SOU 1979:6

polisen

betänkande av 1975 års polisutredning

126
23

Statens offentliga utredningar
1979:6
Justitiedepartementet

Polisen

Betänkande av 1975 års polisutredning
Stockholm 1979

Omslag Carl Axel Virin
Jernström Offsettryck AB

ISBN 91-38-04674-1
ISSN 0375-250X
LiberTryck, Stockholm 1979

Till Statsrådet och chefen för justitiedepartementet

Den 26 juni 1975 bemyndigade regeringen chefen för justitiedepartementet att tillkalla högst sju sakkunniga med uppdrag att utreda frågor om polisens uppgifter, utbildning och organisation m.m.

Med stöd av detta bemyndigande tillkallade departementschefen den 5 augusti 1975 dåvarande statssekreteraren Sven Andersson, 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 som sakkunniga. Sedan Andersson entledigats med verkan från den 31 januari 1977, förordnades statssekreteraren Henry Montgomery att vara ordförande fr.o.m. den 1 februari samma år.

De sakkunniga har antagit namnet 1975 års polisutredning.

Att som experter biträda utredningen förordnades den 30 september 1975 polismästaren Bengt Erlandsson, polismästaren Harald Erling, länspolischefen Sven-Erik Erstam, länsöverdirektören Tore Nyqvist, numera landshövdingen Carl Persson, numera departementsrådet Gösta Welander och förbundsordföranden Sture Wendin. Som experter har härefter förordnats den 17 mars 1976 numera byrådirektören Nils Hjälm, den 19 januari 1977 numera departementsrådet Curt Tornborg och den 30 december 1977 rikspolischefen Holger Romander. Från uppdraget som expert har Persson entledigats med verkan fr.o.m. den 1 april 1978 och Tornborg med verkan fr.o.m. den 15 september samma år.

Till sekreterare åt utredningen förordnades den 5 augusti 1975 departementsrådet Börje Alpsten. Under tiden den 1 oktober 1975 - den 15 december 1976 har numera chefredaktören Ebbe Carlsson varit biträdande sekreterare. Den 1 mars 1977 förordnades hovrättsassessorn Johan Munck att vara biträdande sekreterare åt utredningen.

Utredningen har tidigare överlämnat betänkandet (Ds Ju 1977:2) Piketverksamheten i Stockholms polisdistrikt och promemorian (Ds Ju 1977:9) Enkätundersökning angående polisverksamheten.

Utredningen får härmed överlämna sitt principbetänkande Polisen.

Särskilda yttranden har avgetts av ledamöterna Blom, Petersson och Polstam samt av experterna Erling och Nyqvist.

Betänkandet omfattar principiella överväganden rörande de olika frågor som innefattas i utredningsuppdraget med undantag av spörs-

målet om polisens ställning i krig och vissa ytterligare frågor. Utredningen avser att senare redovisa resultatet av sina överväganden i den delen. Utredningen fortsätter alltså sitt arbete.

Stockholm i december 1978

Henry Montgomery

Lennart Blom

Arne Nygren

Åke Polstam

Bengt Gustavsson

Hans Petersson

Ingrid Segerström

/Börje Alpsten

Johan Munck

Innehåll

1 *Sammanfattning* 11

2 *Inledning* 33
2.1 Direktiven 33
2.2 Utredningsarbetets uppläggning och avgränsning 38

3 *Tidigare reformer och förslag* 41
3.1 Historik 41
3.2 Polisväsendets förstatligande 43
3.3 Utvecklingen efter förstatligandet i huvuddrag 45

4 *Nuvarande förhållanden* 49
4.1 Författningar som reglerar polisväsendet 49
4.2 Polisens uppgifter 49
4.3 Brottsförebyggande verksamhet 51
4.4 Övervakningsverksamhet 55
4.4.1 Allmän övervakning 55
4.4.1.1 Inledning 55
4.4.1.2 Stationstjänst 56
4.4.1.3 Områdesövervakning 58
4.4.1.4 Utryckningsverksamhet 62
4.4.1.5 Speciell övervakning 63
4.4.1.6 Objektbevakning 65
4.4.2 Trafikövervakning 69
4.4.3 Allmän och socialpolisiär spaning 72
4.5 Utredningsverksamhet 74
4.6 Serviceverksamhet 76
4.6.1 Polismyndighetsverksamhet . . . . .
4.6.2 Hjälp- och räddningsverksamhet 77
4.7 Polisens befogenheter 81
4.8 Förhållandet mellan myndigheterna inom polisväsendet 85
4.9 Den lokala polisorganisationen 86
4.9.1 Polisdistriktsindelningen 86
4.9.2 Ledningen 86
4.9.3 Polisdistriktets organisation 87
4.9.4 Medborgarvittnen 90
4.10 Den regionala polisorganisationen 91

4.10.1 Länsstyrelsens uppgifter 91
4.10.2 Länspolischefens ställning 92
4.10.3 Verksamheten på länspolischefens expedition . . 93
4.10.4 Personalorganisationen 96
4.11 Rikspolisstyrelsen 97
4.12 Rekrytering 100
4.12.1 Rekrytering av polisaspiranter 100
4.12.2 Rekrytering av polischefsaspiranter 101
4.13 Utbildning 101

5 *Utredningens enkätundersökning* 105
5.1 Inledning 105
5.2 Polisens arbetsuppgifter 105
5.2.1 Brottsförebyggande verksamhet 105
5.2.2 Allmän övervakning 106
5.2.3 Trafikövervakning 107
5.2.4 Utredningsverksamhet 107
5.2.5 Serviceverksamhet 108
5.3 Prioriteringsfrågor 108
5.4 Mål, medel och effekt 110
5.4.1 Brottsförebyggande verksamhet 110
5.4.2 Allmän övervakning 111
5.4.3 Trafikövervakning 111
5.4.4 Allmän och socialpolisiär spaning 112
5.4.5 Utredningsverksamhet 113
5.4.6 Serviceverksamhet 114
5.5 Beslutsnivåer m. m. 114
5.6 Förtroendemannainflytandet 115
5.7 Medborgarvittnen 117
5.8 Rekrytering och utbildning 117
5.9 Resursförvaltning m. m. 119

6 *Vissa pågående utredningar och framlagda förslag m. m.* 123

7 *Överväganden och förslag* 129
7.1 Utvecklingstendenser 129
7.2 Allmänt om polisens uppgifter i samhället 134
7.3 Närmare om de olika polisfunktionerna 138
7.3.1 Inledning 138
7.3.2 Den brottsförebyggande verksamheten 139
7.3.3 Övervakningsverksamheten 144
7.3.4 Utredningsverksamheten 149
7.3.5 Serviceverksamheten 153
7.4 Åtgärder för att avlasta polisen vissa uppgifter m. m. 156
7.4.1 Inledning 156
7.4.2 Vissa handräckningsuppdrag 156
7.4.3 Efterforskning och utredning i ärenden om underhållsskydighet 159

7.4.4 Skyldighet att i vissa fall omhänderta dödsbos egendom 160
7.4.5 Lotteri- och speltillstånd 161
7.4.6 Ärenden om hundskatt 162
7.4.7 Hittegodsärenden 164
7.4.8 Vissa övervaknings- och bevakningsuppgifter . . . 164
7.4.9 De flygande inspektionerna 167
7.5 Prioriteringen inom polisverksamheten 169
7.5.1 Inledning 169
7.5.2 Den organisatoriska prioriteringen 171
7.5.3 Den löpande prioriteringen 173
7.6 Principfrågor beträffande den lokala polisorganisationen . . . 176
7.6.1 Polisdistriktsindelningen 176
7.6.2 Förtroendemannainflytandet 177
7.6.3 Principerna för resursfördelningen 188
7.6.4 Medborgarvittnen 192
7.7 Principfrågor beträffande den regionala polisorganisationen 200
7.7.1 Utgångspunkter 200
7.7.2 Ledningsorganisationen 206
7.7.2.1 Nuvarande principorganisation 206
7.7.2.2 Regionpolisstyrelsealternativet 208
7.7.2.3 Polischefsalternativet 210
7.7.3 Fördelningen av de regionala resurserna 212
7.7.4 Ledningsstrukturen 217
7.7.5 Handläggningen av regionala polisadministrativa ärenden 218
7.7.6 Sammanfattning av regionala alternativ 219
7.7.7 Utredningens val av alternativ 221
7.7.8 Formen för det regionala förtroendemannainflytandet 226
7.7.9 Samverkan över länsgränserna 228
7.8 Decentralisering av vissa uppgifter 232
7.8.1 Föreskrifter och anvisningar 232
7.8.2 ADB-området 235
7.8.3 Viss central utbildning 237
7.8.4 Tjänstetillsättning 238
7.9 Vissa ytterligare lokala och regionala organisationsfrågor . . . 241
7.10 Rikspolisstyrelsen 244
7.10.1 Inledning 244
7.10.2 Allmänna överväganden rörande organisationen 245
7.10.3 Funktioner för analys och planering samt information hos rikspolisstyrelsen 248
7.10.4 Förtroendemannainflytandet 250
7.11 Rekryteringen till polisyrket 252
7.11.1 Rekryteringsverksamhetens organisation 252
7.11.2 Villkoren för antagning till polisyrket m. m. . . . 256

7.11.2.1 Inledning 256
7.11.2.2 Svenskt medborgarskap 257
7.11.2.3 De allmänna anställningsvillkoren 257
7.11.2.4 Arbetslivserfarenhet m. m. 258
7.11.2.5 Värnpliktskravet 260
7.11.2.6 Hälsokrav och fysiska förhållanden i övrigt 261
7.11.2.7 Förutbildning 263
7.11.2.8 Rekryteringen av kvinnliga poliser 264
7.11.2.9 Antagningsvillkor för polischefsaspiranter 265
7.11.2.10 Frågan om s. k. direktrekrytering av personal för vissa funktioner 267
7.12 Polisutbildningen 268
7.12.1 Utgångspunkter 268
7.12.2 Principförslag till ny utbildningsgång 270
7.12.3 Polischefsutbildningen 276
7.12.4 Vissa utbildningsorganisatoriska frågor 277
7.13 Särskilt om polisverksamheten vid mycket allvarliga händelser 281
7.14 Den rättsliga regleringen av polisverksamheten 288
7.14.1 Inledning 288
7.14.2 Polisens uppgifter m. m. 289
7.14.3 Polisens befogenheter 292
7.15 Genomförandet 309
7.16 Rationaliseringsvinster och kostnader 312

Särskilda yttranden 315

Bilaga 1 *Utredningsverksamhetens utfall 1977/78* 327
Bilaga 2 *Ett fullt utbyggt polisdistrikts organisation* 329
Bilaga 3 *Sammanställning över antalet tjänster i polisdistrikten* . . 331
Bilaga 4 *Indragna arbetsgruppper/polisposteringar* 341
Bilaga 5 *Narkotikaenheterna* 347
Bilaga 6 *Personaltilldelning för de brottsförebyggande enheterna den 1 juli 1978* 349
Bilaga 7 *Antal polismanstjänster vid länstrafikgrupper och trafiksektioner* 353
Bilaga 8 *Personalresurser för polisens sjöpolisverksamhet* 357
Bilaga 9 *Stödjande utredningsverksamhet m. m.* 359
Bilaga 10 *Personal vid länspolischefsexpeditionerna i landet* 361
Bilaga 11 *Rikspolisstyrelsens organisation den 1 juli 1978* 363
Bilaga 12 *Sammanställning över tjänster vid rikspolisstyrelsen m. m.* 364
Bilaga 13 *Anställningsvillkor för polisyrket* 367
Bilaga 14 *Stomplan för grundkurs* 369
Bilaga 15 *Fördelning av tjänster mellan basorganisation och fria resurser* 371
Bilaga 16 *Kostnader för medborgarvittnen* 378
Bilaga 17 *Handläggning av regionala polisärenden i polischefsalternativet, modell A (alt. 3:1 och 3:3)* 380

Bilaga 18 *Handläggning av regionala polisärenden i polischefsalternativet, modell B (alt. 3:4)* 389
Bilaga 19 *Handläggning av regionala polisärenden i polischefsalternativet, modell C (alt. 3:2)* 397
Bilaga 20 *Organisationstablå* 401
Bilaga 21 *Principskiss över organisation av ledningsorgan* 403

1 Sammanfattning

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 anförtrotts åt 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 strukturomvandlingen har medfört stora förändringar i samhällsbilden. Befolkningsomflyttningen har, i vart fall i de stora inflyttningsorterna, 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 anförtrotts 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 utpräglat hjälpande 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 (avsnitt 7.3)

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 ordningsstörningar, 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 polispersonalens 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 kommunstyrelse 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 fomer 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 maktbefogenheter 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. (avsnitt 7.4)

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 (avsnitt 7.5)

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 offentligrättslig 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 polisdistrikten 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 polisväsendet. 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 (avsnitt 7.6)

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 företrädd 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 (avsnitt 7.6.3)*

Resurserna i den lokala polisorganisationen är i dag låsta genom olika centrala beslut. På grundval av regeringens regleringsbrev upprättar rikspolisstyrelsen tjänstetablåer. 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 pekas 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 medborgarvitten. 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 utgångs-

punkt 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 misstänktas 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 prövas 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 uppläggningen av vittnenas tjänstgörings prövas 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 (avsnitt 7.7)

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 utryckningsverksamheten 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 (avsnitt 7.8)

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 rekommendentationer 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-rutinerna 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 natur-

ligtvis 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 (avsnitt 7.9)

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 trafikenhet 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 distrikten.

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 (avsnitt 7.10)

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 (avsnitt 7.11)

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 (avsnitt 7.12)

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 uppläggningen 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 (avsnitt 7.13)

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 regeringens 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 (avsnitt 7.14)

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 (avsnitt 7.15)

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 (avsnitt 7.16)

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.

2 Inledning

2.1 Direktiven

Direktiven för 1975 års polisutredning återfinns i protokoll vid regeringssammanträde den 26 juni 1975. Dåvarande chefen för justitiedepartementet, statsrådet Geijer, redogjorde inledningsvis i korthet för 1965 års reform på polisväsendets område, vilken innebar att staten övertog ansvaret för polisverksamheten i landet. Efter att ha berört konsekvenserna av reformen erinrade departementschefen om att det ligger i sakens natur att polisens verksamhet - liksom all annan samhällsverksamhet - måste anpassas till utvecklingen inte bara inom det område för vilket den svarar utan också inom samhället i stort. Departementschefen anförde vidare bl.a. följande.

Det finns redan mot den bakgrunden anledning att ställa frågan om polisens organisation och riktlinjerna för verksamheten sådana de lades fast i anslutning till beslutet att förstatliga polisen svarar mot de krav som nu ställs. Enligt min mening bör en granskning med detta syfte nu komma till stånd. Därvid bör också undersökas om de uppgifter som polisen har och de arbetsmetoder som den tillämpar är anpassade till ett modernt samhälles krav och värderingar. På grundval härav bör då också övervägas om den utbildning som idag ges polismännen är riktigt avvägd. Genom en översyn av polisverksamheten i detta syfte skapas förutsättningar för att bibehålla och förbättra det förtroende mellan polis, statsmakter och allmänhet som är av väsentlig betydelse inte minst för polisen själv.

Till ledning för utredningens arbete anförde departementschefen ytterligare följande.

De grundläggande reglerna för polisen och dess verksamhet finns i polisinstruktionen (1972:511). I 2 § instruktionen anges de allmänna riktlinjerna för polisverksamheten. Enligt denna bestämmelse skall polisen upprätthålla allmän ordning och säkerhet och därvid särskilt förebygga och uppdaga brott samt lämna allmänheten skydd, upplysningar och annan hjälp.

I de allmänna strävandena att skapa förståelse och respekt för de regler som gäller för samvaron i ett demokratiskt samhälle måste polisen spela en betydelsefull roll. Det är därför viktigt att polisen fortlöpande får kunskap och information om de åtgärder som vidtas av andra samhällsorgan i syfte att uppnå detta mål. Med ökad kännedom om innebörden av dessa åtgärder och de

värderingar som ligger bakom dem, ökas förutsättningarna för ett förtroendefullt samarbete mellan polisen och främst de samhällsorgan som har till uppgift att svara för ungdomsverksamhet, socialt hjälparbete, frivård och återanpassning samt underlättas samordningen av de insatser som samhället gör bl. a. inom kriminalpolitiken.

De sakkunniga bör därför överväga åtgärder för att förbättra informationen till och kunskapen hos polisen i de hänseenden som jag nu har nämnt. Av betydelse härvidlag blir att pröva vilka åtgärder som i detta syfte kan vidtas i fråga om polisutbildningen. Till frågan om polisutbildningens inriktning och utformning återkommer jag i det följande.

Det är vidare angeläget att den verksamhet som polisen redan nu på sina håll bedriver bland ungdom och som avser att undanröja de faktorer som kan leda till brottslighet kan fortgå. I sin dagliga verksamhet kommer polisen i kontakt med och uppmärksammar problem i samhället som är av väsentlig betydelse för andra myndigheter och organisationer, som arbetar inom detta område. De sakkunniga bör överväga formerna för och inriktningen av denna verksamhet och därvid särskilt pröva hur samarbetet mellan polisen och berörda myndigheter och organisationer i dessa och med dem sammanhängande frågor skall kunna utvecklas.

En gren av polisverksamheten som särskilt under senare tid har uppmärksammats gäller den som utövas av de s. k. kvarterspoliserna. Denna verksamhet har upplevts som mycket positiv av både allmänhet och de polismän som tjänstgör i verksamheten. Den underlättar för polis och allmänhet att komma i kontakt med varandra och främjar därigenom ömsesidig förståelse.

Det är naturligtvis viktigt att polisen disponerar sina resurser så att kontakterna med allmänheten underlättas. Kvarterspoliserna är ett sätt att åstadkomma detta. Samtidigt bör konstateras att polisen även i andra former - t. ex. genom särskilt utstationerade arbetsgrupper - arbetar i nära kontakt med allmänheten. De sakkunniga bör undersöka vilka möjligheter som finns för att genom en omfördelning av ordningspolisens resurser förbättra de nämnda kontakterna. Jag vill dock framhålla att en sådan omfördelning inte får ske på bekostnad av polisens möjligheter att fullgöra en tillfredsställande utryckningsverksamhet. Det är väsentligt att polisens beredskap är sådan att allmänheten vid behov snabbt kan få den hjälp den har rätt att kräva.

I detta sammanhang är det på sin plats att erinra om den betydelsefulla roll som polisen spelar för att skapa en tryggare och säkrare trafik. Det torde förhålla sig så att olyckorna i trafiken är ett vida större problem - samhällsekonomiskt och socialt - än den s. k. "vanliga" brottsligheten, dvs. främst gärningar som är belagda med straff i brottsbalken. Den omständigheten att polisen utgör ett av de viktigaste instrumenten i trafiksäkerhetsarbetet bör beaktas vid övervägandena om polisens verksamhet.

Vad jag nu har sagt har i huvudsak gällt verksamheten inom ordningspolisen. Beträffande kriminalpolisen bör de sakkunniga utvärdera effekterna av de åtgärder som har vidtagits för att stimulera intresset för s. k. yttre tjänst. På sina håll anses dessa åtgärder fått till resultat att rekryteringen till kriminalavdelningarna försvårats. De sakkunniga bör därför, om deras undersökningar bekräftar att rekryteringssvårigheter uppstått, undersöka olika möjligheter för att trygga rekryteringen till kriminalavdelningarna.

Vid sina överväganden i sistnämnda avseende bör de sakkunniga undersöka möjligheterna att effektivisera kampen mot den allra grövsta brottsligheten. De sakkunniga bör därvid bl. a. överväga frågan om direkt rekrytering av personal för vissa arbetsuppgifter inom kriminalavdelningarna, t. ex. för utredning av skattebrott eller andra grova ekonomiska brott och vissa tekniska utredningar.

Av vad jag nu har anfört berör åtskilligt den serviceverksamhet som polisen bedriver. Det framstår som angeläget att få en samlad bild av omfattningen av denna del av polisverksamheten. De sakkunniga bör därför kartlägga service-

verksamhetens omfattning och med utgångspunkt i en bedömning av de behov som gör sig gällande på detta område föreslå vilka serviceuppgifter som det bör åligga polisen att svara för.

Rekryteringen till polisen kan f. n. betecknas som god. Utbildningen har på det hela taget varit ändamålsenlig och riktigt avvägd. Till polisskolan söker ungdomar med god teoretisk utbildning. Ett problem är att många polisaspiranter inte har någon erfarenhet från arbetslivet utan kommer från skola och värnpliktstjänstgöring. Ett annat problem är, att de nu gällande villkoren för antagning till polisyrket enligt min mening i för hög grad begränsar urvalet.

De krav som f. n. gäller för antagning till polisyrket avser bl. a. ålder, fysisk konstitution, värnpliktstjänstgöring och utbildning.

De sakkunniga bör studera verkningarna av dessa antagningsvillkor. Särskilt beträffande kravet på viss fysisk konstitution torde det finnas anledning att överväga mindre rigorösa regler. De sakkunniga bör föreslå åtgärder för att fler kvinnor skall kunna antas till polisyrket.

En stor del av de manliga ungdomarna gör av olika skäl inte värnplikt. De sakkunniga bör pröva det lämpliga i att för manlig sökande även fortsättningsvis kräva fullgjord värnplikt som vapenför som villkor för tillträde till polisutbildning.

Skulle de sakkunniga finna att kravet på fullgjord värnplikt bör slopas får detta konsekvenser för de uppgifter som polisen i dag har inom totalförsvaret. De sakkunniga bör bl. a. av denna anledning också pröva frågan om polisens ställning i krig.

Polisens grundutbildning består f. n. av en 40 veckors (från den 1 juli 1975 av en 41 veckors) kurs vid polisskolan i Ulriksdal samt två års s. k. alterneringstjänstgöring, dvs. en introduktion i arbetet vid olika avdelningar inom polisväsendet, först ett år vid kriminalavdelning och sedan ett år vid ordningsavdelning. Under de senaste åren har i genomsnitt ca 650 polisaspiranter per år antagits till grundutbildning.

Vidare genomgår alla polismän efter ca 5 år den s. k. assistentkursen på 10 veckor. Befälsutbildningen består av inspektörskurs I på 13 veckor, samt inspektörskurs II på 8 veckor. Den första kursen genomgår 400-600 polismän årligen, och den andra kursen 150-200 polismän årligen.

Kommissarier genomgår kommissariekurs på 15 veckor. 40-80 kommissarier utbildas varje år. Slutligen anordnas speciell polischefsutbildning. Härtill kommer en hel rad specialkurser för olika kategorier. Assistentkursen och befälsutbildningen m. m. är förlagd till polisskolan i Solna.

De sakkunniga bör söka åstadkomma att polisutbildningen bringas i samklang med den utveckling som äger rum i samhället i övrigt. Ökad tonvikt bör därvid läggas på polisens roll som allmänt serviceorgan i samhället. Ett av utbildningens allra viktigaste mål bör vara att lära polismännen att på ett naturligt sätt komma i kontakt med människor och att lösa uppkommande problem på ett så smidigt sätt som möjligt.

För att nå detta mål står olika vägar öppna. En sådan som allvarligt bör övervägas är att ge polisaspiranter efter det inledande alterneringsåret vid kriminalpolisavdelning mer självständiga uppgifter i sådan ordningspolisverksamhet där kontakten med allmänheten och service betonas. Introduktionen vid ordningspolisavdelningarna bör syfta till att polismännen så tidigt som möjligt får tillfälle att ägna sig åt kontaktskapande verksamhet med huvudvikten lagd på service.

De goda resultaten i den nuvarande utbildningen kan förmodligen tillskrivas det stora inslaget av praktiska övningar, som gör det möjligt för polismännen att under lugna förhållanden träna sina färdigheter. De praktiska inslagen i utbildningen bör inte minskas. Men man bör i utbildningen sträva efter att i ökad utsträckning kombinera den praktiska verksamheten med studier i sociologi,

kriminologi, kriminalvård, psykiatri, ungdomsledning och samhällskunskap. Med sådana åtgärder bör polismännen bli bättre förtrogna med arbetsmetoderna inom andra samhällsorgan och polismännens kontaktytor breddas. De sakkunniga bör också undersöka om en del sådan praktisk verksamhet - praktik - kan och bör ske vid institutioner och organisationer utanför polisväsendet.

Utöver de organisatoriska frågor som aktualiseras av vad jag hittills har anfört, bör de sakkunniga även överväga hur olika funktioner bör vara fördelade mellan de lokala, regionala och centrala nivåerna i organisationen. Utgångspunkten bör därvid vara att tyngdpunkten i polisverksamheten bör ligga på det lokala planet. Särskilt ansvaret för de operativa funktionerna bör ligga lokalt, om inte starka skäl talar för samordning inom större områden eller andra särskilda omständigheter föranleder annat. Det ligger i sakens natur att en allmänt samordnande funktion måste finnas centralt.

Mot bakgrund av den allmänna inriktningen av polisverksamheten som jag tidigare har antytt och särskilt behovet av service till allmänheten bör de sakkunniga studera om den nuvarande lokala polisorganisationen är ändamålsenlig.

De sakkunniga bör vidare överväga åtgärder för att stärka det kommunala inflytandet över polisens verksamhet. Det bör vara möjligt att polisen åläggs att samråda med kommunala instanser vid viktigare beslut som rör en kommun. Vidare bör övervägas en förstärkning av det förtroendemannainflytande som utövas genom polisstyrelsen. Utgångspunkten bör därvid vara att förtroendemännen i större utsträckning än vad som nu är fallet skall kunna delta i besluten om bl. a. resursernas fördelning och användning.

Det torde i detta sammanhang stå klart att den rent operativa verksamheten, dvs. chefsskapet över polisstyrka under pågående arbete, varken kan eller bör utövas av en styrelse i plenum. De sakkunniga bör emellertid överväga om inte de uppgifter som är förenade med "utövande av polisledning" kan avgränsas så, att polisstyrelsen ändå skall ha möjlighet att fatta vissa viktiga beslut, t. ex. om mera omfattande eller från annan synpunkt känsliga kommenderingar och om placering av polispersonal inom distriktet. Vidare bör de sakkunniga överväga om förtroendemännen i polisstyrelsen bör delta i beslut om vissa s. k. myndighetsärenden, t. ex. frågor om tillstånd att hålla allmän sammankomst eller offentlig tillställning.

Vid förstatligandet betonades starkt länsstyrelsens regionala ledningsuppgifter. I praktiken är det emellertid inte så vanligt att länspolischefen leder och samordnar polisverksamheten i länet på det sätt som var avsett. Orsakerna till denna utveckling kan vara flera.

Det har sålunda från länspolischefernas sida hävdats att de inte fått de organisatoriska resurser som krävts för att de skall kunna fullgöra de uppgifter som ursprungligen var avsett. Det har vidare gjorts gällande att länen i många fall är för små för regional ledning och samordning.

Rikspolisstyrelsen har i juni 1974 efter samråd med Föreningen Sveriges länspolischefer, Föreningen Sveriges polismästare, Svenska polisförbundet och Statstjänstemannaförbundet underställt regeringen ett förslag som innebar delegation av vissa funktioner från rikspolisstyrelsen till länsstyrelserna samt samordning av delar av den regionala polisverksamheten mellan flera län under en försöksperiod av två år. Den föreslagna delegationen och samordningen avsåg trafikövervakningen, spanings- och utredningsverksamheten rörande viss brottslighet, vissa förstärkningsrörelser och utnyttjande av viss utrustning, regional utbildning, rekryteringsverksamhet och personalvård. Förslaget har remissbehandlats. Något regeringsbeslut i frågan har inte tagits. De sakkunniga bör pröva den regionala polisverksamhetens uppgifter och organisation förutsättningslöst.

Den samordnande funktion som tilldelas rikspolisstyrelsen har i praktiken lett

till att styrelsen indirekt har fått ett betydande inflytande över hur polisverksamheten bedrivs i distrikten. Styrelsen utfärdar anvisningar och föreskrifter för verksamhetens bedrivande, leder utbildning, tillsätter vissa tjänster, fördelar utrustning och administrerar ekonomi och personal.

Ansträngningar görs i dag på en rad områden att decentralisera besluten. De sakkunniga bör pröva om det också på polisväsendets område finns förutsättningar att till regional eller lokal nivå föra över uppgifter, som nu ligger på rikspolisstyrelsen, utan att den nödvändiga samordningen eftersätts.

De sakkunniga bör i detta sammanhang, såvitt angår uppgiften att meddela anvisningar och föreskrifter, också pröva i vad mån anvisningar och föreskrifter som är av väsentlig betydelse för polisverksamheten bör underställas regeringen.

När det gäller rikspolisstyrelsen bör de sakkunnigas uppdrag inte omfatta den verksamhet som styrelsen bedriver genom sin säkerhetsavdelning.

Ett särskilt problem är polisverksamheten vid mycket allvarliga händelser, t. ex. terroristhandlingar och tagande av gisslan. De sakkunniga bör analysera de organisatoriska och tekniska problem som sådana händelser kan aktualisera. Vid utarbetandet av sina förslag bör de sakkunniga genomgående sträva efter att öka förtroendemannainflytandet på alla nivåer inom polisväsendet. De bör också överväga hur ett stärkt förtroendemannainflytande över rekryterings- och utbildningsfrågorna kan ordnas.

Den förvaltningsdemokratiska utveckling som pågår inom polisväsendet och i samhället i övrigt bör beaktas i utredningsarbetet.

Ett system med avlönade förhörsvittnen, s. k. medborgarvittnen, finns sedan år 1957 i Göteborg. Vittnena utses och avlönas av kommunen. De tjänstgör enligt turlista vid förhör under förundersökning i brottmål, är närvarande vid husrannsakan och vid införandet av omhändertagna eller gripna personer.

De sakkunniga bör, med utgångspunkt i erfarenheterna av medborgarvittnen i Göteborg, överväga behovet av medborgarvittnen och undersöka möjligheterna att införa ett liknande system i övriga polisdistrikt. Jag är medveten om att man inte utan vidare kan överföra erfarenheterna av dessa vittnens verksamhet från ett stort polisdistrikt till ett mindre, men det bör ändå vara möjligt att finna en form som gör det möjligt för polisen att få tillgång till ett medborgarvittne när detta framstår som angeläget.

Det är stora och delvis komplicerade frågor som de sakkunniga har att behandla. En del frågor kan möjligen behandlas för sig, andra måste ses i ett större sammanhang. De sakkunniga får redovisa resultatet av sitt arbete etappvis, om de så finner lämpligt.

Det skall inte ankomma på de sakkunniga att föreslå ökningar eller minskningar av de totala resurserna inom polisväsendet. Deras uppdrag i denna del bör alltså vara att pröva om polisverksamheten är rätt avvägd inom ramen för nuvarande resurser.

De förslag som de sakkunniga lägger fram och som har ekonomiska konsekvenser skall åtföljas av kostnadsberäkningar.

De sakkunniga bör samråda med andra utredningar som behandlar frågor som har anknytning till deras uppdrag.

2.2 Utredningsarbetets uppläggning och avgränsning

Utredningens huvuduppgift är att belysa frågan om polisens organisation och riktlinjerna för verksamheten sådana de lades fast i anslutning till beslutet att förstatliga polisen svarar mot de krav som nu ställs. Utredningen skall vidare pröva om polisverksamheten är rätt avvägd och organiserad inom ramen för nuvarande resurser.

I direktiven berörs även många särskilda frågor som avser polisverksamheten.

Det uppdrag som har anförtrotts åt utredningen är sålunda omfattande. Utredningen har ansett det nödvändigt att göra en bred kartläggning av polisverksamheten till underlag för sina överväganden. Därvid har allmänna uppgifter om verksamheten inhämtats från rikspolisstyrelsen. Som ett led i kartläggningen har utredningen vidare gjort tre enkäter, en till alla länsstyrelser, en till polisstyrelserna i 33 polisdistrikt i olika delar av landet och en tredje till kommunerna i dessa polisdistrikt. Polisstyrelserna valdes så att svaren beräknades ge en representativ bild av förhållandena på det lokala planet.

Tidigare kartläggningar av polisverksamheten har ofta haft till huvudsyfte att beskriva vilka resurser polisen förfogar över för olika ändamål. Utredningen har bedömt det vara av väl så stort intresse att få belyst vilka uppgifter och mål polisen har för sin verksamhet, vilka åtgärder polisen vidtar för att uppnå målen, vilka effekter dessa åtgärder väntas få och vilka effekter som faktiskt uppnås. Utredningen har därför sökt ge kartläggningen en sådan inriktning. De uppgifter som i detta hänseende återges i avsnitt 4.1-4.6 grundas i allt väsentligt på det material som rikspolisstyrelsen har redovisat för utredningen.

Frågorna i de tre enkäterna anslöt sig till den indelning i olika aktiviteter av polisverksamheten som används vid verksamhetsplaneringen inom polisväsendet. Verksamheten delas där in i fyra huvudgrupper, nämligen brottsförebyggande verksamhet, övevakningsverksamhet, utredningsverksamhet och serviceverksamhet. Varje huvudgrupp är i sin tur indelad i undergrupper. Den administrativa verksamheten indelas också i ett antal huvudgrupper. Exempel på sådana grupper är registerverksamhet, dataproduktion, resursfördelning, rekrytering, utbildning och fortbildning.

Enkäterna till länsstyrelserna och polisstyrelserna var i väsentliga delar likalydande. En fråga gällde vilka faktorer som anses vara av betydelse för verksamheten inom olika aktiviteter samt väntade och uppnådda effekter av åtgärderna. En annan gällde frågan hur polisen prioriterar inom varje grupp av aktiviteter och mellan grupper av aktiviteter. En tredje fråga avsåg polisens samarbete och kontakter med andra myndigheter och organisationer.

Enkäterna avslutades med en fråga om behovet av förändringar när det gäller polisens uppgifter samt målen för dess verksamhet och medlen för att uppnå dessa mål.

Enkäten till kommunstyrelserna bestod av tre huvudfrågor, nämligen samhällets krav på polisverksamheten från kommunal synpunkt, det kommunala infytandet inom polisverksamheten samt samarbetet mellan

polisen och kommunala organ. Den besvarades av 79 av 84 tillfrågade kommunstyrelser.

Enkäterna sändes ut i början av år 1976. Svaren inkom under sommaren och hösten samma år. Resultatet av enkätundersökningen har tidigare redovisats i en särskild promemoria, Ds Ju 1977:9. Det återges översiktligt i avsnitt 5 i detta betänkande. Materialet har utgjort ett viktigt underlag för de bedömningar som utredningen nu redovisar.

Viktiga förändringar i fråga om en förvaltningsgren av sådan storlek och betydelse som polisen måste föregås av ett noggrant planläggningsarbete. 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. Utredningen redovisar i avsnitt 7.15 sina synpunkter på hur det fortsatta reformarbetet bör bedrivas.

Betänkandet omfattar principiella överväganden rörande de olika problemområden som innefattas i utredningsuppdraget med undantag av spörsmålet om polisens ställning i krig och vissa ytterligare frågor. I den delen avser utredningen att redovisa resultatet av sina överväganden i senare sammanhang.

Under sitt arbete har utredningen samrått med decentraliseringsutredningen (Kn 1975:01) och ordningsvaktsutredningen (Ju 1974:15). Utredningen har även haft överläggningar med företrädare för vissa kommuner samt för länsstyrelserna. Utredningens sekretariat har i stor omfattning samrått med företrädare för rikspolisstyrelsen, regionala och lokala polismyndigheter samt de inom polisväsendet verksamma personalorganisationerna och intresseföreningarna. Från många håll har härvid gjorts insatser som varit av stor betydelse för utredningens ställningstaganden.

Flera framställningar och skrivelser har överlämnats till utredningen för att beaktas i utredningens arbete. Vidare har från myndigheter, enskilda och sammanslutningar inkommit skrivelser med synpunkter på främst organisatoriska frågor.

Utredningen har avgett delbetänkandet (Ds Ju 1977:2) Piketverksamheten i Stockholms polisdistrikt. De förslag som betänkandet innehöll har numera i huvudsak genomförts (prop. 1977/78:100 bil. 5 s.42-54, JuU 1977/78:27, rskr 1977/78:217).

Efter remiss har utredningen yttrat sig över

1. skrivelse från rikspolisstyrelsen till regeringen den 30 juni 1977 med hemställan om vissa åtgärder för att bekämpa organiserad/ekonomisk brottslighet,

2. utlänningslagkommitténs delbetänkande (SOU 1977:28) Kortare väntetider i utlänningsärenden,

3. ordningsstadgeutredningens delbetänkande (Ds Kn 1978:2) Kostnader för ordningshållning vid offentliga tillställningar,

4. ordningsvaktsutredningens betänkande (SOU 1978:33) Ordningsvakter,

5. väktarutbildningsutredningens betänkande (Ds Ju 1978:4) Bevakningspersonal.

3 Tidigare reformer och förslag

3.1 Historik

Det moderna polisväsendet fick sin första utformning genom 1925 års polislagstiftning. Denna lagstiftning, som tillkom efter ett omfattande och långvarigt förberedelsearbete, innebar bl.a. att Kungl. Maj:t var högsta polismyndighet i riket. Kungl. Maj:t kunde, trots att polisväsendet i princip var en kommunal angelägenhet, på olika sätt öva inflytande över organisationen, t.ex. genom att meddela föreskrifter om chefskapet över polispersonal samt om polispersonals rättigheter och skyldigheter m.m. Dessutom hade såväl chefen för inrikesdepartementet som chefen för justitiedepartementet vissa centrala polisuppgifter.

Länsstyrelserna, som alltsedan länsorganisationens tillkomst närmast under Kungl. Maj:t haft uppsikten över polisväsendet, var högsta polismyndighet i länet. I Stockholm tillkom motsvarande ställning överståthållarämbetet. I varje län fanns en landsfogde, som var länspolischef och åklagare och som även hade viss befattning med exekutionsväsendet. Landsfogden var tjänsteman i länsstyrelsen och hade som länspolischef närmast under länsstyrelsen ansvaret för ledningen av polisväsendet i länet. Vissa storstäder var dock undantagna från landsfogdens verksamhetsområde.

På det lokala planet utövades polischefskapet i vissa större städer av en polismästare och i övrigt av en stadsfiskal eller landsfiskal. Varje stad bildade särskilt polisdistrikt liksom också köping som var skyldig att bekosta sitt polisväsen. I övrigt utgjorde landsfiskalsdistrikt eller del därav ett polisdistrikt. I kommun som bildade eget polisdistrikt eller som bestod av två eller flera polisdistrikt kunde en polisnämnd bildas för administrativa uppgifter.

Den polisorganisation som tillskapades genom 1925 års reform svarade inte mot de krav som efter förhållandevis kort tid ställdes från samhällets sida. För att stärka den lokala polisorganisationen inrättades år 1932 den s.k. statspolisorganisationen. Chef för organisationen var en statspolisintendent. Stad med minst 10 000 invånare kunde åläggas att hålla ett visst antal polismän för tjänstgöring som ordnings- och kriminalstatspolis. De polismän som kommenderades att tjänstgöra som statspolismän fördes samman till en statspolisavdelning. Sådana avdelningar förlades som regel till residensstäderna.

År 1936 genomfördes en reform med syfte att i första hand stärka landsfogdarnas ställning inom polis- och åklagarväsendet. Bl.a. innebar reformen att landsfogden inte längre skulle vara tjänsteman i länsstyrelsen.

Även om 1932 och 1936 års reformer ledde till vissa förbättringar, framhölls i olika sammanhang att en genomgripande reform var nödvändig och att möjligheterna att förstatliga polis- och åklagarväsendet borde undersökas. Frågan om en ny reform blev därför föremål för statsmakternas intresse. Flera olika utredningar har varit sysselsatta med denna reformfråga.

Den första av dessa utredningar var 1939 års polisutredning som i betänkandena SOU 1944:53 och 54 föreslog att polisen skulle förstatligas och att ledningen närmast under Kungl. Maj:t skulle utövas av en polisstyrelse. Under polisstyrelsen skulle polisledningen ankomma regionalt på en polismästare och lokalt på landsfiskal resp. stadsfiskal. De lokala organisationsenheterna skulle enligt förslaget sammanfalla med åklagardistrikten och inordnas i 31 s.k. polismästardistrikt. Länsstyrelsens befogenheter skulle inskränkas till en allmän tillsyn över polisväsendet inom länet med viss direktivrätt i förhållande till organisationen.

Utredningens förslag mötte i olika avseenden stark remisskritik. Kritiken gällde särskilt den svaga ställning som länsstyrelserna fått sig anvisad i organisationen. Förslaget föranledde inte någon proposition.

Reformarbetet anförtroddes därefter åt 1948 års polisutredning som lade fram två alternativa förslag (SOU 1951:8). Det ena innebar vissa reformer inom en i princip bibehållen kommunal organisation och det andra ett förstatligande av polisväsendet.

Enligt båda alternativen skulle en särskild rikspolisstyrelse med i huvudsak inspekterande och samordnande uppgifter inrättas. Länsstyrelsens ställning inom polisväsendet skulle stärkas, främst genom att landsfogden såsom länspolischef inordnades som tjänsteman i länsstyrelsen med föredragningsskyldighet i alla ärenden om polisverksamheten och i mera betydelsefulla administrativa polisärenden. I likhet med 1939 års polisutredning föreslog utredningen också att de lokala polisdistrikten skulle sammanfalla med åklagardistrikten.

Utredningens förslag ledde endast till förhållandevis begränsade ändringar vilka genomfördes år 1953.

I fråga om den regionala organisationen innebar 1953 års beslut att länsstyrelsen kunde ålägga landsfogden att vara föredragande i eller delta i handläggningen av ärenden som berörde polisväsendet eller allmän ordning och säkerhet.

Beträffande distriktsindelningsfrågan fann statsmakterna att 1948 års polisutrednings förslag sannolikt skulle medföra att kommuner i stor utsträckning mot sin vilja måste läggas samman till gemensamma polisdistrikt. En sådan ordning ansågs inte lämplig, eftersom kommunerna så långt som möjligt borde ha ett avgörande inflytande på polisväsendets utformning. Riksdagen beslöt emellertid att väsentligt öka ut kriminalstatspolisen, att bereda köpingar och städer med högst 10 000 invånare möjlighet att ingå i gemensamt polisdistrikt med andra kommuner samt att öka den lokala polisens rörlighet. År 1953 inrättades också polisväsendets organisationsnämnd som ett centralt rådgivande organ i ratio-

naliserings- och organisationsfrågor.

I avvaktan på en mera generell reform särbehandlades därefter vissa delfrågor. År 1961 föreslog den s.k. polisverksamhetsutredningen en rad åtgärder för att effektivisera polisarbetet. Ett betänkande om socialpolis och kvinnlig polis överlämnades 1958. Den s.k. trivselutredningen, tillsatt 1958, kom med förslag beträffande rekryteringen, polisutbildningen, tjänstgöringsförhållandena, befordringsprinciperna och polispersonalens arbetsvillkor. Utbildningsfrågorna har behandlats av 1948 och 1962 års polisutbildningskommittéer.

3.2 Polisväsendets förstatligande

Polisväsendet fick i huvudsak sin nuvarande organisation genom beslut vid 1962 och 1964 års riksdagar i samband med att polis-, åklagar- och exekutionsväsendet förstatligades.

Principbeslutet om polisens förstatligande fattades år 1962 (prop. 1962:148, SU 1962:183, rskr 1962:387). Arbetet byggdes väsentligen på förslag av 1957 års polisutredning (SOU 1961:34).

Efter principbeslutet utreddes omorganisationen närmare av 1962 års polisberedning. Beredningens arbete, som redovisades i ett tjugotal särskilda betänkanden, ledde fram till ett riksdagsbeslut år 1964 om den nya organisationen (prop. 1964:100, SU 1964:114, rskr 1964:259). Organisationen genomfördes med verkan fr.o.m. den 1 januari 1965.

Ett av de viktigaste skälen till förstatligandet och omorganisationen i samband därmed var att den tidigare indelningen i polisdistrikt inte ansågs ändamålsenlig. Distrikten var i allmänhet för små för att den polisiära verksamheten skulle kunna läggas upp rationellt och för att de personella och materiella resurserna skulle kunna utnyttjas optimalt. I Sverige fanns år 1964 554 polisdistrikt. Av dem hade 70 % mindre än 10 polismän. Antalet polisstationeringar var 989. Polispersonalen var i princip även bunden till distriktsgränserna. Det var därför mycket svårt att åstadkomma samlade polisinsatser.

Mot denna bakgrund strävade man vid omorganisationen särskilt efter att få till stånd ett bättre polisskydd både på landsbygden och i städerna genom att radikalt ändra polisens arbetsmetoder. En sådan förändring ansågs i första hand förutsätta att organisationsenheten på det lokala planet fick ett verksamhetsområde som bar en tillräckligt stor personalstyrka för att dels personal skulle finnas i aktiv tjänst inom området dygnet runt, dels en arbetsspecialisering skulle bli möjlig främst i fråga om den brottsutredande verksamheten. Vidare skulle det bli möjligt för polisen i distrikten att uppträda i större formationer, när det behövdes.

Reformen medförde att antalet polisdistrikt minskades till 119 med 528 polisstationeringar. Trots att antalet distrikt minskades så kraftigt uttalades under förarbetena att många distrikt fortfarande skulle bli alltför små och att arbetsorganisatoriska skäl troligen skulle tvinga fram att indelningen i polisdistrikt ganska snart sågs över på nytt. I första hand borde då prövas om de 35-40 minsta distrikten kunde behållas.

När reformen genomfördes inrättades kommunala polisnämnder med

rådgivande funktion. Syftet var att behålla kontakten mellan polisorganisationen och kommunerna. Det ansågs angeläget att nämnderna inte fick befogenhet att vid sidan av polismyndigheterna meddela direktiv om hur polisen skulle organiseras och arbeta i övrigt. En sådan dualism i bestämmanderätten avsågs nämligen medföra risk för att motsättningar skulle uppkomma mellan nämnderna och polismyndigheterna. Detta skulle motverka i stället för att främja allmänhetens förtroende för polisen och dess verksamhet. Indelningen i polisdistrikt, polisstyrkornas stationering inom distriktet och behovet av decentraliserad handläggning av polismyndighetsärenden ingick däremot bland de frågor som ansågs böra bli föremål för polisnämndernas uppmärksamhet.

Vad beträffar den regionala polisorganisationen utgick man vid reformen från att länsstyrelsen även efter förstatligandet borde som högsta polismyndighet i länet ha ansvaret för och ledningen av polisverksamheten. I syfte 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. Denne, som var särskilt utbildad för polischefsuppgifter, borde därför regelmässigt ha handlings- och beslutanderätt i fråga om den operativa verksamheten i länet. Eftersom uppgiften att svara för polisverksamheten i länet till sin natur var en chefsuppgift, ansågs den inte lämpa sig för ett föredragningssystem.

Det ansågs dock att i vissa utomordentliga situationer landshövdingen borde kunna ta över ansvaret för och ledningen av verksamheten. Det ålades därför länspolischefen att hålla landshövdingen underrättad om polisväsendets tillstånd och om sådana förhållanden som kunde medföra att landshövdingen behövde ingripa i verksamheten.

Länspolischefen inordnades organisatoriskt i länsstyrelsen som chef för arbetsenheten länspolischefens expedition. Någon ny enhet av sektions- eller avdelningskaraktär bildades däremot inte. Länspolischefen fick en fristående ställning i förhållande till landskansliet och landskontoret. Han blev dock föredragningsskyldig i vissa administrativa ärenden på landskansliet.

Med hänsyn till de speciella förhållandena i Stockholm, Göteborg och Malmö tillades polismästarna där också den funktion som i övrigt tillkom länspolischeferna. Vederbörande länspolischef fick alltså inte några ledningsuppgifter i förhållande till de tre största städerna.

I samband med förstatligandet inrättades rikspolisstyrelsen som en ny statlig myndighet. Styrelsen organiserades på samma sätt som andra centrala statliga verk och ställdes direkt under regeringen. Det viktigaste skälet för att rikspolisstyrelsen skapades var att man i den kommunala polisorganisationen hade saknat ett centralt organ som kunde med stöd av vunna erfarenheter fortlöpande meddela allmänna råd och anvisningar om hur polistjänsten skulle utövas samt från rikssynpunkt öva tillsyn över polisväsendet och dess anordningar.

När reformen genomfördes slogs det fast att uppgifterna för rikspolisstyrelsen i huvudsak skulle vara inspekterande, rådgivande och samordnande. Tyngdpunkten i polisledningen skulle vara förlagd till länsplanet. På en del områden fick dock rikspolisstyrelsen befogenhet att

utfärda direktiv för polisverksamheten och att utöva polisledning. Styrelsens rent operativa funktioner begränsades emellertid 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. Senare har styrelsen också fått i uppdrag att leda sjöpolis- och flygverksamhet.

3.3 Utvecklingen efter förstatligandet i huvuddrag

Som framgår av vad som anförts under 3.2 förutsåg man när polisväsendet förstatligades att arbetsorganisatoriska skäl troligen skulle göra det nödvändigt att indelningen i polisdistrikt sågs över. Det uppdrogs också åt en ny utredning, 1967 års polisutredning, att göra en sådan översyn. Utredningen skulle även överväga vilka konsekvenser det kunde få för den regionala polisorganisationen om distriktsindelningen ändrades.

Innan utredningen hade avslutat sitt arbete genomfördes emellertid en partiell omorganisation av länsstyrelserna. Det skedde på grundval av förslag från de olika länsorganisationsutredningar som hade arbetat under 1960-talet, dvs. länsförvaltningsutredningen (SOU 1967:20-21), landskontorsutredningen (SOU 1967:22), länsindelningsutredningen (SOU 1967:23) och länsdemokratiutredningen (SOU 1968:42).

Den nya organisationen på länsplanet innebar bl.a. att länsstyrelsen fick en lekmannastyrelse med landshövdingen som ordförande och tio - numera 14 - andra ledamöter. Styrelsen kan medverka även i polisärenden, dock bara om ärendet rör allmänna riktlinjer eller anvisningar för polisens verksamhet. Reformen innebar vidare att de administrativa polisärenden som tidigare hade handlagts på landskansliet flyttades över till länspolischefens expedition. Vad som har sagts nu gällde dock inte personalärendena, som fördes över till den nyinrättade administrativa enheten. Besluten i de senare ärendena fattas i allmänhet av länspolischefen på föredragning av personal från den administrativa enheten.

I betänkandet (SOU 1970:32) Polisen i samhället redovisade 1967 års polisutredning resultatet av sitt arbete. Utredningen föreslog att antalet polisdistrikt skulle minskas från 119 till 90. I syfte att öka allmänhetens insyn i och inflytande över polisverksamheten föreslogs att de lokala polisnämnderna skulle ersättas av polisstyrelser. Dessa skulle ha beslutanderätt i vissa frågor. Vidare föreslog utredningen att landet skulle indelas i åtta polisregioner. Varje region skulle ledas av en regionpolisstyrelse som högsta polismyndighet. Den skulle ha ansvar för polisverksamheten i regionen. Därmed skulle polisverksamhetens anknytning till länsstyrelserna upphöra.

Till stöd för att ändra indelningen i polisdistrikt åberopade utredningen en rad förhållanden som angågs utgöra brister i den befintliga organisationen. Utredningen pekade sålunda på att fortlöpande övervakning inte var möjlig i de mindre distrikten. På grund av att organisationen brast i elasticitet kunde distrikten inte klara toppbelastningar med egna resurser. Kompetenta vikarier på befälstjänster saknades ofta. I de

mindre distrikten kunde inte heller specialisering åstadkommas i den omfattning som var önskvärd. Dessa förhållanden ledde enligt utredningen även till att planeringen på längre sikt försvårades i de distrikt som skulle lämna förstärkning till smådistrikten, något som ofta begärdes med kort varsel. Till följd av att polisdistrikten hade byggts upp likformigt var ofta kanslifunktionen i de mindre distrikten överdimensionerad och därmed oekonomisk.

Utredningen ansåg att det också fanns brister i den regionala orgnisationen. Enligt utredningens mening var länet en för liten enhet för att brottsbekämpning och brottsspaning skulle bli effektiv. En bättre samordning var nödvändig. Större och samordnade insatser måste göras i syfte att nå bästa möjliga effekt av trafikövervakningen. Även av den orsaken bedömdes länen vara för små som verksamhetsområden. Det var främst av dessa skäl som utredningen föreslog att landet skulle delas in i åtta polisregioner.

Utredningens förslag togs efter remissbehandling upp i prop. 1971:173, som behandlades av riksdagen under våren 1972 (JuU 1972:1, rskr 1972:19).

När det gällde distriktsindelningen innebar 1972 års beslut att riksdagen med vissa jämkningar godtog de principer som låg till grund för utredningens förslag. Justitieutskottet, vars betänkande följdes av riksdagen, ansåg att det inte var möjligt att ange det exakta antal polisdistrikt som skulle finnas sedan reformen genomförts. Utskottet framhöll emellertid att det skulle bli fråga om ett antal som inte obetydligt översteg 90. Förslaget att polisstyrelser skulle ersätta de tidigare polisnämnderna genomfördes fr.o.m. den 1 januari 1973.

