar för envar berörd.

Utredningens förslag om decentralisering inom ADB - o m r å d e t avstyrks endast av *polisstyrelserna i Eskilstuna och Nyköping*. Ytterligare några polisstyrelser är tveksamma eller manar till försiktighet. Man pekar i detta sammanhang på att en decentralisering medför ett ökat personalbehov och specialisering på regional eller lokal nivå och att svårigheter kan uppstå i fråga om vikarieförsörjningen.

Utredningens förslag överensstämmer enligt RPS helt med de principer som varit grundläggande för ADB-verksamheten vid styrelsen. Vid en fortsatt decentralisering måste emellertid särskild vikt läggas vid rättssäkerhetsaspekterna, ADB-säkerhetsintresset samt framförallt vid bedömningen av den lokala polisorganisationens personalbehov.

Statskontoret nämner att kontoret i en rapport den 1 maj 1979 angående plan för nyanskaffning och komplettering av ADB-utrustning inom polisväsendet har föreslagit regeringen att statskontoret och rikspolisstyrelsen gemensamt under budgetåret 1980/81 utreder förutsättningarna för ett nytt datorsystem för polisväsendet.

Enligt RRV är det viktigt med en genomarbetad syn på de investeringar som kan aktualiseras. En alltför differentierad satsning på olika tekniker, metoder och former för distribution av datakraften kommer snarare att konservera dagens problem än att lösa dem. De intentioner som statsmakterna uttryckt (Användningen av ADB i statsförvaltningen, prop. 1978/79:121) samt den pågående utredningsverksamheten inom ADB-området innebär sannolikt att en genomarbetad investeringssyn för ADB-verksamheten inom statsförvaltningen kan dröja. RRV anser det därför väsentligt att ADB-verksamheten vid polisväsendet utvecklingsmässigt under de närmaste åren inriktas så att man inte föregriper beslut av gemensam betydelse för statsförvaltningen. Tyngdpunkten inom polisväsendet bör därför t. v. ligga på att definiera och värdera nya utvecklings- och konverteringsbehov samt att använda sådana metoder, tekniker och programvaror som endast tar små personresurser i anspråk.

Utredningens förslag att viss utbildning som nu bedrivs centralt i ökad omfattning skall decentraliseras till regional eller lokal nivå godtas av de flesta remissinstanserna. Ett tiotal polisstyrelser avstyrker dock förslaget. *Polisstyrelsen i Borlänge* har exempelvis studerat det nuvarande utbudet av centrala kurser utan att finna några som lämpar sig att föra ned på regional nivå utan risk för att utbildningens kvalitet eftersätts. Ytterligare decentraliserad utbildning skulle dessutom innebära en belastning med att hålla och utbilda instruktörer. Liknande

betänkligheter har *polisstyrelsen i Eskilstuna*, som även pekar på ett ökat behov av lokaler och undervisningsmateriel om förslaget genomförs.

Statstjänstemannaförbundet, som hälsar förslaget med tillfredsställelse, anser att viss grundutbildning för administrativ personal bör förläggas centralt till polishögskolan. Även *Svenska polisförbundet* godtar förslaget men tror att de vinster som kan göras är små.

Länsstyrelsen i Norrbotten län föreslår att även grundutbildningen inom polisen läggs till flera platser i landet. Detta skulle enligt länsstyrelsens mening förbättra rekryteringen och modifiera den hittillsvarande ensidiga anpassningen av utbildningen till storstadsförhållanden. På 1960-talet fanns en polisskola i Luleå. Erfarenheterna från utbildningen där är positiva. Länsstyrelsen finner det därför naturligt att anknyta till den tidigare traditionen och förlägga en av utbildningsplatserna till Luleå. *Luleå kommun* är av samma uppfattning.

Även förslaget om decentralisering av tjänstetillsättningar har fått ett över lag positivt mottagande.

RPS, som lämnar förslaget utan erinringar, anser att det kan genomföras utan ytterligare utredning. *JK* finner förslaget om lokal tillsättning tilltalande från många synpunkter men är ändå tveksam om dess lämplighet. Det nuvarande systemet med central tillsättning ger enligt *JK*:s mening bättre garantier för likformighet och rättvisa. *Länsstyrelsen i Kronobergs län* förordar att polisstyrelserna skall tillsätta tjänsterna upp t. o. m. polis- och assistenttjänsterna och länsstyrelserna — förutom vad utredningen föreslår — även inspektörstjänsterna. Länsstyrelsen motiverar sin ståndpunkt med att beslut i tillsättningsärenden i princip inte bör fattas av den myndighet som utfärdar vitsord på sökanden.

En del remissinstanser ifrågasätter om ärenden där förtjänsten är helt avgörande behöver prövas i plenum.

Bland polisstyrelserna hälsar man som regel förslaget med tillfredsställelse. Drygt tioalet polisstyrelser vill dock gå längre och anser att alla tillsättningar upp t. o. m. avdelningschef bör beslutas lokalt och övriga av *RPS* efter lokalt yttrande. Dessa remissinstanser anser i likhet med *Svenska polisförbundet* att länsstyrelsens roll vid tjänstetillsättningar inom polisväsendet helt kan utgå. Denna uppfattning förekommer bl. a. hos en del polisstyrelser i Kopparbergs län, som förklarar att systemet delvis har prövats där med gott resultat vid försöksverksamhet med fördjupad förvaltningsdemokrati.

Polisförbundet anser utredningens förslag vara en beklaglig kompromiss mellan olika inflytandeintressen. Systemet är krångligt och innebär begränsade vinster. Samtliga polismanstjänster upp till avdelningschef kan tillsättas av polisstyrelsen. Tjänster som avdelningschefer och högre bör tillsättas av *RPS*. En ny tillsättningsordning kan enligt förbundet genomföras direkt efter principbeslut och kräver ingen ytterligare utredning.

Även *statstjänstemannaförbundet* anser att alla tjänster som inte tillsätts av regeringen eller *RPS* skall tillsättas av de lokala polisstyrelserna.

9 Andra lokala och regionala organisationsfrågor

Vad utredningen har föreslagit i detta avsnitt har i allmänhet fått ett positivt mottagande. *Polisstyrelsen i Västerås* anser dock att förslagen

måste utredas ytterligare. *Föreningen Sveriges polischefer* finner inte anledning att närmare penetrera detta avsnitt, eftersom föreningen finner det nödvändigt att känna till vilken regional organisationsform som kommer att gälla.

9.1 Analys och planering

Utredningens förslag att det i varje polisdistrikt skall finnas en funktion, i de större distrikten utbyggd till en särskild enhet, för analys och planering har tillstyrkts eller lämnats utan erinran av remissinstanserna med några få undantag.

Till de kritiska rösterna hör *polisstyrelsen i Umeå*, som finner det något överorganiserat att inrätta särskilda planeringsenheter. I poliskretsar råder närmast uppfattningen att en viss överambition vidlåder såväl planerings- som analysarbetet. I många fall innebär planeringen ett nedpräntande av det självklara och uppföljningen görs alltför detaljerad och omfattande beträffande faktorer man redan känner till. Risker att planerings- och analysarbetet blir ett självändamål är uppenbar liksom att planerna på grund av sitt överarbetade innehåll inte tas på allvar. Innan man tar upp frågan om särskilda enheter för detta ändamål bör man därför noggrant utvärdera vad det hittillsvarande planerings- och analysarbetet har gett i vinst. Liknande synpunkter anförs från *polisstyrelserna i Boden, Kalix, Storuman och Vilhelmina*. *Polisstyrelsen i Kiruna* vill hellre satsa planeringsinsatserna på det centrala och regionala planet för att åstadkomma en bättre resursfördelning. Bl. a. *JK* och *polisstyrelsen i Danderyd* ställer sig frågande till behovet av den ifrågavarande funktionen i vart fall i de mindre polisdistrikten.

Polisstyrelsen i Sala har funnit att det särskilt vad beträffar utredningsverksamheten inte finns särskilt stora förutsättningar att planera sådan verksamhet. Händelserna styr arbetet och prioritering och omprioritering av olika spanings- och utredningsinsatser görs dagligen. Utredningsverksamhetens karaktär är dessutom sådan att det inte är möjligt att i förväg beräkna tidsåtgången för olika brottsärenden. Beträffande övervakningsverksamheten och den brottsförebyggande verksamheten finns dock goda möjligheter att uppnå ökad effektivitet genom planering och analys av arbetsinsatserna.

Andra polisstyrelser, bl. a. *polisstyrelsen i Falun*, anser att en planerings- och analysenhet bör finnas i varje polisdistrikt.

Flera polisstyrelser framhåller i detta sammanhang behovet av förstärkningar på kanslisidan. Från olika håll föreslås också en allmän översyn av kanslifunktionerna i distrikten.

9.2 Enheter för brottsförebyggande verksamhet

Utredningens förslag att permanenta enheter för brottsförebyggande verksamhet inrättas i de större polisdistrikten har inte mött annan invändning än att flera polisstyrelser, bl. a. *polisstyrelserna i Danderyd och Lidingö*, anser att samtliga polisdistrikt, alltså även de mindre, skall tilldelas sådana enheter. Även *polisstyrelsen i Västervik* biträder förslaget om inrättande av permanenta enheter för brottsförebyggande verksamhet men accepterar inte att detta sker genom begränsningar i fråga om annan polisverksamhet.

9.3 Utredningsverksamhet vid trafikenheterna

Utredningens förslag att sammanslagna trafikenheter vid sidan av sina trafikövervakande uppgifter även skall utreda de trafikförseelser som de rapporterar vid övervakningen och indelas i en sektion för trafikövervakning och en sektion för trafikutredningar har fått ett blandat mottagande.

RPS tillstyrker förslaget men pekar på riskerna för att trafikövervakningspersonal kan komma att tas i anspråk för utredningar i en omfattning som inkräktar på den yttre verksamheten.

RRV, som är positivt till förslaget, anser att hela frågan huruvida trafikenheterna utom att bedriva trafikövervakning även bör handlägga utredningar angående trafikbrott bör övervägas närmare. Dessa överväganden bör även avse de lokala trafikenheter som kan komma att kvarstå i organisationen.

Bland länsstyrelserna ställer sig de flesta tveksamma eller avvisande till förslaget, medan majoriteten av polisstyrelserna tillstyrker eller lämnar förslaget utan erinran.

Länsstyrelsen i Malmöhus län avstyrker förslaget. Länsstyrelsen erinrar om att personalen vid trafikövervakningsenheterna specialutbildats för sin uppgift, som förutsätter grundliga tekniska kunskaper om motorfordon och om handhavande av den ofta dyrbara tekniska materielen. Förslaget skulle medföra att personalen i viss omfattning binds vid skrivbordsarbete på bekostnad av den yttre tjänsten. Även länsstyrelserna i *Kopparbergs, Kristianstads, Skaraborgs, Södermanlands, Älvsborgs, Örebro* och *Östergötlands län* avstyrker förslaget av liknande skäl. Länsstyrelsen i *Örebro län* anger som en nackdel med förslaget att man får flera trafikutredande enheter i samma polisdistrikt.

Bland de länsstyrelser som är tveksamma till förslaget utan att uttryckligen avstyrka det hör *länsstyrelserna i Gävleborgs och Västernorrlands län*. *Länsstyrelsen i Stockholms län* konstaterar att uppfattningarna i länets polisdistrikt är delade och föreslår att förslaget studeras ytterligare i samband med det kommande beredningsarbetet. *Länsstyrelsen i Värmlands län* finner förslaget intressant men anser att det innebär en så pass kraftig ändring i nuvarande ordning att ett slutligt ställningstagande bör föregås av försöksverksamhet.

Länsstyrelsen i Uppsala län anser att den sammanslagna trafikenheten inte bör belastas med annan utredningsverksamhet än utredning på platsen för händelsen.

Polisstyrelsen i Karlskoga avstyrker förslaget. Genom förslaget skulle man överföra trafikutbildad personal från fältet till utredningsstolen, vilket klart skulle strida mot de aktuella behoven. Dessutom kommer utredningsverksamheten vad gäller trafikbrott att splittras till flera enheter, vilket är ägnat att leda till bristande enhetlighet i arbetsledningen och i samarbetet med åklagarna. Polisstyrelsens yttrande täcker i stort sett de synpunkter som framförs från de polisstyrelser, som avstyrker utredningens förslag.