Det ansågs däremot att utredningens förslag till regional indelning föregrep statsmakternas framtida ställingstagande till de regionala problemen inom samhället i stort. Förslaget i den delen lades därför inte till grund för en reform. Riksdagen beslöt dock om en partiell reform som innebar att län med ett eller två polisdistrikt skulle kunna föras samman med angränsande län till ett regionalt verksamhetsområde efter beslut av riksdagen i varje särskilt fall.

Genom 1972 års beslut antog vidare riksdagen bl.a. en ny lag (1972:509) om vad som avses med polismyndighet m.m. Denna lag och en ny polisinstruktion (1972:511) trädde i kraft den 1 januari 1973.

Beslutet om ändrad distriktsindelning har inte genomförts. Sammanslagning av polisdistrikt har endast ägt rum i ett fall efter förstatligandet, nämligen av Sunne och Hagfors polisdistrikt. Sammanläggningen genomfördes fr.o.m. den 1 januari 1974. Den föranleddes i huvudsak av att den kommunala indelningen samtidigt ändrades. Antalet polisdistrikt är sålunda numera 118.

Anledingen till att några ytterligare sammanläggningar enligt riksdagens principbeslut inte har kunnat genomföras har - enligt vad som i olika sammanhang redovisats för riksdagen (jfr riksdagens prot. 1974:67 s. 28 och 1976/77:96 s. 6) - främst varit den negativa inställningen till distriktssammanläggningar som har visats från ortsbefolkningen och ofta även från de anställda i de aktuella distrikten.

Vad beträffar den regionala indelningen föreslog regeringen år 1973 (prop. 1973:1 bil. 4 s. 30 och 31) att Västernorrlands och Jämtlands län

skulle förenas till ett regionalt verksamhetsområde inom polisorganisationen. Propositionen avslogs emellertid av riksdagen (JuU 1973:37, rskr 1973:305). Det ansågs att, om förslaget genomfördes, det skulle innebära att de båda länen bands samman på ett sätt som skulle kunna medföra svårigheter vid en framtida organisation av den regionala samhällsverksamheten. Förslaget befarades vidare kunna uppfattas som ett led i en centralisering och uttunning av polisresurserna i glesbygderna samt i en utglesning av servicenätet över huvud taget. Några ytterligare förslag beträffande den regionala indelningen på polisens område har därefter inte lagts fram.

1967 års polisutredning avslutade sitt arbete med ett särskilt betänkande (Ds Ju 1971:26) om polisen i storstadsområdena. Däri föreslogs bl.a. att länspolischefen i Stockholms, Göteborgs och Bohus samt Malmöhus län skulle få i princip samma ställning i förhållande till Stockholms, Göteborgs och Malmö polisdistrikt som till övriga distrikt i resp. region. Vid remissbehandlingen avstyrkte de flesta instanserna förslaget. Regeringen beslöt därefter i november 1972 att förslaget inte skulle läggas till grund för någon reform. Däremot genomfördes vissa andra organisatoriska åtgärder som utredningen hade föreslagit, bl.a. beträffande tunnelbanebevakningen i Stockholmsområdet.

Sedermera har utredningen (1971:03) Polisen i Stockhom och utredningen (1973:16) angående åtgärder för att minska personalomsättningen inom polisväsendet slutfört sitt arbete.

1971 års utredning lämnade betänkandet (Ds Ju 1971:33) Polisen i Stockholm. Resultatet blev vissa rekryteringsfrämjande åtgärder under budgetåret 1973/74 i de största polisdistrikten. 1973 års utredning lämnade betänkandet (Ds Ju 1974:13) Personalomsättning inom polisväsendet. Betänkandet föranledde en del organisatoriska och lönetekniska åtgärder.

4 Nuvarande förhållanden

4.1 Författningar som reglerar polisväsendet

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 styrelsen.

Bland författningar på polisväsendets område bör även nämnas 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. Under 4.7 redovisas översiktligt författningar som reglerar polisens befogenheter.

4.2 Polisens uppgifter

Enligt 2 § polisinstruktionen (1972:511) är huvuduppgiften för polisen att upprätthålla allmän ordning och säkerhet. Polisen skall vidare utöva viss verksamhet som på grund av särskilda stadganden ankommer på den. Denna verksamhet har i många avseenden karaktär av service åt andra myndigheter eller åt enskilda. Den avser bl.a. att handlägga s.k. polismyndighetsärenden. d.v.s. tillståndsgivning av olika slag, godkännande av personer för viss verksamhet, intyg m.m.

Huvuduppgiften för polisen har inte getts någon noggrann avgräns-

ning utan har angetts i mer allmänna ordalag. Anledningen är att man inte velat försvåra en utveckling som innebär att polisens verksamhet för att upprätthålla ordning och säkerhet fortlöpande anpassas till förändringar i samhället. Det åligger enligt instruktionen särskilt polisen att söka förebygga brott, hindra att ordning och säkerhet störs samt lämna allmänheten skydd, upplysningar och annan hjälp. Polisen skall också uppdaga och utreda brott samt vidta de åtgärder som behövs när ordningen och säkerheten har blivit kränkt på annat sätt än genom brott.

I polisinstruktionen har vidare uttryckligen föreskrivits att polisen skall samarbeta med åklagarmyndigheter samt andra myndigheter och organisationer vilkas verksamhet berör polisverksamheten (3 §). Detta samarbete har sin största betydelse i det brottsförebyggande arbetet. Det åligger polisen särskilt att hålla nära kontakt med socialvårdens organ och att underrätta sådana organ om förhållanden som bör föranleda åtgärd från deras sida.

Samhällets åtgärder mot brott kan indelas på olika sätt beroende på det syfte som man har med indelningen. När man ser på hur resurserna fördelas brukar man gruppera åtgärderna enligt följande.

Förebyggande åtgärder, riktade till personer som inte är föremål för rättsväsendets åtgärder på grund av brott. Det är här fråga även om sådana åtgärder som är avsedda att i förebyggande syfte förbättra miljön i samhället. Åtgärder av detta slag ankommer främst på myndigheter utanför området för polisen och rättsväsendet, bl.a. skolväsendet samt socialvårds- och arbetsmarknadsmyndigheter. I vid mening kan det förebyggande arbetet i övrigt sägas omfatta strävandena att minska de sociala problem som ofta torde ligga bakom brottslighet.

Övervakning av regelefterlevnaden syftar till att dels förhindra brott, dels upptäcka brott. Hit hör den övervakande verksamhet som polisen bedriver liksom även exempelvis tull- och beskattningsmyndigheternas kontroll av att straffsanktionerade bestämmelser inom resp. verksamhetsområden efterlevs.

Brottsutredning och andra åtgärder i brottmålsförfarandet som krävs för att fatta beslut om reaktion mot brott.

Verkställighet av påföljder hör hemma inom kriminalvården men även andra organ har uppgifter på området, t.ex. exekutionsväsendet när fråga är om böter.

Rehabiliterande åtgärder syftar till att ge personer som har begått brott bättre förutsättningar att anpassa sig i samhället. Sådana åtgärder vidtas av kriminalvårdsmyndigheterna samt av organ inom socialvårds-, arbetsmarknads- och utbildningsområdena.

Den indelning av åtgärderna mot brott som har redovisats nu har bildat utgångspunkt för planeringen av polisverksamheten. Denna verksamhet planeras sedan flera år på grundval av en metod som brukar benämnas verksamhetsplanering. Den utförs av samtliga myndigheter inom polisväsendet och avser i regel ett budgetår åt gången.

I verksamhetsplaneringen indelas förebyggande åtgärder i skolundervisning samt brottsförebyggande information och kontaktverksamhet.

Som nyss har nämnts omfattar övervakningen av regelefterlevnaden den övervakningsverksamhet som polisen bedriver. Denna indelas i sin tur i allmän övervakning och trafikövervakning samt den allmänna och

socialpolisiära spaningen.

Brottsutredningen inom polisen, den s.k. utredningsverksamheten, underindelas i utredning av olika brott, t.ex. våldsbrott och tillgrepps-brott, samt brottsspaning och teknisk undersökning.

I verksamhetsplaneringen ingår också en grupp av aktiviteter som inte omfattar eller åtminstone inte direkt tar sikte på åtgärder mot brott. Denna grupp kallas serviceverksamhet. Den indelas i receptionstjänst och polismyndighetsverksamhet samt hjälp- och räddningsverksamhet.

I de följande avsnitten redovisas översiktligt uppgifterna för polisen inom de olika grupperna av åtgärder.

4.3 Brottsförebyggande verksamhet

Den brottsförebyggande verksamheten (ofta kallad bf-verksamheten) vid polisen indelas vid verksamhetsplaneringen i skolundervisning samt extern information och kontaktverksamhet. Skolundervisningen är i sin tur indelad i trafikundervisning samt undervisning i lag och rätt.

Enligt läroplanerna för grundskolan och särskolan syftar *trafik-undervisningen* till att ge eleverna kunskap om olika trafikmiljöer, om gällande trafikregler samt om olika trafikantgruppers situation och upp-trädande i trafiken. Undervisningen skall utveckla elevernas förmåga att klara olika trafiksituationer. Vidare skall den hos eleverna grundlägga förståelse och respekt för de trafikregler som gäller samt hänsyn till andra trafikanter. På låg- och mellanstadiet i grundskolan samt på samtliga stadier i särskolan skall undervisningen företrädesvis anknyta till närsamhället med färdighetsövningar i verklig trafikmiljö.

I trafikundervisningen på låg- och mellanstadiet samt i särskolan skall polisen biträda lärarna vid den praktiska trafikutbildningen. Polisen skall vidare, i anslutning härtill, lämna råd om trafikmiljöer och beteenden. Polisen medverkar alltså i första hand vid färdighetsövningar i den trafikmiljö där eleverna dagligen uppträder som fotgängare eller cyklister.

På högstadiet lämnar polisen information om de bestämmelser som gäller för mopedförare och över huvud taget om det ansvar som förare av motorfordon har.

Polisens medverkan i trafikundervisningen har på låg- och mellan-stadiet samt i särskolan i princip en omfattning som svarar mot 1,3 lektionstimmar per klassavdelning och år. Denna resurs för praktisk trafikträning fördelas i samverkan mellan skola och polis. Medverkan på högstadiet omfattar 1 lektionstimme i årskurs 8 för information om mopeden och om motorfordonsförares ansvar. För verksamheten tas i första hand ut lämplig personal från trafiksektionerna.

Ansvaret för trafikundervisningen åvilar skolan som huvudman för verksamheten. Rikspolisstyrelsen anser att polisens medverkan i under-visningen har stor betydelse när det gäller att skapa positiva attityder både till polisen och till rättsreglerna över huvud taget.

Polisens medverkan i grundskolans undervisning i *lag och rätt* har samma mål som all undervisning av barn och ungdom genom samhällets försorg, nämligen att i överensstämmelse med 1 § skollagen (1962:319)

meddela kunskaper och främja elevernas utveckling till harmoniska människor samt till dugliga och ansvarskännande samhällsmedlemmar. Ett medel att uppnå detta mål när det gäller lag och rätt är att söka lära eleverna att förstå och godta de regler och påbud som samhället ställer upp samt att förmå eleverna att också följa dessa föreskrifter i sitt praktiska handlande. Syftet är att eleven skall bli medveten om innebörden av begrepp som rättvisa, ärlighet, hänsyn och tolerans samt om konsekvenserna av brott mot lagar och andra föreskrifter.

Mot denna bakgrund är det naturligt att polisens medverkan i undervisningen avser att öka elevernas förståelse för samhällets behov av ett regelsystem och för att reglerna efterlevs, att främja ett gott förhållande mellan eleverna och företrädare för rättsvården samt att öka förståelsen för de avvikande i samhället. Ett huvudsyfte med polisverksamheten är sålunda att hos de unga bygga upp en positiv inställning till samhällets regelsystem och rättsvård samt att redovisa de motiv och överväganden som ligger bakom det förhållandet att samhället behöver en ordningsmakt som är utrustad med vissa tvångsmedel.

En första polismedverkan i skolans lag- och rättsundervisning lämnas till årskurs 4 i grundskolans mellanstadium. Eleverna är då omkring 10 år. Polisens medverkan omfattar två lektionstimmar. Det är avsett att undervisningen skall genomföras tillsammans med läraren i form av samtal med eleverna om konkreta, enkla lag- och rättsfrågor som eleverna förstår.

En andra polismedverkan lämnas till årskurs 7 på högstadiet. Eleverna är då i 13-årsåldern. Denna medverkan omfattar två lektionstimmar. Den inriktas på vissa brottstyper som kan vara aktuella för ungdomen samt en varning för lagöverträdelser med tanke på de konsekvenser som kan följa. Vidare avser den straffprocessuella begrepp o.d.

Polisen medverkar ibland även i undervisningen i lag och rätt under årskurs 9, dvs. det sista obligatoriska läsåret i grundskolan. Om polisen skall medverka här beror på vad den aktuella skolan önskar och på om resurserna för polisen förslår. Utformningen anpassas till vad den aktuella skolan behöver.

Vid sidan av sådan polismedverkan som har angetts nu och som bygger på en överenskommelse mellan skolöverstyrelsen och rikspolisstyrelsen deltar polisen i betydande utsträckning i undervisningen enligt lokala överenskommelser. Denna medverkan varierar från distrikt till distrikt i fråga om omfattning, innehåll och utformning. På grundskolan kan medverkan omfatta undervisning inom ramen för s.k. fritt valt arbete eller undervisningsmomentet alkohol, narkotika, tobak. Den kan också bestå i att studiebesök ordnas på polisstation eller att polisen tar del i elevvårdskonferenser m.m. Denna form av polismedverkan kan också ges i gymnasieskolan. I en del polisdistrikt ordnas studiedagar för lärare i samhällskunskap som fortbildning för lärarkåren. Efter lokal överenskommelse kan polisen också medverka i förskolan.

Medverkan i lag- och rättsundervisningen genomförs av polismän som anses lämpade och intresserade för uppgiften. I första hand utses de bland personalen vid spaningsrotlarna. Men även personal vid andra arbetsenheter, t.ex. arbetsgrupper och kvarterspolis, deltar i vissa fall. I allmänhet utgör undervisningen en arbetsuppgift bland många. Det är

endast i de allra största kommunerna som elevunderlaget gör det möjligt att avdela polismän på heltid för undervisning.

Skolöverstyrelsen och rikspolisstyrelsen har 1971 och 1973 skickat ut särskilda broschyrer till lärare och polismän som planerar och genomför undervisning i lag och rätt. Särskilda läromedel, såsom diabilder, ljudbildband och broschyrer har har också framställts.

Polismän som planerar eller medverkar vid undervisningen i lag och rätt genomgår en veckolång specialkurs i rikspolisstyrelsens regi. Vidare genomförs i de flesta län 1-2 dagars konferenser för lärare, polismän och andra som deltar i arbetet. I en del polisdistrikt ordnas motsvarande konferenser i lokal regi. I samarbete med rikspolisstyrelsen genomför skolöverstyrelsen varje år fortbildningskurser i lag och rätt för lärare, polismän, socialarbetare och företrädare för kriminalvården.

Den polismedverkan i lag- och rättsundervisningen, som sker i enlighet med den centrala överenskommelsen mellan skolöverstyrelsen och rikspolisstyrelsen når årligen ca 250.000 elever i grundskolan. Härtill kommer de elever som nås via övriga lokala överenskommelser om polismedverkan.

Erfarenheterna från medverkan i undervisningen bedöms av rikspolisstyrelsen som goda. Detta återspeglas bl.a. av att efterfrågan på polismedverkan från skolhåll årligen ökar.

Målet för polisens *brottsförebyggande information* och *kontaktverksamhet* är att minska antalet brott. Det sker genom information till allmänheten om brottsrisker och om åtgärder som kan vidtas för att öka det egna skyddet mot brott. Ett mål för kontaktverksamheten är också att skapa kunskap och förståelse för polisens roll i det moderna samhället. Ett annat syfte är att skapa förutsättningar för att i ökad utsträckning integrera verksamheten inom polisen med samhället i övrigt.

Rikspolisstyrelsen samordnar insatserna på området. Detta arbete omfattar bl.a. att ge råd och anvisningar för förebyggande verksamhet i polisdistrikten, att utarbeta trycksaker, bildmaterial och andra hjälpmedel, att gå tillhanda med viss utbildning av polisens s.k. bf-män (jfr nedan) samt att ta del i arbetsgrupper med brottspreventiv inriktning inom statliga verk, näringslivet m.fl. intressegrupper, vars erfarenheter kommer till användning i den förebyggande verksamheten inom polisen.

Rikspolisstyrelsen samråder med olika intressegrupper för att kunna utforma målinriktade handlingsprogram. Styrelsen leder också riksomfattande informationskampanjer som rör brottstyper som är aktuella och möjligheter till skydd mot dessa.

Lokalt leds verksamheten fr.o.m. år 1975 i första hand av ca 180 särskilt utvalda polismän, som har bedömts vara intresserade och lämpade för uppgiften. Dessa polismän (bf-män) skall lämna intern information till övriga polismän i distrikten. Syftet med denna information är att ge alla polismän, oavsett arbetsuppgift, kunskap och intresse för brottsförebyggande rådgivning till allmänheten.

Andra uppuppgifter för bf-männen är att organisera de externa bf-insatserna genom att inventera aktuella intresseområden - t.ex. yrkesgrupper och organisationer av skilda slag - att informera massmedia och förmå dessa till medverkan, att ge personlig rådgivning i bl.a. föreningar,

att distribuera trycksaker samt att ordna utställningar, demonstration av lås och annat mekaniskt inbrottsskydd m.m.

En följd av den brottsförebyggande information som har getts under senare år anses vara att allmänhetens intresse för egenskydd mot brott och förebyggande rådgivning har ökat i hög grad. Många konkreta skyddsåtgärder har redan utförts av både enskilda och intressegrupper. Enligt rikspolisstyrelsen tyder mycket på att detta intresse kommer att kunna bevaras och utvecklas.

Den hjälp mot risker för brott mot person och egendom som allmänheten får genom polisens rådgivning samt den positiva atmosfär som råder vid polisens information i föreningar och vid andra tillfällen bedöms också ha medverkat till att förhållandet mellan polisen och allmänheten har förbättrats.

Självfallet har polisen också förhoppningen att den brottsförebyggande verksamheten i samarbete med allmänheten skall bidra till att antalet brott minskar. I detta hänseende är effekterna av naturliga skäl svåra att mäta. Vid rikspolisstyrelsen sker viss inomverksforskning för att om möjligt finna de mest framgångsrika arbetsmetoderna samt för uppföljning och utvärdering.

Den övriga kontaktverksamhet i samhället som polisen genomför sker dels i form av kontakt med myndigheter, organisationer m.fl., dels i form av information och upplysning om polisverksamheten till allmänheten. Ett viktigt mål är att befästa och om möjligt förbättra det goda förhållandet mellan polisen och allmänheten. Kontakterna med myndigheter och organisationer syftar dessutom till att få till stånd samverkan mellan olika organ i samhället för att komma till rätta med asocialitet, kriminalitet, missbruk m.m. (se bl.a. cirkuläret 1970:513 om intensifierat samarbete mellan barnavårdsmämnd, skola och polis).

Tyngdpunkten beträffande information och upplysning till allmänheten ligger på det lokala planet. I syfte att underlätta planering och genomförande inom distrikten har rikspolisstyrelsen sammanställt en handledning. Den innehåller anvisningar för verksamheten, programförslag m.m. Styrelsen ställer vidare material till förfogande för alla offentliga arrangemang, t.ex. polisutställningarna. Vid sidan av utställningarna kan nämnas arrangemang som Polisens Dag, fordonsdemonstrationer, studiebesök och filmvisning. Till kontaktverksamheten kan också hänföras polismedverkan i ungdomsarbetet (idrott, besök på ungdomsgårdar m.m.).

Särskild uppmärksamhet ägnas från polisens sida åt barn och ungdom, pensionärer, handikappade och invandrare. Den grupp som har nämnts sist får viss orientering om svensk lagstiftning. De kontakter som vid dessa tillfällen har knutits mellan polis och invandrare har bl.a. lett till att polismän i en del fall har utsetts till kontaktmän mellan de olika invandrarföreningarna och polisen för fortlöpande information och rådgivning.

Personalen i polisdistrikt som har anordnat offentliga evenemang säger sig ha uppnått en kontakt med allmänheten som gör polisarbetet lättare. Intresset hos allmänheten för polisen och dess verksamhet har vid sådana evenemang visat sig vara betydande. Sedan 1965 har nära tre milj. personer besökt större polisiära evenemang.

4.4 Övervakningsverksamhet

4.4.1 *Allmän övervakning*

4.4.1.1 Inledning

Polisens allmänna övervakning bedrivs i olika former: stationstjänst, områdesövervakning, utryckningsverksamhet, speciell övervakning och objektbevakning.

Vid allmän övervakning inriktas verksamheten till sådan tid och plats att största möjliga brottsförhindrande effekt skall uppnås. Den syftar vidare till att vaka över att allmän ordning och säkerhet inte störs eller angrips genom brott eller på annat sätt liksom till att ingripa när sådana störningar eller angrepp ändå sker. Verksamheten har slutligen till ändamål att upprätthålla beredskap som gör det möjligt att ingripa vid brott eller andra störningar och när hjälp eller räddningsåtgärder är påkallade.

I rikspolisstyrelsens Föreskrifter och anvisningar för polisväsendet (FAP 200-2) konstateras att det inte är möjligt att ge detaljerade regler för hur övervakningstjänsten skall utföras. Arbetsuppgifterna går inte att bestämma och avgränsa på samma sätt som vissa andra verksamhetsgrenar. Inte heller kan arbetskvantiteten exakt mätas.

Det är också svårt att ange målen för den polisiära verksamheten på detta område annat än i allmänna termer. Effekterna av verksamheten är svåra att mäta, eftersom mål och uppgifter inte alltid går att redovisa med kvantitativa begrepp. Resultatet av insaterna bedöms därför i stor utsträckning utifrån subjektiva grunder.

Den målbeskrivning som finns i års-, månads-, vecko- och dygnsplaner avser både förhållanden som väntas inträffa i framtiden och vilken insats som avses bli gjord. Den utgör därmed grund för uppföljningen. Denna regleras dels i FAP och dels i anvisningar för programbudgetverksamheten. Genom uppföljningen mäts eller bedöms effekterna av insatserna. Värdet av mätningarna får dock inte överskattas, eftersom den faktiska utvecklingen påverkas även av andra insatser än de polisiära.

Ett annat förhållande som man måste hålla i minnet vid uppföljningen är att effekterna av många polisiära insatser visar sig först efter lång tid. Det är därför svårt att säkert härleda samband mellan insatser och effekter.

Även om man till viss del genom central eller lokal statistik kan mäta eller bedöma effekterna av insatserna kvarstår dock slutligen en osäkerhet på grund av det s.k. mörkertalet, dvs det antal brott som inte kommer till polisens kännedom.

Sammanfattningsvis kan således konstateras att det f.n. anses svårt och i många fall omöjligt att mäta och ange effekterna av den verksamhet som genomförs på detta område. Rikspolisstyrelsen arbetar emellertid med att utveckla lämpliga mätmetoder.

4.4.1.2 Stationstjänst

Stationstjänsten är en lednings- och servicefunktion som syftar till att ge möjlighet till en effektiv och väl fungerande yttre tjänst samt att tillgodose allmänhetens behov av polisiär service.

Stationstjänsten i polisdistrikten skall vara utbyggd på ett sådant sätt att arbetsledning, förbindelsetjänst, arrestantbevakning och receptionstjänst tillsammans skapar underlag för att tillgängliga resurser utnyttjas effektivt.

Det är avsett att stationstjänsten skall fungera dygnet runt. Detta är emellertid med hänsyn till de knappa personalresurserna f.n. inte möjligt i de minsta polisdistrikten. Under de tider på dygnet då en polisstation utanför centralorten inte är bemannad ombesörjs stationstjänsten för hela polisdistriktet från centralorten. Polismän som är stationerade utanför centralorten eller i polisdistrikt, som inte har resurser att ha centralortens polisstation bemannad dygnet runt, åläggs beredskap i bostaden så att de snabbt kan träda i tjänst när det påkallas för utryckningsverksamhet. Det förekommer också att polismännen åläggs jour på polisstationen.

Arbetet leds av vakthavande befäl. Stationstjänstuppgifterna består, förutom av arbetsledning, av receptionstjänst, förbindelsetjänst och arrestantbevakning. Det fullgörs dels av polismän och dels av annan personal (receptionister, radioexpeditörer och bevakningspersonal).

Receptionstjänsten utförs under dagtid helt eller delvis av administrativ personal, dvs. icke polisutbildade tjänstemän. I vissa polisdistrikt fullgörs dock göromålen huvudsakligen av polismän, som har särskilt avdelats för inre tjänst. Ofta förenas då receptionstjänst med arrestantpassning och förbindelsetjänst.

Möjligheten av att driva en effektiv och rationell polisverksamhet anses i avsevärd mån påverkas av vilka förbindelsemedel som polisen förfogar över.

Alla polismän som fullgör yttre övervakningsverksamhet har möjlighet att kontinuerligt stå i direkt radioförbindelse med egen polisstation eller annan polisman som inom distriktet deltar i yttre övervakningstjänst. Sålunda är samtliga övervakningsfordon utrustade med radio. Vidare finns på polisstationen i centralorten och ibland även på annan polisstation s.k. basradiostation. Fotpatrullerande polismän, som inte har tillgång till fordon, kan nyttja bärbar radiostation.

På polisstationen i centralorten finns det i varje polisdistrikt minst en dataterminal. Dessutom finns tillgång till sådan anläggning på ett flertal större arbetsgrupper utanför centralorten. De arbetsgrupper som saknar dataterminaler är utrustade med telexapparater. Sådana finns även på alla centralorter. Dataterminalerna och telexanläggningarna utnyttjas i huvudsak för meddelanden om brott och andra händelser som kräver omedelbara åtgärder (larm- och spaningsmeddelanden) och för kommunikation med rikspolisstyrelsens eller trafiksäkerhetsverkets dator.

På de flesta av landets dygnetruntbemannade polisstationer har installerats mottagarutrustningar för inbrotts- och överfallslarm från främst post- och bankkontor. Utöver larm från dessa objekt mottas också larm från objekt, som är viktiga för totalförsvaret liksom från apotek samt sådana objekt som kräver särskilt skydd på grund av att de inrymmer

stora egendomsvärden.

Larmanläggningarna installeras och sköts tekniskt av privata bolag, t.ex. Bevakningsaktiebolaget Securitas, utan kostnad för polisväsendet. Bevakning (passning) av larmanläggning på polisstation utförs av polisman eller annan tjänsteman hos polisen.

Med undantag för Stockholms, Göteborgs och Malmö polisdistrikt betjänas förbindelsemedlen i de större polisdistrikten av särskilt utbildad personal, s.k. radioexpeditörer, som inte är polismän. Radioexpeditörer står under direkt ledning av vakthavande befäl. År 1976 fanns tillsammans 164 tjänster som radioexpeditör i 42 polisdistrikt. I övriga polisdistrikt handhas förbindelsemedlen av polismän tillhörande övervakningssektionen i den mån sambandstjänsten inte är förenad med receptions- och växeltelefonisttjänst, vilket ofta är fallet.

Ansvaret för en person som förvaras i polisarrest åvilar som regel vakthavande befäl. I de större polisdistrikten finns särskilt avdelad personal för tillsyn m.m. I många av de större distrikten har kriminalvårdsstyrelsen ansvaret för förvaring av personer som har gripits eller anhållits för brott, medan ansvaret för omhändertagna åvilar polisen.

Bevakning och tillsyn av dem som har tagits in i polisarrest ombesörjs av polispersonal, vaktkonstaplar som är anställda i polisverket eller arrestantvakter som har förordnats särskilt. De sistnämnda är inte anställda vid polisverket utan tjänstgör mot särskild ersättning endast när behov föreligger. De kan vara fristående (enskilt åtagande) eller anställda i auktoriserade bevakningsföretag.

Att enhetliga rutiner (tjänstgöringsjournal, normalinstruktion för vakthavande och yttre befäl, utsättningskalender) skapats för de arbetsledande funktionerna har enligt rikspolisstyrelsens bedömning gett underlag för effektivare arbetsledning och därmed ökade möjligheter att tillgodose kravet på en rationell och ändamålsenlig övervakningsverksamhet.

Genom receptionstjänsten anses servicen till allmänheten ha förbättrats. Bl.a. har det blivit möjligt att betjäna besökande på ett centralt beläget ställe av personal som är väl insatt i arbetsuppgifterna.

I många polisdistrikt fullgörs som förut nämnts receptionstjänsten vissa tider på dygnet av administrativ personal. Härigenom har polispersonal kunnat frigöras för andra uppgifter.

Enligt rikspolisstyrelsens bedömning har förbindelsetjänsten i sin nuvarande utformning i allt väsentligt fyllt sin funktion, nämligen att dels underlätta för ledningspersonalen att samordna, fördela och leda tillgängliga resurser i den yttre verksamheten, dels upprätthålla förbindelser för återflöde av information och tillförsäkra enskild polisman skydd och säkerhet. Speciellt framträdande har effekten varit i samband med ledning, samordning och upprätthållande av samband vid större händelser, där betydande personalresurser satts in. Förbindelsenätet täcker i princip hela landet. Detta medför att varje polisman i yttre tjänst med mobil radio alltid kan stå i förbindelse med egen basstation för att få råd och anvisningar eller tillkalla hjälp.

Genom att bevaka och tillse dem som förvaras i polisarrest kan man förhindra att berusade eller omtöcknade personer kommer till skada under vistelsen i polisarresten. Därigenom skapas också möjlighet att

tillkalla läkare när det behövs. Ett syfte kan också vara att motverka att de som har gripits eller anhållits kommunicerar med varandra, undanröjer bevis eller på annat sätt försvårar utredningen. När det gäller personer som har omhändertagits enligt lagen (1973:558) om tillfälligt omhändertagande eller lagen (1976:511) om omhändertagande av berusade personer m.m. har polisen också tillagts vissa hjälpande uppgifter efter förvaringstidens slut.

4.4.1.3 Områdesövervakning

Områdesövervakningen syftar till att med lämplig tidsmässig fördelning på veckodagar och dygnstimmar övervaka områden och platser där frekvensen av brott och störningar av olika slag är särskilt påtaglig. Inom ramen för områdesövervakningen inriktas verksamheten på att se till att gatufriden upprätthålls och att underlätta framkomligheten för fordonstrafik och fotgängare samt att ingripa mot lagöverträdelser och andra ordningsstörningar. Områdesövervakningen syftar vidare till att skapa goda kontakter mellan polis och allmänhet i brottsförebyggande syfte och att lämna allmänheten skydd, upplysningar och annan hjälp, t.ex. att visa väg och att varna för faror som plötsligt har uppstått.

Områdesövervakning sker i form av patrullering till fots eller med bil. Ofta kombineras de båda patrulleringsmetoderna. Som ett hjälpmedel i arbetet har polisen ett antal tjänstehundar som i stor utsträckning används vid områdesövervakning. En särskild form av områdesövervakning utförs av kvarterspoliser. Till områdesövervakningen är också att hänföra den särskilda sjöpolisverksamhet, som bedrivs i en del distrikt. I de tre största polisdistrikten finns vidare polisrytteri.

Fotpatrullering skall ses som den grundläggande metoden för all övervakningsverksamhet. Metoden används i huvudsak i de centrala delarna av tätorterna eller annars där gång- och körtrafik förekommer i tämligen stor omfattning. Tidsmässigt används metoden i huvudsak på dag- och kvällstid.

Frågan om enkelpatrull eller dubbelpatrull skall användas avgörs från fall till fall med hänsyn till ordningsförhållandena. Dubbelpatrull används när ordningsförhållandena är svårartade eller annars sådana att polismännens säkerhet äventyras om han patrullerar ensam. Personalen i yttre tjänst tjänstgör numera ogärna i enkelpatrull på grund av att riskerna anses ha ökat. Fotpatrullerande polismän förses med bärbar radiostation, vilket har betydelse inte endast för säkerheten utan även för tjänsteeffekten.

Patrullering med bil kan, utom i de polisdistrikt där särskild utryckningsstyrka är organiserad, i princip betraktas som fotpatrullering med bilen som hjälpmedel. Patrullering med bil medger att man kan övervaka ett stort område samt att man snabbt kan komma till en plats där det uppstått behov av polisingripande. En annan fördel är att skyddsbeklädnad, utrustning för hjälp vid olycksfall och trafikolyckor liksom en mängd andra utrustningsdetaljer bekvämt kan medföras.

Även patrullering med bil kan utföras antingen som dubbelpatrullering eller som enkelpatrullering. Hur dessa båda patrulleringsformer fördelas är beroende av dels anspråken på utryckningsberedskap och

dels kravet på att enkelpatrullerande polisman måste kunna få förstärkning utan alltför lång väntan. Enkelpatrullering med bil gör det naturligtvis möjligt att organisera flera polispatruller än vid dubbelpatrullering. Skyddet för den enskilda polismannen måste dock ägnas särkild uppmärksamhet vid enkelpatrullering med bil.

I de tre största polisdistrikten finns särskilda radiobilgrupper. De är avsedda att fungera jämsides med andra övervakningsformer och skall i första hand svara för utryckningsuppdrag. Sådana uppdrag är i dessa distrikt så frekventa att det anses rationellt att avdela en särskild styrka för ändamålet. I övriga polisdistrikt fullgörs bilpatrullering som en kombination av områdesövervakning och utryckningsverksamhet.

För att lösa besvärande ordningsproblem fordras ibland insatser av större enheter än dubbelpatrull. I sådana fall kan övervakningen bedrivas i form av *gruppatrullering*.

En grupp leds i regel av befäl och tilldelas ett tillräckligt antal fordon för transport mellan olika övervakningsområden och för transport av personer som kan komma att omhändertas. Metoden används först efter en omsorgsfull behovsprövning.

Gruppen förflyttas i fordon mellan sådana områden och platser som på grund av ordningsläget kräver en samlad insats. På sådana platser sker patrullering till fots i dubbel- eller enkelpatrull. Sammanhållen insats förekommer endast när en akut svårare ordnings- eller brottssituation kräver det.

Gruppatrullering är en personalkrävande patrulleringsmetod som i princip används endast i de större polisdistrikten.

Kvarterspolisverksamheten syftar till att inom avgränsade områden öka den brottsförebyggande verksamheten. Syftet är att på sikt nedbringa brottsligheten eller åtminstone hindra att den ökar. Verksamheten har vidare till ändamål att förbättra förhållandet mellan allmänhet och polis liksom att öka kontakterna och samarbetet mellan polisen på ena samt invånare, institutioner och sammanslutningar inom ansvarsområdet på andra sidan. Kvarterspolisverksamheten syftar också till att förbättra den polisiära servicen åt allmänheten, t.ex. i fråga om att ta upp brottsanmälningar.

Verksamheten bedrivs huvudsakligen inom avgränsade förortsområden där det finns bostadsbebyggelse med stort inslag av barn och ungdom, centrum- och serviceanläggningar liksom allmänna kommunikationsanläggningar och skolor etc. I vissa fall, särskilt i de största polisdistrikten, förekommer verksamheten även i mera centrala delar av distriktet. F.n. finns kvarterspoliser i 44 polisdistrikt. Sammanlagt finns drygt 350 kvarterspolistjänster.

Kvarterspolisverksamheten ställer speciella krav på den enskilda polismannen. Intresse och fallenhet för denna form av övervakning liksom förmåga att skapa och vidmakthålla kontakter anses som önskvärda personliga egenskaper. För att kvarterspolisverksamheten skall ge avsett resultat anses samma polisman böra tjänstgöra inom ett visst område under en längre sammanhängande tid.

Tjänsten fullgörs i största utsträckning som övervakningstänst till fots och i uniform.

När det anses lämpligt med hänsyn till avstånd från polisstationen och

liknande förhållanden anordnas särskild mottagningslokal för allmänheten. Den förläggs till en central plats inom ansvarsområdet som lätt kan nås med allmänna kommunikationer. Lokalen hålls öppen på tider som polisstyrelsen bestämmer.

Enligt rikspolisstyrelsens anvisningar för denna verksamhet skall kvarterspolisman

skaffa ingående lokalkännedom inom området, särskilt ifråga om platser och lokaler som är samlingsplatser för personer som från polisiär synpunkt särskilt bör uppmärksammas,

på lämpligt sätt söka kontakt med och skaffa sig kännedom om befolkningen inom området, särskilt äldre personer samt barn och ungdom,

ägna särskild uppmärksamhet åt gängbildningar och förhållanden som kan ha samband med ungdomsbrottslighet,

ägna uppmärksamhet åt trafiksäkerhet och föreslå åtgärder för dess höjande,

samarbeta med representanter för samhällsorgan såsom barnavård och skola samt med föreståndare för ungdomsgårdar, idrottsorganisationer, pensionärshem, bostadsföretag, affärsrörelser m.fl.,

delta i ideell verksamhet inom området, särskilt ungdoms- och idrottsverksamhet,

hålla sig väl underrättad om inom området begångna brott och andra asociala förhållanden,

ägna person- och fordonsefterlysning särskild uppmärksamhet,

hålla kontakter med övriga arbetsenheter i distriktet och särskilt underrätta spaningsroteln om gjorda iakttagelser,

delta i sammanträden i samarbetet barnavårdsnämnd - polis - skola i den omfattning polisstyrelsen bestämmer,

biträda eller medverka vid polisens undervisning i skolorna inom området efter polisstyrelsens bestämmande och lämna medverkan vid elevrådskonferenser,

vara anträffbar i lokal, om sådan har anordnats, på de mottagningstider som har fastställts och där lämna allmänheten hjälp, råd och anvisningar i den omfattning som polisstyrelsen bestämmer.

Inom Stockholms polisdistrikt bedrivs f.n. försök med s.k. *områdespolisverksamhet.* Denna, som påminner om kvarterspolisverksamheten, innebär att ett vaktdistrikt har delats in i sex områden. För vart och ett av dessa har fem polismän särskilt avdelats för övervakning med en fast replipunkt inom området.

Sjöpolispatrulleringen bedrivs dels med båt och dels till fots på öar och holmar samt i hamnar. Under den tid på vintern då isen omöjliggör tjänst till sjöss patrullerar sjöpolispersonalen i Stockholms och Göteborgs polisdistrikt med bil och övervakar hamnar samt skydds- och kontrollområden. Patrullerna tilldelas bestämda arbetsuppgifter som skall utföras om inte brådskande larm påkallar åtgärd.

Polisrytteriet i de tre största distrikten utnyttjas för patrullering i större park- och fritidsområden. Beridna polismän kan dessutom användas vid offentliga tillställningar som lockar stor publik, exempelvis för att dirigera fordonstrafik till områden som har upplåtits för parkering och att där ordna uppställning av fordon. Också vid andra tillfällen, då det är av särskild betydelse att polismännen är väl synliga och att de förhållandevis snabbt kan förflytta sig från en plats till en annan, anses polisrytteriet användbart. Rytteriet kan också sättas in vid kravaller och liknande händelser.

När resultatet av polisens verksamhet med områdesövervakning skall bedömas, uppkommer i särskilt hög grad svårigheter av det slag som har redovisats inledningsvis.

Rikspolisstyrelsen anser det sålunda knappast praktiskt eller ens teoretiskt möjligt att exakt mäta effekterna av patrullering till fots. Man kan t.ex. inte mäta värdet av den trygghet allmänheten känner genom att fotpatruller förekommer, hur många brott eller ordningsstörningar som förebyggs eller i vilken mån relationerna mellan allmänhet och polis förbättras genom fotpatrulleringsmetoden. Det synes dock vara en samstämmig uppfattning att den preventiva övervakningsuppgiften bäst och mest effektivt fullgörs genom fotpatrullering. Genom att polismannen under sådan tjänstgöring kommer i närmare kontakt med allmänhet främjas enligt rikspolisstyrelsen också det goda förhållandet mellan allmänheten och polisen. Förtroendet för polisen ökar.

Den nära kontakt med allmänheten som nås genom fotpatrullering bedöms även ge särskilda fördelar bl.a. när det gäller att få tips om brott och brottslingar, om övrig asocialitet och om andra förhållanden som bör föranleda uppmärksamhet från polisens sida.

När det gäller patrullering med bil, kan enligt rikspolisstyrelsen både fördelar och nackdelar registreras. Erfarenheterna av bilpatrullering visar sålunda att den bilburna polispersonalen inte har samma nära kontakt med allmänheten som den polisman som patrullerar till fots. Detta är en klar nackdel. Polismän i bil är över huvud taget mera anonyma för allmänheten än polismän till fots. Det kan också vara svårt att från bil uppfatta händelser som kräver ingripande.

Till fördelarna bör enligt rikspolisstyrelsen å andra sidan räknas att en bilpatrull snabbt kommer till en plats, där ingripande är påkallat. Snabba, kraftfulla insatser bedöms ha stor preventiv inverkan. Personer som har gripits eller omhändertagits kan av en bilpatrull snabbt avlägsnas från händelseplatsen. Detta är en fördel som inte bör underskattas. Lång väntan på platsen medför nämligen erfarenhetsmässigt oro hos allmänheten, som ofta tar ställning för eller emot den som har gripits eller tagits om hand. Detta kan i sin tur leda till fritagningsförsök eller våld mot den gripne. Vidare är utryckningsberedskapen högre vid patrullering i bil än till fots. De tekniska hjälpmedel som medförs i bilen är till fördel för en snabb insats vid olika ingripanden, t.ex. trafikolyckor. En bilpatrull täcker också större sammanhängande övervakningsområden än fotpatruller och övervakar den rullande trafiken bättre. Slutligen framhåller rikspolisstyrelsen att bilen bereder polismännen bättre skydd och en mera arbetsvänlig miljö än vad som är fallet vid fotpatrullering.

Gruppatrullering tillhör de mindre vanliga formerna av områdesövervakning. Det kan emellertid inträffa händelser av olika slag (upplopp, stora folksamlingar eller svåra ordningsstörningar) som kan förorsaka våld mot person och egendom, om de inte snabbt kommer under kontroll. Gruppatrullering har ofta visat sig vara ett effektivt medel i sådana situationer.

Vad gäller kvarterspolisverksamheten har polisdistrikten ganska allmänt rapporterat till rikspolisstyrelsen att ordningen har förbättrats i de områden där sådan verksamhet förekommer. Det går inte att avgöra

om resultatet beror på kvarterspolisverksamheten, men man tror att den är en bidragande orsak till förbättringen. Polismännen kan med sin blotta närvaro ha utgjort en dämpande faktor. Risken för att bli igenkänd av polisen och således i efterhand kunna få stå till svars för sina handlingar anses också ha en preventiv effekt.

En bidragande orsak till att inverkan av kvarterspolismännen på brottsutvecklingen är svår att bedöma är att man vid utvärderingen måste ta hänsyn också till insatser från andra organ, t.ex. från skola, sociala myndigheter och föreningar.

Sjöpolisverksamhet kan i många avseenden jämföras med kvarterspolisverksamhet. Innan sjöpolisen inrättades för ca tio år sedan fanns det sällan polis på öarna. Nuvarande verksamhet har mottagits positivt bl.a. av skärgårdsbefolkningen.

Polisen har huvudansvaret för övervakning av skydds- och kontrollområden. Tull och militärpersonal biträder polisen i denna övervakning. Sjöpolisens goda kontakter med ortsbefolkningen underlättar det polisiära arbetet.

I sjöräddningshänseende har sjöpolisen genom sin höga beredskap visat sig göra en effektiv insats (se närmare avsnitt 4.6.2). Trots att sjöpolisen förfogar över jämförelsevis små resurser torde de effekter som har förväntats med avseende på sjöpolisövervakningen ha uppnåtts i de områden som berörs.

Polisrytteriet har enligt rikspolisstyrelsens bedömning med god verkan tagits i anspråk för att lösa uppgifter när det gäller att upprätthålla ordningen vid större folksamlingar, idrottsevenemang, processioner o.d. Polisrytteriet anses ha god dämpande effekt då oroligheter befaras eller pågår.

Patrullering till häst i park- och fritidsområden bedöms också ge god effekt. Det gäller särskilt där det inte finns körvägar utan endast gångstigar på vilka fordon inte kan föras. Dessa områden är i allmänhet alltför vidsträckta för patrullering till fots.

Polisrytteriet ingår även som ett uppskattat inslag i polisdistriktens PR-verksamhet vid evenemang som t.ex. Polisens Dag.

4.4.1.4 Utryckningsverksamhet

Till begreppet utryckningsverksamhet i snäv bemärkelse hänförs endast uppdrag till vilka en polispatrull beordras på grund av en händelse eller ett brott som har kommit till polisens kännedom och som påkallar en omedelbar insats. När polisen planerar sin verksamhet har det emellertid av praktiska skäl ansetts fördelaktigt att ge begreppet en vidare innebörd. Därvid hänförs all verksamhet som innebär en oförutsedd störning i den planerade yttre övervakningstjänsten till utryckningsverksamhet. Övrig yttre övervakning betraktas som preventiv övervakning. Härigenom inläggs normalt i begreppet utryckningsverksamhet även ingripande på eget initiativ, när ingripandet medför att den planerade övervakningsuppgiften frånträds. Denna gränsdragning har betydelse bl.a. när det gäller att mäta den tid som går åt för utryckningsverksamhet.

Viss utryckningsberedskap måste hållas med tanke på brott med

våldsinslag och andra akuta händelser av allvarlig art liksom allmänhetens berättigade krav på snabbt ingripande från polisens sida när något inträffar. Den tid som förflyter från det en händelse av allvarlig art kommer till polisens kännedom och till den tidpunkt då en polispatrull kommer till platsen för händelsen anses i rättstrygghetens intresse inte få överstiga en viss nivå. De resurser i fråga om personal som är tillgängliga på övervakningssektionerna behövs därför f.n. till största delen för att tillgodose utryckningsberedskapen. Detta innebär att sådana övervakningsformer ofta prioriteras som medger en snabb utryckningsinsats.

En ledande princip är därför att polisens resurser disponeras så att patruller snabbt kan ingripa när det påkallas av en akut händelse. Härigenom kan allmänhetens krav på trygghet och service från polisens sida tillgodoses. En god utryckningsberedskap har därmed betydelse även för förhållandet mellan allmänheten och polisen.

Målet för utryckningsverksamheten kan sägas vara att hålla utryckningsberedskapen på en rimlig nivå med hänsyn till de intressen som skall skyddas. I valet mellan utryckningsberedskap och preventiv övervakning måste särskild hänsyn tas både till allmänhetens krav på utryckningsberedskap och till de brottsförebyggande effekterna av den preventiva övervakningen.

Uppgiften genomförs genom att personal och materiel avdelas i den omfattning som behövs för att upprätthålla en tillfredsställande utryckningsberedskap. I sina anvisningar för verksamheten har rikspolisstyrelsen rekommenderat polisstyrelserna att verka för att den personal som upprätthåller utryckningsberedskap i största möjliga utsträckning kombinerar denna verksamhet med patrullering till fots. Det är väsentligt att en ändamålsenlig avvägning görs när resurserna skall fördelas mellan å ena sidan tillräcklig utryckningsberedskap och å andra sidan andra viktiga arbetsuppgifter. En sådan avvägning förutsätter en ingående analys av verksamheten. Härvid är statistiska uppgifter av stort värde. Det gäller inte bara brottsstatistiken utan också den särskilda statistiska bearbetning som på grundval av den s.k. ingripanderutinen numera sker i fråga om ingripandena inom ett polisdistrikt.

Större effektivitet än tidigare anses numera ha nåtts när det gäller utryckningsverksamheten. Detta bedöms vara en följd av bättre tekniska hjälpmedel och den analys som sker av statistiken från ingripanderutinen och som tjänar som ledning bl.a. för principerna för resursfördelningen.

4.4.1.5 Speciell övervakning

Den speciella övervakningen omfattar i huvudsak följande områden
naturskydd, jakt- och fiskekontroll
gränsövervakning
tillsyn av skydds- och kontrollområden.

Övervakning och tillsyn av efterlevnaden av *naturvårds-, jakt- och fiskelagstiftningen* sker antingen i form av allmän övervakning eller genom särskilt anordnade razzior och kontroller. Eftersom det här rör sig om stora och ibland mycket svårövervakade områden, räcker de

polisiära resurserna ofta inte till för att uppnå önskad effekt. Det finns därför, förutom polispersonal, särskilt förordnade jaktbevakare och fisketillsynsmän för övervakning och tillsyn inom de aktuella områderna. Under de senaste åren har länsstyrelsen i Norrbottens län även gjort försök med naturbevakare. Jakt- och fiskelagstiftningen ger dessutom markägaren och hans anställda vissa befogenheter när det gäller att övervaka egen mark och egna vatten. Enligt särskilda bestämmelser har också tullverket vissa tillsyn- och övervakningsskyldigheter. Utredningsverksamheten inom områdena faller däremot enbart på polisen.

Inom Västerbottens och Norrbottens län pågår en särskild försöksverksamhet på området. Syftet med verksamheten är att nå en bättre effekt genom bättre utbildning av polismännen, fastare organisation samt ökad information och vidgat samarbete med civila övervakare, markägare och andra intressenter.

Gränsövervakning syftar främst till att hindra spioneri, varusmuggling och obehörigt överskridande av landets gränser. Polisen svarar för passkontroll och för den övervakning i övrigt som förutsätts i utlänningslagstiftningen och gränsövervakningskungörelsen (1944:728). Sedan år 1965 svarar sjöpolisen tillsammans med personal från kustbevakning och militära enheter för övervakningen till sjöss. Ingripande sker bl.a. när de bestämmelser överträds som reglerar rätten för främmande fartyg att uppehålla sig på svenska vatten.

Tillsyn över *skydds- och kontrollområden* syftar till att skydda landets säkerhet genom att hindra utlänning från att olovligen besöka anläggningar av betydelse för totalförsvaret inom skydds- och kontrollområden. Syftet är vidare att övervaka att utlänning eller utländskt fartyg inte olovligen uppehåller sig på förbjudna platser inom skydds- och kontrollområden eller överskrider de tidsgränser som har uppställts för vistelse på tillåtna uppehållsplatser, leder eller ankarplatser.

Polisen har huvudansvaret för övervakningen av skydds- och kontrollområdena. Den biträds emellertid av tull och militär. Anmälan om fartyg som har brutit mot bestämmelserna skall göras till polisen. Skydds- och kontrollområdena är koncentrerade till Kalix, Boden, Hemsö, Singö, Söderarm, Huvudskär, Muskö, Landsort, Gotland, Blekinge, Styrsö och Björkö.

Polischef skall, enligt de riktlinjer som länspolischefen utfärdar, närmare planlägga tillsynen och samordna insatserna från tillsynsorganen. Polisen utreder alla brott som begås inom skydds- och kontrollområden. Tillsynen utförs i första hand av sjöpolisen. Men även polisens helikopterenheter samt övrig övervaknings- och trafikövervakningspersonal deltar. Sjöpolisen sprider information bland utlänningar om skydds- och kontrollområden. Detta är en viktig del av den förebyggande verksamheten.

Också effekten av jakt-, fiske- och naturvårdsövervakningen anses vara svår att mäta. Den största effekten av den övervakning som bedrivs av jaktbevakare, fisketillsynsmän m.fl. ligger på den preventiva sidan. Till följd av brist på personal är den polisiära övervakningen mycket begränsad. I många polisdistrikt förekommer den endast i samband med akuta händelser när direkt misstanke om brott föreligger.

Inom ramen för gränsövervakningen har samarbetet inom totalför-

svaret lett till en bättre övervakning än förut av Sveriges kuster. Samarbetet har även medfört att ett rapportsystem har skapats mellan polis, militär och tull, när det gäller överträdelser av de författningar som är aktuella här.

Sjöpolisen företar årligen något 100-tal ingripanden i samband med tillsynen av skydds- och kontrollområden. Polis, tull och militär har avvisat flera fartyg från områdena.

4.4.1.6 Objektbevakning

Objektbevakningen ingår som en del av den allmänna övervakningen. Den omfattar i huvudsak följande verksamhetsformer

bevakning vid offentliga tillställningar

bevakning i samband med demonstrationer och andra allmänna sammankomster,

skydd av ambassad, konsulat eller främmande stats officiella representanter,

bevakning i samband med statsbesök,

bevakning av värdetransporter,

bevakning av allmänna kommunikationer till lands,

bevakning av och särskild kontroll på flygplats.

Objektbevakningen omfattar också bevakning av katastrof-, brotts- och brandplatser.

Efter behovsprövning skall polisen i fred även ha tillsyn över vissa militärförråd och civilförsvarsförråd.

I 3 § lagen (1956:618) om allmänna sammankomster (LAS) och 12 § allmänna ordningsstadgan (1956:617, AOS) anges i vilka fall tillstånd av polismyndighet fordras för att *allmän sammankomst* eller *offentlig tillställning* skall få äga rum. I 7-8 §§ LAS och 16-17 §§ AOS anges vem som skall svara för ordningen vid tillställningen eller sammankomsten och vem som skall bekosta den bevakning som polismyndigheten kan ha föreskrivit med stöd av LAS och AOS.

Föreskriven bevakning skall utföras med polispersonal eller förordnade ordningsvakter. Ofta anlitar arrangören därutöver egna vakter som, mot ersättning eller av ideella skäl, hjälper till med att hålla ordning, kontrollera biljetter o.d. Den personal som har nämnts sist har inte någon form av förordnande. Den har inte heller i övrigt några officiella befogenheter. Polismyndighet har inte något lagligt stöd för att föreskriva bevakning genom sådana vakter. Men viss hänsyn till att bevakning förekommer torde i de flesta fall tas när polismyndigheten lägger fast storleken av bevakningsstyrkan.

Den ordningshållning som polismyndigheten har föreskrivit ombesörjs numera till övervägande del av förordnade ordningsvakter. Vid större idrotts- och nöjesarrangemang förekommer dock fortfarande ordningshållning med polispersonal, som bekostas av arrangören. Det är i allmänhet polispersonal som, utan kostnad för arrangören, håller ordning och dirigerar trafiken på allmän plats i anslutning till tillställningen.

LAS omfattar demonstration eller annan liknande sammankomst som anordnas för att uttrycka en åsikt eller meddela upplysning i allmän eller

enskild angelägenhet. När det genom ansökan eller på annat sätt har kommit till polisens kännedom att en demonstration eller annan allmän sammankomst skall äga rum, planeras de polisiära insatser som kan behövas. Planläggningen omfattar alternativa lösningar som kan anpassas till tänkbara förändringar i läget.

Övervakningsverksamhet i samband med demonstration eller annan allmän sammankomst ställer stora krav på de polismän som sköter övervakningen. Lämplig taktik får väljas med utgångspunkt från faktorer som storleken av de resurser som står till förfogande, arten av tillställningen, deltagarnas inställning till samhället och dess ordningsmakt liksom möjligheten att motdemonstrationer e.d. skall förekomma. Målet är att nå bästa möjliga resultat med minsta möjliga ingrepp.

Skyddet för *främmande stats representation* ägnas stor uppmärksamhet från polisens sida. Det är den lokala polismyndigheten som har det omedelbara ansvaret för detta skydd. Stationär bevakning av polisman eller väktare från Allmänna Bevaknings Aktiebolaget (ABAB) ordnas för objekt mot vilket protestaktioner kan förekomma eller som bedöms löpa fara att bli angripet. Om faran för angrepp eller störning bedöms som ringa, kan bevakningen få formen av tillsyn genom de polismän som har allmän eller särskild övervakningstjänst i området.

Om det behövs avdelas civilklädd eller uniformerade polismän som eskort när beskicknings- eller konsulatspersonal gör kortare eller längre resor. Vidare avdelas polismän för personligt skydd, s.k. skyddsvakt, för personer i särskilt utsatt ställning eller mot vilka det föreligger ett överhängande hot om våld.

Såvitt gäller bevakning vid *statsbesök* har mellan rikspolisstyrelsen och polisstyrelsen i Stockholms polisdistrikt träffats en särskild överenskommelse. Enligt den svarar säkerhetsavdelningen inom rikspolisstyrelsen för skyddsvaktstjänsten när det är fråga om officiellt besök av statschef, statsminister eller utrikesminister. I praktiken har dock säkerhetsavdelningen kommit att med få undantag svara för all skyddsvaktstjänst vid statsbesök eller motsvarande.

Skyddsundersökning måste ofta företas av lokaler och transportmedel i syfte att förebygga att besök äventyras genom bomb- eller sabotagehot. Undersökningen ombesörjs av personal från säkerhetsavdelningen eller av personal från teknisk rotel i lokal polisorganisation. Andra viktiga uppgifter inom ramen för skyddsvakttjänsten är eskort samt yttre och inre bevakning.

Polisens bevakning av *värdetransporter* omfattar transporter som utförs med tåg, flyg eller bil. Landsvägstransport är vanligast.

De rån som hittills har förövats mot svenska penninginrättningar har huvudsakligen avsett bank- och postkontor. Värdetransporterna har sålunda på det hela taget skonats. Det har likväl ansetts nödvändigt med viss bevakning av sådana transporter. Utländska erfarenheter tyder nämligen på att effektiva åtgärder till förebyggande av rån mot bank- och postlokaler medför att angreppen i stället kan komma att riktas mot värdetransporter. Riksbanken, posten och affärsbankerna är de penninginstitut som har de största och mest värdefulla penningtransporterna.

Även transporter av konstföremål och andra liknande värdeobjekt

måste ofta bevakas. Vissa utställningsföremål är oersättliga. Det är därför naturligt att utställningskommittéer och museichefer fäster en utomordentlig vikt vid det skydd som, utöver det vanliga försäkringsskyddet, kan erbjudas transporter av in- och utlånad konst.De flesta internationella utställningar är officiella och står under skydd av de statliga organ inom landet som svarar för kulturella frågor. Detta medför att man inte sällan söker hjälp av polisen, när det gäller att skydda och bevaka utställningsföremål under transport. Det förekommer ett 15-tal bevakade transporter per år här i landet.

Det förekommer också att transporter bevakas som avser hemliga militära vapen och övrig värdefull militär utrustning, nukleär materiel eller värdehandlingar i samband med statliga verksutflyttningar o.d.

Det är i allmänhet polispersonal vid ordningsavdelning eller länstrafikgrupp som sköter bevakningen av värdetransporter. Det förekommer också att bevakningsföretag anlitas.

I allmänhet utgörs bevakningsstyrkan av en dubbelpatrull i bil som följer transporten. Under vissa omständigheter kan bevakningsstyrkan vara större.

I Stockholms och Göteborgs polisdistrikt finns särskilt avdelad personal för *kommunikationsövervakning*. För landet i övrigt finns inte några särskilda tjänster för att övervaka kommunikationsmedel. Det är personal från övervakningssektionen i resp. polisdistrikt som sköter sådan övervakning, när den behövs.

Bl.a. i samband med in- och utryckningar liksom i vissa fall vid värnpliktigas permissionsresor förekommer polisövervakning dels ombord på järnvägstågen, dels vid påstignings- och avstigningsstationer samt uppehållsstationer utefter färdsträckan. Bevakningen genomförs inom järnvägs- och spårvägsområde genom fotpatrullering. Vid centralstationen i Stockholm används även TV-övervakning.

Övervakning och tillsyn av tunnelbanan inom Stockholmsområdet sker dels genom fotpatrullerande och dels genom bilburen personal. F.n. anlitas i viss utsträckning även personal från ABAB för denna bevakning. Den bilburna personalen tjänstgör endast inom den del av tunnelbanan som ligger inom Stockholms kommun.

Den särskilda bevakningen och kontrollen på *flygplats* syftar till att förhindra brott eller angrepp mot den civila luftfarten (flygplanskapning, våld eller hot om våld mot person eller egendom på flygplats e.d.).

Med stöd av lagen (1970:926) om särskild kontroll på flygplats får polisman eller annan, som polisstyrelse särskilt har förordnat, inom flygplatsområde dels utföra kroppsvisitation av den som uppehåller sig inom området och dels undersöka väska eller annat slutet förvaringsutrymme. Undersökningen utförs för att eftersöka vapen eller annat föremål som är ägnat att komma till användning vid brott som utgör allvarlig fara för säkerheten vid luftfart.

Åtgärderna skall vara så effektiva och allmänt kända att i första hand en presumtiv gärningsman avstår från försök till flygplanskapning eller annat våld mot den civila luftfarten och att i andra hand försök till brott upptäcks.

Verksamheten planeras och utförs i nära samråd med luftfartsverket. Den genomförs av polismän från ordningsavdelningen i de polisdistrikt

som berörs. På bl.a. Arlanda, Landvetters och Sturups flygplatser finns även särskilt förordnade flygplatskontrollanter som inte är polismän. Om kontrollen utförs av sådan flygplatskontrollant, skall polisman leda verksamheten och vara beredd att omedelbart ingripa.

Inom flygplatsområde kontrolleras f.n. i reguljär trafik alla avresande utrikespassagerare och deras handbagage. Dessutom kontrolleras all chartertrafik samt i övrigt ca 30 % av inrikestrafiken. Registrerat bagage kontrolleras endast vid vissa avgångar, s.k. high-risk-flights och sådana avgångar som har blivit utsatta för bomb- eller sabotagehot. Undersökningarna utförs dels manuellt och dels med hjälp av bl.a. metalldetektorer. Regeringen har den 29 juni 1978 gett rikspolisstyrelsen i uppdrag att i samråd med luftfartsverket utreda frågan om utökad säkerhetskontroll av passagerare och gods i inrikes flygtrafik.

När det gäller effekterna av polisens objekbevakning kan olika synpunkter anläggas i fråga om de skilda formerna av bevakning.

Vad först beträffar offentliga tillställningar o.l., har enligt rikspolisstyrelsen en väl avpassad bevakning en betydande preventiv verkan. Det beror främst på att bevakningspersonalen på ett tidigt stadium kan ingripa och hindra att t.ex. kraftigt berusade personer får tillträde till tillställningen eller att incidenter till bråk får utvecklas till större konflikter. Detta anses också medföra att arbetsbelastningen minskar för den ordinarie polisstyrkan i distriktet.

Vid bevakning av demonstrationer av olika slag förekom tidigare ibland konfrontation mellan mötesdeltagare och polis. Efter hand som polisen har fått allt större vana, erfarenhet och utbildning för uppgiften har motsättningarna åtminstone i det stora flertalet fall enligt rikspolisstyrelsen tonats ner eller upphört. Ökad kontaktverksamhet mellan arrangörer och polismyndighet bedöms ha bidragit till att de allra flesta demonstrationer och andra allmänna sammankomster numera kan genomföras tämligen störningsfritt.

Det är i ett öppet samhälle som det svenska närmast omöjligt för polisen att ge främmande stats representation ett fullständigt skydd. Men även om en del incidenter har förekommit, har i många fall de polisiära åtgärderna förebyggt eller hindrat kränkningar och medverkat till att det diplomatiska och konsulära arbetet har kunnat fortgå tämligen ostört.

Den helt övervägande delen av de omkring 100 statsbesök och motsvarande händelser som årligen förekommer har kunnat genomföras på ett tillfredsställande sätt. Åsyftade effekter kan sålunda anses uppnådda.

De värdetransporter som har utförts med särskild bevakning har inte utsatts för överfall.

Bevakningsinsatserna vid kommunikationsövervakning synes i stort sett ha varit tillräckliga för att upprätthålla en relativt god ordning vid de olika samfärdsmedlen. Undantag gäller dock för tunnelbanan och järnvägens pendeltågstrafik i Stockholmsområdet. Trots stora insatser har ordningsläget där enligt rikspolisstyrelsens bedömning hittills knappast kunnat bemästras fullt tillfredsställande. Ingripandestatistiken visar ökning år från år.

Målet för bevakning och kontroll på flygplatser har hitintills uppnåtts.

4.4.2 *Trafikövervakning*

Trafikövervakningen syftar till att minska antalet trafikolyckor, att göra det lättare att färdas på gator och vägar samt att minska sanitära olägenheter och andra störningar i trafikmiljön.

Den dagliga trafikövervakningen bedrivs främst i form av bil- eller motorcykelpatrullering. Under sommarhalvåret är motorcykeln ett av polisens bästa hjälpmedel för att i tät trafik kunna övervaka och leda trafikströmmarna på de mest trafikbelastade vägarna. På dessa bedrivs övervakningen i stor omfattning i samverkan mellan patruller i helikopter samt bil- eller motorcykelpatruller. Vid patrulleringstjänsten övervakas dels efterlevnaden av trafikbestämmelserna över huvud taget och dels olika felbeteenden enligt särskild order för varje tjänstgöringstur. I vissa fall övervakar flera polismän, som uppehåller sig på samma plats eller i närheten av varandra, ett eller flera trafikbeteenden.

Trafikövervakningen leds och kontrolleras i möjlig mån av befäl.

Den rutinmässiga flygverksamheten med *helikopter* är främst inriktad på trafikövervakning. Inom denna verksamhetsgren kan helikoptern utnyttjas för de flesta arbets- och övervakningsuppgifter som förekommer.

All flygverksamhet leds av rikspolisstyrelsen. Till förfogande finns året om sju helikoptrar. För att täcka behovet vid högtrafiktid under sommaren tillförs verksamheten då ytterligare fem helikoptrar.

Trafikövervakning med helikopter förekommer huvudsakligen vid europavägar och större riksvägar. Insatser planeras månadsvis med hänsyn till omfattningen av trafiken, olycksfrekvensen samt regionala och lokala behov.

Besättningen i helikoptern utgörs i allmänhet av två flygutbildade polismän. När endast en pilot finns tillgänglig kommenderas dock lämplig polisman från trafikövervakande enhet som bisittare. Denne har då fått utbildning för flygobservationsverksamhet.

Patrull i helikopter samarbetar alltid i trafikövervakningsarbetet med markpatruller. När en trafikant skall stoppas på grund av felbeteende i trafiken, lämnas radioinformation om händelsen till lämplig markpatrull. Fram till dess fordonet har stoppats hålls från helikoptern ständig uppsikt på detta. Den som stoppats underrättas om att han observerats från helikopter och i övrigt om vad som har föranlett ingripandet.

Med hjälp av helikopter i samarbete med lämpligt antal markpatruller kan långa vägsträckor övervakas effektivt. Det anses att redan själva övervakningen medför en tendens till ökad försiktighet och hänsynsfullhet hos trafikanterna. Under budgetåret 1977/78 utfördes med helikoptrarna ca 7.000 flygtimmar med drygt 12.000 ingripanden som resultat.

Traffipax är en fotoanläggning inmonterad i bil. Den utnyttjas huvudsakligen i den rörliga trafiken vid grova trafikbrott och i sådana fall där det är svårt att på annat sätt ordna effektiv övervakning. Den används bl.a. för att övervaka efterlevnaden av bestämmelser om vårdslöshet i trafik, hastighet, spärr- och körfältsmarkeringslinjer samt förares beteende i vägkorsning och vid övergångsställe. En serie bilder tas av den aktuella bilen eller händelsen. Härvid fotograferas tidpunkt och hastigheten på det fordon som kontrolleras in på bilderna. Övervak-

ningen genomförs antingen helt av personalen i traffipaxbilen eller i samarbete med annan polispatrull, som efter radiomeddelande stoppar det fordon som kontrollerats.

På ett begränsat antal trafikleder i våra största städer övervakas trafiken också med hjälp av TV-kameror. Dessa gör det möjligt för polisens sambandscentraler att iaktta trafiken och konstatera störningar av denna. De ingripanden som behövs kan därefter snabbt beordras. Dessutom förekommer i Stockholm vid vissa övergångsställen fotografering av fordon, som kör mot rött ljus.

Trafikdirigering utgör en väsentlig del av trafikpolistjänsten. Den har främst till syfte att åstadkomma en god framkomlighet i trafiken. Men trafikdirigeringen anses också ha ett gynnsamt inflytande på trafiksäkerheten. Den alltmer komplicerade trafiken i och omkring de större kommunerna förutsätter att trafikdirigeringen samordnas för längre vägsträckor eller större områden. För sådan trafikledning utnyttjas radioförbindelse dels mellan postställen och polisens ledningscentral, dels mellan postställen inbördes.

Trafiköverväkningen innefattar både preventiv och repressiv verksamhet. Den preventiva verksamheten syftar till att förebygga och hindra förseelser. Uppgiften kan inte lösas enbart genom att det finns polispersonal på gator och vägar utan anses framför allt kräva en fortlöpande och effektiv övervakning och kontroll av trafiken. I den mån den preventiva verksamheten når goda effekter leder detta till att den repressiva verksamheten - dvs. ingripande mot trafikanter med anledning av brott eller felbeteenden - får mindre omfattning.

Rikspolisstyrelsen föreskrev tidigare ibland särskild övervakning med avseende på en del starkt trafikerade europa- och riksvägar. Numera planeras emellertid sådan *koncentrerad trafiköverväkning* till övervägande del regionalt.

Med stöd av statistik över vägtrafikolyckor och andra kända förhållanden under begränsade tider på dygnet i vissa vägkorsningar anordnas s.k. punkt- och sträckövervakning på vissa kontrollplatser och kortare vägsträckor. Platser eller vägsträckor väljs på grundval av olycksfrekvensen och trafikens omfattning. Polispatrullerna skall vara väl synliga för den trafik som passerar. Bevakningen fullgörs av motorcykelpatrull, bilpatrull eller grupp av polismän. Huvuduppgiften är att övervaka och kontrollera trafiken samt att ingripa mot företeelser som kan äventyra säkerheten.

Som ett led i trafikpolisens arbete anordnas inte sällan *trafikrazzior.* De syftar främst till att kontrollera fordonsförares behörighet och nykterhet m.m. liksom fordonens beskaffenhet och utrustning. Dessa razzior sker ofta på kvällar och nätter. För att göra verksamheten mer effektiv och inrikta den också mot brottsligheten i allmänhet sker razziorna oftast i samarbete med spaningspersonal. Inte sällan förekommer medverkan även från tullens sida. Verksamheten erbjuder goda tillfällen till person- och godsspaning.

Kontroll av behörighet och nykterhet utförs i allmänhet så snart som en fordonsförare stoppas. Med hänsyn till kontrollåtgärdens betydelse för trafiksäkerheten föreskrivs emellertid dessutom särskilda razzior med större personalinsatser läns- eller regionvis och under varierande

tider på dygnet för huvudsakligen förarkontroll. Vid dessa tillfällen kontrolleras även fordonet i vissa avseenden och de handlingar beträffande detta som skall medföras. Denna typ av kontroll har underlättats i hög grad genom de nya bil- och körkortsregistren. Från polisens kontrollplatser kan per radio uppgifter under hela dygnet snabbt inhämtas om ägare och fordon. Som ett väsentligt inslag i förarkontrollen har tillkommit de rutinmässiga alkoholutandningsproven, som numera regleras i lagen (1976:1090) om alkoholutandningsprov.

Hastighetsövervakning sker i första hand med radarmätare men även genom kontroll av färdskrivares diagramblad på fordon som är försedda med färdskrivare. Som nyss har angetts kontrolleras hastighet även med trafikpaxbilar. För undersökning angående hastighetsanpassningen på vissa gatu- och vägavsnitt och av fordonsfördelningen inom olika hastighetsområden disponeras ett antal hastighetsanalysatorer. Resultatet av en sådan undersökning kan utgöra underlag för beslut om att sätta in fartkontroll på vägen ifråga.

Den *flygande inspektionen* omfattar undersökning och provkörning av motordrivet fordon eller släpfordon för att kontrollera fordonets beskaffenhet och utrustning. Sådan inspektion ingår som ett led i den trafikövervakande verksamheten. Inspektionen får utföras endast av polisman som har erhållit speciell utbildning och särskilt förordnande. Sådant förordnande innehas av en stor del av personalen vid de enheter som sköter trafikövervakningen. Verksamheten bedrivs såväl av enstaka polispatruller som i större razzialiknande sammanhang med insats av ett flertal polismän. Det senare förekommer vanligen i anslutning till vissa kampanjer beträffande däckutrustning, bromsar, belysning m.m. Samarbete förekommer med trafiksäkerhetsverktets och vägverkets inspekterande personal.

Vägning av motordrivet fordon eller därtill kopplat fordon sker med polisens bilburna vågar eller vid fasta våganläggningar. Härvid kontrolleras att fastställda axel- och boggitryck samt bruttovikt eller den högsta tillåtna last som fastställts för fordonet inte överskrids. Kontrollen utförs antingen av en vägningspatrull eller av en grupp polismän. Antalet upptäckta föreseelser mot belastningsbestämmelserna har under senare år kraftigt minskat. Anledningen kan vara att lagen (1972:435) om överlastavgift har haft en preventiv effekt.

Vad gäller *stannande och uppställning av fordon* sker övervakningen i ca 80 av landets omkring 280 kommuner väsentligen genom kommunala trafikövervakare. Fr.o.m. år 1979 övertar dessa kommuner huvudansvaret för den aktuella övervakningen. Beivrandet av överträdelser mot stannande- och uppställningsreglerna har förenklats genom införandet av lagen (1976:206) om felparkeringsavgift.

En angelägen och väsentlig del i trafikövervakningsarbetet är den *upplysande och hjälpande verksamheten.* Som förut har redovisats medverkar polismän från trafikenheterna i trafikundervisningen i skolorna. Vidare lämnas information angående aktuella trafikfrågor bl.a. i föräldraföreningar och åkeriorganisationer. I den dagliga arbetsrutinen stoppas trafikanter och upplyses om fel som de har begått i trafiken. Detta gäller även när felet inte är av sådan beskaffenhet att det leder till lagföring.

Hjälp till trafikanter som har råkat ut för olyckshändelse eller missöde i trafiken är en självklar uppgift för polisen. Det kan gälla ett enklare fordonsfel, som polismannen kan avhjälpa, eller att tillkalla bärgnings- eller verkstadsbil o.d. Sådan verksamhet är särskilt angelägen nattetid. För ändamålet medförs speciell utrustning i bilarna såsom förbandslåda, livlinor, bogserlinor, brandsläckare, verktygsutrustningar m.m. I helikoptrarna medförs bårar och syrgasutrustning liksom mera avancerad akutvårdsutrustning för det fallet att läkare skulle finnas tillgänglig på en olycksplats. Hjälp till trafikanter i nödsituationer är den uppgift som kommer i första hand när det gäller trafikpolisens verksamhet.

Det finns f.n. inte något system för att statistikt eller på annat sätt utvärdera den samlade effekten av trafikövervakningen. Under sommaren 1965 genomfördes emellertid i samarbete mellan rikspolisstyrelsen och statens trafiksäkerhetsråd försök med förstärkt trafikövervakning. Försöket gav viss uppfattning om effekten av utökad övervakning. Det ansågs sålunda ådagalagt att antalet trafikolyckor kraftigt minskade på de vägavsnitt som var föremål för förstärkt trafikövervakning.

Vidare kan framhållas att rikspolisstyrelsen sedan år 1975 har bedrivit försöksverksamhet vid länstrafikgrupper och trafiksektioner i tre län med ett nytt redovisningssystem beträffande resurser, trafikbrott och trafikolyckor. Syftet har varit att utveckla nya metoder för ledning av trafikövervakningsverksamheten. Från den 1 januari 1979 kommer det nya systemet att användas vid alla trafikövervakande enheter. Det förväntas att man därigenom kommer att få mera tillförlitliga värden än nu för bedömning av hur resurserna bäst skall inriktas och även få vetskap om förändringar i trafikanternas beteenden i förhållande till resursinsatser.

Under de två senaste budgetåren har trafikforskningsdelegationen med rikspolisstyrelsens medverkan studerat trafikövervakningens effekt på regelefterlevnaden. Syftet med dessa experiment har varit att kartlägga synliga effekter och minneseffekter vid övervakning med polismålad bil, radarhastighetsmätare, helikopter och traffipaxbil. Preliminära rapporter anses ha visat att trafikövervakning har en signifikant effekt på regelefterlevnaden.

4.4.3 *Allmän och socialpolisiär spaning*

I allmän spaning ingår att öva viss tillsyn över platser där personer med kriminellt eller asocialt beteende brukar uppehålla sig. Allmän spaning innebär också att ägna uppmärksamhet åt personer som är kända för brottslig aktivitet. Till sådan spaning hör slutligen även att söka efter kända personer som skall gripas, omhändertas eller inställas på grund av beslut av myndighet.

Med socialpolisiär spaning avses uppsökande verksamhet som syftar till förebyggande åtgärder beträffande personer som har särskilda anpassningssvårigheter eller som uppehåller sig i miljöer där risk för brott eller asocialitet föreligger.

Den socialpolisiära spaningen syftar sålunda till att på ett så tidigt

stadium som möjligt upptäcka kriminalitet, asocialitet eller missbruk m.m. Den har således en brottsförebyggande inriktning. Särskilt gäller detta barn och ungdom. I det polisiära arbetet påträffas också ofta personer beträffande vilka adekvata åtgärder från den sociala sektorn måste sättas in med kort varsel och utan för stora formaliteter. Samarbetet med de sociala myndigheterna är därför i dessa fall av mycket stor betydelse. I viss utsträckning sker också samtjänstgöring med företrädare för sociala myndigheter.

Polisens arbetsuppgifter inom ramen för den allmänna och socialpolisiära spaningen kan bestå i *direkt uppsökande verksamhet.* Det kan vara fråga om besök i lokaler där kriminell verksamhet misstänks förekomma eller som bedöms utgöra en riskfylld miljö för barn och ungdom.

Det förekommer också att polisen gör hembesök hos ensamma åldringar, främst äldre alkoholmissbrukare. Besöken sker t.ex. då man upptäckt att dessa saknas på sina vanliga uppehållsplatser. Polisen har också ofta fortlöpande kontakt med psykiskt störda personer. Dessa upplever inte sällan polismännens besök som lugnande. Åtminstone till en del kan det också hänföras till den uppsökande verksamheten när berusade eller mentalsjuka personer tas om hand av polisen.

Kvarterspolisens verksamhet är så gott som uteslutande av uppsökande karaktär, låt vara primärt i förebyggande syfte. Besök och kontakter - ute och på ungdomsgårdar - med ungdomar, personer med sociala problem och hos åldringar ger ofta anledning att kontakta sociala organ.

En tungt vägande arbetsuppgift i den allmänna spaningen är eftersökningen av personer som skall gripas eller omhändertas med anledning av beslut av myndighet. Det kan t.ex. gälla personer som har avvikit från anstalt inom kriminalvården eller underlåtit att återvända dit efter permission. Det är ur brottsförebyggande synvinkel angeläget att sådana personer så snart som möjligt kan återföras till anstalten.

Som exempel på *indirekt uppsökande verksamhet* kan nämnas besök med anledning av lägenhetsbråk liksom bråk på klubbar, restauranger eller ungdomsgårdar. Sådana besök leder inte sällan antingen till direkta åtgärder av social karaktär eller till att iakttagelser rapporteras till barnavårdsnämnd, nykterhetsnämnd eller hälsovårdsmyndighet.

Det finns ytterligare en rad *sociala funktioner* som utövas av polisen och som ibland hänförs till socialpolisiär spaning, även om begreppet spaning här kan synas mindre adekvat. Till polisstationerna kommer sålunda många människor för att få råd och hjälp i sociala frågor, ofta på grund av att de inte vet vart de skall vända sig. Problemen kan vara invecklade och beröra socialvård, barnavård, nykterhetsvård och arbetsmarknadsfrågor i förening. Den enskilde har därför svårt att veta vart han skall bege sig med sina problem.

Polisen kontaktas alltid vid oväntade dödsfall. Detsamma gäller vid dödsfall på grund av olycksfall och trafikolyckor.

Polisens verksamhet inom ramen för den allmänna och socialpolisiära spaningen anses inte sällan ha bidragit till att begynnande eller påbörjad kriminalitet eller asocialitet har kunnat avslöjas och avbrytas på ett tidigt stadium. Verksamheten har vidare ofta ansetts vara till hjälp för de sociala myndigheterna i deras arbete. En viss preventiv effekt har åstadkommits genom återförande av rymlingar från olika anstalter.

4.5 Utredningsverksamhet

Utredningsverksamheten omfattar ett flertal olika arbetsmoment. Den kan sägas inbegripa de olika faserna av en förundersökning i brottmål. Dessa är - förutom att ta upp brottsanmälan- brottsspaning, kriminalteknisk undersökning och brottsutredning. Det moment som har sagts sist omfattar förhör med misstänkta, vittnen och målsägande. Verksamheten inriktas på att alla brott som kommer till polisens kännedom skall utredas så skyndsamt som möjligt.

Brottsspaning kan aktualiseras genom anmälan eller på annat sätt. Ofta kommer misstanke om att ett brott har förövats till polisens kännedom på annat sätt än genom en formell anmälan. En ändamålsenlig brottsspaning anses vara ett viktigt led i strävandena att på ett snabbt och effektivt sätt klara upp brott. Målet är att brottsspaningen skall leda till att ett så stort antal brott som möjligt klaras upp. Genom brottsspaning nås inte bara den effekt som direkt ligger i att brott klaras upp. Den torde också ha en inte oväsentlig brottsavhållande effekt genom att upptäcktsrisken ökar.

En absolut avgränsning mellan å ena sidan brottsspaning samt å andra sidan allmän och socialpolisiär spaning är svår att göra. Dessa arbetsuppgifter utförs nämligen ofta, främst i de mindre och medelstora polisdistrikten, samtidigt och av samma personal.

Brottsspaningen målinriktas så långt som möjligt på grundval av statistik över s.k. synlig brottslighet. Detta sker t.ex. genom att spanande personal tar del av innehållet i brottsanmälningar främst vad gäller uppgifter om var och när olika brott har begåtts, tillvägagångssätt, eventuella uppgifter beträffande signalementet på misstänkta o.d. I verksamhetsplaner och även på annat sätt söker man åsadkomma ett så stort utrymme som möjligt för brottsspaning.

Den allmänna målsättningen för den *kriminaltekniska undersökningen* är att främja utredningsverksamheten. Det sker med hjälp av sådana tekniska metoder som är lämpade för ändamålet. Den tekniska verksamheten utnyttjas för att upptäcka och säkra bevisning rörande brott genom att undersöka brottsplats eller av person, plats eller föremål som berörs av ett brott. Vidare används den för att identifiera okända personer.

De kriminaltekniska undersökningarna går sålunda i främsta rummet ut på att utröna om brott har förövats och i förekommande fall hur brottet har gått till. Det gäller vidare att söka efter och säkra spår för att identifiera och binda gärningsmannen vid brottet. I målsättningen ligger också en strävan att åstadkomma en fullständig rekonstruktion av vad som har skett med avseende på händelseförlopp, tillvägagångssätt och motiv. Därvid skall självfallet beaktas inte bara de omständigheter, som talar emot en misstänkt person, utan också de som kan tala till hans förmån.

Större delen av den kriminaltekniska laboratorieverksamheten utförs vid statens kriminaltekniska laboratorium. Teknikerna kan även erhålla biträde av andra sakkunniga. Rättsläkare och rättsodontologer tar ofta

del i det kriminaltekniska arbetet. Sedan mars 1970 finns ett centralt färgfotolaboratorium för hela polisväsendet. Föreskrifter och anvisningar för den kriminaltekniska verksamheten meddelas av rikspolisstyrelsen. Den kriminaltekniska verksamheten i polisdistrikten följs upp av personal från rikspolisstyrelsen. Syftet är att främja enhetliga och rationella arbetsmetoder.

Kriminalteknikerna i polisdistrikten får särskild utbildning. Utrustningen är enhetlig och utgår enligt fastställda normer. Detta har bl.a. visat sig värdefullt för de tekniker i Stockholms polisdistrikt som har riksomfattande verksamhet. De behöver nämligen inte medföra någon utrustning, eftersom sådan finns att tillgå vid den tekniska rotel som ligger närmast den aktuella undersökningsplatsen.

Målsättningen för *brottsutredningsverksamheten* är att avarbeta utredningsbalanserna och att klara upp så många brott som möjligt. Detta förutsätter bl.a. att arbetet leds effektivt. Utredningsläget måste ständigt hållas aktuellt. Särskild uppmärksamhet måste ägnas äldre anmälningar och ärenden. Nära kontakt med åklagare eller annan ledare av förundersökning måste ingå som ett led i den fortlöpande verksamheten. Detta förhållande understryks i de allmänna riktlinjer för verksamheten som rikspolisstyrelsen har ställt upp (Allmänna meddelanden från rikspolisstyrelsen nr 1973:19).

Frågan om prioritering när det gäller den ordning i vilken polisen bör behandla olika brottsutredande uppgifter har tagits upp i skilda sammanhang, bl.a. i brottskommissionens betänkande (Ds Ju 1975:5) Åtgärder för att bekämpa brottsligheten och förbättra den allmänna ordningen. Det har vidare skett i de allmänna anvisningar från rikspolisstyrelsen som nyss har omnämnts. Anvisningarna grundar sig på kommissionens betänkande. De typer av brott som enligt brottskommissionen främst förtjänade uppmärksamhet är våldsbrott, narkotikabrott, koppleri, tillgreppsbrott, häleri, skattebrott och trafikbrott. Kommissionen pekade också på de problem som är förenade med ungdomsbrottslighet och på den internationella brottsligheten.

Frågan om prioriteringen har härefter tagits upp i 1977 års budgetproposition (prop. 1976/77:100 bil. 5 s. 31). Chefen för justitiedepartementet framhöll där att det i det löpande arbetet främst får ankomma på den lokala polisorganisationen att göra den prioritering som skall vidtas i fråga om de arter av brottslighet på vilka polisen i första hand skall koncentrera sina resurser. Enligt departementschefen är det inte ändamålsenligt eller ens möjligt att göra någon generell prioritering av detta slag. Situationen ändras alltför snabbt och förhållandena på olika håll i riket skiftar i betydande mån. De uttalanden som brottskommissionen gjorde i ämnet har dock enligt departementschefen i stort sett fortfarande giltighet. Departementschefen tillade att han ansåg att i fråga om trafikbrotten uppmärksamhet borde ägnas sådana gärningar som ådagalägger hänsynslöshet eller allvarligare brist i omdömet. I propositionen pekades också särskilt på den nuvarande allvarliga situationen på narkotikaområdet liksom på den oroande utvecklingen i fråga om allvarliga tillgreppsbrott och organiserad grövre brottslighet. De uttalanden som har återgetts nu godtogs av riksdagen (JuU 1976/77:27, rskr 1976/77:224).

Vid statsmakternas budgetbehandling år 1978 angavs att uttalandena fortfarande äger giltighet. Därvid betonades också särskilt att insatserna mot den organiserade och ekonomiska brottsligheten samt mot narkotikabrottsligheten borde prioriteras (prop. 1977/78:100 bil. 5 s. 75-76, JuU 1977/78:27, rskr 1977/78:217).

Det är av naturliga skäl svårt att bedöma effekten av de olika delarna av polisens utredningsverksamhet isolerade från varandra.

Att särskilt mäta effekterna av brottsspaningen försvåras sålunda bl.a. av att vissa brott kan klaras upp genom en förhållandevis blygsam spaningsinsats, medan andra förblir ouppklarade trots avsevärda spaningsinsatser.

Det finns f.n. inte heller någon statistik som visar hur många brott som klaras upp enbart genom kriminaltekniska insatser. Enligt rikspolisstyrelsens uppfattning bidrar emellertid dessa insatser otvivelaktigt till att uppklaringen ökar. Detta medför i sin tur brottsförebyggande effekter. De ökade riskerna för upptäckt kan nämligen beräknas avhålla personer från att begå brott. Härtill kommer de effekter som ligger i att man vid undersökningarna lär sig hur brottslingarna går till väga och fortlöpande får underlag för ökat tekniskt skydd mot vissa typer av brott liksom för brottsförebyggande information.

I rikspolisstyrelsens anslagsäskanden brukar det samlade utfallet av utredningsverksamheten belysas genom statistiska sammanställningar över ärendebalanser och andelen uppklarade brott. Utredningen återger i bilagor till betänkandet en sammanställning över inkomna och redovisade ärenden budgetåren 1976/77 och 1977/78 *(bilaga I)*.

Av sammanställningen framgår att antalet ärenden som under budgetåret 1977/78 redovisades till åklagare eller annan myndighet motsvarade ca 32 % av antalet ärenden som kommit in under samma period. I förhållande till de inkomna ärendena motsvarade antalet utredningar som lagts ned utan åtgärd 28,5 %. Antalet fall där utredningen trots spaningsinsatser eller annat arbete inte ledde till resultat uppgick till ca 11,6 %.

4.6 Serviceverksamhet

4.6.1 *Polismyndighetsverksamhet*

På grund av särskilda författningsbestämmelser har polisen, vid sidan av sina huvuduppgifter, uppgifter av skilda slag inom området för allmän förvaltning, den s.k. polismyndighetsverksamheten. Dessa uppgifter ankommer i princip på polischefen. Beslutanderätten kan emellertid i stor omfattning delegeras till andra tjänstemän inom polisväsendet.

Målsättningen för polismyndighetsverksamheten och för dagreceptionstjänsten, som i praktiken är nära sammankopplad med denna verksamhet, är på lokal nivå att uppfylla allmänhetens krav på säkerhet och tillsyn i ärenden där särskilda omständigheter påkallar sådan kontroll, t.ex. beträffande vapen eller sprängämnen. Motsvarande gäller i ärenden där särskilt förtroende krävs av en tillståndshavare för exempelvis skrothandel eller hotellrörelse. Polisen har också att beakta

anspråken på allmän ordning och säkerhet vid offentliga tillställningar samt vid nyttjandet av allmän plats m.m. Exempel på ärenden där sambandet med den egentliga polisverksamheten inte är lika uttalat erbjuder lotteriärendena. Vidare syftar verksamheten till att tillgodose kraven på särskild service åt myndigheter eller åt allmänheten. Som exempel kan nämnas delgivning och annan handräckning samt hanteringen av hittegodsärenden. Det ankommer slutligen på polisen att svara för en del interimistiska åtgärder när det gäller administrativa tvångsingripanden enligt socialvårds- och sjukvårdslagstiftningen.

Målsättningen för polismyndighetsverksamheten på regional nivå är att samordna verksamheten inom länet och att fullgöra funktionen som besvärsinstans i de flesta tillståndsärenden. Även för rikspolisstyrelsen är målsättningen att genom allmänna råd och anvisningar verka för planmässighet, samordning, enhetlighet och rationella handläggningsrutiner. Eftersom de olika ärendena i många fall måste bedömas med utgångspunkt från speciella omständigheter har centrala föreskrifter dock endast begränsat värde.

På det lokala planet är verksamheten fördelad mellan olika enheter inom polisdistrikten. Härvid ankommer den primära serviceverksamheten gentemot allmänheten på dagreceptionen. Denna tillhandahåller och tar emot ansöknings- och anmälningshandlingar, förmedlar kontakter med polispersonal, besvarar frågor m.m. Polismyndighetsärenden bereds och handläggs av personal på polischefens kansli. Beredningsfunktionerna sköts i stor utsträckning av personal i kontorskarriären. Beslutfunktionerna ligger i allmänhet på polisinspektören på kansliet, när sådan tjänst finns inrättad, samt på arbetsgruppschefer och polischefspersonalen.

Den polismyndighetsverksamhet som måste fullgöras på annan tid än kontorstid - dvs. nattetid och under helger - utövas av den polisinspektör som tjänstgör som vakthavande befäl i polisdistriktet. Vissa ärenden är förbehållna jourhavande polischef. Vakthavande befäl skall ha tillgång till kopia av aktuella tillståndsbevis. Syftet är att upplysningar skall kunna lämnas till allmänheten om vilka tillställningar eller andra anordningar som förekommer på allmän plats.

Antalet polismyndighetsärenden uppgår årligen till ca två milj. Effekterna av verksamheten måste bedömas mot bakgrund av de skilda intressen som författningarna på området avser att tillgodose. Dessa effekter kan därför inte anges mera generellt.

4.6.2 *Hjälp- och räddningsverksamhet*

Den del av serviceverksamheten som omfattar hjälp- och räddningsverksamhet syftar till att lämna allmänheten skydd, upplysningar och hjälp, att i samarbete med myndigheter och intresseorganisationer planera och hålla beredskap för hjälp- och räddningsåtgärder samt att ingripa när hjälp påkallas. Hjälp- och räddningsverksamheten bedrivs som fjällsäkerhetsverksamhet, fjällräddningstjänst, sjöräddning, ambulans- och räddningsflyg, övrig hjälp- och räddningsverksamhet samt allmän service- och upplysningsverksamhet.

Fjällsäkerhetsverksamhet syftar till att upprätthålla största möjliga

säkerhet för turister och ortsbefolkning som vistas i fjällen.

Det finns inte någon huvudman för fjällssäkerhetsverksamheten som helhet. Polisen svarar för en del av verksamheten, bl.a. genom att sätta upp och underhålla hjälptelefoner. En del av dessa är anslutna till polisens fjällradionät. I den mån det är möjligt med hänsyn till andra polisiära arbetsuppgifter ägnar sig polispersonalen i fjälldistrikten också åt förebyggande fjällsäkerhetsarbete. Det består av föredrag angående fjällvett, säkerhetsfrågor och lavinkännedom m.m. vid kurser för turistgrupper, skolklasser och ideella organisationer. Vidare upprätthålls kontakter med hotellvärdar angående fjällsäkerhetsfrågor. Andra uppgifter för polisen är kontroll av markeringar på rösade leder, samt kartläggning av lavinfarliga områden genom snöanalyser, markspaning med hjälp av terrängskoter och flygspaning i viss omfattning.

I kartläggningsarbetet och vid kontrollen av ledmarkeringar medverkar i många fall personer utanför polisväsendet, som ingår i fjällräddningsorganisationen. Även annan ortsbefolkning medverkar med rapporter till polisens räddningsledare om inträffade snöskred m.m. Detta rapporteringsnät utvidgas efter hand. Resultatet av kartläggningen befordras vidare till allmänheten i form av varningar i massmedia, skyltning av lavinfarliga områden m.m.

Den förebyggande fjällsäkerhetsverksamheten tillmäts stor betydelse när det gäller att begränsa fjällolyckor och klara upp försvinnanden i fjällen. Fastän effekterna av arbetet inte är direkt mätbara, tyder många tecken på att arbetet i betydande grad nedbringar antalet olyckor och försvinnanden.

Fjällräddning syftar till att spana efter och rädda personer som i fjäll- eller ödemarker har gått vilse, drabbats av olyckshändelse eller överraskats av oväder under sådana förhållanden att överhängande fara för deras liv eller hälsa bedöms föreligga.

Ansvaret för fjällräddningsverksamheten har lagts på polisen. Anledningen var ursprungligen närmast de allmänna bestämmelserna om skyldigheten för polisen att svara för allmän säkerhet samt att lämna allmänheten skydd och hjälp. Redan innan polisväsendet förstatligades hade polisen hand om denna verksamhet.

Efter förstatligandet har en enhetlig fjällräddningsorganisation skapats under ledning av rikspolisstyrelsen. Styrelsen har utfärdat föreskrifter om hur verksamheten skall vara organiserad. Rikspolisstyrelsen svarar vidare för den utrustning och utbildning som behövs.

Den operativa fjällräddningsverksamheten ankommer på de regionala och lokala polisorganen. I varje polisdistrikt inom fjällområdet finns en fjällräddningsorganisation som är fastlagd i en plan för distriktet. Planen revideras en gång om året. Räddningsarbetet utförs av polismän och ortsbefolkning med fjällvana. Chef för räddningsverksamheten är på det regionala planet länspolischefen och på det lokala planet polischefen (räddningschefen).

Räddningspersonalen i övrigt är organiserad på fjällräddningspatruller. De består i allmänhet av fem man, nämligen patrulledare, ställföreträdande patrulledare, materielförvaltare och ytterligare två man. Till verksamheten har vidare knutits olika hjälporgan som kan anlitas när det behövs, t.ex. flyg, organisationer som förfogar över snöfordon, sjuk-

vårdspersonal och vissa militära enheter.

Effekterna av fjällräddningsverksamheten kan belysas av statistiken över verksamheten. Av statistiken framgår att av de 1.462 personer, som har anmälts försvunna under åren 1965-1975 1.458 har återfunnits. Denna siffra inbegriper dock även en del fall då försvunna personer har anträffats avlidna.

I *sjöräddningsverksamheten* fullgör polisen uppgifter dels inom ramen för de allmänna bestämmelserna i polisinstruktionen om polisens skyldighet att lämna allmänheten skydd och hjälp, dels enligt en särskild överenskommelse mellan vissa myndigheter och organisationer rörande åtgärder vid sjöräddningsfall m.m.

Polisens uppgifter består bl.a. i att

svara för att tillgängliga polisiära resurser sätts in så snabbt som möjligt

besluta om mottagningsplatser i land för helikoptrar och fartyg

kontrollera att anslutningsvägarna till mottagningsplatserna är farbara

utföra avspärrningar för att trygga framkomligheten till och från mottagningsplatserna

upprätta radioförbindelse på varje mottagningsplats

utföra de utredningar och förhör som aktualiseras

registrera personer som dödats, saknas eller skadats

upprätta förteckning över alla som räddats

meddela anhöriga.

Det ankommer på sjöfartsverket att samordna sjöräddningen. I organisationen ingår polisen med personal, helikoptrar, båtar och bilar. Sjöräddningen är organiserad utefter landets kuststräckor samt i Vänern och Mälaren.

Sjöpolisenheterna förfogar över de särskilda polisbåtarna. I ett 60-tal polisdistrikt med större sjöar och vattendrag finns s.k. räddningsbåtar. De skall användas för arbetsuppgifter som aktualiseras när ingripande sker i samband med drunkningsolyckor, draggningar, sjöräddningsfall etc.

Det är främst sjöpolisenheterna som tar del i sjöräddning. Den landbaserade polisen och polisens helikoptrar medverkar dock genom att svara för bl.a. spaningsverksamhet och för framkomlighet på vägarna till och från mottagningsplatserna.

Polisbåtarna är utrustade med radar, linkastare samt liv- och gummiflottar. Båtarna är snabbgående. Radioutrustning gör kommunikation möjlig med polisenheter, handelsfartyg, fiskebåtar och mindre båtar som har privat radioanläggning.

Under år 1975 gjorde sjöpolisen 645 utryckningar. Av dem var 171 sjöräddningsfall, 408 biståndsfall i sjöräddning och 66 sjuktransporter. Insatsen från polisen motsvarade ca 22,5 % av sjöräddningen i dess helhet. År 1976 var det sammanlagda antalet utryckningar 513. Av dem var 136 sjöräddningsuppdrag, 304 biståndsfall i sjöräddning och 73 sjuktransporter. Antalet utryckningar i annan hjälpverksamhet (bogsering o.d.) var 505.

Målsättningen för *ambulansflygtjänsten* är att, när annat lämpligt transportmedel inte kan användas, med luftfartyg transportera skadad

eller sjuk person för läkar- eller sjukhusvård. Om annat transportmedel inte står till buds eller användningen därav skulle medföra tidsutdräkt eller olägenhet får även organdel för transplantation transporteras med luftfartyg.

Målet för *räddningsflygtjänsten* är att med luftfartyg undsätta person som befinner sig i eller befaras vara eller komma i nödsituation.

Rikspolisstyrelsen svarar fr.o.m budgetåret 1969/70 för den ambulans- och räddningsflygtjänst som bekostas med statsmedel. Verksamheten bedrivs dels med polisens helikoptrar, dels genom civila flygföretag, med vilka avtal har träffats.

Varje läkare kan rekvirera ambulansflyg. När läkare inte anträffas, får distriktssköterska eller distriktsbarnmorska göra sådan rekvision.

De ambulansflygtransporter som rekvirerats har hitintills kunnat genomföras inom ramen för den verksamhet som planerats. Också i fråga om räddningsflyget har i allmänhet kunnat vidtas de åtgärder som har begärts.

Målet för *övrig hjälp- och räddningsverksamhet* som polisen bedriver är att i samverkan med olika räddningsorgan i samhället ingripa vid brand, ras, översvämning eller annat nödläge och att därvid avvärja eller begränsa skada på människor, egendom och miljö.

Polisens åtgärder inriktas i första hand på att rädda människoliv intill dess ansvarigt räddningsorgan får sådana resurser på platsen att polisen kan övergå till sina huvuduppgifter, nämligen att

spärra av skadeområde samt andra basområden som behövs för räddningsverksamhet,

reglera trafiken för att säkerställa fri väg för räddningsfordon m.m. till och från skadeområde samt att lägga om reguljär trafik,

utrymma avspärrat område samt bevaka och informera om detta,

upprätta polisiär radioförbindelse mellan skadeplats-ledningsorgan för räddningstjänst-sjukhus,

registrera och identifiera döda människor,

uppsamla, registrera och identifiera gods som tagits om hand (personliga tillhörigheter),

underrätta anhöriga, när annat ej har överenskommits,

utreda olycksorsak.

Till ledning för polisens räddningstjänst och samverkan med andra räddningsorgan upprättas särskilda planer för räddningsberedskapen i polisdistrikten. Planerna innehåller bl.a. s.k. åtgärdskalendrar. Det finns en allmän åtgärdskalender, som i princip kan användas i de flesta nödlägen. Vidare finns specialåtgärdskalendrar för vissa särskilda slag av händelser.

Polisens räddningsplaner innehåller också bestämmelser om hur samverkan skall ske med andra räddningsorgan, främst brandförsvaret. När polisen tar del i räddningstjänstuppdrag tillsammans med brandförsvaret i den aktuella kommunen är det brandchefen eller den som är i hans ställe som fungerar som räddningsledare med övergripande ledning av och ansvar för uppdraget och den personal som deltar i aktionen.

Verksamheten genomförs inom ramen för polisens ordinarie organisation. Polisens räddningsutrustning är förhållandevis begränsad. Den är anpassad till de uppgifter som polisen primärt har i

räddningssammanhang.

Möjligheterna att mäta effekterna av verksamheten är begränsade. De inskränker sig i princip till analys och utvärdering av de erfarenhetsberättelser som regelmässigt upprättas efter händelser av större omfattning. Rikspolisstyrelsen anser att polisens f.n. på ett tillfredsställande sätt fyller funktionen att bereda de egentliga räddningsorganen möjlighet att obehindrat och utan störningar arbeta på olycksplatsen. Däremot förekommer det att det inte lyckas att inom den tid som förväntas bereda ambulanser och räddningsorgan fri väg till och från skadeområde.

Som har nämnts inledningsvis fullgör polisen också viss *allmän service- och upplysningsverksamhet.* Det förekommer dagligen situationer, där polisen på ett eller annat sätt utför sådan verksamhet. Verksamheten är av mycket skiftande karaktär. Den kan avse t.ex. att ge råd i privata ärenden, visa väg eller skaffa logi åt tillfälligt hemlösa. Andra exempel på sådan verksamhet är att ta hand om eller avliva djur, öppna bil eller lägenhet, när ägaren eller innehavaren har låst sig ute, ta hand om eller transportera barn, som har kommit bort från vårdnadshavares omedelbara tillsyn, bistå trafikanter med bogsering e.d. samt lämna första hjälpen vid sjukdoms- och olycksfall.

All personal inom polisväsendet är engagerad i denna service- och upplysningsverksamhet. Främst berörs dock de som arbetar i receptionstjänst och yttre tjänst. De kontakter som i olika vardagliga situationer skapas mellan polisen och allmänheten genom den anses ha ett betydande värde när det gäller att bygga upp och vidmakthålla allmänhetens förtroende för polisen.

4.7 Polisens befogenheter

För att kunna fullgöra sina uppgifter i samhället måste polisen vara utrustad med vissa maktbefogenheter, dvs. befogenheter att på olika sätt ingripa mot enskilda. Det kan gälla t.ex. rätt att meddela tillsägelser eller anmaningar samt att stoppa fordon eller spärra av brottsplats. I sista hand kan det vara fråga om att ingripa med fysiskt tvång.

Bestämmelser som närmare reglerar de tvångsmedel som står polisen till buds för den primära uppgiften att upprätthålla allmän ordning och säkerhet finns i olika lagar och författningar. Vidare anses vissa allmänna principer gälla i fråga om all utövning av polisiär tvångsmakt. Dessa principer återspeglas också delvis i de bestämmelser som finns på området. Man brukar tala om de s.k. behovs- och proportionalitetsprinciperna.

Behovsprincipen innebär att ett polisingripande får ske bara när det är nödvändigt för att avvärja den fara eller störning som föreligger i det aktuella fallet. Enligt *proportionalitetsprincipen* skall arten och varaktigheten av ingripandet stå i rimlig proportion till det mål som man avser att uppnå. Principerna har kommit till uttryck bl.a. i 16 § polisinstruktionen. Det föreskrivs där att polisman inte får använda strängare medel än förhållandena kräver för att verkställa tjänsteåtgärd utan i första hand bör söka vinna rättelse genom upplysningar och anmaningar.

Polisens befogenheter i den brottsutredande verksamheten är närmare reglerade i 23-28 kap. rättegångsbalken (RB). Kapitlen innehåller regler om s.k. personella och reella tvångsmedel. De personella tvångsmedel som kommer i fråga för polisens del är gripande, medtagande resp. hämtning till förhör samt kroppsvisitation och kroppsbesiktning. Förutsättningarna för dessa tvångsmedel är noggrant preciserade i RB. Detsamma gäller de reella tvångsmedlen, som kan bestå bl.a. i beslag, husrannsakan eller avspärrning av brottsplats. RB:s bestämmelser anses uttömmande reglera polisens befogenheter i samband med brottsutredning. Här bortses från de särskilda regler som gäller för utredning om brott mot rikets säkerhet.