Även *Föreningen Sveriges länspolischefer* avstyrker förslaget. Med hänsyn till den mycket kostsamma utbildning som den trafikövervakande personalen får för teknisk trafikövervakning bör den i största möjliga utsträckning användas på fältet och ej tas i anspråk för utredningsuppgifter. Risk finns också att utredningsarbetet menligt kommer att inverka

på möjligheterna att bedriva trafikövervakning, menar föreningen.

Polisstyrelsen i Kalmar, som hör till dem som tillstyrker förslaget, framhåller att de flesta ärenden vid länstrafikgruppen i Kalmar sedan några år utreds av egna befattningshavare. Förfarandet har visat sig vara smidigt och effektivt.

Bland andra polisstyrelser som är positivt inställda till förslaget förekommer olika meningar i fråga om utredningsverksamhetens omfattning. *Polisstyrelsen i Falun* anser sålunda att från utredningssynpunkt avancerade eller mycket tidsödande trafikbrott inte bör ankomma på trafikenheternas personal, medan *polisstyrelsen i Nyköping* anser att man bör undersöka om det är rationellt att vid trafikenheterna även utreda vägtrafikolyckor.

Polisstyrelsen i Eskilstuna, som avvisar en sammanslagning av länstrafikgrupperna och trafiksektionerna, motsätter sig inte att dessa enheter försöksvis får ansvaret för utredning av vissa trafikförseelser som rapporteras vid övervakning.

Svenska polisförbundet biträder utredningens förslag och pekar bl. a. på de större utvecklingsmöjligheter och mera varierande arbetsuppgifter som personalen på de sammanslagna trafikenheterna skulle få. Även länstrafikgrupperna i distrikt utan trafiksektion bör organiseras som trafikenheter, medan övriga trafiksektioner bör bli föremål för en särskild organisationsundersökning genom polisberedningen.

9.4 Insatserna mot den organiserade och den ekonomiska brottsligheten

Utredningens förslag om intensifierade insatser mot den organiserade och den ekonomiska brottsligheten genom tillskapande av särskilda ekonomiska rotlar med länet som primärt verksamhetsområde har så gott som över lag fått ett positivt mottagande. Endast *polisstyrelserna i Boden* och *Umeå* (majoriteten) avvisar inrättandet av särskilda rotlar för detta ändamål.

Polisstyrelsen i Boden kan således inte finna några som helst motiv för att särskilda rotlar tillskapas för den s. k. organiserade och den ekonomiska brottsligheten. Resurserna för spaning och utredning av sådana brott bör i stället tillföras bedrägerirotlarna i distrikten. För detta talar enligt polisstyrelsen många skäl. Att dra någon gräns mellan den ekonomiska brottsligheten och de brott som bedrägerirotlarna nu sysslar med kan svårligen göras. Bedrägerirotlarna består i dagens läge av högt kvalificerad och välutbildad personal. Liksom annan brottslighet får man förvänta att ärendena inte kommer i en jämn ström. Härigenom skapas arbetstoppar då stora personinsatser är erforderliga. Genom att tillföra bedrägerirotlarna de resurser som avses användas mot den ekonomiska brottsligheten får man förhållandevis stora enheter med kvalificerad personal. Enheterna blir härigenom inte så känsliga vid arbetsanhopningar. Polisstyrelsen vill också peka på riskerna med en alltför kraftig specialisering. Erfarenheterna av narkotikaenheterna är således inte bara av godo. Andra utrednings- och spaningsenheter har efter narkotikaenheternas tillkomst mer eller mindre minskat sitt intresse för narkotikabrottsligheten. Samma utveckling kan förväntas om särskilda enheter mot den ekonomiska brottsligheten tillskapas på det sätt som utredningen föreslår.

Liknande utgångspunkter har även *polisstyrelsen i Sala*, som anser att

varje polisdistrikt bör ha personal som kan ta itu med utredningar beträffande den organiserade och den ekonomiska brottsligheten. Vid behov bör länets eller flera läns samlade resurser på detta område kunna samordnas av länspolischefen. En ökad regional utredningsverksamhet ställer den lokala polischefen utanför händelserna i hans eget distrikt.

En från andra utgångspunkter avvikande uppfattning har *polisstyrelsen i Nyköping*. När det gäller åtgärder för bekämpning av organiserad och ekonomisk brottslighet bör det enligt polisstyrelsen beaktas att denna ofta bedrivs och har samband mellan tätorter i skilda delar av landet. Styrelsen anser det mest rationellt att resurser för denna verksamhet sammanhålls centralt och att såväl spaning som utredning samordnas därifrån och leds i samarbete med personal i berörda län/polisdistrikt.

Svenska polisförbundet tillstyrker en fortsatt utbyggnad av enheterna för bekämpande av den organiserade och den ekonomiska brottsligheten. I den utredningsverksamhet som bedrivs av den s. k. tullkriminalen uppkommer ibland fall som kan härledas till den organiserade och ekonomiska brottsligheten. Av detta och andra skäl anser förbundet att tullkriminalens utredningsverksamhet bör handhas av polisutbildad personal.

9.5 Lönekassorna

Utredningens förslag att det i varje län — med några få undantag — skall finnas endast en lönekassa för polisen som betjänar alla polisdistrikt i länet men endast tilldelas beslutsfunktioner av ren rutinkaraktär har fått ett blandat mottagande. Förslaget godtas av bl. a. *RPS*, sju länsstyrelser, ett drygt tiotal polisstyrelser samt *Föreningen Sveriges länspolischefer*. De flesta remissinstanserna avstyrker dock förslaget. Hit hör bl. a. fyra länsstyrelser, drygt sextio polisstyrelser samt *statstjänstemannaförbundet* och *SACO/SR*.

Bland de remissinstanser som tillstyrker förslaget förekommer inte sällan uppfattningen att det inte är i det dagliga rutinarbetet utan i mera invecklade frågor om tolkning av avtal och föreskrifter som en regional lönekassa kan göra en insats. *Länsstyrelsen i Värmlands län* anser sålunda att den regionala lönekassans huvuduppgift bör vara de mer komplicerade funktionerna. Bestämmelserna på förevarande områden är nämligen ofta svåröverskådliga och svårtolkade. Sådana ärendens handläggning kräver därför en lång och bred erfarenhet, som mer sällan torde förvärfvas i små polisdistrikt.

Liknande synpunkter anförs även av de remissinstanser som inte uttryckligen avstyrker förslaget men inte heller vill godta det i befintligt skick. Till denna grupp hör *länsstyrelsen i Stockholms län*, som framhåller att polisdistriktens lönekassor har visat sig vara en av de mest sårbara enheterna. De allt mer komplicerade avtalen har utan tvekan medfört att problemen vid lönekassorna också har ökat under senare år. Detta har fått till följd att förhållandevis mycket personal vid lönekassorna inte har orkat med den psykiska press som arbetet inneburit utan måst omplaceras till andra arbetsuppgifter. *Länsstyrelsen* ifrågasätter emellertid om det lämpligaste sättet att komma till rätta med dessa problem är att inrätta regionala lönekassor. En bättre lösning är enligt länsstyrelsen att man i varje län får tillgång till en s. k. "expertbank" på löneområdet som vid behov kan bistå de olika lönekassorna. Formerna för

insättande av denna expertis bör närmare övervägas av polisberedningen.

Till de remissinstanser som avstyrker förslaget hör *länsstyrelsen i Skaraborgs län*, vars yttrande rymmer huvudparten av de synpunkter som framförs från förslagens kritiker. Länsstyrelsen påpekar att arbetsuppgifterna för personalen vid polisdistriktens lönekassor under senare år har ökat kraftigt. Den stora arbetsbelastningen på lönekassorna avser emellertid inte rutinärenden utan ärenden av mera komplicerad beskaffenhet. Rationaliseringsvinster eller andra fördelar torde därför enligt länsstyrelsen ej vinnas, om endast ärenden av rutinkaraktär anförets åt de föreslagna regionala kassorna. De ekonomiska besluten har i allt större omfattning flyttats från central och regional nivå till de lokala polisdistrikten. I ökad utsträckning tillförs distrikten uppgifter av löneförhandlingskaraktär. Dessutom måste lönekassorna ha tillgång till expertis beträffande avtalsfrågor, personalfrågor och kamerala ärenden över huvud taget. Alla polisdistrikt bör i princip vara fullt självständiga. Förtroendemännen avses få ökat inflytande över den övergripande planeringen av verksamheten. Övervägande skäl talar därför för att lönekassorna bör bestå i nuvarande form. Likväl föreligger i synnerhet i medelstora och mindre distrikt ett starkt behov av expertis när det gäller mera komplicerade ärenden av förhandlingsmässig och kameral natur. I flera län förekommer idag en konsultationsverksamhet gentemot andra polisdistrikt från den ledande lönekassans sida. Denna hjälp är på många håll nästan outhärlig. Länsstyrelsen vill därför förorda att den största lönekassan i varje län formellt tilldelas en konsultroll i förhållande till de övriga. *SACO/SR* framför liknande synpunkter.

RRV hör till de remissinstanser som inte är beredda att f. n. ta ställning till förslaget. *RRV* vill dock peka på att om regionala kamerala enheter skulle överta all den granskning av utbetalningsunderlag som f. n. sker vid distrikten skulle detta innebära en försening av utbetalningarna till nackdel för såväl personal som leverantörer m. fl. Det bör utredas närmare, lämpligen av RPS, om någon förändring av nuvarande förhållanden behövs och vilka alternativ som i så fall föreligger. Ställningstagandet till utredningens förslag om regionala lönekassor bör således enligt *RRV* inte kopplas till principbeslutet om omorganisation av polisväsendet. En angelägen uppgift för RPS, statens arbetsgivarverk och berörda personalorganisationer är enligt *RRV* att verka för förenklingar av regelsystemet beträffande polisens avlöningsförmåner m. m.

Flera polisstyrelser, bl. a. *polisstyrelsen i Boden*, befarar att polischefen kommer på mellanhand i framför allt personalfrågor om förslaget genomförs. Polischefen har ansvaret för att tilldelade medelsramar inte överskrids. Detta fordrar en fortlöpande kostnadskontroll, som blir svår att ordna med en central förläggning, menar polisstyrelsen. Andra polisstyrelser föreslår att de lokala lönekassorna behålls och förstärks på de ställen där de inte fungerar så bra i nuläget.

Bland polisstyrelserna förekommer även skilda uppfattningar om den regionala lönekassan bör placeras i residensortens polisdistrikt oberoende av om detta är det största distriktet i länet eller inte.

Enligt *statstjänstemannaförbundet* har införandet av det s. k. PA-F-SLÖR-systemet ändrat förutsättningarna som rådde då diskussionerna om en regional lönekassa fördes. Intill dess det föreligger klara bevis om att en centralisering av lönekassorna skulle medföra påtagliga vinster

avstyrker förbundet denna åtgärd. Det är emellertid enligt förbundet angeläget att en grundlig systemundersökning av lönekassfunktionen i dess helhet snarast kommer till stånd.

9.6 Regional samordnare vid vissa länsstyrelser

Polisutredningens förslag att, vid ett genomförande av polischefsalternativet 3:2, en kvalificerad tjänsteman från länspolischefens distrikt placeras vid de större länsstyrelserna för vissa samordningsuppgifter har berörts av ett fåtal remissinstanser. *Länsstyrelsen i Stockholms län* samt *polisstyrelserna i Stockholm* och *Göteborg* avstyrker förslaget. Den ifrågavarande medarbetaren bör enligt länsstyrelsen i stället vara placerad hos länspolischefen, medan de båda polisstyrelserna pekar på risken för dualism och samordningsproblem med utredningens lösning. Även *Förbundet Sveriges länspolischefer* avstyrker förslaget. Andra remissinstanser menar att samordningsfrågorna enklast löses om man vid valet av regional lösning håller fast vid den nuvarande organisationen med länspolischefen i länsstyrelsen.