De befogenheter som tillkommer polisen under utredningsverksamheten har sålunda fått en författningsreglering som i princip är fullständig och enhetlig. Motsvarande gäller inte om den övriga polisverksamheten. I övervaknings- och serviceverksamheten är polisen sålunda när det gäller ingreppsbefogenheterna hänvisad till stöd i en rad olika författningar eller i vissa fall till sedvanerättsliga principer som har ett mera indirekt författningsstöd.

Av grundläggande betydelse för polisens ingreppsrätt är dessutom de allmänna bestämmelserna i 2 § polisinstruktionen. Där anges att polisen skall hindra att den allmänna ordningen och säkerheten störs genom brott eller på annat sätt samt vidta de åtgärder som behövs när den allmänna ordningen och säkerheten har kränkts på annat sätt än genom brott. Dessa bestämmelser innefattar inte bara en beskrivning av polisens uppgifter utan innebär också att polisen är skyldig att se till att allmän ordning och säkerhet upprätthålls. Bestämmelserna får därmed även anses inrymma ett bemyndigande för polisen att vidta de åtgärder som behövs för att tillgodose det intresse som har nämnts nyss. Det anges emellertid inte närmare vilka åtgärder som polisen får vidta. I den nuvarande polisutbildningen understryks också att 2 § polisinstruktionen måste tolkas med försiktighet och endast undantagsvis får tas till intäkt för mera konkreta ingreppsbefogenheter, eftersom dessa bör framgå av uttryckliga författningsbestämmelser.

Till de författningar som direkt reglerar polisens befogenheter med sikte på övervakningsverksamheten hör lagen (1973:558) om tillfälligt omhändertagande (LTO). Till LTO, som tillkom på förslag av 1973 års brottskommission, har överförts de bestämmelser om tillfälliga omhändertaganden som tidigare fanns i polisinstruktionen. Av central betydelse är 3 § LTO (tidigare 17 § polisinstruktionen), som ger polisen befogenhet att omhänderta den som genom sitt uppträdande stör allmän ordning eller som utgör en omedelbar fara för denna. Som ytterligare förutsättning gäller att ett omhändertagande är nödvändigt för att upprätthålla ordningen. Sådant omhändertagande får ske även när det krävs för att straffbelagd gärning skall avvärjas.

LTO medförde emellertid även att den tidigare regleringen kompletterades i vissa avseenden. Syftet var att skapa underlag för stödjande åtgärder och att klargöra hur fortsatta ordningsstörningar skall kunna hindras. En maximal tidsgräns på sex timmar fastställdes för omhändertagande enligt 3 §. Vidare infördes regler om social utredning. När det behövs, skall sådan utredning företas i syfte att utröna om den som har

omhändertagits är i trängande behov av hjälp eller stöd från samhällets sida. Genom en bestämmelse i LTO (2 §), som saknade direkt motsvarighet i den tidigare regleringen, har polisen dessutom fått möjlighet att flytta minderåriga från skadliga eller farliga miljöer. Om någon som kan antas vara under 15 år anträffas under förhållanden som uppenbart innebär överhängande och allvarlig risk för hans hälsa eller utveckling, får han enligt bestämmelsen tas om hand av polisman för att genom dennes försorg överlämnas till föräldrar, annan vårdnadshavare eller barnavårdsnämnd.

Det ligger i sakens natur att det i vissa fall är svårt att dra en klar gräns mellan polisens olika verksamhetsformer. Ett exempel erbjuder de uppgifter som har lagts på polisen enligt lagen (1976:511) om omhändertagande av berusade personer m.m. Dessa uppgifter kan sägas innebära både övervakande och hjälpande polisverksamhet. Enligt den aktuella lagen får polisman omhänderta den som på allmän plats anträffas så berusad att han är ur stånd att ta vård om sig själv eller som annars utgör en fara för sig själv eller annan. Detsamma gäller, när den berusade anträffas i port, trappuppgång eller liknande utrymme eller annars inom område som gränsar till allmän plats och omständigheterna ger vid handen att han uppehåller sig där endast tillfälligtvis. Den omhändertagne skall underkastas läkarundersökning, om det behövs med hänsyn till hans tillstånd. Om det inte vid en sådan läkarundersökning bestäms att han skall föras till sjukhus eller stanna kvar där och annan vård inte heller kan beredas honom, får han hållas kvar hos polisen, i allmänhet högst i åtta timmar. Enligt uttrycklig föreskrift skall lagen, när de allmänna indikationerna i den är tillämpliga, användas även när annars ett ingripande skulle ha kunnat ske med stöd av 3 § LTO.

Som exempel på andra befogenheter som närmast är att hänföra till polisens övervakande verksamhet kan nämnas reglerna i 19 § allmänna ordningsstadgan (1956:617) och 10 § lagen (1956:618) om allmänna sammankomster. Dessa bestämmelser ger polismyndighet befogenhet att i vissa särskilda fall upplösa offentlig tillställning eller allmän sammankomst. Denna befogenhet kan överlåtas på polisbefäl eller i undantagsfall annan polisman som har beordrats att närvara vid tillställningen eller sammankomsten. Ett exempel från ett mera speciellt område erbjuder lagen (1970:926) om särskild kontroll på flygplats. Stöd finns där för vissa kontroll- och visitationsåtgärder i syfte att förekomma brott som utgör allvarlig fara för flygsäkerheten.

Vad angår trafikövervakningen finns i fordonskungörelsen (1972:595) särskilda bestämmelser om befogenhet för polisman att utföra flygande inspektion och meddela körförbud samt att vidta vissa andra åtgärder. Lagen (1976:1090) om alkoholutandningsprov innehåller bestämmelser som ger stöd för rutinmässiga alkoholutandningsprov i vissa situationer, bl.a. vid trafikkontroll som har beordrats i förväg. Enligt körkortslagen (1977:477) kan polismyndighet vid svårare trafikbrott besluta att ta hand om körkort.

När det gäller polisens serviceverksamhet bör nämnas reglerna i lagen (1954:579) om nykterhetsvård, barnavårdslagen (1960:97) lagen (1966:293) om beredande av sluten psykiatrisk vård i vissa fall och utlänningslagen (1954:193). Dessa lagar ger polisstyrelse befogenhet

bl.a. att besluta om omhändertagande i vissa särskilt angivna situationer. Omhändertagandet sker därvid inte på grund av brott utan som en förberedelse för ett utomstraffrättsligt ingripande från samhällets sida. I de fall då polisstyrelsen sålunda enligt särskild föreskrift har befogenhet att besluta att ta hand om någon, får enligt 1 § LTO den enskilda polismannen verkställa omhändertagandet i avvaktan på beslut av polisstyrelsen. Som villkor för sådan åtgärd gäller att dels förutsättningar bedöms föreligga för omhändertagande, dels dröjsmål med åtgärden skulle innebära fara för den omhändertagnes eller annans liv eller hälsa eller fara i annat hänseende.

Såväl de lagar som har nämnts nu som många andra författningar, t.ex. brottsbalken (BrB), rättegångsbalken, civilförsvarslagen (1960:74) och smittskyddslagen (1968:231), innehåller också bestämmelser om att polisen skall lämna handräckning åt myndigheter bl.a. med att hämta personer för olika ändamål. Ofta torde det härvid vara underförstått att polisen får bereda sig tillträde till lokal där den sökte uppehåller sig. Flera förvaltningsrättsliga bestämmelser innehåller föreskrift om att polisen har rätt till tillträde till olika lokaler för kontroll. Exempel på andra former av handräckning utgör polisens skyldighet att biträda vid exekutiv åtgärd enligt kronofogdeinstruktionen (1965:687), att omhänderta djur enligt lagen (1944:219) om djurskydd och att i vissa fall biträda med åtgärder enligt lagen (1965:719) om säkerhet på fartyg för att hindra att fartyg avgår.

Allmänt lagstöd för *polisens befogenhet att i vissa fall använda våld* finns i 24 kap. 2 § BrB. Första stycket tar sikte på fall när polisman, då han genomför tjänsteåtgärd, möts eller angrips med våld eller hot om våld. Polismannen får i denna situation bruka det våld som med hänsyn till omständigheterna kan anses försvarligt. Andra stycket, vars tillämplighet inte är begränsad till polisens verksamhet, innehåller föreskrifter om rätt att använda våld bl.a. när någon som är berövad friheten försöker undkomma, sätter sig till motvärn med våld eller hot om våld eller gör motstånd på annat sätt. Även då får det våld användas som med hänsyn till omständigheterna kan anses försvarligt. Av betydelse när det gäller att fastställa gränserna för polisens befogenheter är också de s.k. allmänna straffrihetsgrunderna vid nödvärn (24 kap. 1 § BrB) och nöd (24 kap. 4 § BrB). Dessa gäller för alla medborgare. De har emellertid särskild betydelse för polisens verksamhet på grund av den utsatta ställning som ofta följer med polistjänsten.

De bestämmelser som har återgetts nu behandlar emellertid inte alla de situationer då polisen måste ingripa med fysiskt tvång i någon form för att kunna fullgöra sin uppgift. När bestämmelserna kom till förutsattes att frågan om polisens befogenhet i övrigt att använda våld skulle bedömas med utgångspunkt i andra författningar och i den sedvanerätt som kan föreligga.

När det gäller befogenheten för polisen att använda fysiskt tvång är, liksom för annan polisverksamhet, behovsprincipen och proportionalitetsprincipen av grundläggande betydelse. Som förut har angetts innehåller 16 § polisinstruktionen en allmän bestämmelse om att polisman inte får använda strängare medel än förhållandena kräver för att verkställa tjänsteåtgärd. Paragrafen innehåller dessutom särskilda regler om

befogenheten att använda våld. I detta hänseende föreskrivs att våld får tillgripas bara när tjänsteuppgiften inte kan lösas på annat sätt. När våld tillgrips skall den lindrigaste form användas som kan leda till det resultat som avses. Våld får inte heller brukas längre än som är oundgängligen nödvändigt.

De bestämmelser i polisinstruktionen som har berörts nu torde inte vare sig begränsa eller vidga befogenheten att använda våld i förhållande till vad som följer av bestämmelserna i BrB. Föreskrifterna i polisinstruktionen bör i stället betraktas närmast som anvisningar till ledning för polismannen om hur han skall handla för att vara säker på att hålla sig inom gränserna för den våldsanvändning som är tillåten enligt BrB. På samma sätt torde det förhålla sig med de särskilda kungörelserna (1969:84) om användande av skjutvapen i polistjänsten och (1967:419) om användning av spikmatta i polistjänsten.

Det har i olika sammanhang framförts önskemål om att befogenheterna för polisen skall regleras fastare[1] Frågan har fått särskild aktualitet genom reglerna i den nya regeringsformen. I en skrivelse till regeringen den 2 december 1975 understryker sålunda rikspolisstyrelsen att det är viktigt från rättssäkerhetssynpunkt att allt handlande sker så enhetligt som möjligt inom polisverksamheten som är så betydelsefull för den enskilde medborgaren. Styrelsen framhåller att föreskrifter och anvisningar i det syfte som har angetts nu också är ägnade att göra det lättare för den enskilda polismannen att fatta beslut och handla i olika situationer.

4.8 Förhållandet mellan myndigheterna inom polisväsendet

Rikspolisstyrelsen är central förvaltningsmyndighet för polisväsendet. Styrelsen har uppgifter av inspekterande, rådgivande och samordnande karaktär. På en del områden har styrelsen befogenhet att meddela föreskrifter om hur polisverksamheten skall bedrivas och att leda verksamheten.

Inom varje län har länsstyrelsen i egenskap av högsta polismyndighet ansvaret för och ledningen av polisverksamheten. Länspolischefen, som är tjänsteman i länsstyrelsen, fullgör i stor utsträckning de uppgifter som åligger länsstyrelsen i detta hänseende.

På det lokala planet leds verksamheten av en polisstyrelse och en polischef som ingår i styrelsen. Polischefen är underställd länsstyrelsen.

Stockholms, Göteborgs och Malmö polisdistrikt är i fråga om den operativa polisverksamheten undantagna från länspolischefens verksamhetsområde. Polischeferna i de tre distrikten har i operativt hänseende samma ställning som länspolischef, var och en inom sitt distrikt. I Gotlands län finns inte någon länspolischef. Polischefen i Visby polisdistrikt har därför vissa regionala uppgifter.

[1] Jfr särskilt prop. 1942:5 s. 161-162, prop. 1945:67 s. 59, SOU 1947:45 s. 110 och prop. 1962:10 del B s. 330-331. Se också Sjöholm, När och hur får polisen ingripa, Stockholm 1973, s. 57.

4.9 Den lokala polisorganisationen

4.9.1 *Polisdistriktsindelningen*

Riket är indelat i 118 polisdistrikt. Polisdistriktet utgör verksamhetsområde för den lokala polisstyrelsen.

De principer som ligger till grund för den nuvarande distriktsindelningen har redovisats i avsnitt 3.2. Varje distrikt omfattar en eller flera kommuner[2] Distrikten har med några få undantag ett så stort befolkningsunderlag och en sådan struktur att polisarbetet bereder sysselsättning åt en poliskår om minst 20 ordinarie polismän.

Indelningen i kronofogde- och åklagardistrikt bygger på polisdistriktsindelningen. Kronofogde- eller åklagardistrikt omfattar - med något enstaka undantag - ett eller flera polisdistrikt. Gränserna för polisdistrikten stämmer i stor utsträckning överens med gränserna för fögderier och civilområden.

I varje polisdistrikt finns en polischef som har tjänstebenämningen polismästare.

4.9.2 *Ledningen*

I varje polisdistrikt utövas sedan den 1 januari 1973 den lokala ledningen av polisverksamheten av en polisstyrelse. Polisstyrelserna ersatte de tidigare polisnämnderna. Polisstyrelsernas sammansättning och verksamhet regleras i polisinstruktionen.

Polisstyrelsen består av polischefen och det ytterligare antal särskilt utsedda ledamöter - minst sex och högst åtta - som länsstyrelsen bestämmer. De ledamöter som utses särskilt väljer inom sig ordförande och vice ordförande. Kungörelsen (1974:224) om personalföreträdare i statlig myndighets styrelse m.m. äger tillämpning i samtliga polisdistrikt.

Annan ledamot av polisstyrelse än polischefen väljs av landstinget. I Göteborgs och Malmö polisdistrikt väljs dock sådan ledamot av landstinget och kommunfullmäktige i Göteborgs resp. Malmö kommun. I Visby polisdistrikt väljs ledamöterna av kommunfullmäktige i Gotlands kommun. Mandatperioden är tre år.

De ledamöter som utses genom val bör enligt polisinstruktionen väljas så att kommunal erfarenhet blir företrädd och så att ledamöterna företräder olika delar av polisdistriktet. Om det begärs av tillräckligt många väljande, skall valet ske proportionellt enligt lagen (1955:138) om proportionellt valsätt vid val inom landsting, kommunfullmäktige m.m.

Polisstyrelsen skall enligt polisinstruktionen noga följa förhållandena inom polisdistriktet samt verka för ett förtroendefullt förhållande mellan polisen och allmänheten. Det åligger polisstyrelsen särskilt att vaka över att lagar och andra författningar rörande allmän ordning och säkerhet efterlevs, planlägga och leda polisens arbete och sörja för att åtgärder vidtas för att förebygga brott samt verka för god rekrytering av tjänstemän till polisväsendet.

Polisstyrelsen kan fatta beslut på två sätt, antingen i plenum eller genom polischefen ensam. I pleniärenden är styrelsen beslutsför när

[2] Arlanda flygplats inom Märsta kommun hör dock till Stockholms polisdistrikt och Göteborg-Landvetter flygplats inom Härryda kommun till Göteborgs polisdistrikt.

ordförande eller vice ordföranden, polischefen och minst tre andra ledamöter är närvarande. Ärende i vilket polisstyrelsen har att besluta men som inte skall avgöras i plenum avgörs av polischefen eller - efter delegation - annat polisbefäl.

Ärende avgörs i plenum, när det angår viktiga frågor om organisation och arbetsordning, förslag till hur utgifter för polisväsendet i distriktet skall beräknas samt andra frågor av större ekonomisk betydelse, frågor om tillsättande av tjänst i lägst lönegrad F 6 eller viktigare frågor om information rörande polisverksamheten i allmänhet. Detsamma gäller frågor om disciplinansvar, avskedande, åtalsanmälan, avstängning eller läkarundersökning, frågor om annat skiljande från tjänst eller uppdrag än avskedande samt slutligen andra frågor som polischefen hänskjuter till plenum.

Enligt polisinstruktionen får emellertid ärende som sagts nyss inte avgöras i plenum, om det innebär att polisledning utövas. I sådana fall skall ärendet avgöras av polischefen ensam. Polischefen får inte heller hänskjuta ärende till plenum i annat fall än om det rör administrationen för polisväsendet eller allmänna riktlinjer för polisens verksamhet. Dessa bestämmelser (49 § andra stycket och 50 § polisinstruktionen) är en följd av principen i 39 § polisinstruktionen att det är polischefen ensam som utövar polisledningen inom polisdistriktet. Det förhållandet att operativa polisfrågor inte får avgöras av polisstyrelsen i plenum hindrar emellertid inte att de tas upp till diskussion i plenum. Polisinstruktionen ändrades år 1975 i syfte att markera detta (SFS 1975:1100).

När polischefen är hindrad att utöva sin tjänst fullgörs den av hans ställföreträdare. Vid hinder för båda fullgörs polischefens åligganden av den som polisstyrelsen bestämmer. Polischefens ställföreträdare kan också i annat fall när polisstyrelsen beslutar det inträda i polischefens ställe när visst ärende eller grupp av ärenden behandlas.

Med stöd av förordningen (1975:986) om handläggning av vissa polischefsuppgifter kan beslutsfunktionen i polischefsärenden som inte angår ledningen av polisverksamheten eller polisväsendets administration även delegeras till vissa andra befattningshavare inom polisen än polischefens ställföreträdare. Också administrativa ärenden kan delegeras, om de inte är av sådan beskaffenhet att prövningen bör ankomma på polischefen (54 § polisinstruktionen).

4.9.3 *Polisdistriktets organisation*

Polisverksamheten är organiserad på ett likartat sätt i hela riket. Detta gäller oavsett storleken på polisdistriktet likaväl som dettas karaktär av tätort eller glesbygd. Verksamheten inom de olika distrikten skiljer sig emellertid åt genom att arten och omfattningen av olika arbetsuppgifter växlar. Vidare kräver särskilda förhållanden i vissa distrikt speciella former av polisverksamhet, t.ex. gräns- och skyddsområdsbevakning, fjällräddningsverksamhet eller sjöpolisverksamhet.

En tablå över organisationen i ett fullt utbyggt polisdistrikt återges i *bilaga 2.*

Polisdistrikten är territoriellt indelade i arbets- och ansvarsområden, s.k. vaktområden. Det vaktområde som omfattar kansliorten kallas cen-

tralvaktområde. Övriga vaktområden inom distriktet benämns lokalvaktområden. I Stockholms och Göteborgs polisdistrikt är centralvaktområdet indelat i vaktdistrikt.

De tjänstemän som är stationerade i kansliorten och som inte har avdelats för riksomfattande eller regional verksamhet bildar distriktets *huvudstyrka*. Denna styrka svarar i princip för all polisverksamhet inom centralvaktområdet och dessutom för vissa betydelsefulla uppgifter inom lokalvaktområdena.

För lokalvaktområdena finns dessutom särskilda arbetsenheter, s.k. *arbetsgrupper*. I en del orter finns också *polisposteringar*, dvs. polismän som är ensamstationerade.

Antalet lokalvaktområden inom ett polisdistrikt varierar men är i allmänhet begränsat till tre - fyra. Vid val av stationeringsort för arbetsgrupp har polistaktiska synpunkter tillagts stor betydelse. Särskild hänsyn tas härvid till vägförbindelserna med centralorten och övriga stationeringsorter. Även servicesynpunkter har beaktats.

En sammanställning över de olika polisdistrikten och polisstationeringarna i landet och deras personal återges i *bilaga 3*. Av *bilaga 4* framgår vilka arbetsgrupper och posteringar som har upphört sedan polisväsendet förstatligades.

Verksamheten inom polisdistrikten leds från centralorten. Där upprätthålls ständig jourtjänst eller - i en del fall - beredskapstjänstgöring i hemmet. Från centralorten kan enheterna inom distriktet nås med radio. Centralorten har också sambandsmöjligheter genom telex med rikspolisstyrelsen och andra polisdistrikt. Arbetsgrupp svarar inom lokalvaktområde i allmänhet för yttre övervakning, vissa utredningar och handläggning av flera slags polismyndighetsärenden. Huvuddelen av utredningsarbetet inom ett polisdistrikt sköts från centralorten.

Huvudstyrkan i ett normaldistrikt delas in i en ordningsavdelning och en kriminalavdelning. Ordningsavdelningen kan i sin tur vara delad i en övervaknings- och en trafiksektion. Kriminalavdelningen är i regel indelad i flera rotlar. För varje avdelning finns en chef närmast under polismästaren eller dennes ställföreträdare.

I Stockholms, Göteborgs och Malmö polisdistrikt har organisationen utformats på annat sätt än i övriga polisdistrikt. I Stockholm och Göteborg är t.ex. ordningsavdelningen, vid sidan av den centrala ledningen, uppdelad på vaktdistrikt.

Ordningsavdelningen svarar för att allmän ordning och säkerhet upprätthålls inom hela distriktet. Övervakningsverksamheten fullgörs av personal vid övervakningssektionen samt vid arbetsgrupper och polisposteringar. Undantag gäller gäller dock för allmän och socialpolisiär spaning.

I 38 polisdistrikt finns särskilda trafiksektioner. Arbetet inom trafiksektionerna inriktas huvudsakligen på fortlöpande trafikövervakning inom hela polisdistriktet. Bevakningen sätts dock i första hand in i områden som inte omfattas av det arbete som bedrivs av länstrafikgrupp. Verksamheten inom sektionerna omfattar vidare tillsyn av trafikledernas och trafiksäkerhetsanordningarnas beskaffenhet och tillstånd, planering av och biträde vid trafikundervisning i skolorna, utredningar i tillståndsärenden som berör allmänna trafikleder samt göromål som

gäller lokala trafikföreskrifter och trafikplanering.

Kriminalavdelningen utför huvuddelen av utrednings- och spaningsarbetet i polisdistriktet. Som nyss har nämnts kan avdelningen vara indelad i rotlar. Antalet rotlar beror på storlek och arbetsbelastning i distriktet. I ett distrikt med fullt utbyggd organisation fördelas arbetsuppgifterna mellan rotlarna på följande sätt:

Vid *spaningsrotel* (R1) fullgörs allmän-, brotts- och socialpolisär spaning, registerverksamhet, samarbete med sociala organ, skola och andra myndigheter samt brottsförebyggande verksamhet i form av medverkan i skolans undervisning i ämnet lag och rätt och åtgärder för att öka allmänhetens egenskydd mot brott.

Vid *allmän utredningsrotel* (R2) handläggs utredningar av ärenden enligt barnavårds-, utlännings- och nykterhetsvårdslagen, vägtrafikkungörelsen, vissa tillstånd och anmälningar samt vissa specialstraffrättsliga brott.

Vid *teknisk rotel* (R3) utförs i första hand brotts- och brandplatsundersökning, medverkan vid rekonstruktioner och annat utredningsarbete av teknisk natur samt undersökningar vid trafikolyckor som kräver medverkan av särskilt utbildad personal.

Vid *stöldrotel* (R4) handläggs utredningar som rör stöld och andra tillgreppsbrott, olovligt brukande av fortskaffningsmedel liksom hälerisamt narkotikabrott. I polisdistrikt med särskild inrättad narkotikarotel handläggs dock utredningar beträffande narkotikabrott vid sådan rotel.

Vid *bedrägerirotel* (R5) handläggs utredningar som rör bedrägeri-, förskingrings-, förfalsknings- och skattebrott samt annan liknande kriminalitet.

Vid *våldsrotel* (R6) handläggs utredningar som avser våldsbrott, frihetsbrott, rån, sedlighetsbrott, skadegörelse, allmänfarliga brott samt vissa andra brott.

Vid *utlänningsrotel* (R10) handläggs ärenden rörande yttre utlänningskontroll - huvudsakligen passkontroll, uppehålls- och arbetstillstånd m.m. - avlägsnande av utlänningar från landet samt inre utlänningskontroll, dvs. kontroll av att utlänningar har erforderliga uppehålls- och arbetstillstånd.

Vid *narkotikarotel* (R11) sker spaning och utredning beträffande brott mot främst narkotikalagstiftningen samt varusmugglingslagen vad avser narkotika.

I polisdistrikt med ej fullt utbyggd organisation handläggs stöld- och bedrägeriärenden vid en rotel (R7). I vissa distrikt handläggs stöld-, bedrägeri- och våldsbrott vid en rotel (R8). I de minsta distrikten handläggs alla utredningsärenden vid samma rotel (R9).

Narkotikarotlarna, som blev permanenta med verkan fr.o.m. den 1 juli 1978, finns i 23 polisdistrikt. Dessa rotlar har i allmänhet organiserats i det distrikt inom länet som har den största kriminalavdelningen. Narkotikarotels verksamhetsområde omfattar hela länet. Enheternas fördelning och personalstyrka redovisas i *bilaga 5.*

För den brottsförebyggande verksamheten utses särskilda polismän som är lämpade för och intresserade av uppgiften (s.k. bf män). I allmänhet väljs de ut bland polismännen vid spaningsrotlarna. Det förekommer också att de tas ut bland personalen vid andra enheter. Exempelvis

arbetsgrupper och kvarterspoliser deltar i vissa fall. Personaltilldelningen för den brottsförebyggande verksamheten framgår av *bilaga 6.*

Förvaltningsgöromålen inom polisdistrikt fullgörs vid en särskild arbetsenhet, polischefens kansli.

I personalstaten för Stockholms polisdistrikt har upptagits polismanstjänster för riksomfattande kriminalpolisverksamhet, rikskriminalen, och för samordning av trafikövervakning m.m. Innehavare av sådana tjänster lyder i fråga om sin tjänstgöring direkt under rikspolisstyrelsen.

I vissa polisdistrikt finns polismanstjänster inrättade för trafikövervakning inom ifrågavarande län, länstrafikgrupper. Polismän med sådan verksamhet lyder i fråga om sin tjänstgöring under länspolischef. Sjöpolisen utgör ett annat exempel på resurser som är avsedda för regional verksamhet. Sjöpolisens indelning grundar sig emellertid direkt på föreskrifter av rikspolisstyrelsen och följer inte det vanliga regionala mönstret.

I vissa polisdistrikt har poliskåren överdimensionerats i förhållande till andra kårer i fråga om arbetskraft för brottsutredande verksamhet. När det behövs skall sådana distrikt ställa kvalificerad personal till förfogande för svårare brottsutredningar inom andra polisdistrikt, s.k. stödjande verksamhet. Det ankommer på länspolischef att bestämma när den stödjande verksamheten skall tas i anspråk.

I bilagor till betänkandet redovisas

länstrafikgrupperna och trafiksektionerna i landet och deras personalstyrka *(bilaga 7)*

personalresurerna för sjöpolisverksamheten *(bilaga 8)*

resurserna för den stödjande utredningsverksamheten och hur dessa resurser faktisk utnyttjas *(bilaga 9)*.

4.9.4 *Medborgarvittnen*

Ett system med avlönade förhörsvittnen, s.k. medborgarvittnen, finns sedan år 1957 i Göteborgs polisdistrikt. Det saknar motsvarighet i övriga polisdistrikt i landet.

Under de diskussioner som föregick beslutet att utse medborgarvittnen uttalades bl.a. att dessa skulle verka för att trygga rättssäkerheten och stärka förtroendet för polis och åklagarmyndighet. När det behövdes, skulle de vidare kunna uttala sig om vad som hade förekommit vid förhör i brottmål.

Medborgarvittnena är 60 till antalet och utses bland medlemmarna i de fem riksdagspartierna. De väljs av kommunfullmäktige för en tid av ett år på samma grunder och med samma behörighetsvillkor som nämndemän. Den korta mandattiden förklaras av ett kommunfullmäktige varje år prövar om anslag skall utgå till verksamheten. Anslaget till medborgarvittnena utgår av kommunala medel. Varje vittne erhöll år 1978 ett arvode om 240 kr per tjänstgöringsdag.

Medborgarvittnena anlitas i första hand vid kriminal- och ordningsavdelningarna samt utlänningssektionen liksom vid anmälningsupptagning och förhör i disciplinmål vid polischefens sekretariat.

Vid kriminalavdelningen deltar medborgarvittnena vid förhör med misstänkta i brottmål såväl inom polisens lokaler som på t.ex. kriminal-

vårdsanstalt och sjukhus för sluten psykiatrisk vård. De anlitas även vid husrannsakan och någon gång vid hämtning till förhör.

Polisstyrelsen i Göteborg anser att det är av särskild vikt att medborgarvittne är närvarande vid förhör med den som är anhållen eller häktad.

Vid ordningsavdelningen anlitas medborgarvittnen i polishusets personintag, där personer införs som av olika skäl har berövats friheten.

Det ankommer på rotelchef att se till att medborgarvittne används också i andra fall när det bedöms önskvärt med hänsyn till ärendets beskaffenhet. Motsvarande gäller när det annars kan antas ligga i allmänhetens och polisens intresse att insyn ges.

Utredande tjänsteman skall förvissa sig om att den som skall höras inte har något att invända mot att medborgarvittne är närvarande vid förhör eller förrättning. Medborgarvittne har tystnadsplikt.

Medborgarvittnena kallas till tjänstgöring genom särskild turlista som upprättas årsvis. Måndagar - fredagar tjänstgör två vittnen kl. 08.00 - 16.00 vid kriminalavdelningen och ett vittne kl. 16.00 - 24.00 vid polishusets personintag. Dag före sön- och helgdag omfattar tjänstgöringen samma tider, men även vid kriminalavdelningen tjänstgör då endast ett vittne. Det åligger rotelchef att dagligen bedöma behovet av medborgarvittnen.

När systemet med medborgarvittnen för mer än 20 år sedan infördes i Göteborgs polisdistrikt, var det en nyhet som fordrade en viss omställning hos personalen. Enstaka befattningshavare uppfattade systemet som ett misstroende mot förhörsledarna. Numera uppges berörda polismän i Göteborg vara så gott som hundraprocentigt positiva till systemet och ha stor respekt för medborgarvittnenas sätt att sköta sitt förtroendeuppdrag. Medborgarvittnena anlitas också i allt större omfattning. Medborgarvittnen anlitas sålunda numera vid förhör, husrannsakan m.m. i omkring 2.000 timmar per år. I polishusets personintag var vittnen under 1975 närvarande i sammanlagt omkring 2.300 timmar. Enligt polisstyrelsen i Göteborg har antalet anmälningar mot polismän för "övergrepp" i samband med frihetsberövande minskat avsevärt. Även när det gäller utredningar om påstådd brutalitet uppges medborgarvittnena spelat en betydelsefull roll.

Frågan om att utvidga systemet med medborgarvittnen har i flera sammanhang tagits upp i riksdagen. Riksdagen har bl.a. år 1974 (Ju 1974:8, rskr 1974:130) gett regeringen till känna att frågan om medborgarvittnesinstitutionen bör tas upp till prövning.

4.10 Den regionala polisorganisationen

4.10.1 *Länsstyrelsens uppgifter*

Länsstyrelsens är högsta polismyndighet i länet. Den har i denna egenskap ansvaret för och ledningen av polisverksamheten inom sitt län.

Länsstyrelsens uppgifter i aktuellt hänseende lades i sina huvuddrag fast i samband med att polisväsendet förstatligades och anges i polisinstruktionen. Länsstyrelsen skall övervaka att allmän ordning och säkerhet upprätthålls i länet och att erforderliga åtgärder vidtas när den allmänna ordningen och säkerheten hotas eller störs. För att kunna

fullgöra denna uppgift har länsstyrelsen fått befogenhet att meddela föreskrifter om användningen av polismännen i länets polisdistrikt samt att i vissa situationer helt eller delvis överta ledningen av polisen och tillkalla förstärkning. Länsstyrelsen skall också ägna uppmärksamhet åt polisväsendets organisation, se till att verksamheten bedrivs rationellt och effektivt samt verka för ett gott förhållande mellan polisen och allmänheten. En gång om året skall länsstyrelsen inspektera polisdistrikten i länet.

Länsstyrelsen har också ålagts bl.a. att ta den befattning med rekrytering och fortbildning av polismän som rikspolisstyrelsen föreskriver och att svara för polisväsendets administration enligt de föreskrifter som meddelas därom. Rikspolisstyrelsen svarar dock för en mycket stor del av administrationen av den lokala polisorganisationen. Såvitt gäller budgetarbetet åligger det länsstyrelsen bl.a. att årligen till rikspolisstyrelsen lämna förslag till hur utgifterna för det lokala polisväsendet i länet skall beräknas för nästa budgetår.

Länsstyrelsen fastställer vidare arbetsordning för polisdistrikten, handlägger vissa ärenden om tjänstetillsättningar i distrikten och bestämmer i en del andra personaladministrativa ärenden. Under tiden närmast efter polisväsendets förstatligande ankom det också på länsstyrelserna att själva tillsätta tjänster som polisbefäl i den lokala polisorganisationen. Denna befogenhet har emellertid sedermera överförts till rikspolisstyrelsen. Det skedde såvitt gäller kommissarietjänster och motsvarande fr.o.m. den 1 juli 1967 och beträffande andra tjänster som polisbefäl fr.o.m. den 1 juli 1968. Under 1970-talet inleddes viss försöksverksamhet med fördjupad förvaltningsdemokrati i bl.a. tjänstetillsättningsärenden. Denna verksamhet, som omfattade två hela län och några polisdistrikt i andra län, upphörde vid utgången av februari 1977.

Länsstyrelsen är besvärsmyndighet när talan förs mot polisstyrelses beslut. Ärenden om disciplinär bestraffning av tjänsteman inom den lokala polisorganisationen handläggs av länsstyrelsen. I Stockholms, Göteborgs och Malmö polisdistrikt ankommer dock uppgiften på polisstyrelsen.

4.10.2 *Länspolischefens ställning*

I alla län utom Gotlands län finns en länspolischef som är tjänsteman i länsstyrelsen och chef för länspolischefens expedition, vilken är en arbetsenhet inom länsstyrelsen. Vid fem länsstyrelser finns också en biträdande länspolischef.

Länspolischef svarar som föredragande eller beslutsfattare för alla ärenden som enligt polisinstruktionen ankommer på länsstyrelsen. Han ansvarar på samma sätt för ärenden som enligt annan författning ankommer på honom eller som enligt fastställd diarieplan skall handläggas på länspolischefens expedition.

Länspolischefen beslutar i allmänhet ensam i ärende som skall handläggas på hans expedition och som inte skall avgöras av styrelsen för länsstyrelsen. Arbetsordning för expeditionen beslutas av länspolischefen ensam. Hans självständiga ställning har ytterligare kommit till uttryck bl.a. på det sättet att ärenden som rör polisens verksamhetsfor-

mer liksom vissa särskilt uppräknade ärenden får hänskjutas till styrelsen endast om de rör allmänna riktlinjer eller anvisningar för polisens verksamhet. De ärenden som särskilt har angetts är sådana som avses i 23, 24 och 32-34 §§ polisinstruktionen, dvs. beslut om polisförstärkning, föreskrifter om polisstyrkornas användning, övertagande i vissa fall av ledningen för distriktens polisstyrkor, rekrytering och fortbildning av polismän samt chefsskapet för länstrafikgruppen.

De ärenden som enligt vad som har sagts nyss inte får hänskjutas till länsstyrelsens styrelse skall dock i vissa fall avgöras av landshövdingen. Så är fallet när det är fråga om allvarlig ordningsstörande händelse eller annan händelse som kräver extraordinär polisverksamhet eller fordrar särskilda överväganden rörande användningen av polisstyrkorna eller när omständigheterna i annat fall påkallar det. Också annat ärende som handläggs på länspolischefens expedition skall avgöras av landshövdingen, när det är av särskild vikt.

Stockholms, Göteborgs och Malmö polisdistrikt undantas från länspolischefernas verksamhetsområde. Polischeferna i dessa distrikt har i stället samma ställning som länspolischef i operativt hänseende.

4.10.3 *Verksamheten på länspolischefens expedition*

En viktig uppgift för länspolischefen är att samordna polisverksamheten i länet. I syfte att länspolischefen skall kunna handla självständigt har han fått befogenhet att förfoga över polispersonalen i länet, att begära polisförstärkning från annat län för tillfälligt uppdrag och att utöva chefsskapet över polisstyrkor som har dragits samman i länet.

Länspolischefens verksamhet är inriktad på sådana polisiära aktioner som sträcker sig över polisdistriktens gränser och avser länets eller åtminstone några distrikts gemensamma behov. Han anses däremot som regel inte böra ingripa i de enskilda distriktens uppgifter. Vid större polisiära aktioner, som går utanför länsgränserna, ankommer det på länspolischefen att hålla samband med länsstyrelser och länspolischefer i angränsande län samt med rikspolisstyrelsen.

Länspolischefens ledning av polisverksamheten avser främst åtgärder för att upprätthålla allmän ordning och säkerhet. En viktig uppgift på detta område är trafikövervakningen. Länspolischefen utövar chefsskapet över de polismän som ingår i länstrafikgrupp. I administrativt hänseende är de knutna till ett polisdistrikt i länet. Länspolischefen leder direkt sådan grupps verksamhet och samordnar dess tjänstgöring med de lokala trafikenheternas. Vid större trafikövervakningsaktioner som kan initieras av rikspolisstyrelsen eller länspolischefen planlägger och leder denne arbetet inom hela länet. Länspolischefen ägnar uppmärksamhet åt att trafikrazzior i lämplig omfattning genomförs i distrikten. Han svarar också för den planläggning som behövs för samordning av trafikövervakning vid helger och veckoslut med livlig trafik, vid större evenemang etc. Den trafikövervakande verksamheten kräver dessutom att han skaffar sig en överblick över trafikanternas beteenden, olycksfallsutvecklingen, överträdelsefrekvensen m.m. Länspolischefen följer vidare trafiksäkerhetsarbetet i stort. I samråd med bl.a. vägförvaltningen verkar han för att trafikfällor undanröjs och ger förslag till säkerhets-

främjande trafikregleringar. Han har kontakt med skolmyndigheter för bl.a. polisens medverkan i skolornas trafikundervisning samt med andra myndigheter och organisationer, t.ex. NTF.

Vid starkt publikdragande evenemang, större spaningspådrag, katastrofartade händelser etc skall länspolischefen se till att de personella och materiella resurser som behövs ställs till förfogande för det aktuella polisdistriktet. Det sker genom föreskrifter till distrikten och genom framställning till andra län eller rikspolisstyrelsen. Vid behov kan länspolischefen själv överta ledningen. Han skall också verka för att övervakningsverksamheten i övrigt bedrivs så rationellt som möjligt och ägnar härvid uppmärksamhet åt metodik, planering av personalens tjänstgöring, förbindelsetjänst m.m.

När det gäller den brottsutredande verksamheten avser länspolischefens ledningsuppgifter främst brottslig verksamhet som sträcker sig över flera distrikt eller län. Sådan brottslighet är ofta riksomfattande. Rikspolisstyrelsen kan då meddela föreskrifter för och leda efterspaningen, men även i sådana fall finns utrymme för insatser av länspolischefen. Länspolischefen följer brottsutvecklingen i länet och kan inrikta polisverksamheten mot en viss typ av brottslighet som är särskilt frekvent där. Han disponerar över den stödjande verksamheten samt samordnar även i övrigt utredningsverksamheten inom länet och vissa fall med angränsade län. En annan regional resurs på utredningssidan är narkotikarotlarna, som har länen som verksamhetsområden (beträffande den stödjande verksamheten och narkotikarotlarna se avsnitt 4.9.3).

Den regionala inspektions- och tillsynsverksamheten ankommer också på länspolischefen. Avsikten är att den skall fullgöras genom att länspolischefen och hans medarbetare vid besök i polisdistrikten ser till att personalen används på lämpligt sätt och i överensstämmelse med de föreskrifter och anvisningar som har utfärdats för verksamheten. Länspolischefen skall göra sig underrättad om personalens duglighet, organisationens ändamålsenlighet m.m. Uppmärksamhet skall också ägnas åt den lokala fortbildningen.

Det är vidare länspolischefen som samordnar rekryteringsverksamheten inom länet. Han granskar ansökningshandlingar och översänder dem med eget yttrande till rikspolisstyrelsen samt avger en gång om året en redogörelse till styrelsen över vad som har gjorts för att främja rekryteringen. Med hänsyn till vakansläge och andra omständigheter av betydelse fördelar han personalen från länens rekryteringskår till tjänstgöring i polisdistrikt och vid länstrafikgrupp.

Länspolischefen ordnar med hjälp av instruktörer, som utbildats av rikspolisstyrelsen, körutbildning och kurser om hur den tekniska utrustningen skall användas och skötas. Utbildningen bedrivs enligt kursplaner som upprättats av rikspolisstyrelsen. Länspolischefen har också ansvaret för att försvarsutbildningen genomförs.

Länspolischefen skall se till att den interna och externa informationsverksamheten i polisdistrikten bedrivs rationellt. I en del fall lämnar han själv information till massmedia, organisationer, myndigheter och allmänheten. I fråga om kontaktverksamheten skall han bl.a. i samråd med länsåklagaren se till att det råder ett gott samarbete mellan polis- och åklagarmyndigheterna samt att riktlinjer för denna samverkan dras upp.

Genom konferenser med polisledning och åklagare verkar länspolischefen och länsåklagaren för att gränsdragningsspörsmål klarläggs, att enhetliga arbetsformer används och att ömsesidig information meddelas m.m. Länspolischefen tar ibland initiativ till eller deltar i konferenser med skolmyndigheter, sociala organ m.fl.

Enligt rättegångsbalken liksom enligt utlänningslagstiftningen har länspolischefen samma befogenheter som polismyndighet att leda förundersökning resp. att meddela vissa beslut om utlännings vistelse här i landet. Det förekommer emellertid endast sällan att länspolischefen utnyttjar dessa befogenheter.

Det är i allmänhet länspolischefen som utövar den kontroll och tillsyn som ankommer på länsstyrelsen enligt lagstiftningen om bevakningsföretag. Länspolischefen skall slutligen handlägga remisser av betänkanden, promemorior o.d. samt uppgifter till kommittéer, utredningar m.fl. avseende ärenden på länspolischefens expedition.

Före den omorganisation av länsstyrelsen som genomfördes med verkan fr.o.m. den 1 juli 1971 ankom det på landskansliet att handlägga ärenden angående polisväsendets organisation och administration. Motsvarande gällde om sådana ärenden som i princip motsvarar de s.k. polismyndighetsärendena på lokala planet. Omorganisationen medförde att dessa ärenden - utom personalärendena - flyttades över till länspolischefens expedition. Personalärendena överfördes till länsstyrelsens administrativa enhet. Länspolischefen blev härvid föredragande inför länsstyrelsens styrelse i fråga om vissa högre tjänster. I andra personalärenden har han att själv besluta på föredragning av personal från den administrativa enheten.

Den administrativa verksamhet som alltså tidigare bedrevs på landskansliet men som numera ankommer på länspolischefens expedition kan beskrivas på följande sätt. Regeringen fastställer rikets indelning i polisdistrikt. Rikspolisstyrelsen fastställer vaktområden, vaktdistrikt och stationeringsorter. Rikspolisstyrelsen meddelar i övrigt närmare föreskrifter om organisationen inom polisdistrikten. Länsstyrelsen har ålagts att ägna uppmärksamhet åt polisväsendets organisation och att hos rikspolisstyrelsen föreslå de ändringar som anses påkallade. Om initiativ till en organisationsförändring tagits av någon annan än länsstyrelsen, hörs som regel länsstyrelsen över förslaget. När det gäller polisväsendets behov åligger det länsstyrelsen att årligen till rikspolisstyrelsen avge förslag till hur utgifterna för det lokala polisväsendet i länet bör beräknas. Till grund för förslaget ligger de förslag som polisstyrelserna i länet har gjort upp. I fråga om utrustning uppmärksammar länsstyrelsen särskilt behovet av vissa materielslag som specialfordon, båtar m.m. Tilldelningen av utrustning styrs emellertid i stort genom centralt utformade normer. Utrustningsfrågor av praktisk betydelse för länsstyrelsen är främst nybyggnad eller större ändring av polishus. Länsstyrelsen kan ta initiativ i dessa frågor och får i övrigt yttra sig över dimensioneringsbesked, ritningsskisser m.m. I undantagsfall har länsstyrelsen anledning att ta upp frågor om anskaffning av arrestlokaler för tillfälligt bruk, fordon för transport av berusade personer och annan specialutrustning. I fråga om arrestlokaler har rikspolisstyrelsen ålagt länsstyrelserna att minst en gång varje år inspektera polisarresterna i

länet.

Rikspolisstyrelsen fastställer normalarbetsordning för polisdistrikten. Efter förslag från polisstyrelsen fastställer länsstyrelsen arbetsordning för resp. distrikt. Väsentlig avvikelse från normalarbetsordningen får inte ske utan samråd med rikspolisstyrelsen.

Länsstyrelsen beslutar om belöning eller ersättning för hjälp som lämnats åt polisman i hans tjänsteutövning. Efter anvisningar gör polischeferna från länsstyrelsen upp planer för polisens verksamhet i krig. Planerna fastställs av länsstyrelsen.

4.10.4 *Personalorganisationen*

Tjänsterna för länspolischef, biträdande länspolischef och den personal inom kontorskarriären som tjänstgör på länspolischefens expedition finns upptagna på länsstyrelsernas personalstater. Vid sådan expedition tjänstgör dessutom viss polispersonal som är upptagen i tjänstetablå för det polisdistrikt som har residensstaden som kansliort (i Stockholms län dock Solna polisdistrikt). Vid varje länsstyrelse, utom länsstyrelsen i Gotlands län, finns sålunda en kriminalkommissarie och en poliskommissarie, vid vissa dessutom en polisinspektör för planeringsuppgifter. I Stockholms län finns därutöver ytterligare två polisinspektörer vid länspolischefens expedition. En av dessa är regionalt hundbefäl. Tjänstetablån för Solna polisdistrikt upptar därför sammanlagt fem polismanstjänster för tjänstgöring vid länspolischefens expedition.

I vissa län finns inte polisinspektörstjänst för planeringsuppgifter vid länspolischefens expedition upptagen i tjänstetablå. I sådant fall får länsstyrelsen enligt medgivande av rikspolisstyrelsen meddela partiell tjänstebefrielse för en polisman för att handlägga dessa uppgifter.

Vid länspolischefsexpeditionerna i Stockholms, Göteborgs och Bohus, Malmöhus samt Västernorrlands län tjänstgör dessutom en polisman som sambandsman mellan tullen och polisen. Dessa polismanstjänster är upptagna i personalstaterna för Stockholms, Göteborgs, Malmö och Sundsvalls polisdistrikt.

En sammanställning över personalen vid länspolischefsexpeditionerna redovisas i *bilaga 10.*

Tjänsterna vid länstrafikgrupp är inrättade vid stationeringsortens polisdistrikt. Antalet länstrafikgrupper är f.n. 35. Deras storlek varierar mellan länen. Gotlands län saknar länstrafikgrupp. I 12 av länen finns en grupp. Tio län har två grupper och ett län har tre grupper (se närmare bilaga 7).

Till den regionala verksamheten inom polisväsendet kan också räknas vissa särskilda funktioner för rekryteringsfrämjande information och personalvård.

För rekryteringsstimulerande informationsverksamhet finns i landet tillsammans tio tjänster som rekryteringskonsulent. Fyra av dem verkar gemensamt inom Stockholms, Södermanlands, Gotlands och Uppsala län. Var och en av de övriga konsulenterna har ett rekryteringsområde som omfattar flera län. För personalvård finns tio personalkonsulenter, av vilka två verkar inom Stockholms polisdistrikt och två inom

Göteborgs polisdistrikt. De övriga har vardera flera län som verksamhetsområde. Rekryteringskonsulenterna och personalkonsulenterna tillhör den lokala organisationen men står till rikspolisstyrelsens förfogande. De verkar i förekommande fall i nära samråd med länspolischeferna.

4.11 Rikspolisstyrelsen

Enligt instruktionen (1965:674) för rikspolisstyrelsen utövar styrelsen som central förvaltningsmyndighet högsta inseendet över polisväsendet. Denna uppgift skall styrelsen fullgöra genom att

1. genom inspektioner hålla sig underrättad om polisväsendets tillstånd och behov,
2. genom allmänna råd och anvisningar verka för planmässighet, samordning, enhetlighet och rationalisering inom polisväsendet, samt
3. i den utsträckning som anges i instruktionen eller i särskilda bestämmelser meddela föreskrifter för lägre polismyndigheter och leda polisverksamheten.

Rikspolisstyrelsen sörjer också för polisväsendets ekonomiska administration genom att upprätta och till regeringen inge förslag till anslagsframställningar hos riksdagen. Genom brev den 18 december 1964 har Kungl. Maj:t särskilt förordnat att rikspolisstyrelsen centralt skall ombesörja utbetalning, bokföring och anslagskontroll beträffande anslagen till polisväsendet. På styrelsen ankommer även personaladministrativt arbete i stor utsträckning. Styrelsen ansvarar vidare för anskaffning och förvaltning av polisväsendets materiel. Den bestämmer om polisens utrustning, fastställer vaktområden, vaktdistrikt och stationeringsorter samt verkar för utveckling av förbindelsetjänsten.

I fråga om polisverksamheten ägnar styrelsen särskild uppmärksamhet åt förhållandet polis-allmänhet, trafikövervakningen, bevakningstjänsten, den socialpolisiära verksamheten, beredskapsplaneringen och den brottsförebyggande verksamheten.

Styrelsen är nationell byrå för Interpol.

Vid styrelsen förs centrala polisregister och centralt passregister.

Rikspolisstyrelsen svarar också för extern och intern informationsverksamhet.

Styrelsen bedriver polisutbildning vid polisskolorna samt leder och övervakar övrig utbildningsverksamhet och rekryteringsverksamhet.

På en del områden har styrelsen tillerkänts befogenhet att meddela föreskrifter om hur polisverksamheten skall bedrivas och att leda denna verksamhet. Det gäller trafikövervakning som berör två eller flera län och som kräver samordning och samverkan, sjöpolisverksamhet och verksamhet med luftfartyg, bevaknings- och säkerhetsarbetet i samband med statsbesök och vid andra motsvarande händelser samt riksomfattande spaning vid vissa allvarliga brottstyper.

Styrelsen meddelar också instruktioner, råd och anvisningar rörande utlänningskontrollen.

Dessutom leder styrelsen säkerhetspolisens verksamhet när det gäller att hindra och uppdaga brott mot rikets säkerhet. Rikspolisstyrelsen är

därtill chefsmyndighet för statens kriminaltekniska laboratorium.

I samband med utvecklingen av rättsväsendets informationssystem (RI) har rikspolisstyrelsen ålagts betydande uppgifter. Det gäller i främsta rummet de i RI-projektet ingående systemen för brottmålsförfarandet i vid mening hos polis, åklagare och de allmänna domstolarna (BROTTSRI).

Inom BROTTSRI finns en rad rutiner i drift. Rikspolisstyrelsen ansvarar här för den automatiska databehandlingen i flertalet rutiner. Verket databehandlar dom och slutligt beslut i brottmål, strafföreläggande, föreläggande av ordningsbot, brottsanmälan, uppgift som i särskild ordning lämnas angående person som är misstänkt för brott (personblad) samt annan handling med uppgifter för det allmänna kriminalregistret eller centrala polisregister. Vid databehandlingen framställs en rad meddelanden till olika myndigheter. Samtidigt registreras automatiskt data som skall ingå i det allmänna kriminalregistret, centralt polisregister och brottsregistreringen för körkortsändamål. Bland andra rutiner bör nämnas rutinerna för s.k. ingripandemeddelanden inom polisen.

Rikspolisstyrelsen leds av en särskild styrelse. Den består av rikspolischefen, som är ordförande, överdirektören, som är vice ordförande, samt sex andra, av regeringen utsedda ledamöter. Dessa är riksdagsmän och företräder de fyra största politiska partierna. Arbetet inom styrelsen ges på detta sätt en parlamentarisk förankring. Dessutom ingår två personalrepresentanter i styrelsen i enlighet med kungörelsen (1974:224) om personalföreträdare i statlig myndighets styrelse m.m.