10 Rikspolisstyrelsen

Mot utredningens överväganden och förslag i denna del har några principiella invändningar inte anförts. På sina håll anser man dock att utredningen har underskattat det fortsatta personalbehovet vid RPS. En del remissinstanser pekar på funktioner eller enheter som bör inrättas eller byggas ut utöver utredningens förslag.

Flera remissinstanser framhäver RPS:s förtjänstfulla arbete och anser att man bör gå varligt fram vid en eventuell organisationsöversyn. Hit hör *polisstyrelsen i Kalmar*, som framhåller att det i närområdet i Europa finns polisdistrikt som nära nog motsvarar hela Sveriges befolkning. I dessa polisdistrikt finns bara en polisinstans. Polisstyrelsen ifrågasätter varför man i Sverige skall laborera med inte mindre än tre instanser och framhåller att RPS under sin korta tid gjort mera nytta för polisväsendet än länsstyrelserna någonsin gjort. *Polisstyrelsen i Nyköping* anser att RPS har fungerat mycket väl och genom sin verksamhet starkt bidragit till att den lokala polisorganisationen kunnat lösa sina ökande arbetsuppgifter inom en i förhållande till behovet allt snävare personalram. Det finns därför enligt polisstyrelsens uppfattning ingen anledning att utföra den av utredningen föreslagna organisationsundersökningen beträffande RPS.

För *Svenska polisförbundet* är det särskilt angeläget att påpeka den styrka det är för polisverksamheten att många tidigare brister i ledningshänseende har eliminerats genom inrättandet av RPS. Förbundet tror inte att polisverksamheten för sig eller för samhället i sin helhet har något att vinna på att RPS som central verksamhet "försvagas". Tvärtom bör en förstärkning av styrelsens ställning i vissa hänseenden väl kunna tjäna samhällsnyttan. Detta utesluter inte att man med fördel kan vidta decentraliseringsåtgärder beträffande beslutsfunktioner som kanske bättre kan ligga lokalt.

RPS kan i huvudsak ställa sig bakom utredningens synpunkter om den framtida inriktningen av arbetsuppgifterna vid styrelsen och har ingen

erinran mot att verksamheten vid styrelsen blir föremål för utredning. — RPS räknar med att den minskning av personalbehovet på biträdes- och expeditionsvaktsidan som utredningen förutsätter genom att antalet diarieförda personalärenden minskar blir obetydlig med hänsyn till den totala omfattningen av arbetet med diarieföring, registrering samt post-behandling vid RPS. En minskning av personalbehovet vid registerbyrå med ett hundratal tjänster är beroende av möjligheterna att föra över olika uppgifter inom ADB-området till de lokala polismyndigheterna. En decentralisering på ADB-området måste bedömas främst med hänsyn till den tekniska utvecklingen men även med hänsyn till lämplighets- och säkerhetsskäl. Viktigt är att det behov av resursförstärkningar som en decentraliserad verksamhet kan komma att medföra för polisdistrikten blir tillräckligt beaktade. På materielanskaffningssidan är det enligt RPS möjligt att en minskning av handläggarpersonalen kan ske. Huvuddelen av polisväsendets utrustning, t. ex. fordon, uniformer och specialutrustning, förutsätter emellertid särskilda kunskaper hos beställaren, kunskaper som av naturliga skäl inte finns i polisdistrikten. Uppmärksammas bör även att en materielbeställning ofta föregås av ett omfattande försöks- och utvecklingsarbete som av praktiska skäl måste ledas från styrelsen. Det är även betydelsefullt att upphandling av materiel och tjänster sker på ett ur statsfinansiell synpunkt fördelaktigt sätt. Möjligheterna att till de lokala polisdistrikten föra över uppgifter rörande materielanskaffningen för att i motsvarande mån frigöra personal vid styrelsen för andra uppgifter bedöms därför som begränsade.

RPS framhåller härutöver nödvändigheten av att en särskild lag om h e t inrättas vid styrelsen. Erfarenheterna har visat att de juridiska frågorna ofta är av övergripande natur och därför inte är lämpade att handläggas vid en fackbyrå, vars kompetens i huvudsak inskränker sig till det egna verksamhetsområdet. Härtill kommer att det ställs betydande krav på juridisk rådgivning till den lokala polisorganisationen. En annan väsentlig brist i den nuvarande organisationen är enligt RPS att styrelsen saknar såväl personella som ekonomiska resurser att i erforderlig omfattning följa den internationella utvecklingen inom det polisiära området.

RPS tillstyrker att projektverksamheten inom olika områden utökas. Den nuvarande projektverksamheten bedrivs dock i huvudsak efter de riktlinjer som utredningen föreslår. Då det gäller den interna projektverksamheten anser RPS det viktigt att uppföljning, utveckling och utvärdering av igångsatta projekt även i framtiden görs av personal med fast anknytning till RPS.

Förslag om en särskild lagenhet vid RPS framförs även av *länsstyrelsen i Värmlands län* och *Svenska polisförbundet*.

Flera polisstyrelser understryker värdet av att verksamheten i växande utsträckning bedrivs i p r o j e k t f o r m med inkommanderad personal. Detta medför värdefulla kontakter och erfarenhetsutbyte mellan lokal och central nivå. Även RRV biträder förslaget om ökad projektverksamhet. RRV anser vidare att det mot bakgrund av en ändrad uppgifts- och ansvarsfördelning är befogat att se över RPS:s tillsynsfunktioner.

Endast enstaka polisstyrelser ifrågasätter behovet av en särskild enhet vid RPS för a n a l y s o c h p l a n e r i n g.

Även förslaget om en förstärkning av i n f o r m a t i o n s v e r k -

s a m h e t e n tillstyrks allmänt. RPS framhåller sålunda att de ökade kraven från polisdistrikten på en snabb och fortlöpande information medför att volymen informationsmaterial kommer att öka. Det blir även nödvändigt att lägga om såväl innehåll som utgivningstider för de informationsskrifter som för närvarande ges ut av RPS. Nya sätt för information bör prövas såväl från RPS till polisdistrikten som inom polisdistrikten. Försöksverksamhet med audiovisuella hjälpmedel, databaserad information samt information med intern-television och kassettprogram bör igångsättas. Sådan information bör öka möjligheterna att nå bl. a. de personalgrupper som har skiftestjänstgöring. Systemet har prövats i Stockholms polisdistrikt med gott resultat. Polisberedningen bör undersöka behovet av att inrätta särskilda befattningar som informationsansvarig, i varje fall i de större polisdistrikten. Beredningen bör även ägna den externa informationen särskild uppmärksamhet. Viktigt är att ökad information sker till myndigheter och allmänhet om polisens brottsförebyggande åtgärder och serviceinriktade arbetsuppgifter. Större delen av detta informationsmaterial bör av praktiska och ekonomiska skäl framställas och distribueras av RPS. *Svenska polisförbundet* framför liknande synpunkter.

Utredningens uttalanden om *f ö r t r o e n d e m a n n a i n f l y t a n d e t* vid RPS har inte föranlett några invändningar.

RÅ anknyter till yttranden av länsåklagaren för speciella mål samt länsåklagaren i Malmöhus län, i vilka påtalas att polisutredningen inte har berört frågan om *r i k s k r i m i n a l e n s* roll och behovet av centrala utredningsenheter. Utvecklingen i fråga om den alltmer vittförgrenade, organiserade och ofta även internationaliserade allvarligare kriminaliteten har enligt *RÅ* ställt ökade krav på — förutom den regionala — även den riksomfattande kriminalpolisverksamheten. För att tillgodose de krav på åklagarinsatser som denna utveckling medför har tillskapats en särskild arbetsenhet, länsåklagare för speciella mål. Bl. a. för att fullgöra åklagaruppgifterna i de senast nämnda målkategorierna har det visat sig nödvändigt att avdela åklagare, som inte varit bundna av andra uppgifter. Arbetsenheten med länsåklagare för speciella mål har visat sig fylla en viktig uppgift och *RÅ* har senast i samband med anslagsframställningen för budgetåret 1981/82 yrkat att enheten skall permanentas och byggas upp i myndighetsform. Det är därför enligt *RÅ*:s mening utomordentligt viktigt att det centralt även finns utredningsresurser som snabbt och effektivt kan ställas till förfogande bl. a. för sådana uppgifter som berör flera län. Rikskriminalen bör därför inte bara bibehållas utan också byggas ut till att omfatta flera enheter med både utrednings- och spaningsresurser för riksomfattande verksamhet.

Svenska polisförbundet anser att rikskriminalen bör bli föremål för en organisationsöversyn.

Länsstyrelsen i Västmanlands län framhåller att ett väsentligt område av RPS:s verksamhet som enligt direktiven har legat utanför utredningsuppdraget är *s ä k e r h e t s t j ä n s t e n*. Vissa samverkansfrågor är emellertid av den art och av sådan betydelse för den allmänna polisverksamheten att de borde ha ingått i uppdraget. Erfarenheten från Västmanlands län har visat att gränsdragningen mellan den särskilda och den allmänna polisverksamheten inte alltid sker på ett tillfredsställande sätt. Från organisatorisk synpunkt finner länsstyrelsen detta spörsmål viktigt att diskutera, inte minst av det skälet att RPS bedriver egen regional

verksamhet på säkerhetsområdet, oaktat länspolischefen enligt riksdagens beslut 1964 är ansvarig för den särskilda polisverksamheten i länet (prop. 1964:100 s. 109). Länspolischefens roll i krigslänsstyrelsen förutsätter också en annan form av samverkan i fred. Länsstyrelsen hemställer att dessa frågor beaktas i det fortsatta utredningsarbetet.

11 Rekryteringen till polisyrket

11.1 Rekryteringsverksamhetens organisation

Utredningens allmänna synpunkter på rekryteringsfrågorna har inte mött någon egentlig gensaga. Inte heller utredningens förslag i fråga om rekryteringsverksamhetens organisation har föranlett mer än enstaka kritiska synpunkter.

RPS ser utredningens förslag som ett led i en redan inledd utveckling och det föranleder därför inga erinringar från RPS:s sida. Hur organisationen av rekryteringsverksamheten i framtiden skall utformas på central, regional och lokal nivå bör enligt RPS undersökas närmare av polisberedningen. Detta gäller bl. a. utredningens förslag om särskilda rekryteringskontor. Beträffande antagning och fördelning av polisaspiranter måste dessa uppgifter liksom f. n. ankomma på RPS. Detsamma gäller rekrytering och antagning av polischefsaspiranter. Uppgifterna handläggs f. n. av en rekryteringskonsulent som beordrats tjänstgöra vid styrelsen. Täta personbyten har förekommit på denna tjänst, vilket varit till nackdel för arbetet. Arbetsuppgifterna bör i framtiden handhas av fast personal, som har övergripande kunskap om rekryteringsarbetets olika problem samt rekryteringssituationen i hela landet.

Enligt *socialstyrelsen* borde man i viss utsträckning kunna medge lokal rekrytering genom kvottilldelning eller liknande.

Länsstyrelsen i Norrbottens län, som hör till dem som är kritiska mot utredningens synpunkter, tar upp rekryteringsfrågorna från en mera allmän utgångspunkt. Länsstyrelsen framhåller att polisen som bärare av ett demokratiskt samhälles maktbefogenheter bör vara fast förankrad redan på rekryteringsstadiet hos den allmänhet den har att betjäna. Såvitt länsstyrelsen kunnat finna har utredningen emellertid i väsentliga stycken förbigått faktorer som spelar en utomordentligt viktig roll vid rekryteringen till polisyrket. Länsstyrelsen föreslår att all rekrytering av polis- och polischefsaspiranter decentraliseras till regional nivå, antingen länsvis eller inom särskilt fastställda rekryteringsregioner, bestående av två eller flera län. Inom varje län eller region bör inrättas särskilda rekryterings- eller antagningsnämnder med bred politisk förankring. I dessa organ bör även ingå företrädare för näringslivet samt fackliga organisationer på arbetslivets område. Den närmare utformningen av hur rekryteringen skall bedrivas och behörighetskraven för anställning som aspirant inom den egentliga polismanskarriären eller som polischefsaspirant bör enligt länsstyrelsen utredas av polisberedningen. Huvudsyftet med länsstyrelsens förslag till en genomgripande decentralisering av polisväsendets rekrytering är att verksamheten härigenom blir demokratiskt förankrad i samhället. Som förhållandena gestaltar sig f. n.

nyanställda polismännen. Först då de enskilda distrikten, eller i vart fall länen, erhåller en kvotindeldad fördelning av polismän kan man förvänta sig ett mera aktivt engagemang i rekryteringsarbetet.

Polisstyrelsen i Trelleborg anser lokal rekrytering vara mycket värdefull. Genom denna kan man tillvarata "de lokala förmågorna" samtidigt som deras trivsel på arbetsplatsen främjas. En möjlighet att i någon mån täcka bristen på polisaspiranter i de områden av landet som har svårt med rekryteringen skulle kunna vara att ge "hemortspoäng" åt dem, som inom länet i fråga söker in vid polisväsendet. Nuvarande system med överflyttning av polisaspiranter från områden med god rekrytering till bristområden är endast att betrakta som konstgjord andning: när tillfälle ges söker sig de flesta dit, där de redan från början önskat tjänstgöra.

Polisstyrelsen i Nyköping anser däremot att polisutredningen har överdrivit betydelsen av att redan från början knyta polismännen till hemorten. Polisstyrelsen framhåller i stället värdet av att under en viss period ha tjänstgjort långt från hemorten — t. ex. i ett storstadsdistrikt — och under något annorlunda betingelser än i hemorten. Polisstyrelsen anser att nuvarande ordning kan behållas som den är.

Särskilda rekryteringskontor i de tre storstadsområdena rekommenderas även av *TCO*.

Bl. a. *polisstyrelserna i Karlshamn och Sollefteå* samt *Föreningen Sveriges polischefer* ifrågasätter om inte urvalet av polismän görs effektivare och säkrare om provotiden utsträcks att omfatta hela tiden för alterneringstjänstgöringen. Polisstyrelsen i Karlshamn pekar på skadeverkningsarna av att det först i efterhand upptäcks att "fel" person anställts som polisman och anser att det först efter alterneringstjänstgöringen med någon grad av säkerhet kan avgöras om man anställt rätt person. Polisstyrelsen är medveten om att detta kan anses strida mot gällande arbetsrättslagstiftning men vill ändå framföra förslaget för att skapa en så homogen och kvalitetsmässigt högtstående poliskår som möjligt.

Några polisstyrelser pekar på konkreta åtgärder för att förbättra rekryteringen. *Polisstyrelsen i Nacka* har härvidlag goda erfarenheter av bl. a. den praktiska yrkesorienteringen (pryo-verksamheten). *Polisstyrelsen i Karlskrona* ifrågasätter om man inte, mot bakgrund av att mer än 85 procent av polisrekryterna numera kommer från gymnasiet, bör sätta in mera riktad rekrytering mot denna grupp, dels i samband med skolavslutningen och dels på senare stadium (efter fullgjord värnplikt eller motsvarande tid efter examen). Polisstyrelsen ifrågasätter om de förordade annonskampanjerna, som är dyra att genomföra, verkligen ger utdelning i förhållande till insatsen och kan i stället tänka sig att under en viss period via register återkomma direkt till önskad målgrupp.

11.2 Villkoren för antagning till polisyrket

De synpunkter som utredningen för fram i detta avsnitt delas av de allra flesta remissinstanserna. Endast några enstaka polisstyrelser anser att den nuvarande ordningen bör behållas helt oförändrad.

11.2.1 Svenskt medborgarskap m. m.

Utredningens ståndpunkt att det i lag inskrivna kravet på svenskt medborgarskap bör behållas har inte föranlett erinran från annat håll än *LO*, som — med hänsyn till värdet av rekrytering av invandrare till

har rekryteringsarbetets olika faser anförtratts polisens egna organ på lokal, regional och central nivå, vilket med hänsyn till polisens roll som uttrycksmedel för bl. a. värnandet av vårt demokratiska statsskick inte kan anses tillfredsställande, framhåller länsstyrelsen.

Rekryteringen till s. k. bristområden tas upp i flera yttranden.

Enligt *länsstyrelsen i Stockholms län* bör det rekryteringsfrämjande arbetet i de svårrekryterade områdena, främst Stockholms län, intensifieras än mer. Om de totala rekryteringsresurserna inte kan utvidgas måste denna intensifiering ske på bekostnad av rekryteringsarbetet i övriga delar av landet. Länsstyrelsen anser inte att den nuvarande organisationen med konkurrens på lika villkor och central antagning bör ändras f. n. Länsstyrelsen framhåller också det angelägna i att RPS vid fördelningen av polisaspiranterna till länen tar större hänsyn till "bristregionerna" och tilldelar dessa fler aspiranter än f. n.

Stockholms kommun (majoriteten) understryker betydelsen för Stockholms del av det program för rekrytering till polisyrket av ungdomar från Stockholmsområdet, som har igångsatts i samarbete med landshövdingen. Rekryteringsdriven har medfört ökad intagning på polisskolan av aspiranter från Stor-Stockholm. Det är för Stockholms kommuns del ytterst tillfredsställande att denna särskilda insats kommer att fortsätta. En minoritet i kommunen anser att extraordinära rekryteringsinsatser är nödvändiga för Stockholms del och att ett särskilt rekryteringsprogram bör utarbetas med sikte på att i första hand få stockholmsungdomar intresserade av polisyrket.

Polisstyrelsen i Göteborg tillstyrker att den nuvarande rekryteringsorganisationen med centrala antagningsbeslut behålls och vidareutvecklas. Inom denna organisation bör ytterligare insatser göras för att förbättra rekryteringen i bristområden.

Länsstyrelsen i Värmlands län anser att lokala rekryteringskontor bör inrättas i bristområden (f. n. främst i Stockholms län). Inriktningen av verksamheten vid ett sådant kontor bör vara att överta så mycket som möjligt av de uppgifter som i dag faller på rekryteringssektionen vid RPS utan att sektionens insatser på detta område äventyras. Även den nuvarande rekryteringskonsulentverksamheten bör koncentreras till bristområdena. Liknande synpunkter anförs av *Svenska polisförbundet*.

Tillgodoseendet av bristområdenas behov kan enligt vissa remissinstanser, bl. a. *länsstyrelsen i Kopparbergs län*, ha en del negativa konsekvenser. Under en lång följd av år har inom detta län drivits ett framgångsrikt rekryteringsarbete med jämförelsevis hög andel antagna aspiranter. De antagna har dock med några undantag placerats i storstads-län. I hemlänet har efter avslutad grundkurs ett fåtal placerats. Följden har blivit, att många aspiranter — ovana vid boende- och arbetsmiljön i en storstadsregion — känt mycket stark otrivsel och på sociala skäl sökt omplacering till hemlänet. Den svaga tilldelningen av antagna aspiranter har dessutom känts som en bristande lön för den möda som har lagts ner i rekryteringsarbetet. Ur flera synpunkter kan det enligt länsstyrelsen ifrågasättas, om bristområdena till varje pris skall fyllas. Större utrymme för hänsyn till aspiranters stationeringsönskemål bör ges och aspirantens kännedom och känsla för hemlänets och hemortens miljö tas till vara.

Även *polisstyrelsen i Västervik* har uppfattningen, att motivation på det lokala planet torde saknas för en intensifiering av rekryteringsarbetet, i vart fall så länge de s. k. bristområdena i huvudsak tillförs de

polisyrket bl. a. för kvarterspolisverksamhet i invandrartäta områden — anser att det bör vara möjligt att ge dispens från förbudet att anställa den som inte är svensk medborgare.

SIV anser det vara naturligt och önskvärt att intresserade med invandrarbakgrund i större utsträckning än för närvarande antas till polisutbildningen. Det finns f. n. förhållandevis få f. d. utländska medborgare inom poliskåren. Genom sin speciella erfarenhet kommer invandrare som polismän att vara en tillgång inte bara i språkligt hänseende och i förhållande till den invandrade allmänheten utan också för kollegor inom poliskåren. SIV föreslår därför att invandrarbakgrund och flerspråkighet tillmäts ett meritvärde vid rekrytering till polisutbildningen

11.2.2 De allmänna anställningsvillkoren

Remissinstanserna har i denna del framför allt uppmärksammat frågan i vad mån tidigare brottslighet bör diskvalificera från polisyrket. Huvudparten av remissinstanserna godtar eller lämnar utredningens ståndpunkt utan erinran. Åtskilliga remissinstanser, bl. a. några länsstyrelser och ett trettiootal polisstyrelser, avstyrker dock uttryckligen en uppmjukning av kraven på denna punkt. Kritikerna menar i allmänhet att de fall, där behjärtansvärda skäl föreligger, kan tillgodoses redan med nuvarande tillämpning och att en ytterligare uppmjukning av kraven allvarligt skulle försämra polisens anseende utan att någon egentlig breddning av rekryteringsunderlaget uppnås. Även de remissinstanser som godtar utredningens ståndpunkt understryker vikten av en restriktiv tillämpning.

RPS, som delar utredningens uppfattning att allvarligare kriminella handlingar liksom f. n. skall vara en diskvalificeringsgrund för anställning vid polisen, framhåller att kravet på laglydnad måste ställas högre inom polisväsendet än inom andra samhällsområden. Detta är viktigt för att förebygga korruption och infiltration i polisverksamheten. Då det föreligger gränsfall och en sökande till polisyrket i övrigt är tillräckligt meriterad för anställning, bör frågan om antagning liksom hittills hänskjutas till RPS:s särskilda förhandlingsgrupp för antagningsfrågor, i vilken ingår representanter för arbetsgivare och fackliga organisationer.

Polisstyrelsen i Karlskrona, som avstyrker en uppmjukning av de nuvarande kraven, anser det vara av mycket stor betydelse både för allmänhetens tilltro till polisen och för den interna verksamheten och självförtroendet hos polismännen att kraven här ställs högre än vad som måhända kan anses nödvändigt på andra områden av samhällslivet. Trots att kraven alltid har varit höga vid anställning till polisen har dock händelser inträffat, inte minst under senare tid, där massmediabehandlingen indirekt visar att man har synnerligen höga krav på polisens pålitlighet. Dessa krav är fullt befogade. Risker för korruption och infiltration torde kunna förväntas stiga i Sverige likaväl som utomlands, inte minst i samband med organiserad och ekonomisk brottslighet, där den brottsliga profiten är så hög att även det ekonomiska utrymmet för påverkan kan antas ha motsvarande nivå. Enligt polisstyrelsens uppfattning måste man här inta en mycket realistisk attityd.

Det är även enligt SACO/SR ytterst viktigt att man till polisyrket kan rekrytera de sökande som är bäst kvalificerade för antagning. Vid urvalsprocessen av polismän är det av väsentligt intresse att det begås så få misstag som möjligt. Om anställningskraven skulle mjukas upp alltför

mycket — särskilt när det gäller kravet på personlig skötsamhet — föreligger det risk för att allmänhetens förtroende för polisen kan rubbas. En polismans oväld bör inte kunna ifrågasättas. SACO/SR vill därför tillråda försiktighet då det gäller ändring av anställningsvillkoren.

Inte heller *Svenska polisförbundet* anser att någon uppmjukning av villkoret "ordentligt levnadssätt och pålitlighet" är önskvärt utan hävdar att under senare år tillämpad praxis skall gälla även i fortsättningen.

Flera remissinstanser, bl. a. *RPS*, *Svenska polisförbundet* och några polisstyrelser, vill införa psykotekniska prov som ett hjälpmedel i rekryteringsarbetet.