Chef för rikspolisstyrelsen är rikspolischefen med generaldirektörs ställning. Överdirektören är hans ställföreträdare. Arbetet fördelas på ett sekretariat och fyra avdelningar. De senare är uppdelade på sammanlagt tio byråer och en dataenhet. Byråerna är sektionsindelade. Till utbildningsbyrån hör två polisskolor och två andra polisutbildningsenheter. Den s.k. rikskriminalen (se avsnitt 4.9.3) leds direkt av rikspolisstyrelsen.

Rikspolisstyrelsens organisation återges i tablåform i *bilaga 11*. En kortfattad redogörelse för de olika enheternas uppgifter lämnas i det följande.

Sekretariatet biträder rikspolischefen och överdirektören främst vid samordning, uppföljning och planering av verksamheten samt vid internkontroll. Sekretariatet svarar vidare genom sin informationsenhet för extern och intern information. Enheten svarar för utgivningen av tidskriften "Svensk polis" samt för polismuseet och styrelsens bibliotek liksom samordning av polisväsendets offentliga evenemang. Genom militärassistenterna vid sekretariatet samordnas beredskapsplaneringen vid polisen med försvarsmaktens och civilförsvarets planering.

Avdelning A - polisavdelningen - består av polisbyrå I och II.

Polisbyrå I svarar för anvisningar och föreskrifter för planering och uppföljning av verksamheten vid polisdistriktens övervakningssektioner och trafiksektioner samt vid länstrafikgrupperna. Vidare svarar byrån för frågor som angår sjöpolis-, tjänstehund- och fjällräddningsorganisationerna, polisens flygverksamhet, bevaknings- och säkerhetsarbetet vid statsbesök och motsvarande samt jakt-, fiske- och naturvård.

Polisbyrå II svarar bl.a. för anvisningar och föreskrifter för planering och uppföljning av verksamheten vid polisdistriktens kriminalavdelningar. Byrån utövar ledningen över rikskriminalen och planlägger brottsförebyggande verksamhet. Den svarar också för rationalisering och planering av utredningsverksamhet, handläggningsförfarandet beträffande polismyndighetsärenden och vissa delegationsfrågor samt handlägger frågor om utlänningskontroll. Byrån är vidare nationell byrå för Interpol.

Avdelning B har teknik och utbildning som verksamhetsområde. Den består av tekniska byrån och utbildningsbyrån.

Tekniska byrån svarar bl.a. för den tekniska bedömningen vid anskaffning av motorfordon, båtar, helikoptrar, skyddsutrustning, trafikövervakningsmateriel, radioutrustning och övrig polisiär utrustning. Den handlägger också vissa lokalfrågor.

Utbildningsbyrån svarar för all central utbildningsverksamhet inom polisväsendet samt viss planering och samordning av den lokala utbildningen.

Avdelning C är administrativ avdelning. Den består av en dataenheten samt tre byråer, nämligen kansli-, personal- och registerbyrån. För samordning av data- och registerverksamheten finns en särskild funktion.

Dataenheten svarar bl.a. för systemutveckling m.m. i fråga om såväl administrativa som polisiära datarutiner samt för drift av styrelsens datamaskinanläggning.

Kanslibyrån handlägger bl.a. ärenden som rör polisväsendets anslag och budget, frågor angående skadereglering, central upphandling, arkivering, kontorsteknisk rationalisering och allmänna organisationsfrågor. Byrån sköter - genom förvaltningskontoret - även ärenden som rör de funktioner vilka utnyttjas gemensamt av myndigheterna i kvarteret Kronoberg i Stockholm, där styrelsen har sina tjänstelokaler.

Personalbyrån svarar för förhandlingsverksamhet inom det avtalsbara området. Byrån handlägger vidare bl.a ärenden om rekrytering och antagning av personal, tjänstetillsättning, personaldisponering och personalplacering, löne- och anställningsvillkor, arbetstid, personalvårdsfrågor, arbetarskydd samt personaladministrativa frågor i övrigt. Rikspolisstyrelsen fördelar i praktiken ärenden på två enheter, som vardera har funktion som en självständig byrå.

Registerbyrån svarar för vissa centrala register, såsom polisregister och passregister, utför fingeravtrycksundersökningar m.m. samt handlägger ärenden rörande domar, ordningsbot och strafföreläggande. Byrån svarar även för det allmänna kriminalregistret.

Avdelning D - säkerhetsavdelningen - ingår i rikspolisstyrelsen direkt under rikspolischefen. Avdelningen utövar särskild polisverksamhet för att hindra och uppdaga brott mot rikets säkerhet m.m. Verksamheten leds av en avdelningschef. Denne ingår i överdirektörens ställe i styrelsen när säkerhetsärenden behandlas.

Antalet fasta tjänster inom styrelsen (exkl. säkerhetsavdelningen) är f.n. (maj 1978) ca 690. Därutöver disponerar styrelsen ca 180 polismanstjänster ur Stockholms polisdistrikt för rikskriminalens verksamhet och för samordning av trafikövervakning m.m. Dessutom finns ca 180

tjänster avsedda för det förvaltningskontor, som ombesörjer gemensamma funktioner för rikspolisstyrelsen och övriga myndigheter som har tjänstelokaler i kvarteret Kronoberg, samt för lokalvård. I *bilaga 12* redovisas hur personalen är fördelad på de olika enheterna.

4.12 Rekrytering

Polisväsendets rekryteringsverksamhet går ut på att anta det antal extra polismän (polisaspiranter) och extra polissekreterare (polischefsaspiranter) som regeringen bestämmer.

4.12.1 *Rekrytering av polisaspiranter*

Sedan den 1 oktober 1976 gäller som anställningsvillkor för polisyrket bl.a. att sökande skall ha sådan förutbildning som ger allmän behörighet för högskoleutbildning. För manlig sökande krävs f.n. allmän militär grundututbildning. Övriga anställningsvillkor för polisaspiranter framgår av *bilaga 13.*

I varje polisdistrikt finns en rekryteringsman som under polismästarens ledning bedriver rekryteringsstimulerande informationsverksamhet samt utför lämplighetsutredningar beträffande sökande som är bosatta inom distriktet. Rekryteringsmannen är en polisman som utför rekryteringsarbetet vid sidan av andra arbetsuppgifter.

Som har angetts i avsnitt 4.10.4 finns tio rekryteringskonsulenter i olika delar av landet företrädesvis för den rekryteringsstimulerande informationsverksamheten. Kosulenterna samordnar polisdistriktens verksamhet i detta avseende och meddelar själva i stor utsträckning information. Verksamheten bedrivs i nära samråd med länsstyrelserna samt polisstyrelserna i Stockholm, Göteborg och Malmö. Den leds av rekryteringssektionen vid rikspolisstyrelsen.

Den lämplighetsutredning som görs av rekryteringsmännen i respektive polisdistrikt omfattar kontroll av sökandenas skötsamhet och pålitlighet, referensundersökningar och anställningsintervju. Dessutom skall varje sökande visa sin förmåga att uttrycka sig skriftligt genom att skriva en levnadsberättelse. Den beredning som utförs lokalt avslutas med föredragning inför polismästaren. Dessförinnan skall personalorganisationen ha beretts tillfälle till förhandling. Prövningen i polisdistriktet leder till att antagning till- eller avstyrks. Regionalt har länspolischefen att på samma sätt yttra sig i ärendet.

Om utredningen i polisdistriktet mynnar ut i att en antagning tillstyrks, hänvisas sökanden till s.k. regional prövning under ledning av rekryteringskonsulent. Prövningen omfattar bl.a. hälsokontroll enligt enhetliga normer och ett fysiologiskt prov.

Det slutliga urvalet görs av rekryteringssektionen efter förhandling i särskild ordning med personalorganisationerna. Det sker på grundval av de lämplighetsutredningar som har utförts i polisdistrikten. Främst är lämplighetsfaktorn avgörande. Den som enligt utredningen inte anses ha visat personliga egenskaper, som ger en god prognos för polisyrket, antas inte.

I det praktiska jämförelsearbetet indelas sökandena i tre grupper med hänsyn till

om de har klart lämplighetsförklarats (s.k. A-grupp)

om de har lämplighetsförklarats med viss tveksamhet eller kompetensen annars kan vara mindre konkurrenskraftig (B-grupp) eller

om de har helt olämplighetsförklarats eller inte fyller de formella villkoren för anställning (C-grupp).

Urvalet sker i princip från A-gruppen. När det behövs, delas den in i undergrupper med hänsyn till de sökandes nivå i fråga om förutbildning (betygsnivå), praktikmeriter samt deras hälsotillstånd och fysiska egenskaper i övrigt.

Den slutliga urvalsprocessen centraliserades till rikspolisstyrelsen med verkan från och med budgetåret 1967/68. Åtgärden motiverades främst av önskemålet om enhetlig bedömning i de enskilda fallen. Ett annat skäl var att man ville ha möjlighet att centralt fördela den antagna personalen på olika län eller motsvarande. Därigenom skulle personalförsörjningen underlättas i vakanstyngda polisdistrikt som inte kunnat själva rekrytera erforderlig personal inom det egna geografiska området.

Samtidigt med denna centralisering skedde emellertid också en viss decentralisering från regional till lokal nivå av det rekryteringsstimulerande informationsarbetet och uppgiften att primärt utreda sökandenas lämplighet för polisyrket.

4.12.2 *Rekrytering av polischefsaspiranter*

När det gäller polischefsaspiranter deltar på de lokala och regionala planen polismästare och länspolischefer i det rekryteringsstimulerande informationsarbetet.

För anställning som polischefsaspirant uppställs bl.a. krav på juris kandidatexamen. Lämplighetsutredningen omfattar en bedömning av sökandens allmänna lämplighet jämte referensundersökning och anställningsintervju. Den utförs av rekryteringssektionen inom rikspolisstyrelsen i samverkan med en särskild partssammansatt beredningsgrupp. Aspirant antas av rikspolisstyrelsen.

4.13 Utbildning

I enlighet med riktlinjer som har lagts fast av riksdagen (prop. 1967:1 bil. 4, SU 1967:2, rskr 1967:2) bedrivs utbildningen inom polisväsendet som reguljär utbildning, annan central utbildning och regional/lokal utbildning.

Målet för den *reguljära utbildningen* är att meddela polismän sådana kunskaper och färdigheter att de självständigt skall kunna utföra de arbetsuppgifter som är förenade med polistjänst på olika nivåer.

Annan central utbildning avser att ge dem som är anställda inom polisväsendet den utbildning som fordras för att speciella arbetsuppgifter skall kunna utföras.

Målet för *den regionala och den lokala utbildningen* är dels att vidmakthålla och vidareutveckla de kunskaper och färdigheter som har för-

medlats vid centralt anordnade kurser, dels att meddela sådana kunskaper och färdigheter som är betingade av nya eller ändrade förutsättningar - t.ex. ny eller ändrad lagstiftning.

Den reguljära utbildningen består av följande kurser:

Grundkurs (41 veckor) som genomgås av alla polisaspiranter.

Assistentkurs (10 veckor) som är en fortbildningskurs som genomgås ca 5-7 år efter grundkursen av alla som har antagits efter den 1 juli 1967. Kursen skall därutöver genomgås av dem som har antagits före den 1 juli 1967 och som har befordrats till inspektörer. Övriga polismän får efter frivilligt åtagande genomgå kursen. Den tidigare s.k. högre poliskursen (HPK) har utgått fr.o.m. budgetåret 1976/77. Polismän, som enligt tidigare bestämmelser hade att genomgå HPK, går fr.o.m. den tidpunkt som har sagts nyss i stället genom assistentkursen.

Inspektörskurs I (13 veckor) genomgås av alla polismän, som har befordrats till inspektörer. Kursplanen förutsätter att assistentkurs (HPK) har genomgåtts.

Inspektörskurs II (8 veckor) genomgås av polis- och kriminalsinspektörer, som innehar arbetsledande befattning. I praktiken innebär detta att praktiskt taget alla polisinspektörer genomgår denna kurs. Andelen kriminalinspektörer är däremot förhållandevis liten.

Kommissariekurs (15 veckor) genomgås av alla polismän, som har befordrats till kommissarie. Enligt beslut av riksdagen (prop. 1976/77:100 bil. 5 s. 21, JuU 1976/77:27, rskr 1976/77:224) har utbildningen, som tidigare har varit gemensam för polis- och kriminalkommissarier, delats så att kommissarierna på ordnings- resp. kriminalsidan under 4 veckor studerar sina specialområden var för sig.

Polischefskurs I (12 veckor) och *polischefskurs II* (12 veckor) utgör obligatorisk grundutbildning för personal i polischefskarriären. Mellan dessa kurser genomförs en tvåårig praktisk utbildning som är förlagd till polisdistrikt (6 månader), länsstyrelse (3 månader), åklagardistrikt (3 månader) och tingsrätt (12 månader).

Polischefskurs III (8 veckor) är en obligatorisk vidareutbildning för personal i polischefskarriären, som har antagits under 1971 eller senare. Kursen följs av praktik hos rikspolisstyrelsen under ca tre månader.

Sammanlagt omfattar den reguljära utbildningen omkring 240 000 elevdagar per år. Av dessa avser ungefär hälften grundkursen.

Annan central utbildning. Den övriga centrala utbildningsverksamheten omfattar ett 80-tal olika fortbildningskurser och konferenser med sammanlagt ca 2.700 deltagare per år. Antalet elevdagar för denna verksamhet uppgår årligen till omkring 30.000.

Regional och lokal utbildning. Den regionala utbildningen består bl.a. av försvarsutbildning, motor- och trafikövervakningsutbildning samt fortbildning av hundpatruller. Den lokala utbildningen består huvudsakligen av fysisk träning och utbildning på tjänstevapen. Härutöver förekommer emellertid ett stort antal olika utbildningsaktiviteter som motiveras av särskilda regionala eller lokala behov. Antalet elevdagar per år kan beräknas till omkring 110.000, varav 40.000 för regional och 70.000 för lokal utbildningsverksamhet. Föreskrifter och anvisningar för den regionala och den lokala utbildningen utfärdas årligen av rikspolisstyrelsen.

Polisens grundutbildning består förutom grundkursen av två års praktiktjänstgöring (s.k. alterneringstjänstgöring).

Under grundkursen vid polisskolan sker bl.a. viss samverkan mellan polisskolans elever och Sköndalsinstitutet i Stockholm. Man har därvid utbytt information om polis- och socionomutbildningen liksom om polismäns och socialarbetares arbetssituation. Även lärare vid de nämnda skolorna har deltagit i samundervisningen.

Stomplan för grundkursen med angivande av kursinnehåll återges i *bilaga 14.*

Alterneringstjänstgöringen sker i det polisdistrikt i vilket polisaspiranten har placerats som extra polisman enligt beslut av länsstyrelsen. Tjänstgöringen består av först ett år vid kriminalavdelning och sedan ett år vid ordningsavdelning.

5 Utredningens enkätundersökning

5.1 Inledning

I avsnitt 2.2 har redovisats de principer som har legat till grund för uppläggningen av den enkätundersökning angående polisverksamheten som utredningen har låtit utföra. Undersökningen omfattade länsstyrelserna, 33 utvalda polisdistrikt och kommunerna i dessa distrikt. Enkätsvaren har förhållandevis utförligt redovisats i en särskild promemoria (Ds Ju 1977:9). I det följande lämnas en mera översiktlig redogörelse för de synpunkter som kom fram i enkätsvaren.

Redogörelsen har disponerats på det sättet att en sammanfattning först lämnas av de synpunkter som har förts fram beträffande polisens arbetsuppgifter liksom på frågor om prioritering av dessa uppgifter i förhållande till varandra. Därefter redovisas kritik och förbättringsförslag, först i fråga om mål, medel och effekter av polisens olika verksamhetsformer och sedan beträffande beslutsnivåer, förtroendemannainflytande och frågor som rör resursförvaltningen i vid mening.

5.2 Polisens arbetsuppgifter

5.2.1 *Brottsförebyggande verksamhet*

Kommunstyrelserna har klart markerat att man önskar att mera satsas på den brottsförebyggande verksamheten. Såvitt avser polisens verksamhet i skolorna har från något håll gjorts gällande att trafikundervisningen är eftersatt i förhållande till undervisningen i lag och rätt. Vidare har hävdats att polisens engagemang i skolan bör utvidgas till att omfatta information inte bara om samhällets ordningsregler utan också om polisens arbetssituation samt om den service som kommuner och landsting erbjuder.

I fråga om övrig brottsförebyggande verksamhet har flera kommunstyrelser ett önskemål om att kontaktverksamheten skall vidgas från polisens sida i förhållande till allmänheten och då i första hand ungdomen. Därvid har framhållits att verksamheten bör bedrivas inom ramen för ett ökat samarbete mellan kommun och polis. Den bör även i övrigt anpassas till den kommunala socialpolitiska verksamheten. Verksamheter av brottsförebyggande natur bör sålunda utvecklas inom

socialvården, skolsektorn, fritids- och ungdomssektorn samt daghemsverksamheten.

Så gott som alla länsstyrelser anser att den brottsförebyggande verksamheten inom den lokala polisorganisationen bör intensifieras. Länsstyrelserna föreslår emellertid inte att arbetsuppgifterna på det regionala planet skall ändras i aktuellt hänseende.

Även de flesta av de polisstyrelser som har uttalat sig vill vidga den brottsförebyggande verksamheten såväl beträffande skolundervisningen som i övrigt. Några polisstyrelser talar för att polisen i större omfattning än f.n. skall medverka i olika slag av ungdomsverksamhet inom ramen för de brottsförebyggande aktiviteterna. Detta har emellertid enligt dessa yttranden ofta inte varit möjligt till följd främst av att de personella resurserna inte har räckt till. Bl.a. har den försöksverksamhet med polisledd ungdomsverksamhet som har bedrivits i Stockholms polisdistrikt fått begränsas av ekonomiska och personella skäl.

5.2.2 *Allmän övervakning*

Kommunstyrelserna har kraftigt understrukit att det är angeläget att den allmänna övervakningen vidgas. I denna del synes det dock mindre vara fråga om att tillföra polisen några nya uppgifter än att intensifiera och utöka den övervakning som f.n. äger rum. Från något håll har emellertid särskilt framhållits att polisen bör överta den ordningshållning som kommuner och enskilda nu måste ombesörja genom att anlita bevakningsföretag.

Även många polisstyrelser anser att övervakningsverksamheten - och då framför allt områdesövervakningen - bör utvidgas. Det framhålls dock allmänt att det i så fall krävs ökade resurser. För att minska polisens arbetsuppgifter inom övervakningsverksamheten föreslår en polisstyrelse att polisen befrias från delgivningsarbetet.

Enligt några polisstyrelser borde sådana polisutryckningar som föranleds av sociala problem, t.ex. familjebråk, redan i akutskedet kunna tas om hand av fältassistenter inom socialvården. Detsamma gäller beträffande vissa andra angelägenheter som inte har samband med brott eller störande av allmän ordning, t.ex. underrättelse till anhörig om dödsfall.

Vad gäller utryckningsverksamheten har också frågan om s.k. falska larm aktualiserats. I denna del uttalas att de bevakningsföretag som har installerat larmanordningar hos polisen själva borde ha till uppgift att svara för kontrollen när larmen utlöses. Bakgrunden till önskemålet är det stora antal falska larm som f.n. tar polisens resurser i anspråk.

En polisstyrelse sätter i fråga om inte passkontrollen skulle kunna helt skötas av personal utan polisutbildning. Polisstyrelsen i Göteborg pekar på möjligheten att slopa denna kontroll vid utresa ur riket. Kontrollen saknar nämligen då betydelse när det gäller att upprätthålla utlänningsregleringen. Den kan däremot möjligen vara av värde från säkerhetssynpunkt. Kontrollen borde emellertid i förekommande fall kunna utföras av administrativ personal vid polisen.

En polisstyrelse anser att bevakning av militäranläggningar inte bör vara en uppgift för polisen utan för de militära myndigheterna eller bevakningsföretagen. Samma polisstyrelse anser att värdetransporter

endast undantagsvis bör bevakas av polis.

Polisstyrelsen i Stockholm anger att det i dagens personalläge är ofrånkomligt att personal från bevakningsföretag används för att beevaka vissa objekt. Även några andra polisstyrelser tar upp frågan om objektbevakning genom ordningsvakter eller väktare. Dessa styrelser uttalar att, om sådan personal anlitas i större omfattning än f.n., välbehövliga resurser skulle kunna friställas för angelägna övervakningsuppdrag. Samtidigt sätter emellertid några av dessa styrelser från andra synpunkter i fråga lämpligheten av att verksamhetsområdet vidgas för bevakningsföretag och ordningsvakter.

Några polisstyrelser har ansett att arrangörer av olika evenemang bör i större omfattning än nu åläggas att svara för den inre bevakningen. Därigenom skulle polisens uppgifter i princip kunna begränsas till yttre bevakning, trafikreglering o.d.

5.2.3 *Trafikövervakning*

En del kommunstyrelser föreslår att hastighetsfordons- och förarkontroll förs över till trafiksäkerhetsverket. En kommunstyrelse anser för sin del att trafikövervakning med helikopter bör upphöra eftersom förhållandet mellan kostnader och effekt inte är rimligt.

Även några länsstyrelser och polisstyrelser har ifrågasatt om inte den tekniska fordonskontrollen kan överföras till trafiksäkerhetsverket eller till Aktiebolaget Svensk Bilprovning. Andra motsätter sig uttryckligen en sådan ordning.

Polisstyrelsen i Göteborg framhåller att det inom trafiksäkerhetsområdet under senare år har skett sådana förändringar att det finns anledning att fråga sig vilken roll som skall tillkomma polisen och hur avgränsningen till andra myndigheter som arbetar med trafiksäkerhet bör gestalta sig. Polisstyrelsen efterlyser en förutsättningslös diskussion om inte en viss omstrukturering skulle kunna ske.

5.2.4 *Utredningsverksamhet*

Några av de förhållandevis få kommunstyrelser som har tagit upp utredningsverksamheten har ansett att vissa arbetsuppgifter som f.n. åvilar polisen bör kunna utföras av andra myndigheter eller av icke polisutbildad personal. Det gäller t.ex. utredningar rörande ekonomiska brott och av vissa frågor rörande vitesföreläggande. I sammanhanget har också tagits upp en rad ärenden som tekniskt sett är att hänföra till polismyndighetsverksamheten men som ofta belastar spaningsrotlarna. I denna del har bl.a. föreslagits att utredningar enligt 19 § lagen (1964:143) om bidragsförskott överförs till sociala myndigheter eller möjligen till försäkringskassorna, att delgivningar helt anförtros åt särskilda delgivningsmän samt att förpassningar anförtros åt vårdpersonal.

Frågan om ledning av förundersökning i brottmål tas upp av några polisstyrelser. Det föreslås i denna del att polisens möjlighet att gå in som förundersökningsledare vidgas eller t.o.m. att det skall ankomma på polisen att leda alla förundersökningar. Detta skulle nämligen

underlätta prioriteringen, eftersom det är polisen som har den samlade överblicken. Några polisstyrelser och kommunstyrelser föreslår att polisen skall ges ökade möjligheter att meddela rapporteftergift.

5.2.5 *Serviceverksamhet*

När det gäller serviceverksamheten har kommunstyrelserna framför allt utvecklat synpunkter på de s.k. tillståndsärendena. Det har förordats att åtminstone en del av dessa förs bort från polisens verksamhet. Bl.a. bör till kommunal eller annan myndighet överföras tillståndsärenden som gäller spel och lotterier, offentliga sammankomster och nöjestillställningar, ärenden enligt alkohollagstiftningen, trafikregleringsärenden samt passärenden och ärenden om uppehållstillstånd.

Även polisstyrelserna har tagit upp en rad ärenden som med olika motiveringar föreslås överförda till andra myndigheter. Bland tillståndsärendena har angetts ärenden om tillstånd till lotterier, flyguppvisning, amatörradioverksamhet, handel på och annat ianspråkstagande av allmän plats, tillstånd till sprängning, olika förvärvs- och näringstillstånd t.ex. enligt den s.k. skrothandelsförordningen (1949:723), samt tillstånd för utlänning att bedriva fiske. Andra uppgifter som har nämnts i detta sammanhang är utredningar i körkortsärenden, ärenden om yrkesmässig biltrafik, utskänkningsärenden, delgivningsärenden, trafiknämndsärenden och barnavårdsärenden. Ärenden om hämtning av mentalsjuka eller alkoholskadade personer anses från något håll böra ankomma på polisen bara när s.k. farlighetsrekvisit föreligger. Några polisstyrelser nämner helt allmänt ärenden om handräckning och annan service till olika myndigheter.

Polisstyrelsen i Göteborg anser att principen bör vara att ärenden om tillstånd skall behandlas av polisen bara när ordnings-, säkerhets- eller trafiksynpunkter är avgörande för prövningen. I andra fall bör sådana ärenden ankomma på den myndighet som närmast företräder det specialintresse som skall skyddas eller främjas.

Polisstyrelserna anser genomgående att uppgifterna inom ramen för dagreceptionstjänsten är lämpligt avvägda. Två styrelser sätter dock i fråga om inte polisens hittegodshantering lämpligen kan föras över till kommunal myndighet. Vidare anser en polisstyrelse att flera av de allmänna serviceuppgifter som nu fullgörs i receptionen hos polisen med fördel skulle kunna överföras till en reception i kommunal regi.

En polisstyrelse gör i fråga om hjälp- och räddningstjänsten gällande att sjötransport som avser ren ambulanstjänst bör ombesörjas av landstinget.

5.3 Prioriteringsfrågor

Som redan har framgått önskar kommunstyrelserna att den brottsförebyggande verksamheten och övervakningsverksamheten skall prioriteras i större utsträckning än nu. Allmänt framhålls att polisens verksamhet bör inriktas och utformas så att den positivt kompletterar

och förstärker strävandena från andra organ i samhället att ge människorna en god närmiljö för arbete och fritid. En påpasslig service till allmänheten, när hjälpbehov uppstår, stöd för allmän laglydnad, brottsförebyggande verksamhet och bevakningstjänst, särskilt när det gäller trafiken och missbruk av beroendeframkallande medel, framhålls som väsentliga krav på polisen från primärkommunal synpunkt. Från flera håll betonas medborgarnas anspråk på trygghet och på ordningshållning på allmänna platser.

Flera kommuner har också önskat att prioritera om trafikövervakningen på det sättet att polisen intensifierar kontrollen av tätortstrafiken - också i mindre tätorter - även om detta måste gå ut över landsbygdskontrollen. Vidare förordas att större insatser görs för att övervaka platser och vägar där barn vistas. Som en prioriteringsåtgärd har dessutom från något håll förordats att brottsutredningarna inom polisdistrikten centraliseras till huvudstyrkan så att de lokala arbetsgrupperna får ägna sig åt "normalt polisarbete".

Även de flesta av polisstyrelserna önskar att den brottsförebyggande verksamheten skall utvidgas. Härvid har skolundervisningen särskilt betonats.

Från polisstyrelsernas sida ägnas emellertid framför allt utryckningsverksamheten stor uppmärksamhet. Denna verksamhet anses allmänt böra tilldelas högsta prioritet med hänsyn till den grundläggande betydelse som det har för allmänheten att polisen kan ingripa snabbt när det behövs. Från flera håll konstateras att denna prioritering i sin tur inverkar på formerna för områdesövervakningen. På grund av kravet på utryckningsberedskap kan nämligen patrullerna inte lämna sina fordon i någon större utsträckning. Detta beror i sin tur på den personal som avdelas för områdesövervakningen endast består av en eller två dubbelpatruller, som alltså ständigt måste ha utryckningsberedskap.

Bl.a. polisstyrelserna i Göteborg, Malmö och Handen efterlyser anvisningar från centralt håll om hur prioriteringarna bör göras. Enligt en polisstyrelse bör de myndigheter som beslutar om tilldelning av personal också i klara och entydiga ord ange den prioritering som bör ske av verksamheten.

Enligt polisstyrelsen i Stockholm är det tvunget att prioritera arbetsuppgifterna vid kriminalavdelningen. Detta kan också påverka handläggningen av ordningspolisens rapporter om förseelser om exempelvis ordningsstörande beteenden av olika slag. Sådana beteenden anses ofta, med hänsyn till det allmänna ordningsläget, böra bli föremål för snabb handläggning. Med tanke på balansen av utredningar om svåra brottsbalksbrott sätts de emellertid inte sällan långt ned i angelägenhetsgrad av kriminalpolisen. Vissa konfliktsituationer kan därför inte uteslutas. Polisstyrelsen i Malmö framhåller att prioriteringarna ofta leder till konflikter inte bara mellan polisen och den anmälande allmänheten utan också mellan polisutredare och rapporterande polismän.

Polisstyrelsen i Stockholm pekar också på det dilemma som orsakas av att polisens arbetsmetoder ofta kritiseras samtidigt som krav ställs på effektivare åtgärder för att bemästra brottsligheten. Utredningsmännen

vid kriminalavdelningen måste därför inte sällan "gå balansgång" och själva söka lösa besvärliga situationer som har anknytning till prioriteringen av ärenden. Detta upplevs som en stressfaktor i arbetet.

5.4 Mål, medel och effekt

5.4.1 *Brottsförebyggande verksamhet*

Kommunernas krav på ökat utrymme för den brottsförebyggande verksamheten gäller inte bara skolundervisningen. Det är även ett önskemål att polisens engagemang i fritidsgårdsverksamheten och i den sociala jourverksamheten vidgas. Vidare påpekas att det skulle vara möjligt att öka polisens service till allmänheten genom att anställa socionomer, som efter kontorstid i polisens lokaler skulle kunna lämna social rådgivning eller utföra sociala arbetsuppgifter av praktisk natur, t.ex. transporter av barn och ekonomisk hjälp åt enskilda i akuta situationer.

Flera länsstyrelser och de allra flesta polisstyrelserna har pekat på att önskemålet om ökad medverkan från polisen i skolundervisningen även avser andra målgrupper än de nuvarande, främst förskolan och gymnasieskolan men också olika årskurser på högstadiet. Länsstyrelsen i Östergötlands län anser att man i större utsträckning än nu bör fördela polisens medverkan på olika årskurser.

Några polisstyrelser vill särskilt öka den praktiska trafikundervisningen. En polisstyrelse anser dock att elevernas teoretiska kunskaper om trafik är för dåliga och att praktiska övningar därför inte ger de resultat som har förväntats. En av de polisstyrelser som önskar att trafikundervisningen skall utvidgas föreslår att undervisningen skall följas upp genom riktad trafikövervakning.

En polisstyrelse håller före att polisen i stället för skolan bör vara huvudman för trafikundervisningen. Enligt en annan polisstyrelse saknas direktiv om vem som från skolans sida skall ta initiativet till och svara för kontakten med polisen. Ytterligare ett antal polisstyrelser anser att skolans planering av trafikundervisningen kan förbättras. Bl.a. påpekas att denna undervisning borde schemaläggas redan vid läsårets början. Det har gjorts gällande att det för ändamålet bör finnas särskilda kontaktlärare som planerar verksamheten i samråd med polisen. Några polisstyrelser önskar ett bättre eller utökat samarbete med skolan, hem- och skolaföreningarna, vissa kommunala myndigheter och trafiksäkerhetsverket.

Från många håll förordas att den brottsförebyggande verksamheten permanentas och inordnas i en särskild enhet inom varje polisdistrikt. Många polisstyrelser förordnar vidare att den externa informationen och kontaktverksamheten vidgas.

Några polisstyrelser uppger att det är svårt att rekrytera poliser som är villiga att ta på sig skolundervisning.

5.4.2 *Allmän övervakning*

De flesta av kommunstyrelserna anser att en utökad allmän övervakning i första hand bör ske i form av fotpatrullering. Man vill ha mera synlig polis och mera lokal övervakning. Detta anses inte bara öka medborgarnas trygghet utan också ge underlag för en bättre service till allmänheten. Samtidigt skulle polisens kännedom om de missförhållanden som råder kunna utgöra en värdefull informationskälla för den socialt uppsökande verksamheten. Kommunstyrelserna anser också att det är utomordentligt angeläget att kvarterspolisverksamheten byggs ut.

Även många polisstyrelser har motsvarande önskemål. Det anses sålunda bl.a. att områdesövervakningen bör vidgas och i större utsträckning än nu ske i form av fotpatrullering, främst i tätorterna. Kravet på hög utryckningsberedskap uppges dock vara ett praktiskt hinder mot att i praktiken förverkliga detta önskemål. Polisstyrelsen i Göteborg konstaterar att polisens ändrade arbetsformer har medfört att närkontakten med allmänheten till stor del har gått förlorad. Polisstyrelsen hoppas emellertid att kvarterspolisverksamheten skall återställa denna kontakt.

Flera polisstyrelser anser att ett vidgat samarbete skulle ge bättre effekter av övervakning. Det gäller då inte enbart samverkan med de sociala myndigheterna. En polisstyrelse förordar t.ex. att samarbete etableras med bevakningsföretagen, bl.a. i form av direkt radiokommunikation mellan dem och patrullerande polis. Detsamma bör gälla beträffande postens värdetransporter, ambulanser och brandkår. Polisstyrelsen i Handen anser att ett bättre samarbete med tullen är nödvändigt. Bl.a. måste undvikas att fartövervakning till sjöss planeras in på samma tid och plats av både tullen och polisen.

5.4.3 *Trafikövervakning*

Ett par kommunstyrelser anser att de lokala arbetsgrupperna bör få möjlighet att utföra flygande inspektion, att hastighetskontrollerna på landsbygden bör få stå tillbaka för trafikkontrollen i tätorterna och att det mer än nu bör satsas på trafikövervakning vid sådana platser där barn vistas. En kommunstyrelse gör gällande att de kommunala trafikövervakarna bör kunna utföra viss trafikövervakning som nu ankommer på polisen.

De flesta länsstyrelserna förordar att trafikövervakningsuppgifterna i princip helt förs över till länstrafikgrupperna. Polisstyrelserna och de länskommittéer av Svenska polisförbundet som har yttrat sig har motsatt uppfattning. Många polisstyrelser förordar mer eller mindre uttryckligt att länstrafikgrupperna avvecklas. Samordningsfunktionen skulle i stället läggas på polischefen i det distrikt som kräver mest trafikövervakning. Länskommittéerna motsätter sig här, liksom på andra områden, varje utvidgning av de operativa funktioner som tillkommer länsstyrelserna.

Enligt en polisstyrelse bör man i fortsättningen anslå mera tid än f.n. till förarkontroll och övervakning av felbeteenden. En annan polisstyrelse sätter i fråga om inte hastighetsbestämmelserna skulle kunna göras mindre stereotypa och mera meningsfyllda. Hastighetsbegränsningar skulle då kunna verka effektivt på de tider som de bedöms erforderliga.

En sådan ändring skulle påverka polisens situation positivt.

En polisstyrelse uttrycker önskemål om att personal från trafiksäkerhetsverket skall samarbeta med polispatrullerna i den praktiska trafikövervakningen i högre grad än som nu är fallet.

5.4.4 *Allmän och socialpolisiär spaning*

Många kommunstyrelser uppger att ett institutionaliserat samarbete med polisen förekommer. På flera håll uppstår det emellertid ibland svårigheter i samarbetet. Skillnader i roller, arbetsmetoder och attityder har av ett antal kommunstyrelser framhållits som ett genomgående problem. För att avhjälpa problemet föreslås åtgärder på utbildningssidan både för polismän och socionomer. Ett särskilt problem anses vara olikheter i de sekretessbestämmelser som gäller för polisen resp. socialvården. Olika uppfattningar har kommit till uttryck när det gäller sampatrullering som samarbetsform. Några kommunstyrelser redovisar negativa erfarenheter.

Länsstyrelserna konstaterar att personalen vid länstrafikgrupperna visserligen i viss omfattning deltar i den allmänna spaningen men knappast i den socialpolisiära, åtminstone inte i form av direkt samarbete med sociala tjänstemän. Från länsstyrelsehåll anser man att det bör ytterligare markeras att spaningsverksamhet skall ingå i trafikövervakningsarbetet. Det skulle gagna utredningsarbetet, om alla kategorier av personal i yttre tjänst hade sin uppmärksamhet inriktad på iakttagelser om brott. Från några håll anses att den regionalt samordnade verksamheten på detta område bör byggas ut och att tillförlitliga rutiner för snabba informationsutbyten bör tillskapas.

Polisstyrelsen i Karlstad anser att antalet handräckningsärenden och felaktiga spaningsbeställningar försvårar den allmänna och socialpolisiära spaningen. För att man skall kunna ägna sig åt spaning i önskvärd omfattning bör särsilda "socialtjänster" inrättas. Enligt polisstyrelsen i Handen ökar behovet av specialutbildade socialpoliser.

Flera polisstyrelser har uttalat önskemål om att samarbetet skall fördjupas med sociala myndigheter och om att socialjour skall inrättas eller utvidgas. En polisstyrelse önskar att fältassistenter skall anställas vid de sociala myndigheterna i syfte att göra ett bättre samarbete möjligt.

Ett antal polisstyrelser för också fram önskemål om sampatrullering med socialarbetare, främst inom ramen för allmän och socialpolisiär spaning. En polisstyrelse framhåller emellertid att det föreligger vissa svårigheter att få till stånd samverkan i yttre tjänst med sociala myndigheter. Detta är beklagligt, eftersom sådan samverkan skulle vara värdefull när det gäller att kartlägga och komma till rätta med ungdomskriminalitet, narkotikabrottslighet och missbruk av rusdrycker. Som skäl för att samarbetet fungerar mindre väl från socialvårdens sida anför flera polisstyrelser bl.a. bristande resurser och i vissa fall även bristande intresse från socialvårdens sida. En polisstyrelse anser att värdet av sampatrullering har betydligt överdrivits.

En polisstyrelse efterlyser uttryckliga direktiv om att all personal vid socialvården är skyldig att samarbeta med polisen. En annan polisstyrelse anser att det skulle vara av värde om företrädare för sociala myndig-

heter redan i inledningsskedet av förundersökningar beträffande ungdomar biträder inom sitt område. Polisstyrelsen i Jönköping anser att polisens samarbete med sociala organ skulle i hög grad underlättas om dessa hade tillgång till utredningshem eller dylikt för ungdom på glid.

Också från polisstyrelsehåll tar man upp de problem som orsakas av sekretessreglerna. Det sägs sålunda från vissa håll att en del tjänstmän hos kommuner och landsting tolkar sekretessbestämmelserna alltför rigoröst. En del polisstyrelser anser att återflödet av information från olika kommunala organ brister.

5.4.5 *Utredningsverksamhet*

Under hänvisning till de erfarenheter som har vunnits av den s.k. stödjande verksamheten har 12 länsstyrelser föreslagit att det tillskapas en särskild grupp eller rotel med kriminalpolismän för stödjande verksamhet. Denna grupp bör i operativt hänseende ställas direkt under länspolischefen. Några länsstyrelser anser att även de tekniska rotlarna bör ställas direkt under länspolischefen.

De flesta övriga länsstyrelser anser emellertid inte att en sådan omorganisation behövs. Denna uppfattning delas av de länskommittéer som har gått in på frågan. Länsstyrelsen i Östergötlands län uttalar att den stödjande verksamheten bör upphöra och att länspolischefen i stället bör få möjlighet att förfoga över alla tillgängliga resurser.

En polisstyrelse anser att mera arbete måste läggas ned på att få brottsanmälningarna så fullständiga som möjligt från början. Därmed skulle möjligheterna öka till att få ett tillfredställande spaningsresultat. Spaningspersonal bör i detta syfte hålla förhör och medverka vid mindre brottsplatsundersökningar. Flera polisstyrelser anser att den verksamhet som f.n. bedrivs inom ramen för teknisk undersökning bör öka.

Polisstyrelsen i Västerås upplyser att man f.n. arbetar på att skapa en särskild ungdomsrotel för att kunna differentiera förundersökningarna. Dessa skall på ungdomsroteln bedrivas i nära samarbete med åklagarmyndighet och socialförvaltning. Även flera andra polisstyrelser anser att det är önskvärt att särskilda ungdomsrotlar bildas.

Slutligen tar en polisstyrelse upp frågan om polisens förhållande till taxeringsmyndigheternas revisionsenheter. Styrelsen framhåller att det är viktigt att polisen underrättas i ett tidigt skede vid misstanke om skattebrott så att dubbelarbete undviks.

Bl.a. polisstyrelserna i Stockholm, Göteborg, Umeå och Eskilstuna understryker att det är svårt att rekrytera poliser till kriminalavdelningarna. Detta beror på de lönemässiga skillnaderna mellan polispersonal i inre respektive yttre tjänst.

5.4.6 *Serviceverksamhet*

Från länsstyrelsehåll har påpekats att personaltablåerna för länspolischefernas expeditioner inte upptar någon personal för handläggning av polismyndighetsärenden. Detta har medfört att den polispersonal som tjänstgör vid expeditionerna måste tas i anspråk även för dessa ärenden. Det leder i sin tur till att länsstyrelsernas polisoperativa åligganden får stå tillbaka för högt prioriterade administrativa ärenden.

Ett par länsstyrelser har framfört önskemål om att de olika resurserna för sjöräddningen skall samordnas bättre. Två andra länsstyrelser har påpekat att huvudmanskapet för fjällsäkerhetsverksamheten inte har lösts. Det framhålls att frågan är angelägen eftersom den är i hög grad är sammankopplad med fjällräddningsverksamheten som polisen har ålagts att svara för. En av dessa länsstyrelser har i sammanhanget tagit upp frågan om gränsdragningen mellan å ena sidan polisens och å andra sidan landstingens ansvarsområde exempelvis när det gäller sådana sjukdoms- eller olycksfall i fjällterräng som inte föregås av eftersökningsuppdrag e.d.

Slutligen har i denna del önskemål framställts om att sådana informationsrutiner skapas att erfarenheter från katastrofer eller större övningar så fort som möjligt kommer övriga länsstyrelser och polisstyrelser till del.

5.5 Beslutsnivåer m.m.

Flera länsstyrelser har i sina enkätsvar eller i särskilda skrivelser till utredningen erinrat om att, när polisväsendet förstatligades, statsmakterna slog fast att tyngdpunkten i polisverksamheten ovanför det lokala planet skulle ligga hos länsstyrelserna. Enligt dessa länsstyrelser har emellertid den svaga organisationen av länspolischefens expedition gjort det omöjligt för länsstyrelserna att i praktiken utöva de ledingsfunktioner som har varit avsedda.

Länsstyrelserna framhåller i detta hänseende att den regionala instansen inte har fått mer än en marginell andel av den starka upprustning av resurserna för polisväsendet som har ägt rum efter förstatligandet. Detta har fått till följd att länsstyrelsernas praktiska verksamhet i polisiärt hänseende inte har kunnat svara emot deras ledande uppgifter. I själva verket har deras roll överspelats av rikspolisstyrelsen. I ett yttrande beskrivs situationen så att styrelserna tvingas att i betydelsefulla hänseenden spela rollen som serviceorgan till rikspolisstyrelsen.

Den genomgående uppfattningen bland de länsstyrelser som har tagit upp ämnet är att rikspolisstyrelsens samordningsfunktioner har utövas så intensivt att utrymmet för initiativ och planering från den regionala polisledningens sida har blivit ytterst begränsat. En länsstyrelse framhåller särskilt att de regler om samordning och samråd med regionala organ som gäller för andra ämbetsverk också bör omfatta rikspolisstyrelsen.

Praktiskt taget alla länsstyrelser understryker att personaluppsättningen på länspolischefens expedition är underdimentionerad.

Två länsstyrelser föreslår att länspolischefen får ställning av länsråd och att landshövdingens ställföreträdare får samma operativa

befogenheter som landshövdingen. Vidare förordar ett par länsstyrelser att länspolischefens nuvarande befogenhet att ensam fastställa arbetsordningen för länspolischefens expedition upphävs och att denna uppgift i stället läggs på länsstyrelsens styrelse, som fastställer länsstyrelsens arbetsordning i övrigt.

Flertalet länsstyrelser har föreslagit att de tjänstetillsättningsärenden som nu handläggs hos rikspolisstyrelsen decentraliseras till regional eller lokal nivå.

De länskommittéer av Svenska polisförbundet som har yttrat sig i denna del har särskilt betonat att det är betydelsefullt att tyngdpunkten i polisväsendet ligger lokalt. Kommittéerna motsätter sig bestämt att länsstyrelsernas operativa ledningsfunktioner på något sätt vidgas.

Även polisstyrelserna anser allmänt att tonvikten i polisverksamheten bör ligga på det lokala planet. En polisstyrelse håller före att beslutsfunktionerna på central och regional nivå så långt som möjligt bör delegeras till lokal nivå. Samma polisstyrelse sätter i fråga om länspolischefsorganisationen över huvud taget bör behållas. Samordningsfrågor bör kunna lösas genom ett samordningsorgan i vilket bör ingår även lekmän ur berörda polisstyrelser.

Polisstyrelsen i Göteborg påpekar att ändringar i tjänstetablån i princip beslutas av rikspolisstyrelsen. Polisstyrelsen anser att nuvarande uppspaltning i organisationsenheter med bestämt angiven personalnumerär på skilda tjänster binder hela inriktningen av verksamheten i den lokala polisorganisationen. Systemet upplevs som byråkratiskt och som ett hinder att realisera olika önskemål. Även från flera andra håll hävdas att den lokala myndigheten bör få betydligt större befogenheter att själv förfoga över hela sin personal.

Ett par polisstyrelser vänder sig särskilt mot den centrala och regionala styrningen av trafikövervakningen som inte anses ta tillräcklig hänsyn till lokala behov av prioriteringar. Polisstyrelsen i Uddevalla påpekar exempelvis att en prioritering, som i och för sig är praktiskt möjlig att ordna till förmån för ökad hastighetskontroll, inte kan genomföras på grund av denna styrning.

5.6 Förtroendemannainflytandet

Huvuddelen av kommunstyrelserna har uppgett att de är mindre tillfredsställda eller t.o.m. direkt missnöjda med de möjligheter som nu finns till inflytande på den lokala polisorganisationen.

Några kommunstyrelser uttalar sig för att kommunen som sådan får större möjligheter att påverka t.ex. anslagsfördelning, rekrytering och tjänstetillsättning. Andra förslag till förstärkning av det kommunala inflytandet går ut på att varje kommun i ett polisdistrikt skall bli företrädd i polisstyrelsen. Vidare hävdas att det bör vara kommunerna och inte landstingen som utser ledamöter i polisstyrelsen. Vidgad kompetens för polisstyrelserna är ett önskemål från många kommuner. Formella samrådsorgan eller rutiner för samrådsförfaranden påpekas som en annan tänkbar utväg att ge kommunerna ökat inflytande. Från några håll görs gällande att sådant samråd även skulle kunna innefatta den

operativa verksamheten, åtminstone inom en del sektorer. Vissa kommuner har slutligen föreslagit ett vidgat remissförfarande som en väg till ökat förtroendemannainflytande.

Närmare en tredjedel av de tillfrågade polisstyrelserna anser att deras insyn i och inflytande över polisverksamheten allmänt sett är tillfredsställande.

En polisstyrelse sätter i fråga om polisstyrelserna över huvud taget är berättigade och föreslår att de avskaffas. I stället skulle polischefen kunna åläggas att inför kommunfullmäktige eller annat kommunalt organ redogöra för sitt fögderi.

Övriga polisstyrelser anser att förtroendemannainsynen och förtroendemannainflytandet generellt eller inom vissa områden bör vidgas.

Det föreslås sålunda att inflytandet över den brottsförebyggande verksamheten förbättras genom att ledamöterna får ingå i olika samrådsorgan i vilka polisen är företrädd, delta i beslut om prioriteringar och medverka i informationsträffar inom ramen för det brottsförebyggande arbetet.

Åtskilliga polisstyrelser förordar att inflytandet skall ökas över övervaknings- och utredningsveksamheten. Några av dem anser att polisstyrelsen i plenum bör få möjlighet att diskutera allmänna policyfrågor med operativ anknytning. I övrigt vill polisstyrelserna - för att öka inflytande och insyn - bl.a. att polischefen i större omfattning än nu skall informera om operativa åtgärder. Ledamöterna bör vidare ta del i månadsplaneringen av övervakningsverksamheten samt medverka i arbetet på att formulera målsättningen för både övervaknings- och utredningsverksamheten. Några polisstyrelser anser att ledamöterna bör informeras om brott och brottsutredningar som har väckt allmän uppmärksamhet.

Flera polisstyrelser har framhållit att det är viktigt att ledamöterna i polisstyrelsen på olika sätt får möjlighet att följa polisarbetet på fältet. De får därigenom ökad insyn i verksamheten. I samband härmed har förordats att ersättning utgår till ledamot som följer verksamheten på fältet. Ersättning bör också utgå för eventuella skador som därmed kan uppstå.

Ett par polisstyrelser anser att även polismyndighetsärenden bör avgöras av polisstyrelsen i plenum. Andra håller före att det föreligger praktiska hinder för ett samarbete på detta område. Några polisstyrelser pekar på möjligheterna av att i plenum föra principdiskussioner om polismyndighetsärenden. I ett särskilt yttrande av tre ledamöter i polisstyrelsen i Stockholm föreslås att särskilda delegerade utses inom polisstyrelsen med uppgift att biträda vid handläggningen av polismyndighetsärenden.

Även när det gäller övrig serviceverksamhet önskar några polisstyrelser att inflytandet och insynen ökas för styrelsen. Detta anses kunna ske t.ex. genom att polisstyrelse får rätt att besluta om vilka tider som polisens receptioner skall ha öppet. En polisstyrelse anser att styrelsen bör ha stort inflytande över beslut om allmänna riktlinjer och om hur verksamheten skall läggas upp. Ytterligare några polisstyrelser anser att "servicefrågor" bör behandlas av polisstyrelsen i plenum.

När det gäller förtroendemannainflytandet på regional nivå anser flera länsstyrelser att det finns utrymme för väsentliga förbättringar.

Ett önskemål från länsstyrelsehåll är att polisväsendets regionala organisation fastare integreras i länsstyrelsen och att länsstyrelsens styrelse får befogenheter som motsvarar dem som tillkommer polisstyrelse i plenum.

Denna synpunkt utvecklas mest utförligt av länsstyrelsen i Kronobergs län. Länsstyrelsen framhåller att det, mot bakgrund av de begränsningar som enligt gällande föreskrifter föreligger i fråga om de polisiära befogenheterna inom länsstyrelsen, är naturligt att förtroendeledamöterna i länsstyrelsen knappast har någon känsla av medansvar för polisverksamheten i länet. De ärenden som förekommer är ytterst få och ger i allmänhet inte heller någon stimulans till engagemang i polisfrågor. Det har snarare väckt irritation att styrelsen skall handlägga disciplinärenden som rör polisen i länet. Något egentligt förtroendemannainflytande på regional nivå finns inte. Detta beror naturligtvis inte enbart på den snäva behandlingen som lekmannastyrelsen har fått i regelsystemet utan också på att den regionala polisverksamheten har tillmätts mycket begränsad betydelse inom polisväsendet. Det är givet att chefstjänstemän inom polisväsendet måste ha ansvaret för verksamhet av operativ karaktär. Men det finns enligt länsstyrelsen frågor om resursfördelning, rekrytering, utbildning och allmän inriktning av verksamheten där ett förtroendemannainflytande kan vara både motiverat och nyttigt.

5.7 Medborgarvittnen

Åtta polisstyrelser uttrycker önskemål om att medborgarvittnen i den lokala organisationen skall införas. Polisstyrelsen i Göteborg, där systemet med sådana vittnen redan är infört, understryker fördelarna med systemet. Ingen polisstyrelse har avvisat tanken på medborgarvittnen.

Tre polisstyrelser anser att förtroendemännen i styrelsen bör få möjlighet att verka som medborgarvittnen. Genom att förtroendemännen är med när misstänkta personer förhörs, när personer som har berövats friheten förs in på polisstationen och när husrannsakan genomförs skulle nämligen lekmannainsynen öka. En polisstyrelse anser att i de fall förtroendemännen i polisstyrelserna inte fungerar som medborgarvittnen de bör genom regelbundna sammankomster med medborgarvittnena skaffa sig insyn i verksamheten.

5.8 Rekrytering och utbildning

Beträffande rekryteringen har från kommunalt håll framhållits att större vikt bör fästas vid sökandens fallenhet att ha med människor att göra och mindre vid de fysiska förutsättningarna. Det framhålls vidare att utbildningen bör vara mera differentierad.

Några kommunstyrelser har ansett att polisutbildningen bör ge insikter i primär- och landstingskommunal verksamhet. I utbildningen

föreslås ingå tjänstgöring på socialbyråer eller andra sociala institutioner.

Länsstyrelserna har i rekryteringsfrågan gett uttryck för delade uppfattningar. Elva länsstyrelser anser att nuvarande rekryteringsform är lämplig. Denna grupp länsstyrelser har bara förordat att smärre ändringar genomförs, t.ex. att anställningsintervjuerna överförs från lokal till regional nivå. Tolv länsstyrelser hävdar att man bör återgå till regional rekrytering.