11.2.3 Arbetslivserfarenhet och rekryteringsålder

Utredningens överväganden i denna del har godtagits av det alldeles övervägande antalet remissinstanser. Många hälsar med tillfredsställelse att arbetslivserfarenhet tilläggs direkt meritvärde vid antagningen. Enstaka polisstyrelser är inte främmande för att ställa upp arbetslivserfarenhet som ett obligatoriskt krav. *Centerns ungdomsförbund* kräver minst 15 månaders arbetslivserfarenhet för antagning till polisutbildning. Förbundet anser också att all arbetslivserfarenhet bör bedömas lika, medan en del polisstyrelser ansluter sig till utredningens ståndpunkt att vissa typer av arbetslivserfarenhet bör kunna anses som särskilt meriterande. Som exempel nämns bl. a. arbete inom sjukvården eller socialvården.

11.2.4 Värnpliktskravet

Utredningens förslag om slopande av kravet på att manlig sökande till polisyrket skall ha fullgjort värnplikt godtas av åtskilliga remissinstanser, bl. a. *RPS*. Ungefär lika många avstyrker dock förslaget. Till dem som säger sig i vart fall f. n. avstyrka förslaget hör bl. a. *ÖB*, de flesta länsstyrelserna samt ett betydande antal polisstyrelser. Därvid hänvisas främst till att frågan om polisens uppgifter inom totalförsvaret och dess ställning vid beredskapstillstånd och krig först bör avgöras slutligt. Om polisens uppgifter i krig kvarstår i huvudsak som i dag ifrågasätter man från kritikernas sida om inte värnpliktskravet bör vara kvar. En del remissinstanser anser att värnpliktsutbildningen har sådant värde för polisens arbete att värnpliktskravet under alla omständigheter bör behållas, medan andra menar att ett slopande av kravet endast skulle medföra en viss ökning av skjututbildningen. Några remissinstanser som godtar förslaget förutsätter att den som har uttagits till värnpliktstjänstgöring skall ha fullgjort denna före anställning som polisman.

11.2.5 Hälsokrav och fysiska förhållanden i övrigt

Utredningens överväganden vad gäller kraven på synskärpa, färgseende, hörsel och längd har godtagits eller lämnats utan erinran av de flesta remissinstanserna. Bland dem som närmare har kommenterat dessa ämnen förekommer emellertid inte sällan avvikande uppfattningar i förhållande till utredningen. Framför allt anser man att ett normalt färgseende är en förutsättning för polismannens arbete.

Frågan om kroppslängden tas bl. a. upp av *Svenska polisförbundet*, som anser att det kan vålla problem i det praktiska arbetet om denna avsevärt understiger medellängden. Att medellängden är olika mellan

könen påverkar enligt förbundet inte den principiella uppfattningen att yrkesutövningen ställer vissa krav som man inte kan reducera med hänvisning till generella biologiska skillnader. Inom förbundet har man sedan länge haft uppfattningen att samma yrke/funktion bör ha samma krav, oavsett kön. En del polisstyrelser, bl. a. *polisstyrelsen i Västervik*, understryker behovet för rekryteringsmännen att i sin upplysningsverksamhet kunna ge besked om krav på viss kroppslängd. Särskilt gäller detta enligt polisstyrelsen fall, där en sökande saknar föreskriven förutbildning och inte vågar satsa på att komplettera sin utbildning om han inte kan räkna med att bli antagen.

11.2.6 Förutbildning

Utredningens överväganden i denna del har över lag godtagits av remissinstanserna.

11.2.7 Rekryteringen av kvinnliga poliser

Utredningens förslag om en specialstudie av erfarenheterna av kvinnan som polis och en mera systematisk arbetsanalys av polisyrket som sådant har inte mött några invändningar.

Länsstyrelsen i Kristianstads län framhåller att det knappast är rationellt att i polisyrket binda sig för en rekrytering i enlighet med jämställdhetskommitténs förslag. Andra remissinstanser anser att omfattningen av den framtida kvinnliga rekryteringen till polisen inte bör bestämmas förrän den föreslagna utvärderingen har gjorts av de hittillsvarande erfarenheterna.

Svenska polisförbundet säger sig inte vara särskilt intresserat av att föra en diskussion om kvinna eller man i rekryteringshänseende men tillstyrker en analys av erfarenheterna av kvinnan som polis. En sådan studie bör ingå som en del i en vidare systematisk arbetsanalys av polisyrket som sådant och ge bättre underlag för bedömning av olika antagnings-, utbildnings- och arbetsfördelningsfrågor. *TCO* har samma uppfattning härvidlag. Även *Föreningen Sveriges länspolischefer* och *Föreningen Sveriges polischefer* anser det angeläget att en utvärdering snarast kommer till stånd.

Folkpartiets kvinnoförbund anser att det behövs ytterligare åtgärder för att stimulera rekryteringen av kvinnor till polisyrket.

11.2.8 Antagningsvillkoren för polischefsaspiranter

Vad utredningen har uttalat beträffande antagningsvillkoren för polischefsaspiranter har med några enstaka undantag godtagits av remissinstanserna. En del remissinstanser, bl. a. *RPS* och flera polisstyrelser, anser att samma krav i fråga om bl. a. kroppskonstitution som gäller för polismän bör ställas också på polischefsaspiranterna. Man vill på sina håll även att större avseende fästs vid förmågan till arbetsledning, arbetsplanering och samarbete samt att polischefsutbildningen ges mera inslag av praktiskt polisiärt fältarbete. Endast enstaka polisstyrelser ifrågasätter kravet på fullständig juristutbildning, men många vill underlätta vidareutbildningen för polismän som vill bli polischefer. Bl. a. vill man att yrkeserfarenhet som polisman tillgodoräknas på ett förmånligare sätt än hittills. Ett par polisstyrelser anser att polischefskarriären i princip bör vara inomverksrekryterad, dvs. att en polischefsaspirant först bör ha

genomgått vanlig polisutbildning, inbegripet alterneringstjänstgöring.

SACO/SR anser att det ur många synpunkter skulle vara olyckligt med en särskild juridisk utbildning för blivande polischefer. Polischefsyrkets mångskiftande arbetsuppgifter kräver en stor bredd i den juridiska utbildningen, och rättssäkerhetskrav talar för att blivande polischefer inte isoleras från övriga jurister inom rättsväsendet, vilka ju genomgår fullständig juristutbildning. Inte heller *Föreningen Sveriges polischefer* vill efterge kravet på fullständig juristutbildning.

Svenska polisförbundet ifrågasätter däremot nuvarande behörighetskrav för polischefer och föreslår att en särskild utredning tillsätts för att ge förslag om hur den framtida polischefsrekryteringen skall utformas. Utredningen har enligt förbundet helt förbigått att arbetslivserfarenhet borde vara minst lika viktig för den som skall bli polischef som för en polisman. Dessutom har utredningen ansett att viss arbetslivserfarenhet bör bedömas som särskilt meriterande. Vid antagning av polischefsaspiranter har sökande polismän med jur.kand.-examen inte fått sin arbetslivserfarenhet från polisområdet särskilt högt värderad. Det ringa värdet av polistjänsten har framträtt speciellt tydligt när dessa polismän sökt tjänster inom polischefsområdet. Det formella kravet på jur.kand.-examen för att antas som polischefsaspirant är gammalt och bör enligt förbundet ses i förhållande till den allmänna utbildningsnivå som då fanns i landet samt till att den tidens polischefer också innehade funktioner som åklagare och kronofogde. Efter förstatligandet år 1965 har polischefsuppgiften renodlats till den alltmer krävande rollen av polisman i chefsfunktion. Denna funktion kräver även i dag ett stort mått av juridiska kunskaper men i ännu högre grad kunskaper och människokännedom som formar en god personal- och företagsledare. Många önskvärda kunskaper, färdigheter och egenskaper erhålls och utvecklas i arbetslivet i allmänhet och i polisyrket i synnerhet. Polismännen har emellertid enligt förbundet inte i någon högre grad erfårit att arbetsgivaren har underlättat möjligheten till erforderliga studier. Många polismän har läst in jur.kand.-examen och bedrivit andra akademiska studier under stora uppoffringar utan att detta har inneburit några påtagliga fördelar. Antalet dispenser är mycket få.

11.2.9 Direktrekrytering

Utredningens principiella uppfattning att s. k. direktrekrytering av personal till polisväsendet bör vara möjlig i fråga om tjänster som inte är förenade med polisiära befogenheter har godtagits av de flesta remissinstanserna, däribland *JK*, *RA*, *RRV*, de flesta länsstyrelserna och polisstyrelserna samt *statstjänstemannaförbundet*. Åtskilliga polisstyrelser motsätter sig dock direktrekrytering liksom *Svenska polisförbundet*. Även *RPS* och *överåklagaren i Göteborg* är skeptiska till direktrekrytering av bl. a. ekonomisk expertis.

JK:s uppfattning är att möjligheterna till direktrekrytering utnyttjas i alltför begränsad utsträckning. Självfallet kan det inte komma i fråga att anställa personal utan polisutbildning på tjänster med vilka polisiära befogenheter är förenade. Inte minst utvecklingen mot alltmer komplicerad brottslighet (ADB-området, skatteområdet, miljöskyddets område, arbetarskyddets område) skapar emellertid utrymme för en ny typ av tjänster. Det är angeläget att personal med kvalificerade arbetsledande uppgifter när det gäller utredningen av brott av t. ex. nyss nämnda typer

har polisiär utbildning. Det kan emellertid inte vara nödvändigt att all personal har sådan utbildning. Enligt JK:s mening talar hänsyn till både kostnader och effektivitet för en ökad direktrekrytering. Den undersökning inom åklagarväsendet, enligt vilken "avtal med en välenommerad revisionsbyrå" ger större effektivitetsvinster än om fast arvodesanställd revisorspersonal anlitas, är visserligen inte närmare känd för JK, som dock vill ifrågasätta dess representativitet för sådana sammanhang som det här diskuteras. Vad som är mest intressant är enligt JK att jämföra kostnaderna — och effektiviteten — mellan en lösning där polispersonal utbildas för revisorsuppgifter (eller motsvarande) och en lösning där uppgifterna i stället anförtros direktrekryterad personal inom polisväsendet eller externt anlitad personal. Jämförelsen blir särskilt intressant om man också tar hänsyn till hur lång tid den utbildade polismannen nyttiggör sina specialkunskaper inom området i fråga. Med hänsyn till de utbildningsaspekter — främst beträffande behovet av specialkurser — som är knutna till frågan om direktrekrytering bör denna fråga uppmärksammas inom ramen för den förordade översynen av polisutbildningen, avslutar JK.

Även RÅ vill ifrågasätta om inte en viss direktrekrytering av t. ex. ekonomer och jurister till tjänster som utredningsmän av ekonomisk brottslighet skulle kunna övervägas. Innan de tas självständigt i anspråk för sådana tjänsteuppgifter skulle erfordras en viss polisutbildning som är avpassad för den speciella utredningsverksamhet inom vilken de skall arbeta. Det bör emellertid enligt RÅ vara en framkomlig väg för att förhållandevis snabbt kunna öka antalet utredningsmän som besitter de särskilda kunskaper som ofta erfordras i fråga om denna art av brottsutredningar.

Värdet av direkt rekrytering av ekonomiskt utbildad personal till enheter som har till uppgift att bekämpa den ekonomiska brottsligheten är enligt överåklagaren i Göteborg troligen mycket begränsat. En sådan rekrytering kan i viss mån få negativa konsekvenser för rekrytering av polisiär utredningspersonal. Man bör i stället inrikta sig på att ge lämpliga polismän erforderlig specialutbildning, anser överåklagaren. När det gäller invecklade frågor av ekonomiskt eller annat slag är det lämpligast att anlita de utomstående specialister som är bäst skickade för den aktuella uppgiften. Flertalet mål där utredningen ställer krav på medverkan av ekonomiskt utbildad personal har anknytning till skattebrott. Revisorer från riksskatteverket eller länsstyrelsens skatteavdelning är då naturligt kopplade till målet. I övriga mål kan problemet relativt smidigt lösas från fall till fall.

RPS anser att behovet av särskild expertis för vissa uppgifter som utredningen har föreslagit bör bedömas med hänsyn till omständigheterna i det enskilda fallet. Expertis kan anlitas genom att avtal träffas om uppdrag mot arvode. RPS anser det lämpligare att i utredningsverksamheten anlita utomstående expertis än att direkt rekrytera sådan till exempelvis de ekonomiska rotlarna.

RRV är i princip positivt till direktrekrytering av ekonomiskt och juridiskt utbildad personal till de enheter som handlägger utredningar rörande ekonomisk brottslighet men betonar att en sådan rekrytering självfallet endast är en del i ansträngningarna att förebygga och bekämpa den ekonomiska brottsligheten.

Länsstyrelsen i Blekinge län, som tillstyrker utredningens förslag i

fråga om direktrekrytering, föreslår att lämpliga och intresserade polismän med uppgift att utreda skatte- och andra ekonomiska brott får möjlighet att helt eller delvis genomgå den utbildning som erbjuds tjänstemän inom länsstyrelsens skatteavdelningar.

Länsstyrelsen i Värmlands län tar upp frågan mot bakgrund av de grundläggande rekryteringsvillkoren. Problemet är enligt länsstyrelsen att en blivande polisman måste uppfylla de krav bl. a. på lämplig kropps-konstitution som uppställs för en polisman i ordningstjänst. Kraven gäller även om polismannen snabbt får sin tjänstgöring förlagd exempelvis till en teknisk rotel eller får arbeta med kvalificerade gäldenärsutredningar. Hittills synes nuvarande rekryteringssätt ha fungerat utan egentliga men. Länsstyrelsen anser emellertid att man måste ställa frågan om det med nuvarande rekryteringssätt blir möjligt även i fortsättningen att trygga tillgången till de högt kvalificerade specialister på olika områden, som polisen måste ha tillgång till för att på ett snabbt och effektivt sätt bekämpa en alltmer välutrustad och välorganiserad brottslighet — exempelvis den organiserade och ekonomiska brottsligheten. Såvitt länsstyrelsen har sig bekant förekommer direktrekrytering av vissa specialister bl. a. inom polisen i USA. Länsstyrelsen anser att detta frågekomplex är mycket viktigt och föreslår att polisberedningen får i uppdrag att närmare studera detta.

Länsstyrelsen i Östergötlands län uttalar sig till förmån för anlitande av externa experter. Även om den personal som nu handlägger kvalificerade brottsutredningar besitter utomordentliga kunskaper inom sina speciella områden tenderar brottsutvecklingen — särskilt vad avser den organiserade och ekonomiska brottsligheten — att bli mer svåröverskådlig och svår att utreda. Det är därvid ur effektivitetssynpunkt bättre att utnyttja samhällets samlade resurser även om detta innebär att externa specialister måste kontrakteras. Länsstyrelsen finner det således angeläget att möjligheter finns att vid behov ta i anspråk externa specialister som biträder vid kvalificerad utredningsverksamhet utan att de direkt ingår i den lokala polisorganisationen.

De polisstyrelser som ställer sig negativa eller skeptiska till direktrekrytering anser som regel att man i stället bör anlita utomstående expertis eller satsa på en utbyggd utbildning av de polismän som sysslar med sådana utredningar där experthjälp ifrågasätts. *Polisstyrelsen i Göteborg* anser att de eventuella förtjänsterna av direktrekrytering av personal för vissa funktioner bör närmare övervägas innan slutlig ställning tas till förslaget. Det nuvarande systemet med anlitande av konsulter inom vissa områden synes i vart fall f. n. väl motsvara kraven på kvalitet och flexibilitet beträffande utnyttjandet av ifrågavarande tjänster, framhåller polisstyrelsen.

Flera polisstyrelser betonar att den hittillsvarande utvecklingen då det gäller att utnyttja administrativ personal för utredningsarbete bör fortsätta.

Svenska polisförbundet avvisar utredningens förslag att anställa personal utan polisutbildning för att som experter medverka vid de enheter som handlägger utredningar av vissa slag. I de fall särskild expertis erfordras bör avtal träffas om uppdrag mot arvode.

12 Polisutbildningen

Utredningens allmänna synpunkter på den framtida polisutbildningen och principförslaget till en ny sammanhållen utbildningsgång har tillstyrkts eller lämnats utan erinran av det stora flertalet remissinstanser. *Polisstyrelserna i Eskilstuna, Landskrona, Linköping, Nyköping och Visby* avstyrker eller ställer sig tveksamma till förslaget. Andra remissinstanser som i och för sig är positiva till ändringsförslagen har invändningar mot olika detaljer i utredningens förslag.

Framför allt understryks att en stor grupp polismän kan komma i kläm mellan den gamla och den nya utbildningsordningen. En kompletterande utbildning bör därför anordnas.

Bl. a. ett stort antal polisstyrelser anser att altemneringstjänstgöringen inte bör avkortas.

Från polislärrarhåll och från flera polisstyrelser framhålls att en ändrad inriktning av grundkursen inte får innebära att undervisningen i svenska och engelska minskas.

Åtskilliga röster höjs även för att den föreslagna praktiktjänstgöringen vid andra samhällsorgan senareläggs. En del framhåller därvid att det är viktigt att andra samhällsorgan söker öka sina insikter i det polisiära arbetets villkor genom motsvarande praktiktjänstgöring hos polisen.

Framst en del av polisstyrelserna anser att påbyggnadskursen, grundkurs II, inte bör följa omedelbart efter altemneringstjänstgöringen.

Några remissinstanser, bl. a. *statsjästemannaförbundet*, erinrar om behovet av utbildning även för administrativ personal och för polisstyrelsernas förtroendevalda ledamöter.

JK, som delar uppfattningen att en översyn av polisutbildningen är nödvändig, ställer frågan huruvida utbildningssystemet skall byggas upp så att varje polisman kan utnyttjas var som helst i organisationen. Om detta är målsättningen kan man också leva upp till de ambitioner som ligger bakom utredningens förslag när det gäller flexibiliteten i den lokala organisationen. Men en sådan lösning är dyrbar och *JK* ifrågasätter om den över huvud taget är möjlig. Alla polismän kan inte utbildas till både duktiga trafikövervakare och utredare av komplicerad ekonomisk brottslighet. Varje avkall på utbildningskraven kommer emellertid att innebära en låsning av resurserna. Här föreligger alltså ett växelspel. Organisationsfrågor och utbildningsfrågor hänger ihop. Enligt *JK:s* mening är sambandet mer intimt än som framgår av betänkandet. Han anser att man bör begagna tillfället att låta översynen spänna över något vidare fält än utredningen måhända tänkt sig. Enligt *JK* måste en viss ökad specialisering inom polismänsområdet eftersträvas. Ett av de områden som han anser att man särskilt bör uppmärksamma när man granskar polisutbildningen är trafikövervakningen. Enligt *JK:s* uppfattning behövs starkt ökade insatser på detta område. Organisatoriska reformer av det slag utredningen förordar kan inte få mer än en marginell betydelse. Vad som behövs är helt enkelt mer personal, mer bilar, mer kontrollinstrument. För att få utrymme för detta måste — på grund av bl. a. konkurrensen från andra områden där lika starka krav på ökade insatser föreligger — övervakningen på något sätt göras billigare. Det är enligt *JK:s* mening värt att överväga om man inte här kan göra väsentliga besparingar just på utbildningssidan.

UHÄ, som bifogar yttranden från universitetet i Stockholm, konstaterar

rar inledningsvis att regeringen den 28 juni 1979 gett RPS i uppdrag att i samråd med UHÄ undersöka förutsättningarna för en samordning och samverkan mellan polishögskolan och den allmänna högskoleorganisationen med de utgångspunkter som anges i polisutredningens betänkande. — Utredningen har själv med utgångspunkt i riksdagens tidigare ställningstaganden beträffande huvudmannaskapet för polisutbildningen utgått från att detta även i fortsättningen skall ligga hos RPS. Huvudmotivet för att man inte närmare övervägt att inlemma polisutbildningen i högskolan synes UHÄ vara att utbildningen är direkt kopplad till anställning inom polisen. UHÄ begränsar sig — i likhet med utredningen — till att behandla vissa frågor som gäller en samverkan mellan numera polishögskolan och högskoleorganisationen inom utbildningsdepartementets område. — I yttrandet från universitetet i Stockholm pekas på de praktiska svårigheter som uppstår om man i kortare moment av universitetets utbildning skall ta emot de stora elevgrupperna från polishögskolan. Juridiska linjenämnden förordar i stället en personal-samverkan, där universitetets lärare medverkar i utbildningen vid polishögskolan. UHÄ delar den bedömning som gjorts vid universitetet. Övervägande olägenheter synes förenade med att förlägga här aktuella kortare grundläggande inslag av juridisk, samhällsvetenskaplig och beteendevetenskaplig utbildning i den inledande delen av polisutbildningen — grundkurs I — till universitetet. Man riskerar bl. a. att den för polisutbildningen eftersträfvade samordningen och integreringen mellan teori och praktiska övningar går förlorad. Vinsterna från kontakt- och miljöerfarenhetssynpunkt för polishögskolans elever torde knappast uppväga de praktiska problem för universitetet som skulle uppstå. UHÄ förordar därför en lösning som innebär att lärare från universitetet i Stockholm medverkar i planläggningen och genomförandet av utbildningen i de ämnesinriktade kurserna inom grundkurs I vid polishögskolan. Polisutbildningen kan genom en sådan medverkan av lärare från högskoleorganisationen få impulser som kan bidra till en fortlöpande utveckling av utbildningen. I den mån så bedöms önskvärt bör en sådan ordning kunna byggas på föreskrifter som möjliggör att tjänstgöring vid polishögskolan kan inräknas i tjänstgöringsskyldigheten för lärare inom vissa angivna områden vid universitetet. — Grundkurs II bör enligt utredningens uppfattning ges en mer traditionellt högskolemässig prägel. UHÄ delar utredningens uppfattning om värdet av sådana moment i polisutbildningens avslutningsskede. Polishögskolan och universitetet i Stockholm bör tillsammans kunna utveckla kurser med denna inriktning, som kan ingå i utbildningen vid båda läroanstalterna. — UHÄ ser betydande principiella och praktiska svårigheter att åstadkomma någon mer långtgående samordning av antagningsförfarandet vid polishögskolan och högskolan i övrigt med hänsyn till de speciella krav som måste gälla vid antagningen till polisutbildningen och därmed till polisyrket. Man bör dock kunna överväga att i högskolans informationsbroschyrer ta in uppgifter om polisutbildningen. — UHÄ föreslår slutligen att den fortsatta utvecklingen av samverkan mellan polishögskolan och universitetet i Stockholm enligt de allmänna riktlinjer som här förordas anföretros åt en arbetsgrupp med företrädare för båda läroanstalterna.

Länsstyrelsen i Norrbottens län förordar en genomgripande decentralisering. Som ett led i strävandena att motverka alla misstankar om korporativa verkningar av den grundläggande polisutbildningen bör

denna förläggas till lämpliga högskolor inom den nuvarande universitetsorganisationen samt ledas och utformas av UHÅ i samråd med RPS för att tillgodose de rent polisiära behoven i utbildningen. Däremot kan liksom f. n. den utbildning som krävs för tjänst inom polisinspektörs- resp. kriminalinspektörsskiktet ävensom inom kommissariegraden och som polischefsaspirant förläggas till riksplanet. Detsamma gäller viss specialutbildning som inte kan tillgodoses på annat håll.

SIV beklagar att utredningen inte utrett vilka för- och nackdelar ett förändrat huvudmannaskap för polisutbildningen skulle kunna innebära. Grundutbildningen vid universitet och högskolor borde enligt verkets mening vara de reguljära utbildningsmyndigheternas eget odelade ansvar. Det kan t. o. m. ifrågasättas om inte rekryteringen borde ske bland sådana studenter som genomgått beteende- och samhällsvetenskapliga kurser, oavsett om de följt dem i avsikt att bli polismän eller inte. De starka argument som krävs för att anställningsmyndigheten själv har ansvaret för en yrkesutbildning av det här slaget har inte redovisats. — SIV finner det glädjande att ökad tonvikt läggs på studier i sociologi, kriminologi, kriminalvård, psykiatri, ungdomsledning och samhällskunskap. I sammanhanget vill SIV påtala nödvändigheten av att invandrar- och minoritetsfrågorna integreras i samtliga dessa ämnen och i utbildningen i övrigt. Särskilt angeläget är det att den enskilde polismanen är förtrogen med att stora grupper i samhället har en kulturbakgrund som i vissa avseenden skiljer sig från vår. Den invandrankunskap som hittills meddelats i utbildningen bör inte bara behållas utan t. o. m. ges ökat utrymme genom att invandrar- och minoritetsfrågorna integreras i de olika ämnena. Dessutom bör invandrare själva i större utsträckning än f. n. delta i de olika momenten av utbildningen. SIV är berett att hjälpa polisskolan att få fram lämpliga gästföreläsare och att förmedla kontakter med invandrarrepresentanter som kan medverka. I takt med att en sådan ändring av utbildningen genomförs kan SIV reducera och helt upphöra med sin direkta medverkan i polisens grundutbildning och i stället huvudsakligen delta i de funktions-/befattningsinriktade specialkurserna.