Länsstyrelsen i Stockholms län har särskilt tagit upp rekryteringen till polischefskarriären. Enligt länsstyrelsen borde det nuvarande kravet på juris kandidatexamen ersättas med en juridisk utbildning, arbetsledarutbildning och poliserfarenhet som är särskilt anpassad till de speciella arbetsuppgifterna. Beträffande rekrytering till polismanskarriären föreslår länsstyrelsen att en central partssammansatt anställningsnämnd skapas och att nämnden tar över anställningsintervjuerna och låter ombesörja de läkarundersökningar som behövs.

Några länsstyrelser har satt i fråga om inte verksamheten vid länstrafikgrupperna skulle främjas om direktrekrytering skedde till dessa avdelningar.

Ungefär hälften av de tillfrågade polisstyrelserna anser att rekryteringsverksamheten i princip bör bedrivas som nu. Några polisstyrelser föreslår att krav införs på praktiktjänstgöring före antagningen som polisaspirant. En polisstyrelse förordar att sökande till polisyrket bör genomgå anlagstest innan ställning tas i anställningsfrågan. En annan polisstyrelse anser att det bör läggas större vikt än nu vid tidigare arbetslivserfarenhet hos blivande poliser. Fyra polisstyrelser gör gällande att rekryteringen bör ske regionvis. En polisstyrelse önskar få bedriva försöksverksamhet med lokal rekrytering.

När det gäller utbildningen är de flesta länsstyrelserna nöjda med nuvarande ordning. Från några håll har dock vissa ändringsförslag lagts fram. De går ut på att grundutbildningen överförs till annan huvudman eller förläggs till regional nivå.

Från polisstyrelsernas sida har en rad särskilda utbildningsfrågor tagits upp. Bl.a. föreslås att utrymme skapas för lokal befälsutbildning. Polisstyrelsen i Göteborg sätter i fråga om man inte för framtiden bör principiellt ändra på uppläggningen av utbildningen och få till stånd någon form av befattningsutbildning. Polisstyrelsen anser vidare att det administrativt är mycket enklare att sammanföra grupper av t.ex. ordningspolispersonal till en sammanhängande tidsperiod varje år och att under denna period genomföra all den vidareutbildning som anses behövlig under året. Splittringen av arbetskraften på en mängd olika uppgifter försvinner då. Därmed ökar effektiviteten och motivationen.

Polisstyrelsen i Göteborg tar också upp frågan om utbildningen av förare av utryckningsfordon. Kurs för dessa förare bedrivs nu för hela landet vid polisskolan i Ulriksdal. Det skulle vara fördelaktigt om denna utbildning decentraliserades. Därigenom skulle man nå både ekonomiska vinster och de fördelar från trafiksäkerhetssynpunkt som ligger i att polismannen får öva i den trafikmiljö där han sedan kanske kommer att verka under hela sin tjänstetid.

Polisstyrelsen i Karlstad föreslår att viss praktiktjänstgöring under

polisutbildningen sker vid myndigheter utanför polisorganisationen, t.ex. inom det allmänna skolväsendet.

5.9 Resursförvaltning m.m.

Några länsstyrelser anser att de personalärenden beträffande den lokala polisorganisationen som nu diarieförs på länsstyrelsernas administrativa avdelningar bör föras över till länspolischefens expedition. En länsstyrelse anser att regeringen bör fördela nyinrättade tjänster efter förslag från länsstyrelserna och inte som nu efter förslag från rikspolisstyrelsen. Från flera håll uttalas önskemål om att personalstaterna i den lokala organisationen skall bli mera flexibla.

Tre länsstyrelser anser att det bör ankomma på länsstyrelsen att bevilja semester och tjänstledighet för den polispersonal som tjänstgör på länspolischefens expedition och i länstrafikgruppen.

Flera länsstyrelser har ansett att den kamerala förvaltningen för den lokala polisorganisationen bör organiseras till ett kontor som är gemensamt för hela länet. Kontoret bör placeras inom länsstyrelsen eller det personellt sett största polisdistriktet.

Fyra länsstyrelser har uttalat att det bör vara länsstyrelserna och inte rikspolisstyrelsen som skall förfoga över de medel som anslås för att anställa extra personal liksom över den extra övertidskvot som rikspolisstyrelsen nu tar undan för särskilda behov.

Av länsstyrelsernas enkätsvar framgår att inspektions- och tillsynsverksamheten utgör ett problem. Endast en länsstyrelse uppger att den kan genomföra den inspektionsverksamhet som har föreskrivits. Övriga anser att det främst till följd av bristande resurser inte f.n. är möjligt att inspektera varje polisdistrikt en gång om året, vilket föreskrivs i polisinstruktionen.

Polisstyrelserna uppehåller sig i denna del bl.a. vid vissa problem som anses vara förenade med den nuvarande personaladministrationen. Flera polisstyrelser anser att det bör göras en genomgripande översyn av avtals- och författningsbestämmelserna i syfte att personaladministrationen skall bli mera överskådlig och hanterlig. Som exempel pekar man på mångfalden av lönetillägg, reglerna för traktamentsersättning och pensionsbestämmelserna. Polisstyrelsen i Stockholm tar särskilt upp de komplikationer som uppstår när tjänstemännen förenar tjänster inom och utom polisorganisationen.

Två polisstyrelser föreslår att man delar upp kanslifunktionen på en funktion för polismyndighetsärenden och en kameral funktion.

Polisstyrelsen i Stockholm anser att det, inte minst i fråga om administrativa funktioner, skulle vara fördelaktigt om arbetet kunde bedrivas inom större områden än polisdistrikt. Enligt polisstyrelsen utnyttjas resurserna bättre rent ekonomiskt med ett större underlag. Dessutom skapas förutsättning för en säkrare och mera enhetlig tillämpning av avtal och föreskrifter. Frågor som hör till personal-, utbildnings-, ekonomi- och materieladministration lämpar sig enligt polisstyrelsen väl för att samordnas över polisdistriktsgränserna. Polisstyrelsen i Göteborg ger uttryck för samma uppfattning. Bl.a. polisstyrelserna i Helsingborg och Skövde förordar uttryckligen att den kamerala verksamheten hand-

läggs på regional nivå.

Flera polisstyrelser föreslår att personalvårdskonsulenternas tjänstgöringsområden skall omfatta endast ett län.

I flera yttranden behandlas frågor om samordning på regional resp. lokal nivå. Ett par länsstyrelser understryker därvid att strävandena till samordning inte får leda till ingrepp i självständiga förvaltnings- och ansvarsområden som tillkommer länet.

När det gäller samordningen på lokal nivå påpekar polisstyrelsen i Stockholm att de speciella huvudstadsförhållandena ofta gör att särskilda insatser behövs i övriga polisdistrikt inom regionen. Krav på sådana insatser över gränserna uppkommer inom praktiskt taget alla verksamhetsområden. Behovet av en starkare ledning och samordning av polisverksamheten i Stockholmsregionen bör därför uppmärksammas som ett led i strävandena att effektivare utnyttja de samlade resurserna.

Polisstyrelsen i Jakobsberg anser att arbetsenheter bör skapas med större geografisk täckning än nuvarande polisdistrikt. Större arbetsområden skulle bl.a. leda till en bättre utryckningsverksamhet. Under vissa perioder uppkommer s.k. kötider, som från allmänhetens sida i många fall inte är godtagbara. Skillnaden i fråga om kötid kan vid en viss tidpunkt vara mycket stora. Med nuvarande distriktsgränser är det emellertid omöjligt att utnyttja tillgängliga patruller på ett rationellt sätt. Detta innebär i sämsta fall att på ett håll servicen till allmänheten helt kan utebli trots att närliggande distrikt samtidigt har tillgängliga resurser. Polisstyrelsen i Jakobsberg sätter vidare i fråga om inte också teknisk undersökning bör samordnas för flera polisdistrikt i länet.

Flera andra polisstyrelser pekar på behovet av att samordna verksamhten i större områden. Detta gäller såväl utredningsverksamhet som spaning. Två polisstyrelser motsätter sig emellertid uttryckligen regionala utredningsgrupper.

Fråga om samverkan mellan olika avdelningar och rotlar inom samma polisdistrikt har också tilldragit sig stort intresse.

Enligt polisstyrelsen i Kalmar utgör de alltför definitiva rotelgränserna hinder mot att spaningspersonal får erfarenhet av utredningsarbete. Spaningsroteln fungerar som inkörsport till kriminalpolisarbete. En god spanare måste emellertid ha erfarenhet av utredningsarbete. Sådan erfarenhet kan f.n. inte erhållas på grund av de bestämmelser som gäller beträffande rotelgränserna.

Polisstyrelsen i Göteborg konstaterar att antalet tekniska undersökningar har ökat. Hittills har den tekniska roteln utnyttjat alla sina resurser till bristningsgränsen. Trots detta har roteln endast kunnat tillgodose krav på undersökningar vid grövre brott. Brottsplatsundersökningar vid inbrott handläggs till största delen av personal från spaningsrotlarna. För att effektivisera både brottsspaningen och de tekniska undersökningarna borde undersökningarna föras över helt till tekniska roteln. Detta är emellertid bara möjligt om den tekniska roteln tillförs ytterligare resurser.

Flera polisstyrelser uttalar att det är önskvärt att det skapas större möjlighet till att använda personal över rotel- och avdelningsgränser. En polisstyrelse föreslår att inom ramen för allmän och socialpolisiär

spaning tillfälliga grupper skall få bildas för att ta itu med akuta problem.

Några polisstyrelser anser att en effektiv polisverksamhet hämmas av den organisatoriska uppspaltningen i tjänstetablåerna. Polisstyrelsen i Hudiksvall påpekar att det mot bakgrund av personalens krav på bättre arbetstider är mycket svårt att göra upp tjänstgöringslistor som på bästa sätt svarar mot övervakningsbehovet.

Polisstyrelsen i Kungsbacka påpekar att kraven på teknisk bevisning har ökat. Det är därför nödvändigt att det även i de mindre polisdistrikten utbildas och avdelas personal för tekniska undersökningar. En förutsättning för att sådan personal under längre tid skall ägna sig åt tekniska undersökning är att s.k. högstlönesystem införs för personalen.

Polisstyrelserna i Eskilstuna och Tierp ifrågasätter om inte administrativ personal skulle kunna användas vid tekniska undersökningar. Polisstyrelserna i Jönköping och Skövde avvisar emellertid uttryckligen en sådan tanke.

Flera andra polisstyrelser uttalar sig för att administrativ personal skall användas i ökad omfattning vid utredningsverksamhet, materialadministration, receptionstjänst och vid säkerhetskontrollen på flygplatserna. Några polisstyrelser motsätter sig att administrativ personal i större utsträckning används i polisverksamheten. Som skäl härför anges bl.a. att möjligheterna att omplacera polispersonal minskas.

Från flera håll förordas att möjligheter skapas att föra över vissa utredningar som nu belastar polisen till expertorgan eller till administrativ personal.

Några polisstyrelser framhåller sålunda att de ekonomiska brotten har blivit mera komplicerade och ställer allt större krav på insatser av välutbildad och kunnig utredningspersonal. Det är emellertid inte någon polisstyrelse som har föreslagit att extern personal skall direktrekryteras till kriminalavdelningarna för utredning av t.ex. skattebrott eller andra grova ekonomiska brott. En polisstyrelse föreslår däremot att det inrättas en central revisionsenhet för polisväsendet. De olika polisdistrikten skulle kunna få biträde av denna med genomgång av bokföring och liknande. Sakkunniga från revisionsenheterna skulle kunna resa ut för att vid behov biträda på fältet vid t.ex. husrannsakan och i beslag i större mål.

Polisstyrelsen i Stockholm anser att det även för viss typ av spaning krävs tillgång på specialister med goda kunskaper inom skilda områden. Enligt polisstyrelsen bör det närmare övervägas om denna personal skall anskaffas genom inom- eller utomverksrekrytering.

6 Vissa pågående utredningar och framlagda förslag m.m.

Åtskilliga frågor som berör polisens uppgifter omfattas av pågående utredningsarbete. I flera fall har också lagts fram förslag som är beroende på prövning eller som nyligen lett till beslut.

En mera utförlig redogörelse för de reformsträvanden som på olika sätt berör polisverksamheten skulle bli alltför omfattande i detta sammanhang. I det följande redovisas därför endast översiktligt några från principiell eller praktisk synpunkt särskilt betydelsefulla frågor som har aktualiserats i olika former.

I sin rapport (1977:5) Lag och rätt i skolan tar brottsförebyggande rådet (BRÅ) upp frågan om polisens undervisning i skolan inom ramen för det brottsförebyggande arbetet. I rapporten läggs fram en rad konkreta förslag till riktlinjer för hur undervisningen skall förbättras. Bl.a. understryks att en ökad samverkan mellan den lokala skol- och polisledningen är angelägen. Vidare framhålls att det är viktigt att initiativ tas på det lokala planet till polismedverkan som svarar mot aktuella behov.

Aktuella förslag av betydelse för polisens allmänna övervakningsverksamhet är bl.a. ordningsvaktsutredningens betänkande (SOU 1978:33) Ordningsvakter och väktarutbildningsutredningens betänkande (Ds Ju 1978:4) Bevakningspersonal. Ordningsvaktsutredningen har bl.a. haft till uppgift att ta ställning till de principiella och praktiska aspekterna på att personer som inte är polismän åläggs att fullgöra vissa polisiära uppgifter. Utredningen har också haft att överväga behovet av att sådan personal tas i anspråk. Båda utredningarna har haft uppdrag att närmare överväga frågan om hur avgränsningen bör göras mellan på ena sidan verksamhetsområdet för polisen samt på den andra ordningsvakternas och väktarnas arbetsuppgifter. Polisutredningen har efter remiss yttrat sig över de båda betänkandena.

LTO/LOB-utredningen (Ju1978:03) har till uppgift att utvärdera hur lagarna (1973:558) om tillfälligt omhändertagande och (1976:511) om omhändertagande av berusade personer m.m. tillämpas. Båda dessa lagar är av central betydelse för polisens allmänna övervakningsverksamhet. I den mån utvärderingen ger vid handen att det vid tillämpningen har uppkommit svårigheter som kan avhjälpas lagstiftningsvägen, bör utredningen enligt sina direktiv ange de olika

möjligheter som finns att ändra den aktuella lagstiftningen i syfte att undanröja bristerna.

När det gäller den trafikövervakande verksamheten har trafiksäkerhetsutredningen (K 1973:07) till uppdrag att överväga åtgärder och planeringsformer i ett samlat trafiksäkerhetsarbete. Utredningen skall också undersöka möjligheterna att effektivisera organisation och samordning inom verksamheten. Även flera andra utredningar på trafiksäkerhetsområdet är av intresse för polisens arbete.

Polisens flygande inspektioner har diskuterats bl.a. i riksrevisionsverkets rapport (RRV 1973:778) Polisens flygande inspektioner och i betänkandet (Ds Ju 1974:13) Personalomsättningen inom polisväsendet. I rapporten och betänkandet föreslås att besiktningar i princip skall utföras av Aktiebolaget Svensk Bilprovning medan polisen skall kunna begränsa sig till att utfärda föreläggande om kontrollbesiktning.

Frågan har därefter tagits upp i statens provningsanstalts promemoria (SP-P 1976:3) Förslag till riksprovplats för fordon. Som ett led i den pågående omorganisationen av den officiella provningsverksamheten föreslogs i promemorian att Aktiebolaget Svensk Bilprovning i princip skall få ansvaret för all officiell provning av fordon. Vad som har sagts nu skulle emellertid inte gälla i fråga om bl.a flygande inspektioner. Viss teknisk undersökning måste nämligen göras av polisman för att föreläggande om kontrollbesiktning skall kunna utfärdas. Den tekniska kontrollen föreslogs dock i all möjlig utsträckning bli överförd till Aktiebolaget Svensk Bilprovning i form av kontrollbesiktning. Provningsanstaltens förslag har i huvudsak genomförts (SFS 1978:325).

När det gäller polisens speciella övervakning bör särskilt nämnas sjöövervakningskommittén (H 1977:05), som har till uppdrag att utreda frågor om samordning och ledning i fred av övervakningen och räddningstjänsten till sjöss. Huvuduppgiften för denna kommitté är sålunda att finna former för att samordna olika myndigheters och organs verksamhet längs kusterna och till havs. I en promemoria (Ds Ju 1978:3) om gränsövervakning har justitiedepartementet föreslagit att nya bestämmelser skall införas om bl.a. samverkan mellan polisen och tullen vid gränsövervakning.

För polisens utredningsverksamhet är reformarbetet på det kriminalpolitiska och straffprocessuella fältet av generell betydelse. Två utredningar bör särskilt nämnas i detta sammanhang. Sålunda har åtalsrättskommittén i betänkandet (SOU 1976:47) Färre brottmål föreslagit att ökade möjligheter skall införas till att underlåta åtal och till att begränsa förundersökning. Utredningen (Ju 1974:17) angående översyn av häktningsbestämmelserna har avgett betänkandet (SOU 1977:50) Häktning och anhållande. I betänkandet föreslås bl.a. att möjligheterna till anhållande och häktning skall radikalt beskäras. Båda dessa betänkanden har remissbehandlats och övervägs nu inom justitiedepartementet.

I detta sammanhang bör också nämnas utredningen (Ju 1977:17) om förfarandet i vissa disciplinärenden m.m. I dess uppdrag ingår att se över förfarandet när det gäller att utreda brott eller förseelser som har begåtts i tjänsteutövningen av arbetstagare inom polisväsendet.

Polismyndighetsärendena berör en rad olika delar av samhällsverksamheten. Det är därför naturligt att flera ärendegrupper omfattas av

pågående utredningar. Som exempel från olika områden kan nämnas fyndlagstiftningsutredningen (Ju 1978:05), kommittén (Ju 1978:06) med uppgift att se över tvångsmedelsregleringen vid förundersökning i brottmål m.m., utlänningslagskommittén (A 1975:04) och ordningsstadgeutredningen (Kn 1977:02). Sistnämnda utredning har avgett delbetänkandet (Ds Kn 1978:2) Kostnader för ordningshållning vid offentliga tillställningar m.m., som f.n. övervägs inom kommundepartementet. Polisutredningen har efter remiss yttrat sig över detta betänkande.

Bland reformer som nyligen har beslutats och som tillför polisen nya myndighetsuppgifter kan nämnas 1978 års passlagstiftning (prop. 1977/78:156, JuU 1977/78:39, rskr 1977/78:316). Den innebär att polismyndigheterna skall överta länsstyrelsernas uppgift att vara passmyndigheter. Riksdagen har vidare under år 1978 beslutat om ändringar i delgivningsbestämmelserna som innebär att det skall ankomma på polismyndigheterna att bl.a. förordna stämningsmän (prop. 1978/79:11, JuU 1978/79:11, rskr 1978/79:36). Exempel på reformer som begränsar polisens uppgifter är 1977 års alkohollagstiftning (prop. 1976/77:108, SkU 1976/77:40, rskr 1976/77:231). Polisen har där befriats från uppgiften att vara tillståndsmyndighet i alkoholförsäljningsärenden. Genom 1978 års beslut om vissa kommunala trafik- och trafiksäkerhetsfrågor har större delen av trafiknämndernas verksamhet förts över till kommunerna (prop. 1977/78:81, TU 1977/78:20, rskr 1977/78:325).

Vad angår polisens skyldighet att verkställa interimistiska frihetsberövanden för andra myndigheters räkning enligt lagen om nykterhetsvård och barnavårdslagen, bör anmärkas att socialutredningens förslag (SOU 1977:40 och 41) innebär att båda dessa lagar upphävs.

Såvitt gäller polisens hjälp- och räddningsverksamhet bör nämnas att fjällsäkerhetsutredningen i sitt betänkande (Ds Jo 1978:7) Huvudmannaskapet för fjällsäkerheten m.m. nyligen har föreslagit att detta huvudmannaskap skall knytas till statens naturvårdsverk. Sjöräddningen behandlas som nyss har nämnts av sjöövervakningskommittén.

Som framgår av redogörelsen under avsnitt 5 har frågor om decentralisering av vissa funktioner inom polisväsendet tilldragit sig intresse vid den enkätundersökning som utredningen har föreslagit.

Frågor om decentralisering inom samhällsverksamheten har förut behandlats av en rad utredningar. Uppdraget att göra en samlad bedömning av de olika aspekterna på frågan om decentralisering inom det statliga förvaltningsområdet har anförtrotts åt decentraliseringsutredningen (Kn 1975:01). I direktiven till utredningen erinras om att beslutsfattandet i ett demokratiskt samhälle bör läggas så nära medborgarna som möjligt. Det anges därför som angeläget att möjligheterna till ytterligare decentralisering inom förvaltningen tas till vara i de fall en sådan decentralisering innebär ökad effektivitet eller bättre service till allmänheten. Utredningen fick till uppdrag att pröva decentraliseringsfrågan över hela det statliga förvaltningsområdet bortsett från domstolarna, utrikesförvaltningen och det militära försvaret samt de affärsdrivande verken.

Decentraliseringsutredningen har i principbetänkandet (SOU 1978:52) Lägg besluten närmare människorna lagt fram förslag till allmänna principer för decentralisering. Utredningen förordar att decen-

traliseringsarbetet stimuleras genom att de allmänna förutsättningarna härför utvecklas. Decentralisering kan ske på olika vägar, såsom genom att beslutanderätt flyttas ut, den centrala tillsynen och kontrollen begränsas, samordningen och resursfördelningen utvecklas samt de regionala organen tilldelas resurser för egna initiativ. Andra metoder är att förstärka den regionala och den lokala nivåns kunnande, att förenkla planerings- och handläggningssystemet, att anpassa ADB-utvecklingen till decentraliseringssträvandena samt att flytta ut handläggningen av ekonomi- och personaladministrativa ärenden. I fråga om polisväsendet har utredningen pekat på vissa särskilda överväganden som bör göras. Länsstyrelsernas ställning som länets högsta polismyndighet bör ses över och förstärkas genom att besluten förankras i länsstyrelsernas styrelser. Rikspolisstyrelsens detaljreglerande uppgifter bör omprövas. Vidare bör övervägas att decentralisera tjänstetillsättningsärenden och delar av utbildningen från rikspolisstyrelsen till länsstyrelserna och polisstyrelserna.

Av betydelse när det gäller att bedöma frågor som rör den regionala polisorganisationen är också det uppdrag som har lämnats länsdemokratikommittén (Kn 1976:04). Kommittén fortsätter det arbete som inleddes genom de tidigare utredningarna om länsförvaltningen (se avsnitt 3). Kommittén skall bl.a. undersöka möjligheterna att dels föra fram landstingskommunerna som alternativa huvudmän för vissa uppgifter inom samhällsplaneringen, dels få till stånd en omfattande decentralisering av uppgifter från central till regional nivå. Kommittén bör enligt direktiven på ett tidigt stadium behandla den översiktliga regionala samhällsplaneringen. Rena myndighetsfunktioner bör däremot övervägas bara i den mån de är oundgängligen förenade med planeringsuppgifterna. Kommittén har i delbetänkandet (SOU 1978:35) Regional utvecklingsplanering - länsplanering m.m. lagt fram ett reformförslag rörande länsplaneringen. Grundtanken bakom förslaget är att stärka såväl landstingens som länsstyrelsernas förtroendemannastyrelsers ställning och att samtidigt åstadkomma en fördjupad samverkan mellan de parter som tar del i planeringen.

Det bör i anslutning härtill också nämnas att organisationen av länsstyrelsernas planeringsavdelningar och administrativa enheter har utretts av en särskild kommitté (Kn 1976:03, OPAL). Denna kommitté har i betänkandet (SOU 1978:58) Organisatoriska frågor inom länsstyrelserna lagt fram förslag till en organisationsreform som i främsta rummet berör länsstyrelsens administrativa enheter, planeringsavdelningar och förvaltningsavdelningar.

Enligt OPAL:s förslag renodlas uppgifterna på den administrativa enheten till att avse i huvudsak administrativa frågor. Enhetens serviceroll betonas. Två alternativa förslag till hur enheten bör omorganiseras läggs fram. I fråga om den juridiska funktionen vid länsstyrelserna innebär förslaget att den del av allmänna enheten vid förvaltningsavdelningen som återstår sedan länsdomstolarna har brutits ut läggs samman med juridiska enheten vid planeringsavdelningen till en ny organisatorisk enhet, en rättsavdelning. Härigenom skapas sålunda en samlad juristfunktion. Förslaget innebär vidare bl.a. att en stab tillskapas för verksledningen med placering antingen hos landshövdingen eller på

planeringskansliet. I fråga om vissa länsstyrelser förordas särlösningar.

I OPAL:s förslag berörs inte närmare frågan om organisationen av länspolischefens expedition. Det bör dock nämnas att OPAL intar den principiella ståndpunkten att den beredning och föredragning av ärenden rörande personaladministrationen för den lokala polisorganisationen som nu ankommer på administrativa enheten bör flyttas över till länspolischefens expedition.

7 Överväganden och förslag

7.1 Utvecklingstendenser

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

Vid reformen underströks att de olika 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 anförtrotts åt utredningen. Utredningen skall pröva om de riktlinjer för polisens verksamhet som lades fast i anslutning till förstatligandet svarar mot de krav som nu måste ställas.

Mot denna bakgrund ter det sig naturligt att först ge en sammanfattning av de synpunkter som var avgörande för statsmakternas beslut att förstatliga och organisera om polisväsendet. Utredningen kommer vidare att ge en bild av hur utvecklingen har gestaltat sig under den tid som har förflutit efter reformen.

Det var en rad olika skäl som tillsammans utgjorde underlaget för reformen. Av grundläggade betydelse var emellertid den strukturomvandling som samhället hade undergått sedan mellankrigstiden. De omfattande befolkningsomflyttningarna och den fortgående urbaniseringen hade medfört helt andra problem i polisverksamheten än som förekommit tidigare.

År 1930 fördelade sig landets befolkning ungefär jämnt mellan tätorterna och landsbygden. Under de närmast följande tjugofem åren hade inflyttningen till tätorterna fortskridit i sådan takt att landsbygdens andel år 1955 hade minskat till 30 procent. Mellan 1940 och 1960 ökade tätortsbefolkningen med nära två milj. som en följd av befolkningsomflyttning och befolkningstillväxt. Utvecklingen av kommunikationerna hade lett till att isoleringen mellan olika orter brutits, att befolkningens rörlighet ökat och att även brottsligheten hade fått mera rörlig karaktär än tidigare. Särskilt den väsentligt ökade trafiken hade medfört avsevärt mera arbete för polisen[3].

En huvudfråga vid reformen blev mot denna bakgrund polisdistriktsindelningen. Närmast före förstatligandet var landet indelat i 554 polisdistrikt med 989 stationeringar. Med hänsyn bl.a. till

[3] Jfr prop. 1962:148 s. 56 och prop. 1964:185.

strukturomvandlingen i samhället ansågs polisdistrikten vara alltför små för att man skulle kunna skapa effektivt arbetande poliskårer. Detta bedömdes som den allvarligaste bristen i den tidigare organisationen.

Reformen år 1965 innebar i detta hänseende att antalet polisdistrikt minskades till 119 och det sammanlagda antalet stationeringar till 528. Trots denna kraftiga minskning ansåg den polisberedning, som lade fram förslaget till den nya indelningen, att flera distrikt skulle bli för små för en rationell polisverksamhet.

Skälet till förstatligandet angavs i främsta rummet vara att det kommunala intresset för polisverksamheten hade försvagats till följd av att kommunerna saknade befogenhet att ge anvisningar för hur polisarbetet skulle utföras. I själva verket uppställdes det från flertalet kommuners sida ett krav att bli befriade från polisuppgifterna. Med större lokala enheter som omfattade flera kommuner än tidigare skulle, enligt vad som uttalades vid reformen, kommunerna sannolikt komma att mista det intresse för polisfrågorna som måste finnas hos huvudmannen för polisväsendet för att samhället skulle få en effektiv polisorganisation.

Härtill kom att polisverksamheten på det hela taget saknade ledning på riksplanet. Åtskilliga av bristerna i polisorganisationen ansågs kunna hänföras till att ett centralt organ för verksamheten saknades som kunde fortlöpande meddela råd och anvisningar om hur polistjänsten skulle utövas samt från rikssynpunkt öva tillsyn över polisväsendet och dess anordningar. I samband med förstatligandet inrättades rikspolisstyrelsen som ett sådant organ. Samtidigt förstärktes polisledningen på länsplanet genom att länsstyrelserna (utom i Gotland län) tillfördes tjänster som länspolischef.

Fjorton år har gått sedan reformen genomfördes. Strukturomvandlingen i samhället har fortsatt. Under senare hälften av 1960-talet har utvecklingen framför allt kännetecknats av en fortsatt kraftig expansion i storsstadslänen 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 på dessa områden går 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[4]

I yttrande till 1965 års långtidsutredning (SOU 1966:1 s. 233) kort efter förstatligandet angav rikspolisstyrelsen att befolkningsutvecklingen, inflyttningen till tätorterna och den ökade fritiden sannolikt skulle komma att medföra en starkt ökad efterfrågan på polisens tjänster under de

[4] Jfr betänkandena (SOU 1974:1) Orter i regional samverkan, (SOU 1975:89) Långtidsutredningen 1975 och (SOU 1975:91) Politik för regional balans samt prop. 1975/76:211 och AU 1976/77:7.

närmaste åren. Detta antagande har visat sig vara riktigt. Polisens arbetsbörda har vuxit kraftigt. Antalet registrerade brott har sedan gammalt använts som en mätare för en viktig del av polisens verksamhet. I detta hänseende kan påpekas att antalet brottsbalksbrott som kom till polisens kännedom år 1965 var 393.600. För år 1977 var antalet drygt 716.000[5]

Dessa siffror är visserligen av flera skäl inte direkt jämförbara. I den analys av brottsutvecklingen som brottsförebyggande rådet (BRÅ) offentliggjorde år 1976 - BRÅ:s rapport (1976:3) Brottsutvecklingen, lägesrapport 1976 - konstaterades emellertid att den starka ökningen av antalet anmälda brott inte kan vara en statistisk illusion. Huvudintrycket enligt rapporten är också att den stegring av antalet registerade brott som vi har haft sedan 1950-talet håller i sig.

Trenden i brottsutvecklingen studeras numera fortlöpande inom justitiedepartementets planerings- och budgetsekretariat. I justitiedepartementets långtidsbudget år 1978 har sekretariatet redovisat trendbestämningar, som bygger på observationsåren 1968-1977. Därvid har konstaterats att trendframräkningen till år 1982 med 1978 som basår ger en ökning av antalet anmälda brott för

våldsbrotten av 16 %
tillgreppsbrotten av 18,7 %
bedrägeribrotten av 11,5 %
övriga brottsbalksbrott av 25,4 %

För samtliga brottsbalksbrott skulle enligt prognosen ökningen bli 18,2 % eller i genomsnitt 3,6 % per år.

Det bör framhållas att det är en mycket vansklig 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.

Även om utvecklingen på sådana områden kunde förutses, skulle kriminalitetsprognoserna ändå vara vanskliga. Det går nämligen inte att göra säkra uttalanden angående det generella sambandet mellan brottsligheten och de olika sociala faktorerna. Med de statistiska uppgifter som återgavs nyss har utredningen därför endast velat peka på att ingenting talar för att polisens uppgifter inom det aktuella verksamhetsfältet kommer att minska. Det bör också framhållas att allt större vikt har kommit att fästas vid polisens brottsförebyggande insatser.

Härtill kommer att utvecklingen även har 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[6] som har gett upphov till allt allvarligare problem och som enligt en allmänt omfattad mening bör ges högre prioritet i den brottsbekämpande verksamheten. Allmänt gäller att ändringar i den kriminalpolitik som samhället bedriver ofta direkt återverkar på polisens verksamhet.

[5] De preliminära siffror som har redovisats för år 1978 tyder på en mindre nedgång av antalet registrerade brott under detta år i förhållande till år 1977. Det är för tidigt att bedöma om nedgången är av mer än tillfällig natur.

Vid polisväsendets förstatligande förutsågs också att polisens uppgifter starkt skulle ökas inom trafiken. Också denna förutsägelse har visat sig vara riktig. Trafikintensiteten har ökat kraftigt. Om man räknar i genomsnittlig reslängd per invånare och år har persontransporterna sålunda fördubblats under den senaste femtonårsperioden. Huvuddelen av ökningen faller på bilismen, som f.n. svarar för drygt 80 % av dessa transporter. 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. En del forskare räknar med ca fyra milj. motorfordon vid mitten av 1980-talet. Under antagande om successivt ändrade vanor och en viss mättnad i hushållens efterfrågan på fordon förutsätter andra en avsevärt måttligare ökning[7]. Det finns emellertid i vart fall inte några tecken som tyder på att trafikövervakningsuppgifterna kommer att minska.

Den grundläggande organisationen i polisdistrikt består praktiskt taget orubbad sedan förstatligandet. I andra avseenden har emellertid polisverksamheten förändrats. För att ge polisen möjlighet att möta den vidgade arbetsvolymen har det sålunda varit nödvändigt att tillföra polisväsendet väsentligt ökade resurser. En viss uppfattning härom kan man få redan genom att se på utvecklingen av kostnaderna för polisväsendet sådana de redovisas på driftsbudgeten. Härvid måste dock ändringarna i penningvärdet hållas i minnet.

Budgetåret 1965/66 uppgick de nyss angivna kostnaderna till 472 milj. kr. På driftsbudgeten för budgetåret 1978/79 tas samma kostnader upp till nära tre miljarder kr. Den allra största delen av detta belopp går till förvaltningskostnader, främst löner, för den lokala polisorganisationen. Men även avsevärda materiella resurser har tillförts polisväsendet. Antalet personbilar har tredubblats under den aktuella perioden. Ett nytt polisradionät har byggts upp. Mycket stora belopp har anslagits till trafikövervakningsmateriel och datorutrustning. Ett 70-tal polishus har uppförts sedan år 1965. Samtidigt 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 kvarterspolisorganisationen. Polisutbildningen har väsentligt förbättrats.

Den utveckling som har antytts här hade säkerligen inte varit möjlig utan 1965 års omorganisation. Av betydelse har kanske framför allt varit den effektiva ledning på riksplanet som tillskapades genom reformen. Den centrala verksamhet som utövats genom rikspolisstyrelsen har nämligen kommit att i hög grad befordra planmässighet, samordning, enhetlighet och rationalisering inom polisväsendet.

Den 1 juli 1965 var antalet polismanstjänster 11.700 och antalet tjänster för övrig personal 2.100. Motsvarande siffror för budgetåret 1978/79 var drygt 15.800 resp. 3.900.

Antalet polismanstjänster har alltså ökat med över 4.000 efter förstatli-

[6] Beträffande termen den organiserade och den ekonomiska brottsligheten se prop. 1977/78:100 bil. 5 s. 24.

[7] Jfr Jacobsson, Bilprognos 1972 - 1985, Stockholm 1973, Kordi, Framtidsbedömningar av antalet personbilar i Sverige emot år 2000, KTH 1975, och betänkandet (SOU 1975:86) Vägplanering med bilagor samt prop. 1977/78:100 bil. 9 s. 6-9.

gandet. För att få en bild av den faktiska utvecklingen i fråga om personalläget måste man emellertid ta hänsyn även till en rad andra faktorer.

En av dessa är arbetstidsförkortningen. Arbetstiden var år 1965 42 timmar per vecka för polisbefäl och utredningspersonal samt 45 timmar i veckan för övriga polismän. Genom de arbetstidsförkortningar som senare har genomförts har arbetstiden för olika personalkategorier minskat till 40,38 resp. 36 timmar per vecka. Uttryckt i årsarbetskrafter motsvarar detta ett bortfall av 2.200 polismanstjänster.

Den reguljära ubildningsverksamheten - bortsett från grundkursen - har ökat från 33.600 dagar 1964/1965 till 99.600 dagar 1975/76. Denna ökning motsvarar 314 årsarbetskrafter. I fråga om annan central utbildning liksom regional och lokal utbildningsverksamhet saknas tillförlitlig statistik från tiden för förstatligandet. Under tiden från budgetåret 1971/72 till 1975/76 har emellertid den sammanlagda utbildningsverksamheten inom polisväsendet, exkl. grundkursen, ökat från drygt 150.000 till ca 243.500 utbildningsdagar per år. Uttryckt i årsarbetstid motsvarar detta en ökning från 715 till 1.160 arbetskrafter.

En särskild nyhet som dessutom har kommit till inom ramen för utbildningen är alterneringstjänstgöringen, dvs. den praktikutbildning under två år som en polisaspirant skall genomgå efter grundkursen. Denna utbildning kan anses motsvara ett ytterligare arbetskraftsbortfall med hänsyn till att aspiranten först mot slutet av tjänstgöringen på varje enhet får fullgöra enklare uppgifter självständigt. Delade meningar föreligger om hur stor del av en hel arbetskraft som en alterneringstjänstgörande aspirant skall anses motsvara (se prop. 1977/78:100 bil. 5 s. 32).

De uppgifter som återgetts nu ger vid handen att resursförstärkningen 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. 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 led i utvecklingen som bör nämnas i detta sammanhang är de större privata bevakningsföretagens kraftiga expansion.

Sedan tiden för förstatligandet har på många områden en förskjutning av arbetsfördelningen inom den offentliga sektorn skett till primärkommuner och landsting. Den kommunala andelen utgör nu två tredjedelar av den offentliga sektorn. Denna utveckling har bl.a. medfört att den kommunala självstyrelsen spänner över ett vidare fält än tidigare. Utvecklingen går också i riktning mot en alltmer omfattande och för medborgarna betydelsefull kommunal självstyrelse. Detta har bl.a. avspeglat sig i administrativa förändringar och en anpassning av formerna för medborgarnas medinflytande i kommunerna. Ett uttryck härför är den nya kommunallagen (1977:179).

Förskjutningen av inriktningen av den kommunala verksamheten har även lett till att det ömsesidiga beroendet mellan staten och kommunerna starkt har ökat. Vid samhällsplaneringen på olika nivåer krävs numera ett ständigt samspel mellan statliga och kommunala organ liksom fortlöpande förändringar i den inbördes arbetsfördelningen. Ut-

vecklingen medför också att formerna för samspelet mellan stat och kommun inte kan betraktas som givna en gång för alla.

Delar av samhällsplaneringen kan beröra så grundläggande samhällsmål att det framstår som naturligt att statsmakterna närmare reglerar utvecklingen. Frågan i vilken utsträckning staten i egen regi skall handha en uppgift eller ansvaret skall vila på kommunerna betraktas emellertid 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 det viktigaste skälet till att det kommunala ansvaret har ökats.

Med vad som sagts nu har utredningen inte velat 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 också naturligt att, vid den översyn som har anförtrotts åt utredningen, 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 för 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 den utveckling som beskrivits nyss ligger också att intresset av ett starkt förtroendemannainflytande över olika former av myndighetsutövning har betonats alltmer under senare tid. Utredningen ser 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 så mycket mera angeläget som resurserna på polisens område sannolikt inom överskådlig tid av många inte kommer att anses fullt ut svara mot behoven.

7.2 Allmänt om polisens uppgifter i samhället

Den genomgång som utredningen har att göra omfattar såväl att bedöma inriktningen av polisverksamheten som att ta ställning till organisations- och utbildningsfrågor. Utredningen har ansett det ändamålsenligt att först översiktligt redovisa sin syn på polisens uppgifter och arbetsmetoder liksom över huvud taget på frågan om polisens roll i samhället. De bedömningar som görs i dessa delar utgör ett naturligt underlag för övervägandena angående polisens utbildning och organisation.

När man i olika sammanhang har velat kortfattat beskriva polisverksamheten, har det sedan lång tid tillbaka brukat sägas att polisens huvuduppgift är att upprätthålla allmän ordning och säkerhet. Så har

polisverksamheten definierats i olika polisförfattningar ända sedan 1700-talet. Så står det också i gällande polisinstruktion.

De grundläggande principerna för polisens verksamhet har sålunda sin förankring långt tillbaka i tiden. När polisväsendet förstatligades fördes inte någon principdiskussion om polisens huvuduppgift. Det angavs i stort sett bara att anledning saknades att ålägga polisen annan sådan uppgift än tidigare enbart av det skälet att staten skulle överta ansvaret för polisverksamheten från kommunerna. Några svårigheter ansågs inte föreligga när det gällde att bestämma vad som skulle innefattas i uppgiften att upprätthålla allmän ordning och säkerhet.

Polisens verksamhet kan emellertid inte undgå att påverkas av de förändringar som sker i samhället. Dessa har också undan för undan gjort en förskjutning av synen på polisens roll naturlig.

En lång rad åtgärder har vidtagits i syfte att generellt öka den personliga tryggheten, förbättra försörjningsmöjligheterna och bättre anpassa arbetslivet till människan. Detta och den allmänna samhällsutvecklingen i övrigt har bl.a. fört med sig en omflyttning mellan regioner, ändrade produktionssätt och nya boendeformer.

Härigenom har viktiga problem lösts men samtidigt har nya skapats, såsom osäkerhet i ny miljö och bristande självtillit i nya förhållanden mellan människor, faktorer som lätt kan leda till olika former av ordningsstörningar.

Urbaniseringen av samhället har också lett till ändringar bl.a. när det gäller hur fritiden används. Trafikintensitetens kraftiga ökning medför problem av skilda slag. Befolkningsomflyttningen har, i varje fall i de stora inflyttningsorterna, ändrat kontakterna mellan människorna. Även ändringar i befolkningens sammansättning kan få sådan effekt. Som exempel kan nämnas invandringen och den bristande förståelsen för invandrarnas särskilda situation som ofta ger sig till känna. Den isolering som många människor hamnar i medför lätt en otillfredställelse som i sin tur kan leda till sociala problem av skilda slag. I samma riktning verkar ofta arbetslöshet, särskilt bland ungdomar.

Den snabba tekniska och ekonomiska utvecklingen skapar över huvud taget nya krav på och nya förutsättningar för medborgarna på samhällslivets alla områden. Trots den allmänna välståndsutvecklingen finns det grupper som har ställts inför stora svårigheter, både materiella och psykiska. Sådana svårigheter har ofta orsakats av eller i sin tur lett till nya sociala problem, t.ex. missbruk av nya beroendeframkallande medel.

Som har framhållits under 7.1 har brottsligheten delvis ändrat karaktär. I detta hänseende kan särskilt framhållas den kraftiga ökningen av narkotikabrottsligheten och de brott som denna i sin tur ger upphov till. Även annan organiserad och ekonomisk brottslighet utgör idag ett allvarligt problem. Detta får ses bl.a. mot bakgrund av att det ekonomiska samspelet i samhället har blivit alltmera komplicerat. Enighet föreligger om att dessa former av brottslighet måste mötas med förstärkta insatser från samhällets sida, något som i sin tur leder till svåra och åtminstone delvis nya uppgifter för polisen. Denna utveckling kommer säkerligen att fortsätta.

Flygplanskapningar, tagande av gisslan och andra terrorristdåd har

blivit allt vanligare världen över och skapar särskilda problem på olika nivåer. Även i vårt land måste samhället skydda sig mot sådan verksamhet. I de flesta främmande länder är detta åtminstone delvis en uppgift för försvarsmakten. I Sverige faller det däremot på polisväsendet ensamt att trygga landets inre säkerhet, medan försvarsmakten svarar för skydd mot militära angrepp och kränkningar utifrån.

Redan dessa exempel visar att samhällsutvecklingen både direkt och indirekt har påverkat polisens arbetsuppgifter. I samma riktning verkar samhällets allt större komplexitet.

Polisverksamheten har som sitt yttersta mål att garantera medborgarnas trygghet genom att motverka olika former av brottslighet och sociala störningar samt genom att ge samhällsmedborgarna stöd och skydd i beträngda lägen. Denna målsättning delar polisen emellertid i allt större utsträckning med många andra samhällsorgan. I arbetet på att förverkliga de mål som ställts upp måste de olika samhällsorganen delta vart och ett med sina resurser och under sina förutsättningar. Deras verksamhet kompletterar härvid varandra i olika hänseenden.

Polisen torde ofta ha betraktats som ett slags särskild symbol för samhällsmakten. Mot den bakgrund som har antytts i det föregående är det uppenbart att en sådan syn på polisrollen är föråldrad. Polisverksamheten tangerar flera andra verksamhetsområden. För att kunna fullgöra sina uppgifter är polisen beroende av ett samspel med och ett stöd av andra organ. Polisen måste ses som en av länkarna i samhällets samlade insatser i syfte att skapa förutsättningar för social trygghet och samhällsgemenskap för medborgarna.

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

Den omständigheten att polisen sålunda har två skilda roller i samhället som i viss mån framstår som motsatsfyllda - den hjälpande och den repressiva funktionen - kan medföra särskilda problem. Förväntningar av vitt skilda slag kan ställas på den enskilda polismannen från olika håll - från allmänheten, från överordnade, från andra myndigheter och från statsmakterna i allmänhet. Detta kan i sin tur leda till en rollkonflikt för denne.

Av skäl som har angetts här framstår det också som naturligt att det inom polisen ibland kan råda osäkerhet såväl om målen för polisens verksamhet som om medlen och metoderna. De senaste årens intensiva debatt om polisen kan ses som ett uttryck härför. Osäkerheten utgör emellertid samtidigt en tillgång, eftersom den vittnar om en beredskap från personalens sida att positivt ta emot och i praktiken omsätta en i vissa delar ändrad inrikning av polisverksamheten. Även debatten i sig får ses som något positivt, eftersom den i sin mån bidrar till att polisrollen fortlöpande utvecklas under inverkan av samhällsutvecklingen. Å andra sidan blir polisen ofta på grund av sin utsatta ställning och de repressiva inslagen i verksamheten, föremål för osaklig eller eljest oberättigad kritik. Detta inverkar menligt på arbetssituationen för dem som arbetar inom polisen. Aktiva informationsinsatser från samhällets sida om polisens roll framstår därför som angelägna.

Särskilda svårigheter kan uppkomma när det gäller samverkan mellan polisen och andra samhällsorgan. Referensramarna är ofta olika. Detta har samband med bl.a. att personalen har olika utbildning samt att organisation och arbetssätt varierar. Inom de olika funktionsområdena är kännedomen ofta otillräcklig om de områden med vilka samverkan behöver äga rum. Detta kan i sin tur leda till samarbetssvårigheter samt bristande samstämmighet i målsättningen för de konkreta åtgärderna och därmed också till bristande konsekvens i handlandet.

I den enkätundersökning som utredningen har företagit har i detta hänseende särskilt uppmärksammats polisens samverkan med de socialvårdande organen. Socialvården och polisen har båda inom sina verksamhetsområden till uppgift att vidta förebyggande åtgärder samt att erbjuda den enskilde stöd och hjälp. För polisens del tillkommer dock uppgifterna att uppdaga brott och spåra upp lagöverträdare samt i övrigt upprätthålla ordning och säkerhet.

Samtidigt som arbetsuppgifterna för de socialvårdande myndigheterna och polisen sålunda delvis har olika inriktning föreligger ett stort ömsesidigt behov av samarbete. För socialvården är polisens verksamhet väsentlig genom att polisen ofta kommer i kontakt med sociala problem samt förmedlar kontakt mellan de sociala organen och dem som behöver bistånd. Socialvårdens insatser är å andra sidan nödvändiga för att mera varaktigt lösa många av de problem som i olika situationer kan ha föranlett polisens akuta ingripande.

Vad som har sagts här om polisens förhållande till socialvården gäller till en del också beträffande förhållandena mellan polisen och kriminalvårdsmyndigheterna. Svårigheterna kan även här ge sig särskilt lätt till känna, eftersom åtgärder inom den ena sektorn ofta får omedelbar återverkan på den andra. Det är angeläget att denna problematik fortlöpande studeras och att åtgärder vidtas för att samarbetet skall utbyggas och därmed förståelsen mellan organisationerna fördjupas.

Det är emellertid inte bara i förhållande till social- och kriminalvården som sådana svårigheter kan uppkomma. Motsvarande problem kan föreligga även när det gäller samverkan med andra organ, inte minst inom det kommunala verksamhetsfältet. Trots stora ansträngningar att lösa dessa problem saknas det på många håll tillräckligt väl fungerande administrativa rutiner för samordning av verksamhetsformerna.

Ett av sätten att angripa detta problem är att försöka precisera och avgränsa polisens roll i samhället liksom polisens ansvarsområde. Ett sådant klargörande skulle också underlätta arbetet för den enskilda polismannen i hans ofta svåra dubbelroll.

Polisverksamhetens speciella karaktär medför emellertid särskilda svårigheter när den gäller en sådan precisering som har sagts nyss. Det är sålunda knappast möjligt att ange det konkreta innehållet i fråga om polisens huvuduppgifter annat än i allmänna ordalag. Det synes också tveksamt om det skulle vara lämpligt att skapa en detaljreglering. I detta hänseende kan erinras om de synpunkter som anfördes redan under förarbetena till 1925 års polislag (1925:170), nämligen att en noggrann avgränsning av uppgifterna kan försvåra en fortlöpande anpassning av verksamheten till förändringar i samhällsbilden.

Med denna utgångspunkt framstår det som särskilt väsentligt att po-

lisverksamheten från tid till annan underkastas en allmän översyn samt att resultatet härav blir föremål för offentlig debatt. Under 1900-talet har också funnits många polisutredningar. De har inte alltid lett till omedelbara eller konkreta resultat. Men de har stimulerat debatten om polisverksamheten, underlättat en inblick i de problem som möter när dess arbete organiseras och gett underlag för fortsatta överväganden i syfte att nå fram till sådana förbättringar som motsvarar de många skiftande anspråk som fortlöpande ställs på polisen från samhällets och allmänhetens sida. Med den grundsyn på polisverksamheten som har beskrivits nyss blir det också väsentligt att polisen har en sådan förankring inom det område där den bedriver sin verksamhet att förutsättningar skapas för en anpassning av polisverksamheten till annan verksamhet som samhället bedriver.

Det är nämligen uppenbart att det är en grundläggande förutsättning för ett framgångsrikt polisarbete att polisen omfattas med förtroende från medborgarnas sida. Detta är så mycket mer betydelsefullt som polisen ofta i den allmänna debatten utsätts för kritik även när den endast lojalt utför de uppgifter som pålagts den. Det är bl.a. av dessa skäl angeläget att den övergripande styrningen av polisens verksamhet sker genom de politiskt ansvariga organen.

Ett av de viktigaste målen för en utredning på området måste sålunda vara att bidra till att allmänhetens förtroende för och tilltro till polisen bevaras och om möjligt stärks. Ett av medlen härför är att söka klargöra vilka anspråk i vid mening som samhället bör ställa på polisen och som denna alltså har att uppfylla. Ett sådant klargörande förutsätter i sin tur att en analys sker av vilka uppgifter som bör åligga polisen liksom av hur denna i olika hänseenden skall fogas in i den samlade samhällsbilden. Utredningen behandlar dessa frågor i det följande. Svaren på de olika delfrågor som därvid tas upp bör sammantagna bidra till en belysning av vilken samlad roll polisen bör ha i det moderna samhället.

7.3 Närmare om de olika polisfunktionerna

7.3.1 *Inledning*

Innebörden av polisens uppgift att upprätthålla ordning och säkerhet har i viss mån preciserats genom att det i polisinstruktionen översiktligt har angetts vad polisverksamheten särskilt skall syfta till inom ramen för huvuduppgiften. Enligt sin instruktion skall polisen sålunda särskilt förebygga brott samt hindra att den allmänna ordningen och säkerheten störs genom brott eller på annat sätt. Polisen skall vidare uppdaga brott som hör under allmänt åtal samt vidta de åtgärder som behövs när den allmänna ordningen och säkerheten har störts på annat sätt än genom brott liksom i övrigt lämna allmänheten skydd, upplysningar och annan hjälp.

De nu berörda föreskrifterna motsvarar i allt väsentligt vad som gällde vid tiden före polisväsendets förstatligande. Innebörden har emellertid i vissa avseenden kommit att förskjutas.

Den brottsförebyggande verksamhet som polisen numera bedriver kan anföras som ett exempel på en fortlöpande anpassning av polis-

verksamheten till utvecklingen inom samhället i stort. Att förebygga brott har visserligen i alla tider varit en väsentlig del av polisens verksamhet för den allmänna ordningens och säkerhetens upprätthållande. Ett brottsförebyggande moment ingår också i princip i varje polisiär arbetsuppgift, vare sig den avser spaning, allmän övervakning, trafikövervakning eller utredningstjänst.

Numera har emellertid utvecklats särskilda verksamhetsformer som mera direkt tar sikte på att nå brottsförebyggande effekter och som riktar sig till personer som inte är eller avses bli föremål för några individuella åtgärder från rättsväsendets sida. Det är denna verksamhet som i dag brukar betecknas som brottsförebyggande.