Även *socialstyrelsen* understryker vikten av att polisen får utbildning i invandrankunskap. Denna utbildning torde kunna erhållas från universitetens socialantropologiska institutioner.

Den svenska polisutbildningen anses stå på en hög nivå även vid internationella jämförelser, framhåller *länsstyrelsen i Värmlands län*. Den nyligen genomförda förändringen av polisskolan till polishögskola bör garantera en fortsatt hög klass på den svenska polisutbildningen. Härför krävs bl. a. gott elevmaterial och skickliga lärare. Vad angår elevmaterialet har en summarisk översikt över genomsnittsbetyget för sökande från Värmlands län som antagits till polisskolan under 1978 och som redovisat avgångsbetyg från gymnasieskolan visat ett genomsnittsbetyg på näppert 2,9 med 3,8 som högsta och 2,3 som lägsta medelbetyg. Länsstyrelsen är självfallet medveten om att ett högt betyg från gymnasieskolan inte är någon garanti för att en person blir en bra polisman men har dock med viss oro noterat detta relativt låga genomsnittsbetyg, som endast undantagsvis torde räcka för inträde till annan högre utbildning. Polisens verksamhet är en så viktig samhällsfunktion att bästa möjliga rekrytering måste eftersträvas. Länsstyrelsen anser att även denna fråga bör uppmärksammas av polisberedningen.

Polisstyrelsen i Storuman anser att större krav måste ställas på den personliga lämpligheten för polisyrket bl. a. vad avser den psykiska mognaden. Detta ställer enligt polisstyrelsen krav på ökad utbildning i yrkesetik.

Några polisstyrelser framhåller att polisens repressiva roll inte får undanskymmas i undervisningen till förmån för servicefunktionen. Från dessa utgångspunkter anser man det tveksamt om ökade studier i sociologi och liknande ämnen bidrar till bättre utbildningsresultat vad avser polisiärt yrkeskunnande. *Polisstyrelsen i Borlänge* ställer sig avvisande till tanken att decentralisera utbildningen. Den centraliserade utbildningen möjliggör ett fruktbart återkopplingssystem, där lärare i diskussioner med elever på olika nivåer kan suga upp erfarenheter från fältet och därigenom utgöra en bank för samlad polisiär erfarenhet. Med de föreslagna lösningarna slås i stor utsträckning denna ordning sönder. Det kan inte ge samma feed-back-effekt att diskutera och tillgodogöra sig erfarenheter från fältet med polismän som just avslutat ett och ett halvt års altemneringstjänst.

Till de remissinstanser som anser att altemneringstjänstgöringen inte bör avkortas hör, förutom ett betydande antal polisstyrelser, *SACO/SR, Svenska polisförbundet* och *Föreningen Sveriges polischer*. Även *länsstyrelsen i Malmöhus län* avstyrker bestämt att altemneringstjänstgöringen avkortas så kraftigt som utredningen har föreslagit. *Polisstyrelsen i Göteborg*, som är av samma mening, anmärker att den inblick i kriminalpolisarbetet som de unga polismännen får genom altemneringstjänstgöringen i många fall är deras enda reella kontakt med utredningstjänst under lång tid därefter.

RPS framhåller att det kan råda delade meningar om tiden för tjänstgöring vid ordnings- och kriminalavdelning och att frågan om tidsfördelningen noggrant bör undersökas under det fortsatta beredningsarbetet. Särskilt bör avseende fästas vid att tjänstgöringen vid kriminalavdelningen blir så lång att tillfredsställande kunskaper om utredningsverksamheten hinner inhämtas.

Strävan att nå en allroundutbildning inom en i stort oförändrad tidsram får enligt *RÅ:s* mening aldrig drivas dithän, att det menligt återverkar på polismannens förmåga att fullgöra den arbetsuppgift som ålagts honom. Det synes mot bakgrund härav vara betänkligt om — såsom utredningen förordat — en väsentligen nedbantad altemneringstjänstgöring skulle drabba den praktiska utbildningstiden vid kriminalavdelning. Det har ansetts vara betydelsefullt att den altemneringstjänstgörande polismannen till en början blir förhållandevis väl förtrogen med kriminalpolistjänst och därefter vid tjänstgöring på ordningsavdelning är bättre underkunnig om de krav och önskemål man har från utredningssidan vad gällt sådan ordningspolistjänst som har samband med brottsutredande verksamhet.

Förslaget om praktiktjänstgöring vid andra samhällsorgan har mottagits positivt av flertalet remissinstanser. Hit hör bl. a. *RPS, socialstyrelsen, SIV, Svenska kommunförbundet, LO, SACO/SR, Svenska polisförbundet* samt åtskilliga kommuner.

Länsstyrelsen i Stockholms län understryker att praktiken måste innebära att aspiranterna får verkliga arbetsuppgifter vid en eller högst ett par enheter på resp. myndighet. Det får inte bli fråga om någon form av studiebesök vid en mängd olika enheter. Minimitiden om en månad är

därför alltför kort, anser länsstyrelsen.

Bland polisstyrelserna ser man i allmänhet positivt på den föreslagna praktiktjänstgöringen. En vanlig uppfattning är dock att tjänstgöringen bör komma senare. Flera polisstyrelser understryker intresset av ömsesidigt praktikutbyte.

Både *Föreningen Sveriges länspolischefer* och *Föreningen Sveriges polischefer* är positivt inställda till praktiktjänstgöring men förordar att polismannen dessförinnan har vunnit några års erfarenhet som polisman och funnit sin yrkesidentitet.

RPS anser i likhet med flera polisstyrelser att man bör genomföra en försöksverksamhet med praktiktjänstgöring innan den nya utbildningsgången införs.

Enligt *Föreningen Sveriges åklagare* skulle det vara värdefullt om polismän, som stadigvarande sysslar med utredningsarbete, kan beredas tillfälle att någon kortare tid följa arbetet vid en åklagarmyndighet. En sådan tjänstgöring skulle ge värdefulla inblickar i åklagarnas och domstolarnas bevisvärdering samt ge synpunkter på vad som är av vikt att utreda i olika typer av mål. *SIV* nämner de kommunala invandrarbyråerna, som nu finns i ett hundratal kommuner, som lämpliga praktikställen.

Polisstyrelsen i Norrtälje hör till de polisstyrelser som anser att nackdelarna överväger hos förslaget att förlägga grundkurs II omedelbart efter alterneringstjänstgöringen. Det är enligt polisstyrelsen tveklöst så att en teoretisk utbildning som upprepas efter en längre praktisk yrkesverksamhet ger den bästa behållningen.

Även *länsstyrelsen i Södermanlands län* tror att grundkurs II tillgodoses bättre om eleverna under ytterligare något eller några år får fördjupa de praktiska färdigheterna.

Utredningens principuppfattning att funktionsinriktade specialkurser i största möjliga omfattning skall anordnas på regional och lokal nivå överensstämmer enligt *RPS* helt med den utveckling som pågått vid styrelsen under en följd av år. Möjligheterna att regionalt/lokalt organisera och genomföra utbildning är dock begränsade. Vid avgörandet om utbildning skall ske centralt eller regionalt/lokalt är det nödvändigt att kostnadsfrågorna, tillgången på lärare och materiel samt behovet av enhetlighet i verksamheten blir beaktade. Behovet av enhetlighet gör sig gällande beträffande kvaliteten i undervisningen i frågor som har betydelse för rättssäkerheten i samhället och där kännedom om praxis hos domstolar och myndigheter är nödvändig. En enhetlig utbildning behövs även med hänsyn till den medverkan från olika polisdistrikt som förekommer vid polisförstärkningar. Ytterligare decentralisering av utbildningsverksamheten kommer att ställa ökade krav på styrelsen att utforma olika kurspaket. Ett behov av särskilda befattningshavare med regionalt ansvar för utbildningsfrågor kan även komma att föreligga. Dessa frågor bör undersökas av polisberedningen.

Svenska polisförbundet anför liknande synpunkter.

Länsstyrelsen i Stockholms län ifrågasätter om det är realistiskt att anordna regionala och lokala specialkurser i den utsträckning utredningen åsyftar.

RPS påpekar vidare att utredningen endast kortfattat har berört den reguljära vidareutbildningen. Denna bör enligt *RPS* helt inriktas på polisorganisationens kvalificerade befattningar, dvs.

tjänster inom basorganisationen. RPS tillstyrker förslaget att reguljär vidareutbildning ges i form av en särskild kurs. Tjänsteman som innehar fast tjänst i basorganisationen bör ha denna specialutbildning. Om utbildningen skall genomgåas före eller efter tjänsteutnämningen bör bli föremål för särskilda överväganden.

Även *Svenska polisförbundet* ansluter sig till utredningens förslag i denna del.

Utredningens uttalanden i fråga om polis chefs utbildning en har föranlett få kommentarer.

Enligt *JK* bör övervägas om inte kravet på praktik vid åklagarmyndighet skall utsträckas till att avse längre tid än tre månader, detta för att underlätta samarbetet mellan polis och åklagare. Även *polisstyrelsen i Malmö* förordar en väsentligt längre tjänstgöring hos åklagare eftersom polis chefs personalen alltmer har kommit att fjärmars från sin roll som förundersökningsledare. RPS anser att en utökning av praktiktiden i polisdistrikten är viktig och bör övervägas av polisberedningen. En sådan utökning bör dock inte gå ut över tjänstgöringen vid länsstyrelse, åklagarmyndighet eller tingsrätt. Liknande synpunkter på behovet av praktiskt polisarbete anförs av flera polisstyrelser samt av *Svenska polisförbundet*, som anser att polis chefs utbildningen har fått ett alltför begränsat utrymme i betänkandet. Behovet av vidgade praktiska kunskaper om polisarbetet skulle minska om flera chefer rekryterades från den övriga polis karriären, framhåller förbundet. *Polisstyrelsen i Örnsköldsvik* vill avkorta tiden vid tingsrätt till förmån för myndigheter med större anknytning till polisväsendet, t. ex. invandrarverket.

Föreningens Sveriges polischefer anser att den nuvarande polis chefs utbildningen är i stort väl avvägd. En eventuell utökning av den praktiska polisutbildningen får inte ske på bekostnad av tjänstgöringen vid länsstyrelse, åklagarmyndighet och domstol. Det är enligt föreningen väsentligt att blivande polischefer har den praktiska kännedom om dessa myndigheters verksamhet som endast egen erfarenhet kan ge.

13 Polisverksamheten vid mycket allvarliga händelser

Utredningens uttalanden i detta avsnitt har över lag fått ett positivt mottagande. Endast enstaka remissinstanser redovisar på en del punkter en avvikande uppfattning.

Flera remissinstanser, bl. a. *ÖB, länsstyrelserna i Gävleborgs och Älvsborgs län, polisstyrelsen i Stockholm, Svenska polisförbundet* och *Föreningen Sveriges läns polischefer*, tar särskilt upp frågan huruvida bestämmelsen i 11 kap. 6 § regeringsformen bör kompletteras med närmare bestämmelser om i vilka situationer regeringen skall ta över ansvaret för polisverksamheten i extraordinära situationer. De ansluter sig därvid till utredningens bedömning. Enligt polisstyrelsen i Stockholm talar således erfarenheterna från de allvarliga händelser som inträffat i Stockholm för att nuvarande ordning är tillfyllest. En polisstyrelse anser dock att sådana bestämmelser behövs.