Den traditionella polisverksamheten i vårt land består sedan gammalt av övervakning och brottsutredning. Sådan verksamhet har också - om än i skilda former - i alla tider förekommit överallt där statsmakt har utövats. I och med att särskilda regler för samlevnaden mellan människorna har befunnits nödvändiga, har också betrodda medborgare fått i uppdrag att se till att reglerna följs och vidta de omedelbara åtgärderna när de överträds. Under skilda perioder har de moment av dessa verksamhetsformer som ansetts särskilt angelägna skiftat. Klart är emellertid att övervakning och utredning både förr och nu utgör kärnan i samhällets polisverksamhet.

Vid sidan av huvuduppgifterna är polisen skyldig att fullgöra den verksamhet som ankommer på den enligt särskilda bestämmelser. Sådan verksamhet består ofta i service av olika slag - till myndigheter eller enskilda - och brukar därför benämnas serviceverksamhet.

I polisens verksamhetsplanering delas också aktiviterna in i dessa huvudgrupper, nämligen brottsförebyggande verksamhet, övervakningsverksamhet (allmän övervakning och trafikövervakning), utredningsverksamhet och serviceverksamhet.

Från vissa synpunkter kan man sätta i fråga lämpligheten av att utgå från en åtgärdsgruppering av detta slag vid en diskussion av polisens uppgifter. Gränsen mellan de olika aktiviteterna är nämligen ingalunda skarp. Man måste därför vara uppmärksam på risken att låta sig bindas av själva indelningen. När utredningen i det följande för åskådlighetens skull ändå väljer att diskutera polisens uppgifter i anslutning till den nuvarande verksamhetsplaneringens systematik, sker det i medvetande om denna risk. Till de olägenheter i de praktiska arbetsformerna som kan vållas av en alltför snäv bundenhet till verksamhetsindelningen återkommer utredningen i de avsnitt som berör polisens organisation.

7.3.2 *Den brottsförebyggande verksamheten*

Den brottsförebyggande verksamhet som polisen bedriver omfattar skolundervisning i trafikkunskap samt i lag och rätt. Vidare ingår s.k. extern information och kontaktverksamhet. Utredningen har i avsnitt 4.3 närmare redogjort för den nuvarande omfattningen av denna verksamhet.

Förebyggande verksamhet, riktad till personer och grupper som inte är föremål för åtgärder på grund av brott eller ordningsstörningar, är i sin nuvarande form en förhållandevis ny polisaktivitet. Den har fort-

farande i väsentliga delar prägel av försöksverksamhet. Under de senaste åren har emellertid verksamheten väsentligt utvidgats. Detta är bl.a. resultatet av förslag som har lagts fram av utredningen Polisen i Stockholm (Ds Ju 1972:33) och av 1973 år brottskommission (Ds Ju 1973:5).

De grundläggande brottsförebyggande insatserna i samhället ankommer emellertid på andra organ än polisen. Det är här framför allt fråga om åtgärder som är avsedda att förbättra miljön i samhället i förebyggande syfte. Åtgärder av detta slag faller på bl.a. skolväsendet samt socialvårds- och arbetsmarknadsmyndigheterna.

Den första fråga som uppställer sig på detta område vid en principdiskussion av polisens uppgifter är om det över huvud taget är önskvärt att polisen engagerar sig i förebyggande verksamhet av det slag som avses här. Med andra ord: skall det brottsförebyggande arbetet ses som en polisuppgift? Eller skall man, mot bakgrund av brottsutvecklingen och polisens trängda resurser, se denna verksamhet som en felaktig styrning av insatserna?

När dessa frågor skall besvaras finns det till en början anledning att på nytt erinra om angelägenheten av att polisarbetet är integrerat med övrig samhällsverksamhet. Samhällsutvecklingen har medfört allt större anspråk på förebyggande insatser liksom på en samordning av de förebyggande åtgärderna mellan olika sektorer i samhället. Man rör sig här på ett område som fordrar stora insatser från alla samhällsfunktioner om det skall bli möjligt att nå ett tillfredsställande resultat. Det skulle vara en misshushållning med resurser, om inte just polisen, som genom sitt arbete dagligen på nära håll konfronteras med brottsproblemen och därför har särskilda förutsättningar att följa utvecklingen på detta område, anförtros en betydande del av de mera omedelbara förebyggande åtgärderna. Detta är så mycket mera angeläget som polisen för att kunna nå ett gott resultat i sitt arbete är beroende av att upprätthålla ett gott förhållande till allmänheten och av att nå en naturlig anpassning av sin verksamhet till strävandena inom samhället i stort.

Utredningens enkätundersökning återspeglar också tydligt uttalade önskemål om att den brottsförebyggande verksamheten skall fortsätta och om möjligt också intensifieras. Detta är en inställning som är gemensam för kommunstyrelserna, länsstyrelserna och polisstyrelserna. Det finns inte någon instans som har ansett att det vid en ändrad avvägning av polisverksamheten inom ramen för de samlade resurserna bör ske någon begränsning av de insatser det här gäller.

För egen del ansluter sig utredningen till denna uppfattning. Det är uppenbart att den markerade satsningen på brottsförebyggande verksamhet har fått ett mycket positivt mottagande och vunnit genklang hos allmänheten. Detta har bidragit till att skapa en bättre balans än tidigare mellan polisens preventiva och dess repressiva insatser. De investeringar som man kan göra för att på sikt minska brottslighetens omfattning har över huvud taget så stor betydelse från allmänt samhällsekonomisk synpunkt att satsningen på den brottsförbyggande verksamheten bör säkerställas för framtiden även om det skulle få till följd att vissa inskränkningar måste göras beträffande annan polisverksamhet.

För styrningen av insatserna på detta område skulle det självfallet vara av värde att kunna mäta de faktiska effekterna på brottsutvecklingen av olika förebyggande aktiviteter. Här rör man sig emellertid på ett mycket vanskligt fält som i alla tider har erbjudit svårigheter för forskningen. Problemen är i stort sett av samma slag som när det gäller att bedöma t.ex. effekterna av ändringar i påföljdssystemet. De svårigheter som man ställs inför på detta område har belysts i både utländska och svenska undersökningar. För svensk del finns det anledning att peka på två utvärderingar av polisens förebyggande verksamhet som har gjorts genom BRÅ:s försorg. Den försöksverksamhet med intensifierad ungdomsverksamhet i två Stockholmsförorter - Skärholmen och Farsta - som polisen satte igång under år 1974 har utvärderats av kriminologerna Ulla-Britt Eriksson och Eckart Kühlhorn i rapporten (BRÅ rapport 1977:3) Polisen som fritidsledare. Den del av verksamheten som omfattar extern information genom teknisk rådgivning har behandlats av forskaren Johannes Knutsson i arbetet Den brottsförebyggande verksamheten 1975 - en utvärdering (stencil, Stockholm 1976).

Av de insatser för intensifierad ungdomsverksamhet som behandlades i BRÅ:s rapport 1977:3 riktades verksamheten i Skärholmen till en del speciellt till ungdomar i riskzonen för kriminalitet. Nio olika grupper för fritidsverksamhet bildades, varav två kom till genom polisens uppsökande arbete. I de grupperna försökte man framför allt fånga in ungdomar för vilka brottsriskerna bedömdes vara särskilt påtagliga med hänsyn till vad man kunde utläsa av olika registreringar och andra anmärkningar.

Verksamheten i Farsta riktade sig till skolungdom i allmänhet och omfattade två olika polisledda insatser. Den ena låg inom ramen för skolans obligatoriska ämnesområde och avsåg fritt valt arbete (FVA). Här övertog polisen ett antal ämnen såsom styrketräning, mopedlära och akvariekännedom. Den andra polisledda insatsen avsåg fritidsverksamhet som var öppen för alla på mellan- och högstadiet.

Den vetenskapliga uppföljningen har avsett tiden fr.o.m. hösten 1974 t.o.m. den 30 juni 1975. I rapporten rekommenderas polisen att i första hand fortsätta med försök av typ Skärholmen. Visserligen ansågs försöket där inte ha gett några större påvisbara brottsförebyggande effekter, men resultaten har ansetts tyda på att verksamheter av denna typ är utvecklingsbara. När det gäller försöket i Farsta är rapporten mera återhållsam. Polisens insatser där anses visserligen ha väckt genklang hos elever och lärare och bidragit till att skapa ett positivt förhållande mellan ungdomar och polis. Men det är enligt rapporten osannolikt att sådan verksamhet kan ge direkta brottsförebyggande effekter. Utvärderingen av Farstaförsöket ansågs inte ge vid handen att elevernas normer till brott påverkas.

Knutssons undersökning avser en annan del av den brottsförebyggande verksamhet som bedrevs under år 1975, nämligen det arbete som har gått ut på att upplysa allmänheten och olika särskilda målgrupper i samhället om vilka åtgärder man kan vidta för att skydda sig mot brott. För år 1975 hade vid planeringen bestämts att arbetet skulle inriktas främst på häleri, bostadsinbrott, tillgrepp av och ur fordon, fick- och väskstöld samt olika former av s.k. "åldringsbrott", dvs. stöld i bostad, rån och bedrägeri mot personer som till följd av hög ålder eller handi-

kapp har nedsatt motståndskraft. Informationen rörande dessa brott förmedlades under år 1975 genom föredrag, utställningar och olika former av personliga kontakter samt trycksaker och affischer.

Enligt Knutssons undersökning är det förenat med vissa svårigheter att bedöma i vad mån den aktuella verksamheten har fått effekter på längre sikt. Det hänger bl.a. samman med att olika forskningsresultat tyder på att det är svårt att åstadkomma attitydförändringar. I den mån polisens aktiviteter genom föredrag och besök på arbetsplatser, sjukhus, skolor och liknande inrättningar har medfört att man på sådana platser har exempelvis skapat ett förbättrat låsskydd kan man dock enligt undersökningen utgå från att en mera långtidsverkande effekt har erhållits.

Sammanfattningsvis kan alltså konstateras att dessa båda undersökningar redovisar viss tveksamhet vad gäller de faktiska effekterna av den brottsförebyggande verksamheten. Undersökningarna har haft mycket begränsat syfte och kan därför självfallet inte utgöra underlag för några mera långtgående slutsatser. Utredningen vill emellertid även för egen del betona att möjligheten att genom den förebyggande verksamheten nå omedelbara och konkreta resultat i form av ett minskat antal registrerade brott får bedömas med försiktighet. Självfallet är det ändå angeläget att insatserna utvärderas också från denna synpunkt, så att de såvitt möjligt kan styras till de områden där effekterna kan väntas bli mest positiva.

Det bör å andra sidan framhållas att det här i främsta rummet måste vara fråga om effekter som gör sig gällande på längre sikt. Detta gäller generellt för all förebyggande verksamhet som samhället bedriver, och polisens verksamhet kan härvidlag inte utgöra något undantag. Det är bl.a. därför som det är så svårt att göra utvärderingar på detta område. Mot denna bakgrund är det väsentligt att inte den slutsatsen utan vidare dras att, i den mån ett minskat antal brott inte omedelbart kan konstateras, verksamheten inte skulle fylla någon funktion. Här liksom på det kriminalpolitiska fältet i övrigt måste man vara inställd på ett tålmodigt arbete vars resultat inte alltid framträder genast utan först i ett långsiktigt perspektiv.

När det gäller den samlade effekten av den brottsförebyggande verksamheten vill utredningen dessutom särskilt stryka under de stora fördelar som ligger i ett förbättrat förhållande mellan polisen och allmänheten, bl.a. genom att allmänheten vinner större kännedom om polisväsendet. Härigenom skapas nämligen förståelse för polisens verksamhet, något som i sin tur underlättar det praktiska polisarbetet.

Ser man till de önskemål som har kommit fram vid enkätundersökningen står det också klart att vikt framför allt bör läggas vid sådan brottsförebyggande verksamhet som medför ökad kontakt mellan polisen och allmänheten och då i första hand ungdomen. Enkäten pekar sålunda på att man fäster stort avseende vid att polismän, som har kontakt med och kännedom om ortsbefolkningen, kan ägna uppmärksamhet åt de särskilda förhållanden som föreligger på det lokala planet, delta i de former av samarbete som förekommer mellan exempelvis barnavård, skola och polis och engagera sig i ungdomsarbete av olika slag. Det är en genomgående uppfattning bland de instanser som har besvarat enkäten att denna del av verksamheten tillhör de former som bör få hög prioritet.

Utredningen ansluter sig till denna uppfattning. Detta behöver inte nödvändigtvis förutsätta ett vidgat engagemang från polisens sida i själva skolundervisningen. Polisens medverkan i undervisningen är emellertid mycket väsentlig från de nyss angivna synpunkterna. Den bör därför uppmuntras och stödjas. I motsats till en uppfattning som har framförts från några håll vid enkätundersökningen anser utredningen att denna verksamhet också i fortsättningen bör bedrivas med skolan som huvudman. Inom ramen för lokala överenskommelser bör det finnas möjlighet att utveckla samarbetet mellan skola och polis i samband med att den beslutade reformen om skolans inre arbete genomförs inom kommunerna.

Utredningen vill i detta sammanhang också hänvisa till BRÅ:s rapport (1977:5) Lag och rätt i skolan. Där lämnas synpunkter på innehållet i lag- och rättsundervisningen som enligt utredningens mening är värdefulla och bör tas tillvara. Vikten av en ökad samverkan mellan den lokala skol- och polisledningen betonas liksom angelägenheten av att man på det lokala planet tar initiativ till och söker finna former för polismedverkan som svarar mot aktuella behov.

Man måste dock hålla i minnet att en medverkan från polisens sida i undervisningen, hur den än organiseras, knappast kan leda till annat än förhållandevis sporadiska kontakter med ungdomarna. Verksamheten bör därför kompletteras. Detta kan ske i främsta rummet genom att polismän bereds tillfälle att i tjänsten medverka i ungdomsverksamhet inom olika föreningar och andra sammanslutningar, på ungdomsgårdar och i liknande sammanhang. Enkätsvaren visar att det i flera polisdistrikt redan nu bedrivs ganska omfattande ungdomsverksamhet av detta slag i huvudsak med hjälp av frivilliga krafter ur polisorganisationen.

Utredningen finner det angeläget att denna form av brottsförebyggande verksamhet utvecklas ytterligare. Det allmänna behovet av åtgärder på detta område är stort. Polisen har genom sina erfarenheter från det dagliga arbetet goda förutsättningar att komma i kontakt med sådana målgrupper bland ungdomen som det är speciellt angeläget att nå med förebyggande insatser från samhällets sida.

Det är väsentligt att arbete av detta slag - liksom den brottsförebyggande verksamheten i övrigt - bedrivs inom ramen för ett utvidgat samarbete mellan kommun och polis samt även i övrigt anpassas till den kommunala socialpolitiska verksamheten. Huvudmannaskapet för fritidsverksamheten skall givetvis liksom hittills vara en kommunal fråga. Polisens roll bör begränsas till olika former av medverkan där brottsförebyggande insatser från polisens sida anses särskilt angelägna. Utredningen vill i detta hänseende understryka att förutsättningarna för att polisen aktivt tar del i fritidsverksamhet för ungdomen kan variera mellan olika kommuner. Det är sålunda väsentligt att polisens insatser står i samklang med de önskemål som man har på kommunalt håll.

En förutsättning för en fortsatt utveckling av polisens engagemang i ungdomsarbetet är enligt utredningens mening att den tvekan undanröjs som i dag kan råda huruvida polisens medverkan skall anses ingå i själva polistjänsten. För egen del har utredningen i detta hänseende den uppfattningen att detta arbete 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 hans identitet som polisman inte går förlorad är sålunda väsentligt för att arbetet skall fylla den avsedda funktionen som ett led i polisens brottsförebyggande verksamhet. En annan sak är att det framstår som angeläget och värdefullt om polismännen med sina särskilda förutsättningar även på fritid engagerar sig i ungdomsarbetet på samma sätt som medborgare i allmänhet. En sådan medverkan är också ägnad att bredda den enskilda polismannens erfarenhetsunderlag och därmed göra honom mera skickad för hans yrkesarbete.

I anslutning till vad som har sagts nyss om samarbetet mellan kommun och polis vill utredningen också beröra en annan fråga. Det har från några kommuners sida ansetts önskvärt att polisens informationsarbete vidgas till att avse inte bara frågor som har anknytning till dess egen verksamhet utan också den samhällsservice som erbjuds av kommun och landsting. Att polisen liksom f.n. bör ha en långtgående upplysningsskyldighet i sociala frågor inom ramen för sin hjälpande verksamhet finner utredningen självklart. I den mån önskemålen avser att en utvidgning av informationsverksamheten skall ske som ett led i sådan planmässigt bedriven brottsförebyggande verksamhet som sker t.ex. genom skolundervisning och offentliga arrangemang är försiktighet påkallad. Det kan exempelvis knappast komma i fråga att polisen åläggs en allmän skyldighet att vara huvudman för information om primärkommunal och landstingskommunal service. Kompetenskonflikter och andra oklarheter i fråga om ansvarsfördelningen skulle lätt kunna uppstå.

Polisens kontaktverksamhet bedrivs f.n. också i stor omfattning i form av utställningar och arrangemang som Polisens dag, fordonsdemonstrationer och uppvisningar av olika slag. Det stora intresse från allmänhetens sida som därvid kommer till uttryck visar att denna verksamhet fyller en viktig funktion. Även om sådana brottsförebyggande aktiviteter som innebär att den enskilda polismannen kommer i fördjupad kontakt med allmänheten kan antas ha ännu större positiva effekter än de verksamhetsformer som har sagts nyss och därför bör prioriteras, får detta inte hindra att man även fortsätter verksamheten med de offentliga arrangemangen. Som redan har framhållits fyller även sådan verksamhet bland personalen som bygger på frivillig grund, t.ex. medverkan i idrottsföreningar och motorklubbar, en positiv uppgift.

7.3.3 *Övervakningsverksamheten*

Polisens allmänna övervakning syftar till att brott och andra störningar av samhällsordningen så långt som möjligt skall förebyggas och hindras. Den hjälpande och skyddande verksamheten ingår som väsentliga moment och har sin särskilda betydelse i förhållandet mellan polisen och allmänheten. Verksamheten karaktäriseras av att den pågår utan att viss händelse eller företeelse har påkallat någon åtgärd från polisens sida.

I verksamhetsplaneringen delar man in den allmänna övervakningen i olika verksamhetsformer, nämligen stationstjänst, områdesövervakning, utryckningsverksamhet, speciell övervakning och objektbevakning. Dessa delar av övervakningsverksamheten är var för sig viktiga. De

har samtidigt ett nära samband. Var och en av dem kan sägas vara beroende av de övriga för att den skall kunna fullgöras på ett effektivt sätt.

Till övervakningsverksamheten i vid mening hör också den arbetsform som brukar benämnas allmän och socialpolisiär spaning samt trafikövervakningen.

I dag anslås större delen av polisens samlade resurser åt övervakningsverksamhet. Enkätundersökningen pekar inte på några önskemål om en omprioritering härvidlag. Det är tvärtom påtagligt att det fortfarande är denna del av polisverksamheten som genomgående upplevs som den primära.

Om det sålunda finns anledning utgå från att övervakningsverksamheten också i fortsättningen bör vara den centrala delen av polisverksamheten, kan det finnas desto större anledning att diskutera dess inriktning och metoderna för densamma.

De i det föregående berörda önskemålen om en vidgad kontaktyta från polisens sida gentemot allmänheten återkommer i enkätsvaren när det gäller den allmänna övervakningen. Svaren pekar också på betydande lokala variationer vad gäller kraven på polisverksamheten i denna del. Det förefaller emellertid vara ett genomgående önskemål att särskilt områdesövervakningen skall intensifieras. Vidare synes det vara en samstämmig uppfattning att den förebyggande övervakningsuppgiften bäst fullgörs genom fotpatrullering. Allmänheten känner också större trygghet när man mera regelbundet ser en polisman som patrullerar till fots och vet att man har möjlighet att få kontakt med denne. På många håll anses det att polisens närkontakt med allmänheten har till stor del gått förlorad genom att polisen av olika skäl - bl.a. intresset att leva upp till allmänhetens krav på en hög utryckningsberedskap - har nödgats eftersätta fotpatrulleringen.

Dessa synpunkter är inte nya. De har sedan flera år tillbaka återgetts i olika sammanhang, bl.a. av 1973 års brottskommission. I likhet med kommissionen ställer sig utredningen bakom de önskemål som nu har återgetts. För utredningen gäller det närmast att inom ramen för polisens nuvarande resurser söka nå fram till organisatioriska lösningar som underlättar en vigdad satsning på övervakning i den form som sålunda allmänt anses ge bäst resultat och som samtidigt ökar möjligheten att anpassa verksamheten till de lokala förhållandena. Det är att märka att de insatser som görs inom övervakningstjänsten återverkar på arten och omfattningen av de uppgifter som i övrigt ankommer på polisen. Men betydelsen av en effektiv övervakning sträcker sig längre än så. Det räcker med att peka på att ju flera brott som kan förebyggas, desto lägre blir kostnaderna för kriminal-, social- och sjukvården, domstols- och åklagarväsendet samt andra funktioner inom rättsvården.

Stor vikt måste också fästas vid önskemålet att polisen disponerar sina resurser så att kontakterna med allmänheten underlättas. Man måste naturligtvis samtidigt hålla i minnet att det är en rad andra faktorer än formerna för övervakningen som återverkar på polisens möjlighet att arbeta i nära förbindelse med allmänheten. Den ändrade bebyggelsestrukturen, brottslighetens alltmer mobila karaktär och den ökade trafikintensiteten är exempel på sådana faktorer.

Utomlands har stora ansträngningar lagts ned på att försöka mäta effekterna av polisens övervakning. Framför allt i USA men också i bl.a. Storbritannien, Kanada och Förbundsrepubliken Tyskland har åtskilliga undersökningar utförts på området.

Med tanke på det stora värde som allmänt brukar tillerkännas denna del av polisverksamheten ger de utländska undersökningarna inte en så entydig bild av effekterna som man kanske skulle ha varit benägen att tro. I ett omtalat experiment från början av 1970-talet[8] delades Kansas City under ett år in i tre områden. I ett av dessa upphörde all övervakning. I ett annat område ökades övervakningsinsatserna till det dubbla eller tredubbla, medan övervakningens omfattning i det tredje området behölls oförändrad i kontrollsyfte. Vid utvärderingen av undersökningen kunde man inte registrera några mätbara skillnader i fråga om brottsnivån eller polisens utryckningstider. Enligt de intervjuer och övriga undersökningar som utfördes skulle inte heller allmänhetens känsla av trygghet eller dess attityder till polisens verksamhet ha påverkats. Andra utländska undersökningar har gett liknande resultat.[9]

Det är självfallet inte möjligt att utan vidare överföra dessa utländska erfarenheter på svenska förhållanden. Undersökningarna belyser emellertid hur begränsade våra kunskaper är om effektiviteten hos alternativa övervakningsmetoder. Det är därför angeläget att kriterierna för bedömning av polisverksamhetens effekter fortlöpande utvecklas. Det bör vara möjligt att i större utsträckning än hittills genomföra systematiska experiment lokalt, varvid det finns särskild anledning att beakta de önskemål som framkommer från medborgarna på orten.

Det förekommer i viss utsträckning att övervakningsfunktioner som normalt faller på polisen utförs av andra. Enligt gällande bestämmelser kan sålunda enskild person förordnas att som ordningsvakt fullgöra begränsad polisbevakning utan att vara anställd inom polisväsendet. I praktiken får inte sällan väktare - dvs. personal anställd i auktoriserat bevakningsföretag - sådant förordnande. Detta medför den fördelen att polisen kan avlastas uppgifter som inte behöver utföras av polisutbildad personal. Principen måste emellertid även i framtiden vara att det är polisen och inte enskilda personer eller företag som skall svara för att allmän ordning och säkerhet upprätthålls. Den ofta svåra och känsliga frågan om gränsdragningen mellan polisens och ordningsvakternas uppgifter i olika sammanhang har nyligen behandlats av ordningsvaktsutredningen i betänkandet (SOU 1978:33) Ordningsvakter och av väktarutbildningsutredningen i betänkandet (Ds Ju 1978:4) Bevakningspersonal. Polisutredningen har i remissyttrande över dessa betänkanden närmare redogjort för sin syn på hithörande frågor.

En mera speciell gränsdragningsfråga på området som också utreds särskilt gäller den civila övervakningen längs kusterna. Arbetsuppgifter som rör denna övervakning faller f.n. både på tullverkets kustbevakning

[8] Se The Kansas City preventive patrol experiment, Police Foundation, Washington 1974.

[9] Jfr t.ex. Schnell, Traditional Preventive Patrol, LEAA, 1976, Project crime - An impact area law enforcement project, 1976, och det s.k. Saint Louis High impact program (LEAA).

och på polisen. De avgränsnings- och samordningsfrågor som kommer upp i detta sammanhang behandlas av sjöövervakningskommittén (H 1977:05), som har till uppdrag att utreda frågor rörande ledning i fred av övervakningen och räddningstjänsten till sjöss. Det är emellertid inte bara inom ramen för övervakningsverksamheten utan också på utredningssidan som det kan uppkomma problem vid avgränsningen mellan polisens och tullpersonalens uppgifter. Polisutredningen återkommer till frågan.

Inom ramen för övervakningstjänsten aktualiseras sålunda ofta samarbetsfrågor av olika slag. I synnerhet gäller detta den del av övervakningsverksamheten som benämns allmän och socialpolisiär spaning. Från många håll inom polisen har uttalats önskemål om en vidgad samtjänstgöring med personal från de socialvårdande myndigheterna. Att döma av de uppgifter som vid enkätundersökningen har lämnats från kommunalt håll föreligger skiftande erfarenheter av de former för sådan samtjänstgöring som faktiskt förekommer. Detta kan antas ha samband bl.a. med lokala variationer i fråga om den kommunala socialvårdens resurser. Det är därför svårt att anvisa generella lösningar. Samtidigt åskådliggör detta förhållande vikten av att polisverksamheten anpassas till de lokala förhållandena.

När det gäller frågor om samverkan mellan personal inom polis och socialvård är det angeläget att personalens kunskaper ökas om de verksamhetsområden med vilka samverkan behöver äga rum. Detta är till stor del en utbildningsfråga. Såvitt gäller polisen återkommer utredningen till denna fråga i avsnitt 7.12.

En väsentlig del av övervakningstjänsten är utryckningsverksamheten. Denna verksamhet ges f.n. hög prioritet med hänsyn till det grundläggande intresset för allmänheten av att polisen kan ingripa snabbt när det behövs. Enighet torde råda om att detta är en befogad och nödvändig prioritering. I utredningens direktiv understryks också att en eventuell omfördelning av resurserna inte får gå ut över utryckningsverksamheten.

Också på detta område är de resultat som föreligger från den utländska polisforskningen ägnade att överraska. Bl.a. redovisar flera amerikanska undersökningar att en kortare utryckningstid inte skulle vara generellt ägnad att öka brottsuppklaringen i den utsträckning som man allmänt har antagit. Detta skulle bero på att det erfarenhetsmässigt ofta tar förhållandevis lång tid efter en akut händelse som påkallar polisingripande innan polisen anropas och att det därför inte får avgörande betydelse hur många minuter som ytterligare förflyter innan polisen hinner till platsen[10] Att härav dra någon slutsats med giltighet för svenska förhållanden är inte möjligt. Även på detta område är det emellertid angeläget att fortlöpande söka vägar att mäta effektiviteten i polisverksamheten. Det är därvid givet att till effektiviteten även måste hänföras den återverkan som korta utryckningstider kan få på allmänhetens känsla av trygghet. Undersökningar i detta syfte har påbörjats[11]

[10] Se bl.a. Response time analysis study (samarbete LEAA och Kansas City police department) och Kelling, Police Response time - Its determinants and effects (Police Foundation).

[11] Se TOS rapport (1975:23) Utryckningsverksamheten i storstadsdistrikten m.fl. rapporter i samma ämne.

Det har från olika håll pekats på vissa möjligheter att avlasta polisen uppgifter inom ramen för utryckningsverksamheten. Bl.a. har framhållits att sådana polisutryckningar som föranleds av sociala problem - t.ex. familjebråk - skulle kunna ersättas med ingripande av fältassistenter inom socialvården.

Utredningen anser att det skulle vara en avsevärd fördel om systemet med socialjour kan byggas ut. En sådan utbyggnad är angelägen från flera synpunkter. För polisens del skulle den medföra lättnader i arbetet i flera hänseenden. Samtidigt måste hållas i minnet att det i samband med familjebråk o.d. inte sällan gäller att ingripa mot straffbelagda handlingar. Detta måste även i fortsättningen i första hand vara en uppgift för polisen. Det är därför inte möjligt att mera generellt på socialvården föra över ansvaret för de utryckningar som här är aktuella. En annan sak är att en omedelbar insats från socialvårdens sida ofta framstår som väsentlig, särskilt när fråga är om familjer och enskilda som man från socialvårdens sida tidigare har haft kontakt med och vilkas förhållanden är kända för tjänstemännen inom denna. Vad som har sagts nu illustrerar ytterligare betydelsen av samverkan mellan polis och socialvård liksom det förhållandet att de omedelbara uppgifterna för samhällsorganen kan skilja sig åt trots att syftet med insatserna ytterst är detsamma.

I enkätsvaren har också pekats på att en rad uppgifter som består i att lämna hjälp i olika former till allmänna och enskilda företag och organisationer ofta utgör en stark belastning på polisväsendet. Till vissa synpunkter på denna fråga återkommer utredningen.

Trafikövervakningen är i vårt land en av polisens viktigaste uppgifter. Det är dock inte givet att denna verksamhet skall falla på polisen. I en del länder har uppgiften lagts på en särskild kår av trafikövervakare. I vårt land har emellertid ansetts att det är förenat med så påtagliga principiella och praktiska fördelar att denna uppgift ankommer på polisen att det knappast är tänkbart att genomföra en annan lösning hos oss. Utredningen vill i denna del särskilt framhålla det nära samband som alltid måste föreligga 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.

Vid enkätundersökningen har från något håll föreslagits att ansvaret för den direkta ledningen av trafikövervakningen i dess helhet skall föras över till statens trafiksäkerhetsverk. Av skäl som framgått nyss kan utredningen inte ansluta sig till detta förslag. Vad som har anförts nu utesluter inte att det inom den nuvarande ordningens ram kan vara möjligt att avlasta polisen vissa uppgifter på området, t.ex. genom att vidga de kommunala trafikövervakarnas befogenheter. Man kan också diskutera möjligheten av att begränsa polisens uppgifter i vissa hänseenden, en fråga som utredningen återkommer till.

Flera kommuner har kraftigt betonat att kontrollen av tätortstrafiken bör intensifieras - också i mindre tätorter - även om det skulle gå ut över landsbygdskontrollen. Dessa önskemål berör väsentligen organisatoriska frågor och kommer att behandlas i det följande.

Utredningen vill framhålla att det är angeläget att man även på detta

område söker mäta polisverksamhetens effekter liksom den relativa effektiviteten av alternativa övervakningsmetoder. Vi vet mycket litet om dessa förhållanden. De resultat som föreligger från svenska undersökningar pekar bl.a. på att den största allmänpreventiva effekten erhålls av patrulleringsformer som uppmärksammas av trafikanterna men att den s.k. minneseffekten hos dessa är mera begränsad än vad man kanske hade hoppats. Försök pågår f.n. att finna former för mätningar på detta område.[12] Det är uppenbart att mera systematiskt bedrivna experiment även här skulle vara av värde.

7.3.4 Utredningsverksamheten

I den allmänna debatten ägnas ofta polisens utredningsverksamhet mindre uppmärksamhet än andra polisiära verksamhetsformer. Samma iakttagelse kan göras när det gäller de krav på polisverksamheten som från kommunal synpunkt har förts fram i enkätundersökningen. Från något håll har t.o.m. föreslagits en centralisering av brottsutredningsverksamheten, så att polisen i övrigt får möjlighet att helt ägna sig åt "normalt" polisarbete.

Utredningen vill understryka att utredningsarbetet är en primär polisuppgift. Att ett så stort antal som möjligt av de brott som har begåtts klaras upp är ett grundläggande rättssäkerhetskrav. Till detta kommer de effekter som följer om upptäcktsrisken hålls på en hög nivå.

Det ter sig i och för sig som önskvärt att alla brott som kommer till polisens kännedom klaras upp snabbt. Den höga frekvensen av ärenden liksom de begränsande resurser som står till polisens förfogande medför emellertid att det i praktiken är omöjligt för polisen att upprätthålla en sådan målsättning. En prioritering måste företas.

Härvid kommer viktiga rättsäkerhetsaspekter in i bilden. Samtidigt måste beaktas att det för polisen framstår som väsentligt att allmänhetens förtroende bibehålls. En hög ambitionsnivå i förening med tvånget att prioritera kan leda till besvärande situationer för personalen och ytterst upplevas som en stressfaktor i arbetet. Konflikter kan uppstå, inte bara mellan polisen och den anmälande allmänheten utan också mellan polisens utredningspersonal och rapporterande polismän.

Allmänt måste dock framhållas att ett betydande antal brott kommer att förbli ouppklarade oavsett hur stora resurser som ställs till polisens förfogande för utredningsverksamheten. Undersökningar på området har sålunda visat att det inte alltid är ägnat att höja uppklaringen om förstärkta resurser avdelas för verksamheten. Bland annat gäller nämligen att i de många fall där gärningsmannen är okänd det primärmaterial som polisen har att utgå från inte sällan är för bristfälligt för att en utredning skall leda till resultat. Brottet är - med den terminologi som brukar användas - inte "spaningsbart". Att öka förståelsen för polisens svårigheter i detta hänseende är en angelägen uppgift. Detta gäller inte minst på grund av att allmänheten i mycket stor utsträckning skulle kunna underlätta polisens utredningsarbete. Det skulle sålunda innebära stora fördelar för polisen om den som anmäler ett brott sörjer för

[12] Jfr Nilsson, E. Transportforskningsdelegationsprojektet: Trafikövervakningens effekt på regelefterlevnad, stencil, TOS 1977, och TOS rapport (1977:31) Trafikövervakning.

att polisen får så fullständiga uppgifter som möjligt, liksom kanske också om det från allmänhetens sida betraktades som en naturlig sak att t.ex. i samband med iakttagelser av brott självmant förmedla spaningsunderlag till polisen. Här finns en betydelsefull uppgift för det brottsförebyggande arbetet, i synnerhet inom ramen för skolundervisningen.

Vad som har sagts nu gäller särskilt vad som brukar kallas den traditionella brottsligheten. När det gäller de former av kriminalitet som brukar sammanfattas under beteckningen den organiserade och den ekonomiska brottsligheten ligger svårigheterna för polisen delvis på ett annat plan. Det rör sig här många gånger om invecklade transaktioner av juridisk eller ekonomisk natur. Härtill kommer att denna sorts brottslighet inte i samma utsträckning som den traditionella kommer till polisens kännedom genom anmälningar. Polisen måste därför använda en delvis annorlunda metodik. I blickpunkten kommer bl.a. aktiva spaningsinsatser och en väl utbyggd samverkan med andra myndigheter. Allmän enighet råder om att den aktuella kriminaliten, med hänsyn till skadeverkningarna för både det allmänna och enskilda, måste mötas 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 effektiva.

I enkätsvaren framkommer också önskemål om att polisväsendet skall avlastas en del av de uppgifter som belastar den brottsutredande personalen. Generella åtgärder i denna riktning skulle bl.a. vara en utvidgning av möjligheterna till åtalsunderlåtelse, förundersökningsbegränsning och rapporteftergift. Vissa förslag i denna riktning har lagts fram av åtalsrättskommittén i betänkandet (SOU 1976:47) Färre brottmål. Betänkandet har blivit starkt kritiserat vid remissbehandlingen.

Det finns emellertid andra sätt att minska arbetsbördan för den utredande personalen hos polisen. 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 och traditionella skäl men där principiella och sakliga motiv talar för att de förs över till andra myndigheter. Till denna fråga återkommer utredningen.

I överensstämmelse med nuvarande regler i rättegångsbalken (23 kap. 3 §) är det i allmänhet polisen som inleder förundersökning i brottmål. Ledningen skall emellertid övertas av åklagaren, om saken inte är av enkel beskaffenhet och någon kan skäligen misstänkas för brottet. Vad som sagts nu gäller även annars när det är påkallat av särskilda skäl. Åklagaren kan även i andra fall ge anvisning om hur förundersökningen skall bedrivas. Närmare anvisningar rörande frågor om ledning av förundersökning har utarbetats av riksåklagaren och rikspolisstyrelsen gemensamt. Anvisningarna finns intagna i rikspolisstyrelsens allmänna meddelanden nr 10/1966. Där klargörs bl.a. vilka fall som skall anses vara av enkel beskaffenhet. För de tre största polisdistrikten gäller särskilda anvisningar.

Mot bakgrund av de problem som föreligger inom ramen för polisens utredningsverksamhet är det inte förvånande att det från polishåll ibland

förordas att ledningen av förundersökningen överlag anförtros åt polisen (jfr SOU 1967:59). Förslag i den riktningen återfinns också i utredningens enkätundersökning. Härvid åberopas att det är polisen som har överblicken av brottsläget inom ansvarsområdet och därför bäst kan bedöma vilka insatser som bör sättas in i det enskilda fallet.

Utredningen kan inte ansluta sig till en allmän lösning efter sådana linjer. Den skulle i väsentlig mån rubba principen för den nuvarande rättegångsordningen i brottmål samtidigt som de praktiska fördelarna skulle bli förhållandevis begränsade. Motsvarande bedömning har gjorts i betänkandet Färre brottmål.

Även om principerna för nuvarande ordning inte rubbas, behöver detta ej utesluta att frågan om ansvaret för ledningen av förundersökningen ses över. En sådan översyn förutsattes också i samband med 1969 års ändringar i förundersökningsbestämmelserna (prop. 1969:114 s. 35).

F.n. avgörs frågan om saken skall anses vara av enkel beskaffenhet och förundersökningen således skall få ledas av polismyndighet även när den misstänkte är känd med ledning av de nyss berörda anvisningarna från riksåklagaren och rikspolisstyrelsen. Enligt dessa anvisningar anses saken vara av enkel beskaffenhet vid ett ganska stort antal vanligen förekommande brott. Bl.a. omfattas de flesta brottsbalksbrott på vilka inte kan följa svårare straff än fängelse sex månader och dessutom ett par brott med strängare straffskala, nämligen stöld, tillgrepp av fortskattningsmedel och i vissa angivna fall även häleri. Vidare ingår brott mot rusdrycksförsäljnings-, trafikbrotts- och uppbördslagstiftningen liksom brott mot andra specialstraffrättsliga bestämmelser med endast böter i straffskalan. Åklagaren skall dock inträda som undersökningsledare bl.a. när fråga uppstår om tvångsmedel eller om förordnande av offentlig försvarare och när det visar sig att målet är svårbedömbart eller det annars är påkallat med hänsyn till utredningens art eller omfattning.

Enligt utredningens mening ger bestämmelserna i rättegångsbalken utrymme för att låta polisen leda hela förundersökningen vid ett inte obetydligt antal brottstyper utöver dem som omfattas av de nuvarande anvisningarna. I detta sammanhang bör beaktas att utbildningen för alla kategorier polismän har förbättrats avsevärt sedan anvisningarna kom till år 1966.

Utredningen har inhämtat att riksåklagaren och rikspolisstyrelsen gemensamt ser över anvisningarna i syfte att i möjlig mån utvidga antalet typer av brott vid vilka polismyndighet kan fungera som undersökningsledare. Av detta skäl avstår utredningen från att lägga fram förslag i ämnet.

En annan kompetensfråga som har aktualiserats vid enkätundersökningen gäller förhållandet mellan polis- och tullmyndighet vid utredning om varusmuggling.

När den tidigare organisationen med särskilda tullmålsdomstolar och tullåklagare avskaffades fr.o.m. den 1 januari 1961, (prop. 1960:115, 1Lu 1960:34, rskr 1960:348), bibehölls tullmyndighets befogenhet att inleda förundersökning rörande varusmuggling. I fråga om sådana förundersökningar har tullmyndighet enligt 13 § lagen (1960:418) om straff för

varusmuggling (varusmugglingslagen) i stort sett samma befogenheter som dem som tillkommer polisen enligt de nyss bestörda bestämmelserna i rättegångsbalken. Om saken inte är av enkel beskaffenhet skall ledningen av undersökningen övertas av åklagaren så snart någon skäligen misstänks för brottet. Åklagaren skall också i annat fall överta ledningen när det är påkallat av särskilda skäl. Han får meddela anvisningar om hur undersökning som leds av tullpersonal skall bedrivas.

Tullmyndighet har även enligt 14 § varusmugglingslagen till uppgift att övervaka att brott som avses i lagen inte äger rum.

I förarbetena till varusmugglingslagen (prop. 1960:115 s. 99) uttalade dåvarande chefen för finansdepartementet att det inte fanns anledning att i sammanhanget ta upp frågan om en särskild författningsmässig reglering av förhållandet mellan tull- och polismyndighet. Skulle kompetensfördelningen visa sig kräva en sådan reglering fick det enligt departementschefen övervägas att utfärda föreskrifter i administrativ ordning.

Riksåklagaren, generaltullstyrelsen och rikspolisstyrelsen har i samråd fastställt särskilda anvisningar för utredningar i mål om narkotikasmuggling. De nu aktuella anvisningarna (publicerade i FAP 420-1) har gällt sedan den 31 maj 1968. Enligt dessa skall utredningen verkställas av polispersonal under medverkan av utredningspersonal från tullen när det framgår av omständigheterna att smugglingen kan ha samband med annan brottslighet, t.ex. när den omfattar sådan kvantitet att denna inte kan antas vara avsedd för den misstänktes egen konsumtion. Detta hindrar dock inte att tullmyndighet även i sådana situationer inleder förundersökningen och i övrigt vidtar åtgärder som inte tål uppskov. I andra fall skall utredningen verkställas av tullpersonal. Härvid skall polispersonal beredas tillfälle att följa utredningen. Anvisningarna innehåller vidare bestämmelser som bl.a. innebär att lokala polis- och tullmyndigheter skall hålla varandra underrättade om upptäckta smugglingsfall.

Ett par polisstyrelser har i sina enkätsvar påpekat att det i praktiken uppkommer gränsdragnings- och samverkansproblem när det gäller spaning och utredning på detta område. Förslag förs fram om att utrednings- och spaningsverksamheten sammanförs till polisen som har ansvaret för all annan sådan verksamhet.

Utredningen vitsordar att den nuvarande ordningen präglas av viss dualism, som får ses mot bakgrund av varusmugglingsbrottens speciella karaktär. En enhetlig ledning av undersökningarna - vid sidan av den som utövas av åklagare - skulle naturligtvis ha fördelar men skulle å andra sidan vara svår att genomföra organisatoriskt. Med hänsyn framför allt till intresset av att olaglig införsel av narkotika effektivt bekämpas är det knappast tänkbart att avstå från tullmyndigheternas medverkan vid bekämpningen av de brott som det här gäller. Denna medverkan är praktiskt motiverad redan av den anledningen att brotten i regel upptäcks av tullpersonalen.

Det kan sättas i fråga om inte författningsföreskrifter rörande de avgränsnings- och samordningsfrågor som blir aktuella i detta sammanhang skulle vara av värde. Utredningen anser emellertid att de principer som slagits fast i överenskommelsen mellan riksåklagaren, rikspolis-

styrelsen och generaltullstyrelsen i och för sig innefattar en lämplig avvägning. Att döma av uppgifter som har lämnats i enkätsvaren vill det också synas som om de problem som kan uppstå i praktiken snarare beror på att anvisningarna inte alltid följs strikt än på själva regleringen.

Frågan om avgränsningen mellan polisens och tullens befogenheter kommer att ytterligare belysas när resultatet föreligger av det arbete som utförs av sjöövervakningskommittén. Som tidigare har nämnts har denna kommitté till uppdrag att utreda frågor om samordning och ledning i fred av övervakningen och räddningstjänsten till sjöss.

7.3.5 *Serviceverksamheten*

En rad skilda aktiviteter ryms inom ramen för polisens serviceverksamhet. Servicen avser både myndigheter och enskilda personer.

Ett viktigt inslag är den *hjälp- och räddningsverksamhet* som polisen bedriver. Den omfattar bl.a. vissa särskilt organiserade verksamhetsformer, såsom fjällräddningstjänst, sjöräddning samt ambulans- och räddningsflyg.

Den rättsliga grunden för denna del av polisverksamheten är ytterst polisinstruktionens föreskrifter om att polisen - inom ramen för sin allmänna uppgift att upprätthålla ordning och säkerhet - skall lämna allmänheten skydd, upplysningar och annan hjälp.

Denna bestämmelse ger emellertid inte alltid någon klar ledning för avgränsningen mellan å ena sidan polisens uppgifter på dessa områden samt å andra sidan den skyddande, upplysande och hjälpande verksamhet som andra organ bör svara för. De nyss nämnda verksamhetsformerna är till betydande del sådana som ankommer på polisen av hävd. Bedömer man avgränsningsfrågorna från principiella synpunkter, måste mot varandra vägas intresset av att polisens resurser kan sättas in på dess huvuduppgifter och vikten av att polisens roll som allmänt serviceorgan betonas.

De frågor det här gäller måste emellertid i stor utsträckning bedömas från praktiska snarare än principiella synpunkter. De särskilt organiserade verksamhetsformer som ingår i polisens hjälp- och räddningsarbete utgör arbetsuppgifter som ovillkorligen måste utföras. Skulle man, såsom en kommunstyrelse har föreslagit, befria polisen från dessa uppgifter och lägga dem på andra myndigheter, måste en sådan åtgärd givetvis föregås av specialundersökningar på varje särskilt område. Utredningen nöjer sig med att konstatera att principiella skäl inte kan anses tala mot att polisen behåller sina särskilda hjälp- och räddningsuppgifter.

När det gäller denna del av serviceverksamheten är samarbetet mellan polisen samt andra myndigheter och organisationer av den största betydelse. Detta gäller inte bara i akuta situationer utan också vid planeringen. Enkäten synes visa att samarbetet i dag på det hela taget fungerar väl. Undantag finns. Det är främst på två områden där huvudmannaskapsfrågorna är oklara, nämligen sjöräddningen och fjällsäkerhetsarbetet. Båda dessa frågor har anförtrotts åt särskilda kommittéer, nämligen sjöövervakningskommittén resp. utredningen om huvudmannaskapet för fjällsäkerheten m.m. Sistnämnda utredning har

nyligen i betänkandet Ds Jo 1978:7 föreslagit att huvudmannaskapet för fjällsäkerheten skall knytas till statens naturvårdsverk.

Som framhållits i det föregående lämnar visserligen bestämmelsen om polisens skyldighet att ge allmänheten skydd, upplysningar och annan hjälp inte någon generell ledning när det gäller att bedöma vad som skall anses falla på polisen i nu aktuellt hänseende. På vissa områden sätter den dock i praktiken en gräns för vad polisen anser sig få göra. Ett exempel erbjuder polisens åtgärder i katastrofsituationer, t.ex. brand.

Vid brand har polisen till uppgift att i samverkan med det kommunala brandförsvaret ingripa för att avvärja eller begränsa skador på människor eller egendom. Sedan de ansvariga räddningsorganen har fått tillräckliga resurser på platsen, koncentreras polisinstanserna på avspärrning, utrymning av skadeområdet, trafikreglering och liknande åtgärder. Polisen påbörjar också en utredning av brandorsaken. Denna utredning avbryts emellertid i allmänhet, om det klart kan konstateras att branden inte har föranletts av brottslig gärning. En kommunstyrelse reagerar mot detta och påpekar att det för det kommunala brandförsvaret givetvis är angeläget att alla brandorsaker utreds. Utredningen anser att den gräns för polisens skyldigheter som i praktiken har stakats ut är rimlig. Ju mer innebörden av polisens allmänna hjälp- och skyddsfunktion tänjs ut, desto svårare blir det nämligen att nå fram till avgränsningar av de olika myndigheternas ansvarsområden som är hållbara från praktiska synpunkter.

Till den nu aktuella delen 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 transport av barn som av någon anledning har kommit från vårdnadshavarens omedelbara tillsyn, upplåtande av logi till tillfälligt hemlösa och första hjälpen vid sjukdoms- och olycksfall.

Betydelsen av detta polisarbete torde ofta ha underskattats. Verksamheten är av stor vikt när det gäller att befästa och öka allmänhetens förtroende för polisen. Med den grundsyn som utredningen har på polisverksamheten är det angeläget att eventuella organisatoriska åtgärder i syfte att förbättra polisens effektivitet inte går ut över denna allmänna service- och upplysningsverksamhet utan tvärtom skapar ökat utrymme för polisinsatser av detta slag.

Utredningen vill i detta sammanhang ta upp en särskild fråga av praktisk betydelse som har berörts i några enkätsvar. Det gäller de situationer som uppstår när det för 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.

Situationer av detta slag är i praktiken inte ovanliga. Vid enkätundersökningen har förordats att särskilda medel skulle ställas till de lokala polismyndigheternas förfogande för att ge dem möjlighet att lämna mindre ekonomisk hjälp åt enskilda i sådana fall.

Utredningen har förut uttalat sig för att den sociala jourverksamheten bör byggas ut. Man måste emellertid räkna med att en sådan utbyggnad

utanför de allra största tätorterna kommer att ta avsevärd tid. Det skulle därför otvivelaktigt vara en fördel om polisen, som i de flesta distrikt upprätthåller stationstjänst dygnet runt, hade möjlighet att lämna tillfällig ekonomisk hjälp åt allmänheten i situationer av det slag som nu avses.

Utredningen ställer sig tveksam till om särskilda medel bör anslås åt polisen för detta ändamål. Oklarheter i ansvarsfördelningen kan uppstå i förhållande till den kommunala socialvården. Mera ändamålsenlig ter sig den ordning som enligt enkäten redan nu tillämpas på några håll, t.ex. i Luleå. Där har socialnämnden gett vakthavande befäl på ordningsavdelningen rekvisitionsblock och fullmakt att för enskilda personers räkning i akuta nödsituationer rekvirera färdbiljetter, taxi, hotellrum m.m. på kommunens bekostnad. En lösning efter dessa linjer synes ändamålsenlig för orter där socialjour inte kan komma till stånd. Självfallet måste det bero på varje socialnämnds egen bedömning om man vill tillämpa ett system som innebär att polisen får lämna förskott på nämndens vägnar. För utredningen är det emellertid angeläget att den tvekan undanröjs som i dag kan råda i fråga om det kan anses tillhöra polisens verksamhet 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 som har pålagts polisen. Polisen skall 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.

Enligt vad som uttalades i samband med polisväsendets förstatligande borde polismyndighetsverksamheten i princip begränsas till ärenden med anknytning till polisens primära verksamhet och uppgifter som kräver användning av polisiära maktmedel. Det ansågs dock inte vara möjligt att på en gång renodla uppgifterna på detta sätt. Det förutsattes emellertid att en avlastning eller begränsning av uppgifterna skulle äga rum efter hand som förutsättningar härför skapades.

Som framhållits tidigare finner utredningen angeläget att utrymme skapas för ett ökat samarbete mellan polisen och andra samhällsorgan. Det är också viktigt att en nära kontakt kommer till stånd mellan allmänhet och polis. Det görs ibland gällande att polismyndighetsverksamheten skulle vara av särskilt värde från sådana utgångspunkter. Även om detta till en del är riktigt, får synpunkten inte överdrivas. Det torde vara förhållandevis sällan som polismyndighetsärendena har sådan karaktär att de är ägnade att befordra samarbetet med andra organ eller kontakten med allmänheten.

Utredningen anser att de uttalanden som gjordes i samband med polisväsendets förstatligande fortfarande bör vara vägledande. Principen bör sålunda 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 i vissa hänseenden avvikelser kan behöva göras från denna princip, t.ex. därför att något annat organ inte står till förfogande eller lämpligen kan inrättas.

Utvecklingen efter förstatligandet har otvivelaktigt medfört vissa lättnader för polisen när det gäller polismyndighetsverksamheten. En del uppgifter har avlastats polisväsendet. I andra fall har uppgifterna begränsats. Som har understrukits i enkätundersökningen både från polishåll och från den kommunala sidan har polisen emellertid fortfarande kvar en rad ärendegrupper beträffande vilka det knappast kan åberopas något sakligt eller principiellt skäl för att de ankommer på polisen.

Stora svårigheter skulle emellertid uppstå om önskvärda inskränkningar genomförs i ett sammanhang. Flera förvaltningsområden inom vilka polisen har beslutsbefogenheter eller andra uppgifter är föremål för utredning eller överväganden i andra former. Fråga om polisens medverkan kan därför inte alltid bedömas isolerad. Vad som framför allt är angeläget är att i samband med ny eller ändrad lagstiftning frågan verkligen uppmärksammas så att polisen inte enbart av slentrian bibehålls vid tidigare uppgifter av aktuellt slag eller åläggs nya sådana till men för sin huvuduppgift.