RPS framhåller att styrelsen i dag endast får lämna regionala och lokala myndigheter allmänna råd om hur polisverksamheten bör organiseras när särskilt allvarliga händelser har inträffat. Enligt RPS är det nödvändigt att RPS får rätt att meddela föreskrifter på detta område.

Vad utredningen har anfört om de regionala insatserna vid allvarliga händelser har inte föranlett någon erinran. Från flera håll understryks att utredningens val av regional lösning, polischefsalternativet, är till fördel från de synpunkter som här är aktuella.

SACO/SR pekar för sin del på de fördelar regionpolisstyrelsealternativet skulle få i detta sammanhang.

Enligt RPS saknas f. n. en tillfredsställande beredskap mot olika slags terroraktioner. Den i Stockholms polisdistrikt inrättade piketen fyller inte de krav som måste ställas på en insatsstyrka vid en terroraktion. RPS anser att denna fråga är så brådskande och väsentlig att den måste lösas i särskild ordning. Även flera polisstyrelser betonar behovet av handlingsberedskap inför händelser av detta slag. *Polisstyrelsen i Danderyd* understryker att det behövs sorgfälligt utarbetade planer, klara ledningslinjer samt för ändamålet välutbildad personal. Flera polisstyrelser föreslår att en eller flera särskilda polisstyrkor inrättas i de större polisdistrikten för att snabbt kunna sättas in vid allvarliga händelser överallt i landet. Andra polisstyrelser, bl. a. *polisstyrelsen i Helsingborg*, anser att det i de flesta distrikt bör finnas personal med en grundläggande utbildning i hur man skall agera vid allvarliga händelser. Enligt *Svenska polisförbundet* bör den särskilda utbildning som anordnas för polismännen i piketgrupperna i Stockholm även ges till polismän i andra distrikt, i första hand den personal som fullgör pikettjänst i Göteborg och Malmö polisdistrikt.

SACO/SR anser det tveksamt om det i alla tänkbara situationer är rimligt att kräva riskfyllda insatser av den ordinära polisen, som endast i ytterst begränsad omfattning erhållit träning för dylika fall och dessutom ej förfogar över utrustning av erforderligt slag. I många andra länder finns polisiära specialstyrkor, som är avsedda att sättas in vid mycket allvarliga händelser. Även i Norge finns en särskilt organiserad och tränad polisiär enhet som kan sättas in varhelst i landet där det är nödvändigt. Denna s. k. beredskapstropp omfattar 45 polismän och är stationerad i Oslo polisdistrikt. Styrkan kan rekvireras av lokal polischef, men beslut om användandet av beredskapstroppen meddelas av justitiedepartementet. Den norska modellen skulle enligt SACO/SR kunna tjäna som förebild för en lösning även i vårt land. Det är angeläget att denna viktiga fråga snarast löses. Den torde heller inte kräva en direkt koppling till andra spörsmål i utredningen, framhåller SACO/SR.

Flera remissinstanser tar upp frågan om dokumentation och utvärdering av sådana allvarliga händelser som kräver extraordinära polisinsatser och framhåller värdet härav i planerings- och utbildningsarbetet.

14 Den rättsliga regleringen av polisverksamheten

Utredningens förslag om en särskild polislag har hälsats med stor tillfredsställelse. En polisstyrelse anser dock svårigheterna att utforma en sådan lag så stora att den anser det mera realistiskt att komplettera redan befintligt lagstöd.

Även polisutredningens överväganden om vad polislagen bör innehålla och dess uttalanden om polisens uppgifter och befogenheter har med enstaka undantag vunnit anslutning bland remissinstanserna.

Många framhåller att utredningens genomgång utgör en värdefull och uttömmande redovisning av polisens rättsliga problem.

RRV förordar att man något mera preciserar polisens uppgifter och påpekar att t. ex. polisens trafikövervakning inte ens omnämns i den gällande polisinstruktionen. Vidare bör särskilt anges samarbete med såväl åklagarmyndigheter som sociala myndigheter. Den föreslagna regleringen synes innebära en utökad rätt för polisen att ingripa i olika situationer. En utvidgning av polisens befogenheter bör enligt RRV föregås av en ingående utredning och en brett upplagd diskussion.

Utredningens förslag att polisens befogenheter utformas positivt, dvs. att polisen får använda försvarliga medel, hälsas allmänt med tillfredsställelse. *Svenska polisförbundet*, som under många år efterlyst en generaldebatt om rättsvården och polisens roll i den, anser att en sådan debatt kan medföra preciseringar av polisrollen och vara en grundval för en naturlig, rättslig reglering av verksamheten. I Sverige såväl som utomlands har emellertid polisens befogenheter utformats som rättigheter för polisen. Förbundet vill hellre ha polisens befogenheter uttryckta som skyldigheter som samhället ålägger polisen.

Åtskilliga remissinstanser anser att polisens befogenheter att bruka våld bör uttryckas direkt i polislagen och ej indirekt genom bestämmelserna i 24 kap. brottsbalken.

Många remissinstanser ifrågasätter om det inte behövs någon form av generalklausul för att täcka alla situationer där ett polisingripande krävs. SACO/SR ser det knappast som möjligt eller lämpligt att ersätta begreppet "upprätthållande av allmän ordning och säkerhet" med en detaljreglering av polisens uppgifter. En ny generalklausul måste enligt SACO/SR få återopas som självständigt stöd för ingrepp i de medborgerliga fri- och rättigheterna. *Polisstyrelsen i Falun* säger sig ej kunna förstå varför inte våld skulle få användas för att genomföra en delgivning. Polisstyrelsen anser vidare att praxis i fråga om exekutiv tvång bör kodifieras i lag. Polisstyrelsen vill även gå längre då det gäller befogenheterna att utföra s. k. polisiering samt identifiering.

En del polisstyrelser påtalar att samarbete och underrättelseskyldighet till annan myndighet bör motsvaras av en liknande skyldighet från den andra myndigheten.

Några polisstyrelser samt *Svenska polisförbundet* tar upp avgränsningen av polisens uppgifter i förhållande till bevakningsföretagen och anser att principerna härom bör tas in i polislagen. Polisförbundet tillägger att även gränsen gentemot tullväsendet bör uppmärksammas på motsvarande sätt. *Polisstyrelsen i Tierp* nämner vidare avgränsningen i fråga om räddningstjänst, socialvård och sjukvård. Även en avgränsning gentemot det militära försvaret bör ifrågasättas, menar polisstyrelsen.

Flera polisstyrelser anser att den befallningsrätt, som i praxis anses tillkomma polisen, bör uppmärksammas vid lagstiftningsarbetet.

Från flera håll framhålls att polislagen inte får innebära att man fjärmar sig från rättegångsbalkens regler om tvångsmedel.

Polisstyrelsen i Kalmar menar att polisuniformen måste skyddas genom en bestämmelse i polislagen.

Polisstyrelsen i Uddevalla anser att begreppet "allmän ordning och säkerhet" bör ersättas med en klarare definition av polisens uppgifter. Den av utredningen föreslagna paragrafen är för vid. Enligt polisstyrelsen skulle man härigenom få en uppgiftsbeskrivning som helt saknar

avgränsning. Bokstavligen är det en instruktion för ett totalt maktutövande samhällsorgan i en polisstat, hävdar polisstyrelsen.

Länsstyrelsen i Stockholms län framhåller att polisstyrelsens resp. polischefens befogenheter bör regleras formellt i polislagen och påpekar att polisens tvångsbefogenheter inte gärna kan vara styrelseuppgifter utan måste ankomma på polischefen och polispersonalen.

15 Genomförandet

Utredningens överväganden i fråga om genomförandet av de olika förslagen har inte föranlett någon egentlig erinran. En del remissinstanser understryker att reformerna bör genomföras så snart som möjligt medan andra förordar ett genomförande i lugn takt. Behovet av en särskild polisberedning bestrids av en remissinstans.

Några remissinstanser uttalar sig till förmån för försöksverksamhet som ett inslag i genomförandet.

Svenska polisförbundet tillstyrker ett successivt genomförande av vissa förslag, exempelvis tjänstetillsättning och utbildning.

16 Rationaliseringsvinster och kostnader

En del remissinstanser bestrider att förslagen innebär några rationaliseringsvinster. Andra betvivlar att förslagen kan genomföras utan ytterligare personella och ekonomiska resurser. Bl. a. framhålls de fördyringar som ett allmänt införande av medborgarvittnen skulle medföra. Bland besparingar framhålls bl. a. delegationen av tjänstetillsättningar.

Åtskilliga remissinstanser, bl. a. *RRV*, anser det svårt att bedöma kostnadsfrågan och tvivlar på att detta kan göras på befintligt underlag och innan polisberedningen redovisat sitt arbete. *RRV* betonar att de ekonomiska konsekvenserna blir en viktig punkt i direktiven för polisberedningen och de förestående organisationsundersökningarna.

Innehåll

	Sid.
Propositionen	1
Propositionens huvudsakliga innehåll	1
Förslag till lag om medborgarvittnen	3
Utdrag ur protokollet vid regeringssammanträde 1980-08-21 ...	5
1 Inledning	5
2 Föredragandens överväganden	6
2.1 Allmänna utgångspunkter	6
2.1.1 Bakgrund	6
2.1.2 Utvecklingstendenser	9
2.2 Polisens uppgifter	14
2.3 Polisens verksamhetsgränar	22
2.3.1 Den brottsförebyggande verksamheten	23
2.3.2 Övervakningsverksamheten	25
2.3.3 Utredningsverksamheten	29
2.3.4 Serviceverksamheten	34
2.4 Åtgärder för att avlasta polisen vissa uppgifter m.m. ...	39
2.5 Prioriteringen inom polisverksamheten	44
2.6 Den lokala polisorganisationen	53
2.6.1 Polisdistriktsindelningen	53
2.6.2 Polisstyrelsernas verksamhet	55
2.6.2.1 Allmänna utgångspunkter	55
2.6.2.2 Polisstyrelsernas behörighet m.m.	57
2.6.2.3 Val av ledamöter i polisstyrelserna m.m.	63
2.6.2.4 Samråd med kommunala organ	67
2.6.2.5 Polismyndighetsbegreppet	68
2.6.3 Resursfördelningen	69
2.6.4 Medborgarvittnen	71
2.7 Den regionala polisorganisationen	76
2.7.1 Länsstyrelsens och länspolischefens uppgifter ..	76
2.7.2 Medborgarinflytandet på regional nivå	100
2.7.3 Samverkan över länsgränserna	103
2.8 Decentralisering av vissa uppgifter	103
2.9 Andra lokala och regionala organisationsfrågor	108
2.9.1 Analys och planering	108
2.9.2 Enheter för brottsförebyggande verksamhet	109
2.9.3 Trafikenheter med utredningsverksamhet	109
2.9.4 Insatserna mot den organiserade och den ekono-	
miska brottsligheten	110
2.9.5 Lönekassorna	111
2.9.6 Regional samordnare vid vissa länsstyrelser	112
2.10 Rikspolisstyrelsen	112
2.11 Rekryteringen till polisyrket	114
2.11.1 Rekryteringsverksamhetens organisation	114
2.11.2 Anställningskraven för polisyrket	117
2.11.3 Polischefsbanan	121
2.11.4 Direktrekrytering	122
2.12 Polisutbildningen	124

2.13 Polisverksamheten vid mycket allvarliga händelser	129
2.14 Den rättsliga regleringen av polisverksamheten	132
2.15 Genomförandet	134
2.16 Rationaliseringsvinster och kostnader	135
3 Upprättat lagförslag	135
4 Specialmotivering till förslaget till lag om medborgarvittnen	136
5 Hemställan	140
6 Beslut	140
<i>Bilaga 1</i> Sammanfattning av 1975 års polisutrednings be- tänkande (SOU 1979:6) Polisen	140
<i>Bilaga 2</i> Sammanställning av remissyttranden över 1975 års polisutrednings betänkande (SOU 1979:6) Po- lisen	164