I nästa avsnitt tar utredningen emellertid upp vissa ärendegrupper beträffande vilka en avlastning av polisens uppgifter synes möjlig att genomföra redan nu.

7.4 Åtgärder för att avlasta polisen vissa uppgifter m.m.

7.4.1 *Inledning*

Med utgångspunkt i de principer som utredningen har förordat under 7.3 diskuteras i detta avsnitt möjligheten att avlasta polisen en del av dess nuvarande uppgifter. Utredningen har koncentrerat sin granskning till de ärendegrupper som - antingen på grund av sin frekvens eller också av principiella skäl - har ägnats särskild uppmärksamhet i enkätundersökningen.

Vissa sådana ärendegrupper har emellertid förbigåtts. Det gäller frågor som enligt vad som framgår i avsnitt 6 är föremål uppmärksamhet i annan ordning,t.ex. polisens funktion enligt allmänna ordningsstadgan (1956:917) och dess uppgifter enligt utlänningslagstiftningen. En del frågor tas dock upp trots att de omfattas av andra utredningar.

7.4.2 *Vissa handräckningsuppdrag*

Ett stort antal författningar ålägger polisen att stå andra myndigheter till tjänst med handräckning som består i förpassning till anstalt eller sjukhus eller inställelse av en person inför myndighet för förhör eller undersökning eller för annat ändamål.

Exempel på lagrum som ålägger polisen att ombesörja handräckning

av sådant slag är 5 och 26 §§ lagen (1964:450) om åtgärder vid samhällsfarlig asocialitet, 17, 18, 37, 63 och 94 §§ barnavårdslagen (1960:97), 10 § lagen (1974:202) om beräkning av strafftid, 38 kap. 12 § brottsbalken, 36 kap. 20 §, 44 kap. 3 §, 46 kap. 15 § m.fl. paragrafer i rättegångsbalken och 25 § förvaltningsprocesslagen (1971:291). Vidare kan nämnas 20 kap. 2 § och 21 kap. 3 § föräldrabalken, 5 § lagen (1960:408) om behörighet att utöva läkaryrket, 6 § lagen (1963:251) om behörighet att utöva tandläkaryrket, 5 § lagen (1965:61) om behörighet att utöva veterinäryrket, 13, 22, 27, 37, 38 och 56 §§ lagen (1954:579) om nykterhetsvård, 7 § lagen (1964:542) om personundersökning i brottmål, 35 § lagen (1966:293) om beredande av sluten psykiatrisk vård i vissa fall (LSPV), 10 § lagen (1966:301) om rättspsykiatrisk undersökning i brottmål, 54 § lagen (1967:940) angående omsorger om vissa psykiskt utvecklingsstörda, 39 § skollagen (1962:319), 25 § smittskyddslagen (1968:231), 77 § civilförsvarslagen (1960:74), 40 § hämtningskungörelsen (1942:840) och 21 § lagen (1966:413) om vapenfri tjänst.

I några fall är det här fråga om bestämmelser som sällan eller aldrig aktualiseras. Sålunda tillämpas inte längre lagen om åtgärder vid samhällsfarlig asocialitet. Den skyldighet som åvilar polisen att inställa läkare, tandläkare eller veterinär för sinnesundersökning har endast kuriositetsintresse. Bestämmelser av detta slag bör enligt utredningens mening utmönstras. Detta inverkar dock inte i och för sig på omfattningen av polisens arbetsbörda.

I andra fall gäller det uppdrag som är förhållandevis vanliga men där något alternativ till nuvarande ordning knappast finns. Ett typiskt exempel är polisens uppgift att på uppdrag av domstol hämta tilltalad eller vittne som har uteblivit från förhandling i brottmål. Dessa uppdrag är betungande. Det torde emellertid inte vara praktiskt möjligt att lägga dem på annan myndighet annat än i fråga om personer som vid tidpunkten för inställelsen redan undergår vård i anstalt inom kriminal- eller sjukvården.

De handräckningsärenden som i enkätundersökningen liksom i tidigare sammanhang har tilldragit sig störst intresse är emellertid polisens uppgifter enligt barnavårdslagen, nykterhetsvårdslagen, LSPV och föräldrabalken.

Polisens handräckningsuppgifter enligt barnavårdslagen består i hämtning till läkarundersökning (17 §), åtgärder för tillträde till hem där utredning skall verkställas (18 §), omhändertagande i avbidan på slutligt beslut eller definitiv placering (37 §), åtgärder för tillträde till barnavårdsanstalt (63 §) samt efterforskning, återhämtning och förflyttning av underårig liksom åtgärder för verkställighet av beslut om omhändertagande (94 §).

På motsvarande sätt har polisen enligt nykterhetsvårdslagen skyldighet att lämna handräckning för inställelse till undersökning (13, 22 och 27 §§), omhändertagande i avbidan på definitiv placering (37 §), tvångsintagning (38 §) och återhämtning till anstalt (56 §).

Handräckningsåtgärderna enligt LSPV består i biträde och skydd åt läkare samt hämtning resp. återhämtning (35 §).

Enligt de tre vårdlagar som nämnts nu faller det också på polisen att ingripa på eget initiativ i vissa situationer, t.ex. genom tillfälligt omhän-

dertagande eller ansökan om intagning på sjukhus. I dessa fall är det dock inte fråga om handräckning i egentlig mening.

Polisens handräckningsskyldighet enligt föräldrabalken är av mera speciell karaktär. Den består i - förutom inställelse av den som skall höras vid domstol (20 kap. 2 §) - hämtning av barn för verkställighet av vad allmän domstol har bestämt om vårdnad eller umgängesrätt eller om överlämnande av barn. Förordnande om hämtning genom polisens försorg meddelas i sådant fall av länsrätt med stöd av 21 kap. 3 § föräldrabalken.

Enligt enkätundersökningen anses från polisens håll att de aktuella handräckningsuppdragen tar i anspråk alltför stort utrymme av polisens resurser. Från några håll synes man anse att polisen helt bör befrias från dessa uppgifter. I andra yttranden har förordats att handräckningsuppgifterna begränsas. Exempelvis föreslås att handräckning som avser hämtning av barn bör avse endast skydd åt den socialvårdspersonal som har befattning med ärendena. Vidare skulle hämtning av psykiskt sjuka och alkoholskadade personer med biträde av polis få ske bara när s.k. farlighetsrekvisit föreligger.

Utredningen anser att principiella och sakliga skäl talar för att socialvårds- resp. sjukvårdsmyndigheterna bör ha huvudansvaret för genomförandet av de åtgärder som nu avses. Det är emellertid här fråga om förrättningar som för sitt genomförande kräver tillgång till vissa maktmedel, hur angeläget det än är att sådana inte behöver tillgripas. Möjligheten att i sista hand ingripa med fysiskt tvång är sålunda ofta ett inslag i förfarandet som måste stå till buds om regleringen skall vara effektiv.

En del myndigheter, t.ex. kronofogdemyndigheter och anstaltspersonal, har med stöd av särskilda författningar eller på grund av sakens natur inom sina verksamhetsområden viss möjlighet att inom snäva gränser använda maktmedel. Men den allmänna befogenheten att använda fysiskt tvång när en tjänsteuppgift inte kan lösas på annat sätt har i princip tillagts endast polisen. Om företrädare för annan myndighet vid en förrättning möts av motstånd i egentlig mening, är myndigheten sålunda oftast hänvisad till att begära hjälp av polisen. Detta är en princip som enligt utredningens mening bör behållas. Koncentrationen till polisen av befogenheten att utnyttja särskilda maktmedel innebär en garanti för att befogenheten, när den behöver tillgripas, hanteras av personal som har utbildning för och erfarenhet av uppgiften, som står under särskild kontroll och som förfogar över de resurser som behövs för ändamålet.

Utredningen anser därför att det inte är möjligt att utan vidare avstå från polisens biträde när det gäller de handräckningsuppgifter som här har diskuterats. Det torde inte heller vara möjligt att generellt begränsa polisens medverkan till att endast lämna annan personal skydd när den genomför de åtgärder som behövs.

Det är emellertid samtidigt ett önskemål att polisen inte utnyttjas för handräckning av här aktuellt slag i större omfattning än som verkligen är sakligt motiverad. Detta är inte enbart en resursfråga. Tvångsingipande genom polisens försorg kan ibland - hur korrekt uppdraget än utförs - vara till skada för de berörda genom att åtgärden föranleder

särskilt kraftiga reaktioner eller väcker onödig uppmärksamhet hos omgivningen. Socialvårds- och sjukvårdsmyndigheterna är numera också ofta mer varsamma än tidigare när det gäller att anlita polisen för handräckningsuppdrag. Det vill dock enligt enkätsvaren synas som om det fortfarande förekommer i en utsträckning som inte är obetydlig att medverkan av polis begärs närmast som en rutinåtgärd.

Vad som i första hand framstår som angeläget är att underlag skapas för en ordning som innebär att frågan om polisen skall utnyttjas verkligen prövas omsorgsfullt i det enskilda fallet. Principen bör bara att den myndighet som bär huvudansvaret för verkställigheten alltid först undersöker om det är möjligt att genomföra åtgärden genom egen personal. Vad som sagts nu hindrar naturligtvis inte att polisen anlitas direkt exempelvis när det redan från början står klart att annan åtgärd skulle vara meningslös eller att personalen måste ha särskilt skydd för att kunna genomföra åtgärden.

Mot denna bakgrund förordar utredningen att det föreskrivs att polishjälp får begäras endast när uppgiften inte kan lösas på annat sätt. Viss förebild för en sådan ordning finns redan nu i bestämmelsen i 21 kap. 3 § föräldrabalken om hämtning av barn[13] Utredningen föreslår i första hand att föreskrift av aktuellt slag tas in i barnavårdslagen och LSPV, eftersom uppdragen för polisen är särskilt vanliga på dessa områden. Om den nuvarande barnavårds- och nykterhetsvårdsregleringen i enlighet med socialutredningens förslag ersätts av en ny reglering, bör motsvarande föreskrift införas även där.

Avslutningsvis bör framhållas att polisen i princip handlar på eget ansvar och enligt regler som gäller för polisverksamheten i allmänhet, när den genomför de uppdrag som avses här. Det skulle därför vara önskvärt att termen handräckning, som kan leda till missförstånd, undviks i författningstexten.

7.4.3 *Efterforskning och utredning i ärenden om underhållsskyldighet*

Enligt 19 § lagen (1964:163) om bidragsförskott skall polismyndighet lämna biträde när det gäller att efterforska underhållsskyldig som häftar i skuld för bidragsförskott. Motsvarande gäller i fråga om utredning rörande den underhållsskyldiges förmåga att återbetala förskottet. Sådant biträde lämnades tidigare till barnavårdsnämnderna. Sedan de allmänna försäkringskassorna den 1 oktober 1977 övertagit administrationen av bidragsförskotten är det numera sådan kassa som får kalla på hjälp av polis för detta ändamål.

Den aktuella bestämmelsen flyttades utan ändring i sak över till bidragsförskottslagen från lagen (1943:382) om förskottering av underhållsbidrag till barn. Den motiverades (prop. 1943:183 s. 62) på sin tid med att polisen enligt 8 kap. 6 § föräldrabalken var skyldig att lämna motsvarande hjälp till barnavårdsman.

I samband med att barnavårdsmannainstitutionen i dess tidigare form fr.o.m. 1 januari 1974 avskaffades upphävdes de aktuella bestämmelserna i föräldrabalken. Motsvarande ändring gjordes emellertid inte i

[13] Bestämmelsen i fråga är f.n. föremål för uppmärksamhet av utredningen (Ju 1977:08) om barnens rätt (jfr LU 1978/79:1).

bidragsförskottslagen.

Vid enkätundersökningen har frågan om polisens medverkan i ärenden om underhållsskyldighet tagits upp av flera kommun- och polisstyrelser. Härvid har genomgående uttalats att polisen bör befrias från ärendena.

Utredningen ansluter sig till den uppfattning som har förts fram vid enkätundersökningen. Ärenden om underhållsskyldighet saknar samband med ordnings- eller säkerhetsfrågor. Det är därför inte från vare sig principiella eller sakliga synpunkter motiverat att polisen skall handlägga utredningar om underhållsskyldigas förmåga att återbetala bidragsförskott. Det bör i stället ankomma på försäkringskassorna att utföra sådana utredningar när det behövs. Skäl saknas också att lägga på polisen att efterforska underhållsskyldiga. I praktiken har denna uppgift f.ö. ofta fått utföras med utgångspunkt i upplysningar från sociala myndigheter och försäkringskassor.

Med hänvisning till vad som har anförts nu förordar utredningen att 19 § lagen om bidragsförskott upphävs.

7.4.4 *Skyldighet att i vissa fall omhänderta dödsbos egendom*

När det inte finns någon dödsbodelägare eller annan närstående som tar vård om avlidens egendom, skall enligt 18 kap. 2 § andra stycket ärvdabalken (ÄB) husfolk, husvärd eller annan som är närmast därtill ta hand om egendomen. Även polismyndighet har sådan skyldighet, när dess biträde begärs eller annars bedöms erforderligt. Den som har tagit hand om egendomen kan välja mellan att själv tillkalla delägare eller göra anmälan till socialnämnden. I det senare fallet är socialnämnden sedan år 1976 skyldig att fullgöra den provisoriska förvaltning som normalt ankommer på dödsbodelägare (SFS 1976:22). Tidigare ankom den provisoriska förvaltningen på god man som skulle förordnas av rätten.

När den avlidne saknade hemvist här i landet, gäller särskilda regler enligt 2 kap. 3 § lagen (1937:81) om internationella rättsförhållanden rörande dödsbo. Avträds inte egendomen till förvaltning av boutredningsman, skall anmälan göras till polismyndigheten. Denna är skyldig att ta vård om egendomen, om det behövs. När egendomen endast är av ringa värde och består av lösöre för personligt bruk får polisen, sedan begravningskostnader m.m. har betalts, under vissa förutsättningar lämna egendomen till anhörig till den avlidne eller konsul för hans hemland. I annat fall skall anmälan göras till domstol som har att förordna boutredningsman.

På polishåll har länge ansetts att skyldigheten att ta vård om dödsbos egendom i stället bör åvila social myndighet. Detta ligger i linje med den uppfattning som låg till grund för 1976 års ändringar i 18 kap. 2 § ÄB (prop. 1975/76:59). Dessa ändringar har dock för polisens del medfört endast begränsade förändringar. Polisen är nämligen på samma sätt som tidigare skyldig att tillfälligt ombesörja dödsboförvaltningen när det begärs. Detta motiverades i förarbetena endast med att det fortfarande skulle vara erforderligt att kunna anlita polisen för sådant ändamål (prop. s. 59).

Polisen bör visserligen här liksom i andra sammanhang vara skyldig att ge allmänheten upplysningar och hjälp. Detta följer emellertid redan av de allmänna bestämmelserna om polisens verksamhet och behöver alltså inte nämnas särskilt i ÄB. Regeln där leder till att polisen belastas med att ta emot anmälningar och utföra uppgifter som enligt sakens natur bör ankomma på socialnämnden. Utredningen förordar därför att vad som i andra stycket andra meningen i 18 kap. 2 § ÄB föreskrivs om polisens uppgifter utgår.

Det föreligger enligt utredningens mening inte heller något sakligt skäl att när den avlidne hade hemvist utomlands belasta polisen med uppgifter som normalt ankommer på socialnämnden. Det är här i praktiken oftast fråga om åtgärder av rent social karaktär, t.ex. att ombesörja begravning. Utredningen förordar därför att 2 kap. 3 § lagen om internationella rättsförhållanden rörande dödsbo ändras så att vad som där sägs om polisen i stället kommer att gälla socialnämnd. En sådan jämkning bör kunna ske utan att resultatet avbidas av den allmänna översyn av den internationella familjerättslagstiftningen som kommer att göras av familjelagssakkunniga (Ju 1970:52).

I sammanhanget kan slutligen anmärkas att bestämmelserna om polismyndighets åligganden i samband med dödsfall som inträffar på annan plats än sjukvårdsinrättning f.n. ses över (se JuU 1978/79:3)

7.4.5 *Lotteri- och speltillstånd*

Enligt lotteriförordningen (1939:207) krävs i allmänhet tillstånd för att lotteri liksom automat-, roulett- eller bingospel skall få ordnas. Tillstånd kan under närmare angivna förutsättningar lämnas av polismyndighet, när insatserna uppgår till högst 30.000 kr per år och sökande. När insatserna uppgår till högst 400.000 kr per år och sökande är länsstyrelse tillståndsmyndighet. Tillstånd för automat- och roulettspel lämnas av polismyndighet enligt särskilda regler. Beträffande bingospel och automatspel i samband med sådant spel faller all tillståndsprövning på länsstyrelse. Talan mot länsstyrelsens beslut i lotteriärende förs hos lotterinämnden.

Från tillståndstvånget enligt lotteriförordningen finns en del undantag. Bl.a. kan under vissa förutsättningar lotteri ordnas redan efter anmälan till polismyndighet, s.k. anmälningslotterier.

Ärendena om lotteri- och speltillstånd har sedan gammalt stått i blickpunkten när frågan om att avlasta polisen uppgifter har diskuterats. I enkäten uttalar flera kommuner att annan instans, t.ex. lokal skattemyndighet eller kommunal myndighet, bör ta över dessa ärenden. Ett par kommuner förordar däremot uttryckligen att polisen behåller ärendena. Mer än en tredjedel av de polisstyrelser som har berörts av enkäterna förordar att lotteriärendena förs bort från polisens ansvarsområde, medan ingen polisstyrelse har gett uttryck för annan uppfattning i denna del.

Gällande lotteriregler innefattar flera frågor av samhällspolitisk betydelse som har utretts i olika sammanhang. F.n. har lotteriutredningen (H 1972:03) i uppdrag att utreda grunderna för samhällets reglering av lotteriverksamheten. Utredningen väntas i år lämna sitt slutbetänkande.

Lotteri- och spelärendena medför en mycket stor belastning för polismyndigheterna. Om tillståndsprövningen förs över till andra myndigheter erhåller dessa naturligtvis motsvarande belastning, i den mån inte förutsättningarna för tillstånd samtidigt ändras. Som framgår av vad som sagts nyss kommer hela frågan om samhällets reglering av lotteriverksamheten inom kort att tas upp till prövning.

Utredningen vill emellertid ta upp spörsmålet om de aktuella ärendena principiellt sett bör falla inom området för polisens verksamhet. Denna fråga har berörts i prop. 1972:128 som ligger till grund för den nuvarande beskattningen av automat- och roulettspel. Det anfördes (s. 48) att tillståndsgivningen visserligen fyller en viktig fiskal funktion men att dess främsta betydelse är av social art. Prövningen borde därför anförtros åt polismyndighet.

Enligt polisutredningens uppfattning har lotteriärendena endast ringa anknytning till polisens huvuduppgifter. De allmänna principer som utredningen har förordat när det gäller frågan om polisen skall belastas med förvaltningsuppgifter talar tvärtom för att dessa ärenden ankommer på annan myndighet. Endast praktiska skäl kan därför vid en nyreglering av lotteriverksamheten åberopas för att polisen skall behålla uppgifter på området. Om sådana skäl av tillräcklig styrka föreligger beror givetvis på hur förutsättningarna i övrigt för lotteritillstånd utformas. Utredningen anser för sin del att polisen bör kunna helt befrias från uppgifterna på området.

7.4.6 *Ärenden om hundskatt*

Enligt förordningen (1923:116) angående skatt för hundar (hundskatteförordningen) skall skatt årligen erläggas till kommunen för varje hund som omfattas av skatteplikt. Den som stadigvarande innehar hunden när skatteplikten inträder skall i januari varje år till den kommunala uppbördsmyndigheten skriftligen anmäla hund för vilken skatteplikt har förelegat vid årets ingång. Om skatteplikt uppkommer under löpande år, skall anmälan göras inom 30 dagar. Anmälningsskyldighet föreligger också beträffande vissa skattefria hundar. Kommunen för ett hundskatteregister över de hundar som anmälts.

Hundskatten betalas i samband med anmälan, om inte annat har bestämts av kommunen. När skatten har betalts, utlämnas ett skattemärke som skall fästas på hundens halsband eller på annat lämpligt ställe.

Hundskatteförordningen innehåller också straffbestämmelser. Till böter, högst 500 kr, kan sålunda den dömas som underlåter att fullgöra sin anmälningsplikt. Motsvarande gäller för den som genom oriktig uppgift söker dra sig undan skattskyldighet eller som bryter mot bestämmelserna om anbringande av skattemärke. Den som har dömts för någon av de två förseelser som nämnts först måste också betala dubbel hundskatt.

Vid misstanke om förseelse mot hundskatteförordningen kopplas i allmänhet polisen in. Tillämpningen av bestämmelserna varierar dock mellan kommunerna. Det är ganska vanligt att kommunen varje år till polisen skickar en förteckning över de personer som inte under året har

betalt hundskatt men som erlagt sådan skatt under året dessförinnan. Samtidigt begärs att polisen skall utreda om förseelse föreligger. Det ankommer sedan på polisen att göra en undersökning för att få klarhet i om anmälningsplikten har försummats. Undersökningen sker i första hand genom att skriftliga uppgifter infordras och förhör hålls. Det visar sig härvid ofta att någon förseelse inte föreligger. Hunden har t.ex. överlåtits eller avlidit.

Från polisens sida har sedan länge förelegat önkemål om att den så långt möjligt skall befrias från sina arbetsuppgifter på detta område. Härvid brukar åberopas att uppgifterna närmast har karaktären av indrivningsåtgärder och att de ofta medför en hel del onödigt arbete. Detta önskemål har från flera håll understrukits i enkäten.

Utformningen av hundskatten innefattar en rad omstridda frågor som har behandlats i olika sammanhang. Förslag till en delvis ändrad reglering lades fram av hundskatteutredningen i betänkandet (SOU 1972:89) Hundavgift. Betänkandet fick ett blandat mottagande vid remissbehandlingen. Sedan regeringen den 30 november 1973 beslutat att lämna betänkandet utan åtgärd, har riksdagen år 1975 uttalat att det nuvarande systemet bör omprövas (SkU 1975:9, rskr 1975:55). Förslag begärdes om att en differentierad hundavgift skulle införas antingen genom att rambestämmelser om hundregistrering tas in i lagen (1954:459) om tillsyn över hundar eller också genom att hundskatteförordningen arbetas om till en avgiftslag enligt vilken kommun får möjlighet att inom fastställda ramar bestämma storleken av avgiften.

Det ankommer inte på polisutredningen att gå in på frågan om hundskatten bör läggas om. Utredningen vill emellertid understryka att det är önskvärt att polisen i all möjlig mån befrias från sina nuvarande uppgifter på området. I förhållande till hela antalet skattepliktiga hundar (ca 500 000) ter sig visserligen frekvensen av ärenden som lämnas till polisen för åtgärd förhållandevis låg. Hundskatteutredningen redovisade sålunda beräkningar som tydde på att den skulle motsvara mindre än en halv procent av antalet hundar. Absolut sett medför emellertid dessa ärenden en inte oväsentlig arbetsbelastning för polisväsendet. En utredning som polisstyrelsen i Göteborg har gjort i anslutning till enkäten ger vid handen att det i Göteborg förekommer ungefär 300 fall om året som föranleder polisutredning med anledning av misstanke om hundskatteförseelse.

Oavsett hur ett nytt skatte- eller avgiftssystem i övrigt utformas synes den mest ändamålsenliga lösningen vara att den årliga anmälningsskyldigheten beträffande hundinnehav avskaffas. Anmälan bör göras när skatte- eller avgiftsskyldighet inträder. I övrigt bör den förutsätta att en ändring sker i fråga om innehavet, t.ex. på grund av överlåtelse av hunden. Någon straffrättslig påföljd bör inte föreskrivas för den som underlåter att göra anmälan i sistnämnda fall. I stället bör påföljden vara att den tidigare innehavaren debiteras skatten eller avgiften. Därmed åstadkoms i praktiken en effektivare kontroll än den nuvarande. Samtidigt avlastas polisen huvuddelen av sitt arbete på området.

Utredningen förordar att gällande reglering ändras efter de riktlinjer som angetts här. Utredningen har inhämtat att frågan om en omläggning av systemet för hundskatt f.n. övervägs inom budgetdepartementet på

grundval av 1975 års riksdagsbeslut och avstår därför från att lägga fram något författningsförslag i ämnet.

7.4.7 *Hittegodsärenden*

Enligt lagen (1938:121) om hittegods och kungörelsen (1938:677) med vissa föreskrifter rörande polismyndighets befattning med hittegods har polisen ålagts omfattande uppgifter när det gäller hanteringen av sådant gods. Polisen skall ta emot och vårda hittegods, ombesörja kungörelser och underrättelser till kända ägare, beräkna lösen om ägaren gör anspråk på godset m.m. Arbetsuppgifterna fullgörs i allmänhet inom ramen för dagreceptionstjänsten.

Ett par polisstyrelser har i sina enkätsvar satt i fråga om inte hittegodshanteringen kan föras över till kommunal myndighet.

Ett sådant överförande skulle emellertid medföra praktiska svårigheter. Vidare har hittegodshanteringen sådant samband med förfarandet med förverkad egendom liksom med egendom som har tagits i förvar enligt lagen (1974:1065) om visst stöldgods m.m. att uppgifterna bör falla på samma myndighet. Det är slutligen här fråga om en verksamhet som får anses utgöra ett naturligt led i polisens service i förhållande till allmänheten.

En annan sak är att det kan diskuteras om inte ägare till hittegods i större utsträckning än nu borde kunna åläggas att bidra till polisens kostnader för denna förhållandevis dyrbara service. Motsvarande gäller upphittare som, på grund av att ägaren inte anmäler sig, får rätt till godset. Under alla omständigheter synes det motiverat att införa en enklare hantering i fråga om hittegods som har lågt objektivt värde. Frågan övervägs f.n. av utredningen (Ju 1978:05) för översyn av lagstiftningen om hittegods samt om bärgning och sjöfynd.

7.4.8 *Vissa övervaknings- och bevakningsuppgifter*

I enkätsvaren har från flera håll pekats på att en rad uppgifter som består i att lämna hjälp i olika former till allmänna och enskilda företag och organisationer utgör en stark belastning för övervakningstjänsten. Ofta rör det sig här om arbetsuppgifter som av principiella eller praktiska skäl inte kan helt avlyftas från polisväsendet. Utredningen vill emellertid uttala sig för en ordning enligt vilken polisen i större utsträckning än hittills får möjlighet att göra anspråk på ekonomisk ersättning för tjänster av sådant slag. Detta medför visserligen inte i och för sig någon minskning av arbetsbelastningen för polisen, men det kan i åtskilliga fall leda till en mera rimlig kostnadsfördelning än den nuvarande. En sådan ordning står också i överensstämmelse med de tilläggsdirektiv angående finansiering av reformer som utredningen liksom övriga offentliga kommittéer har erhållit genom regeringens beslut den 20 april 1978 (dir. 1978:40).

Några exempel skall anföras för att åskådliggöra dessa synpunkter.

På de flesta av landets polisstationer har installerats inbrotts- och överfallslarm från främst post- och bankkontor men också apotek och objekt som är viktiga för totalförsvaret. Efter särskilt tillstånd från

rikspolisstyrelsen får även annat objekt anslutas till polislarmstation. Larmanordningarna installeras av enskilda bolag på vederbörande intressents bekostnad. I fall där larmanordning inte har installerats hos polisen utan hos enskilt företag kontaktar detta ofta omedelbart polisen, så snart ett larm utlöses.

Ett problem för utryckningstjänsten är det stora antalet falska larm. Frekvensen falska larm till polisen från larmanordningar uppgick under åren 1975-1977 till över 90 %. Under år 1977 förekom sammanlagt nästan 70.000 larm som var falska och alltså föranledde onödig polisutryckning. Det kan erinras om att missbruk av larmanordning nyligen har kriminaliserats (prop. 1976/77:121, JuU 1976/77:35, rskr 1976/77:329). De larm som i praktiken föranleder onödig utryckning orsakas emellertid endast sällan av direkt missbruk. Vanligen utlöses de av misstag eller på grund av brister i den tekniska konstruktionen. Det problem som har berörts nu har gett sig till känna på många håll även i utlandet.

Från något håll har föreslagits att de företag - ofta bevakningsföretag - som har installerat larmanordningarna också borde få svara för kontrollen när larmen utlöses. En mera generell lösning efter dessa linjer skulle dock enligt utredningens mening kunna komma i konflikt med principen att det faller på polisen att svara för den allmänna ordningen och säkerheten. Det går inte att bortse från att vart tionde eller vart tjugonde larm kan vara föranlett av ett allvarligt brott som kräver omedelbar polisinsats.

När det gäller att stävja de falska larmen ligger det nära till hands att ställa upp skärpta krav på anläggningarnas funktionssäkerhet, på periodvis återkommande översyn och på en genomgång av de instruktioner som f.n. gäller för personalen. Enligt beslut av riksdagen (se JuU 1978/79:7) skall också en samlad översyn göras av möjligheterna att nedbringa antalet falska larm till polisen. Utredningen vill för sin del endast framhålla att det i ett längre perspektiv inte kan vara rimligt att polisen skall tillhandahålla denna för samhället dyrbara service avgiftsfritt. Utredningen förordar att innehavaren av ett objekt som har anslutits till en larmstation åläggs att betala avgift enligt en taxa som i princip kan tänkas bygga bl.a. på antalet onödiga polisutryckningar till objektet i fråga. Här kan tilläggas att det, innan polisväsendet förstatligades, i viss utsträckning förekom att polisen tog ut avgifter av detta slag. Detta visade sig i praktiken ofta leda till en klar minskning i fråga om frekvensen av falska larm. Förklaringen torde i första hand ha varit att huvudmännen oftare såg över anläggningarna.

Ett annat exempel på fall där det enligt utredningens mening bör finnas möjlighet för polisen att begära ersättning för sina tjänster gäller värdetransporterna. Hittills har de rån som förövats mot svenska penninginrättningar huvudsakligen avsett bank- och postkontor. Fastän värdetransporterna på det hela taget har skonats, kan det vara nödvändigt med polisbevakning av sådana transporter. Av utländska erfarenheter att döma kan det nämligen inte uteslutas att effektiva åtgärder för att förebygga rån i bank- och postlokaler liksom sprängning av serviceboxar får till följd att angreppen i stället riktas mot värdetransporterna.

Det är med hänsyn härtill angeläget att rutinerna vid dessa transporter

ses över och att stor uppmärksamhet ägnas åt åtgärder som kan vidtas för att förbättra personalskyddet. En sådan översyn pågår också f.n. i en arbetsgrupp som har tillsatts av BRÅ. Gruppen, i vilken sakkunniga från bankinspektionen och rikspolisstyrelsen ingår, har till uppgift att lämna förslag till generella rekommendationer i syfte att söka reducera antalet värdetransporter och höja säkerheten för de transporter som inte kan undvikas.

Med hänsyn till att en översyn av de nyss angivna frågorna sålunda pågår begränsar sig utredningen till att i detta sammanhang förorda att polisen tilläggs rätt att begära ersättning för bevakningen av transporter av det slag som nu har angetts. Att som nu lägga hela kostnaden för denna servicefunktion på polisen framstår nämligen knappast som rimligt. Det kan också motverka att det transportsätt används som vid en samlad bedömning är mest rationellt.

Vad som har sagts nu kan åberopas även till stöd för att polisverket får ta ut avgifter för bevakning av s.k. breda transporter. Utredningen förordar en sådan lösning. För att avgiftssystemet inte skall bli onödigt komplicerat i administrativt hänseende, bör eftersträvas ett system som bygger på schablonavgifter.

I fall där ordningshållning vid offentlig tillställning sker genom polispersonal föreligger redan enligt gällande bestämmelser (17 § allmänna ordningsstadgan) möjlighet för polisen att ålägga anordnaren att bekosta bevakning som äger rum inom den lokal eller den plats där tillställningen hålls samt vid ingångarna och särskilda parkeringsplatser. Också annan ordningshållning genom polispersonal kan anordnaren åläggas att betala, om länsstyrelsen medger det. Ersättningsskyldigheten regleras av kungörelsen (1964:793) om ersättning till statsverket vid anlitande av polismän för polisbevakning på enskild bekostnad. Ersättningsbeloppen enligt kungörelsen har nyligen höjts (SFS 1977:454) för att bättre än tidigare motsvara de verkliga kostnaderna, en åtgärd som ligger i linje med de principer som utredningen förordar. Frågor som har samband med enskildas ersättningsskyldighet gentemot polisen i här avsedda fall har nyligen utretts av ordningsstadgeutredningen (Kn 1977:02) i betänkandet (Ds Kn 1978:2) Kostnader för ordningshållning vid offentliga tillställningar m.m. Polisutredningen har efter remiss avgett yttrande över detta betänkande.

När det gäller bevakning av militäranläggningar anser utredningen, i överensstämmelse med en uppfattning som har förts fram vid enkätundersökningen, att polisväsendet i görligaste mån bör avlastas de särskilda bevakningsuppgifterna. Principen bör vara att de militära myndigheterna genom egen personal eller särskilda bevakningsföretag svarar för övervakningen i den utsträckning så är möjligt.

Vad gäller polisens speciella övervakning har vid enkätundersökningen bl.a. föreslagits att passkontrollen för utresande till utomnordiskt land avskaffas, eftersom den inte anses ha betydelse för utlänningsregleringen. Önskemålet torde delvis få ses mot bakgrund av att det i dag föreligger vissa brister i det nordiska samarbetet vad gäller utresekontrollen, något som har uppmärksammats vid de nordiska överläggningarna på området.

F.n. åligger det Sverige enligt den nordiska passkontrollöverens-

kommelsen (SÖ 1958:24) att utföra den kontroll som nu avses. Från svensk sida har man tidigare, främst med hänsyn till säkerhetsaspekterna, motsatt sig tanken på att ändra passkontrollöverenskommelsen i detta hänseende. I prop. 1977/78:156 med förslag till passlag (s. 12) har också konstaterats att det av hänsyn till internationell praxis och säkerhetsskäl inte f.n. finns förutsättningar att avskaffa den aktuella kontrollen. Detta behöver emellertid inte hindra att man undersöker möjligheterna att övergå till en mera begränsad utgående passkontroll. Om kontrollen begränsades till att ske stickprovsvis skulle betydande resurser frigöras. Utredningen har inhämtat att frågan om överläggning på det nordiska planet i ämnet nu övervägs inom arbetsmarknadsdepartementet på grundval av en skrivelse den 31 augusti 1978 från rikspolisstyrelsen. Självfallet bör under alla förhållanden det praktiska arbetet med den utgående kontrollen liksom nu utföras av civilanställda eller särskilt förordnade kontrollanter i den utsträckning det är möjligt.

7.4.9 *De flygande inspektionerna*

Polisens flygande inspektioner har tilldragit sig särskilt intresse vid enkätundersökningen. Länsstyrelserna i Stockholms, Hallands, Värmlands och Norrbottens län föreslår uttryckligen att denna tekniska fordonskontroll skiljs från polisen och förs över till trafiksäkerhetsverket eller Aktiebolaget Svensk Bilprovning. Samma uppfattning har kommit till uttryck från flera polisstyrelser. Förslaget motiveras med intresset av att sätta in polisresurserna på mera angelägna uppgifter och att spara utbildningskostnader. Åtskilliga länsstyrelser och en del polisstyrelser motsätter sig emellertid uttryckligen en sådan lösning. De länskommittéer inom polisförbundet som har yttrat sig särskilt i ämnet ställer sig också avvisande till tanken.

Frågan om de flygande inspektionerna har förut diskuterats i olika sammanhang. I betänkandet (Ds Ju 1974:13) Personalomsättningen inom polisväsendet föreslogs att besiktningarna i princip skulle utföras av Aktiebolaget Svensk Bilprovning medan polisen borde begränsa sig till att utfärda föreläggande om besiktning. I en revisionsrapport år 1975 från riksrevisionsverket, Polisens trafikinriktade arbete (RRV 1973:778), togs frågan upp på nytt. Där konstaterades att endast ca 4 % av trafikolyckorna anses hänförliga till brister i fordonen medan omkring 90 % anses bero på felaktigt handlande från trafikanternas sida. I revisionsrapporten ställdes dessa uppgifter samman med på ena sidan kostnaderna för polisens samlade insats på trafikövervakningen, som uppskattades till 180 milj. kr per år, och på den andra samhällets utgifter för renodlad fordonskontroll, vilka beräknades till ca 130 - 140 milj. kr om året. I sistnämnda belopp hade därvid inräknats både polisens och bilprovningsbolagets kostnader men inte trafiksäkerhetsverkets kostnader för de inspektioner som utförts av dess personal. Riksrevisionsverkets slutsats blev att polisens fordonskontroll borde reduceras till förmån för kontroll av förare och förarbeteenden. Vidare borde övervägas om den obligatoriska kontrollbesiktningen hos Aktiebolaget Svensk Bilprovning skulle kunna ske oftare för sådana kategorier fordon

som regelmässigt uppvisar brister.

Frågan om de flygande inspektionerna aktualiserades på nytt i statens provningsanstalts promemoria (SP-P 1976:3) Förslag till riksprovplats för fordon. Enligt förslaget skulle större delen av den officiella fordonsprovningen i fortsättningen anförtros åt Aktiebolaget Svensk Bilprovning. Flygande inspektioner undantogs, eftersom viss teknisk undersökning måste göras av polisman för att föreläggande om kontrollbesiktning skall kunna meddelas. Det förutsattes dock att den tekniska kontrollen i görligaste mån skulle avlastas polisen och föras över till bilprovningsbolaget. Det kan anmärkas att polisförbundet i sitt remissyttrande uttryckligen förordade att polisen i fortsättningen skulle ensam svara för all kontroll som sker på väg. I enlighet med provningsanstaltens förslag är numera sedan den 1 juli 1978 Aktiebolaget Svensk Bilprovning riksprovplats för motorfordon med undantag bl.a. för den flygande inspektionen (SFS 1978:325).

Under budgetåret 1977/78 gjorde polisen omkring 56.000 flygande inspektioner. Av dessa ledde 52.000 till någon form av åtgärd eller anmärkning. I drygt 11.000 fall företogs inspektion i samarbete mellan polisen och trafiksäkerhetsverkets personal. Under år 1978 hade omkring 2.150 polismän förordnande att utföra flygande inspektion. Flygande inspektioner beräknas ta i anspråk 6 - 7 % av resurserna för arbetet inom de trafikövervakande enheterna. Verksamheten förutsätter dessutom en förhållandevis omfattande teknisk utbildning för de polismän som får förordnande att göra undersökningar av denna typ. De erhåller f.n. en utbildning som tar sikte även på inspektion av större och komplicerade fordon där undersökningen är mycket krävande, inte minst mot bakgrund av att de tekniska detaljerna i sådana fordon ofta ändras.

Även om den obligatoriska kontrollbesiktningen har minskat förekomsten av trafikfarliga fordon på våra vägar är den flygande inspektionen fortfarande betydelsefull. Detta belyses av de siffror som nyss har återgetts. De ger vid handen att det helt övervägande antalet inspektioner visar på bristfälligheter i fordonen. Det torde också förhålla sig så att i en hel del fall bilarna förses med godtagbar utrustning, t.ex. däck av tillfredsställande kvalitet, inför kontrollbesiktning men att utrustningen efter besiktningen byts ut mot undermåligt material. Allmänhetens kännedom om att polisen har befogenhet att företa flygande inspektion har säkert en betydande preventiv verkan. Den gedigna tekniska kunskap som de polismän besitter vilka har förordnande att utföra inspektioner torde dessutom vara ägnad att inge respekt och förtroende för polisen. Det får inte heller förbises att de flygande inspektionerna har betydelse även från allmän spaningssynpunkt. I viss utsträckning förekommer det nämligen att polisen i samband med dessa kontroller uppmärksammar brott av olika slag eller påträffar personer som är efterspanade.

Med beaktande av vad som har anförts nu anser utredningen att det inte kan komma i fråga att polisen skulle lägga ned sin fordonskontrollerande verksamhet. Verksamheten bör enligt utredningens mening ha i stort sett samma omfattning som f.n.

Utredningen vill emellertid förorda att man övergår till en ordning

enligt vilken de tids- och personalkrävande undersökningarna av större och komplicerade fordon i allmänhet sker endast i den utsträckning som samarbete kan etableras med teknisk expertis från trafiksäkerhetsverket. En sådan ordning skulle öka möjligheterna att koncentrera polisens resurser på verksamhetsformer som bedöms som speciellt väsentliga, t.ex. förarkontroll. Dessutom skulle polisens utbildning på området kunna begränsas till att avse undersökningar av mera normal typ. Därigenom kan inte obetydliga resurser på utbildningssidan frigöras för andra ändamål.

I nära anslutning till ett förslag i betänkandet (Ds Ju 1974:13) Personalomsättningen inom polisväsendet anser utredningen 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. Sådana förelägganden bör då kunna meddelas i samband med andra ingripanden som sker vid den rörliga trafikkontrollen. Detta kan göra det möjligt att i viss utsträckning omdisponera de nuvarande aktionerna. Det bör ankomma på rikspolisstyrelsen att undersöka om en sådan allmän befogenhet gör ändringar i grundutbildningen för polismännen påkallade.

7.5 Prioriteringen inom polisverksamheten

7.5.1 *Inledning*

Framställningen i det föregående har gett en antydan om vilka krav som numera från skilda håll ställs på polisen. I stor utsträckning tillgodoser också dagens polisväsende dessa anspråk. Det finns emellertid en hel del önskemål om kvantitativa eller kvalitativa ändringar som återstår att förverkliga.

Utvecklingen begränsas av de resurser som ställs till förfogande för polisen. Här liksom på de flesta samhällsområden överstiger summan av de i och för sig välbefogade anspråken vida resurserna.

Det faller inte på utredningen att väga polisens resursanspråk i förhållande till dem som gör sig gällande för annan allmän verksamhet. Utredningen får enligt sina direktiv inte gå in på frågan om ökningar av de samlade resurserna för polisväsendet.

En viktig uppgift för utredningen är däremot att överväga metoden för att fördela tillgängliga resurser på olika uppgifter. Det blir här fråga om en angelägenhetsgradering som i betydande utsträckning styr verksamheten.

Vad först angår den prioritering som tar sig uttryck i själva organisationen, *organisatorisk prioritering*, innebär nuvarande ordning att riksdagen på grundval av förslag från regeringen bestämmer i grundläggande frågor, t.ex. principerna för indelning i polisdistrikt, samt beviljar anslag till polisväsendet.

Regeringen beslutar om indelning i polisdistrikt, instruktioner för olika organ inom polisväsendet och fördelningen av tjänster inom detta.

Rikspolisstyrelsen fastställer vaktområden, vaktdistrikt och stationeringsorter. Styrelsen meddelar även i övrigt föreskrifter om organisationen inom polisdistrikten. En viktig funktion som styrelsen utövar är

att upprätta förslag till fördelning av polismanstjänster.

Länsstyrelserna har i aktuellt hänseende endast ålagts att ägna uppmärksamhet åt polisväsendets organisation och att hos rikspolisstyrelsen föreslå de ändringar som anses påkallade. Länsstyrelse får emellertid göra vissa tillfälliga omfördelningar av polispersonal. Detta sker genom beslut om polisförstärkning eller annat beslut som innebär att länsstyrelsen utövar sina ledande funktioner.

Vid sidan av den prioritering som sålunda är inbyggd i själva organisationen sker fortlöpande på regional och lokal nivå en *löpande prioritering*. Utrymmet för en prioritering mellan de olika aktiviteterna inom polisverksamheten är dock litet på det lokala och regionala planet eftersom personalen är indelad i enheter med uppgifter som har lagts fast genom centrala beslut.

Inom varje särskild verksamhetsgren behöver emellertid ständigt avvägningar göras mellan de olika ändamål som skall tillgodoses. Detsamma gäller i fråga om hur insatserna för dessa ändamål skall utföras. Det kan exempelvis på övervakningssidan gälla att koncentrera insatserna till ett särskilt område eller att prioritera en övervakningsform framför en annan. På utredningssidan uppstår frågor bl.a. om vart spaningsinsatserna skall styras och i vilken ordning utredningarna skall fullföljas och balanser arbetas av.

För all offentlig verksamhet gäller att det ytterst är de politiskt ansvariga organen som fastställer den grundläggande inriktningen av verksamheten. Polisens arbete hör av flera skäl till de verksamheter där denna princip är särskilt viktig. Det är därför väsentligt att former finns för att styra polisverksamheten på ett ändamålsenligt sätt i enlighet med vad som har sagts nu.

I direktiven till utredningen har i detta hänseende särskild vikt lagts vid att det kommunala inflytandet över polisverksamheten stärks och att uppgifter decentraliseras från central till regional och lokal nivå. Utredningen kommer också i det följande att lägga fram förslag till långtgående organisatoriska ändringar i detta syfte. Detta hindrar inte att den övergripande styrningen av polisens verksamhet måste ske genom beslut av statsmakterna. I den mån man vill vidga utrymmet för lokal och regional planering av polisens arbete ökar i själva verket betydelsen av att statsmakterna lägger fast den grundläggande inriktningen av verksamheten.

Det ligger 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. Polisen liksom rättsväsendet i övrigt har kritiserats för att resurserna i så stor utsträckning har inriktats på den traditionella kriminaliteten, fastän även den organiserade och den ekonomiska brottsligheten uppenbart vållar allvarliga sociala skadeverkningar och omsätter mycket stora belopp. På senare tid har emellertid statsmakterna vidtagit en rad åtgärder i syfte att nå bättre balans mellan insatserna mot dessa olika typer av brottslighet. Det synes klart att regering och riksdag även i fortsättningen bör ge allmänna riktlinjer i aktuellt hänseende.

I enlighet med vad som har anförts nu är det en utgångspunkt för utredningen att en ökad frihet för de lokala och regionala instanserna

inom polisväsendet måste förenas med en ordning som innebär att statsmakternas möjligheter att styra polisens verksamhet bibehålls och vidgas.

I detta sammanhang måste också understrykas den genomgripande betydelse för hela beslutsstrukturen som den nya lagstiftningen om medbestämmande i arbetslivet och om offentlig anställning har. Arbetsgivarens förhandlings- och informationsskyldighet i förhållande till arbetstagarorganisationerna har där slagits fast. Oavsett hur en framtida beslutsstruktur för polisväsendets del utformas kommer därmed personalorganisationernas inflytande på alla nivåer att vara en självklar utgångspunkt.

Utredningen utgår från att de anställdas inflytande över sina arbetsvillkor fortlöpande kommer att utvidgas genom sådana medbestämmandeavtal som den nya lagstiftningen förutsätter. Det har sålunda även på det offentliga området i stor utsträckning överlämnats åt parterna på arbetsmarknaden att i kollektivavtal bestämma vilket närmare innehåll som skall ges åt anställningen. När det gäller den offentliga arbetsmarknaden drar emellertid den politiska demokratin upp en ram för de anställdas medinflytande. I enlighet härmed förutsätts att kollektivavtal inte skall träffas i frågor om verksamhetens mål, inriktning och omfattning. Sådana frågor kan visserligen bli föremål för förhandlingar, men de skall alltid avgöras genom beslut i offentligrättslig ordning av de politiskt ansvariga organen eller på deras uppdrag av myndighet.

7.5.2 *Den organisatoriska prioriteringen*

Av stor betydelse när det gäller inriktningen av polisverksamheten är hur polismanstjänsterna fördelas. Det gäller då inte bara den geografiska fördelningen på polisdistrikt och på stationeringsorterna inom distrikten. Minst lika viktigt är hur fördelningen sker på enheterna inom distrikten - dvs. på kansli, ordningsavdelning och kriminalavdelning - liksom mellan underenheterna. Denna fördelning återverkar i betydande grad på möjligheterna att förfoga över personalen och därmed på karaktären av hela verksamheten.

Nuvarande ordning innebär att riksdagen, i samband med att den beviljar medel för polisväsendet, på förslag av regeringen översiktligt brukar ange för vilka ändamål nytillkomna tjänster är avsedda. Den närmare fördelningen görs sedan av regeringen genom regleringsbrev. Till underlag för utformningen av regleringsbrevet upprättar rikspolisstyrelsen ett förslag till fördelning med ledning av polisstyrelsernas och länsstyrelsernas anslagsyrkanden.

På grundval av regleringsbrevet upprättar rikspolisstyrelsen tjänstetablåer. I dessa anges hur personalen skall fördelas på distrikt, vaktområden och avdelningar liksom på sektioner och rotlar inom avdelningarna, t.ex. övervakningssektion, spaningsrotel och våldsrotel.

Enkätsvaren tyder på att det regionalt och lokalt på många håll råder otillfredsställelse med de principer som nu tillämpas när det gäller fördelning av personalen. Det regionala och lokala inflytandet över tjänstefördelningen anses vara för litet. Det görs gällande att

uppspaltningen på organisationsenheter med bestämt angiven personalnumerär i alltför hög grad binder inriktningen av hela verksamheten och för lång tid framåt prioriterar vissa aktiviteter i den lokala organisationen på bekostnad av andra.

När organisationen ses över i syfte att öka förtroendemannainflytandet över verksamheten är det angeläget att dessa synpunkter beaktas så långt som det är praktiskt möjligt. I det föregående har utredningen i olika sammanhang understrukit att polisverksamheten i ökad utsträckning bör anpassas till de lokala förhållandena. En förutsättning för att detta önskemål skall kunna förverkligas är att möjligheter skapas för förtroendemannainflytandet att göra sig gällande i fråga om den lokala och regionala inriktning av verksamheten som sker genom fördelningen av personalen på olika aktiviteter.

En radikal utväg, som har förespråkats från något håll vid enkäten, är att helt gå ifrån den nuvarande centralt beslutade fördelningen på olika organisationsenheter. Poliskrafterna skulle i stället ställas till förfogande för den lokala polisstyrelsen. Det skulle ankomma på denna att, i samråd med personalen, fördela och förfoga över tjänstemännen.

Ett avgörande skäl mot en sådan lösning är att den skulle minska statsmakternas möjlighet att med organisatoriska medel styra polisverksamheten. En sådan styrning från statsmakternas sida skulle nämligen knappast kunna äga rum om man helt och hållet går ifrån den nuvarande ordningen med en centralt beslutad organisation. Detta innebär emellertid inte att det skulle vara nödvändigt eller ens önskvärt att inriktningen sker genom att varje nytillkommande tjänst i polisväsendet låses i nuvarande organisatoriska ramar. Det är fullt möjligt att behålla en basorganisation men ändå åstadkomma avsevärt större frihet än nu för de lokala och regionala polisstyrelserna när det gäller att, i samråd med personalen, göra insatser som motiveras av de lokala förhållandena men som nu hindras av centrala föreskrifter.

Såvitt gäller fördelningen av nytillkomna tjänster mellan distriktens basorganisationer kan ett ökat regionalt inflytande enklast tillgodoses genom att rikspolisstyrelsen samråder med de regionala polismyndigheterna innan fördelningsförslaget upprättas. Det bör härvid ankomma på de regionala myndigheterna att i sin tur företa det samråd på det lokala planet som bör äga rum. En del praktiska svårigheter kan visserligen uppkomma, men de skulle inte vara oöverkomliga. Arbetet med fördelningsförslaget inbegripet det samråd som skall ske från rikspolisstyrelsens sida bör nämligen kunna inledas omedelbart efter det att regeringens budgetproposition har avlämnats.

Av långt större betydelse är emellertid frågan om vem som skall löpande bestämma över hur hela den samlade personalen i distriktet skall användas.

Särskilt i denna del leder den nuvarande ordningen otvivelaktigt till en långt driven låsning. Detta motverkar i sin tur den fortlöpande anpassning av polisverksamheten som är önskvärd med hänsyn till att de lokala förhållandena skiftar från tid till annan. Verksamheten skulle enligt utredningens mening bättre kunna avvägas inom ramen för tillgängliga resurser, om den stelhet kunde undvikas som är inbyggd i det nuvarande systemet. Det bör vara möjligt att inom en centralt fastlagd

ram arbeta med tjänster för vilka arbetsuppgifterna bestäms lokalt och regionalt. Utredningen ser detta som en grundläggande fråga när det gäller att öka medborgarinflytandet över polisväsendet. Förutsättningarna för ett sådant system kommer därför att behandlas ingående i avsnitt 7.6.3.

7.5.3 *Den löpande prioriteringen*

Även i fråga om den löpande prioriteringen av olika insatser inom ramen för varje aktivitet för sig bör ett stort utrymme för lokalt och regionalt inflytande finnas. Särskilt vad avser den brottsförebyggande verksamheten och övervakningsverksamheten är det angeläget att detta inflytande ökas när det gäller prioriteringsfrågor av principiell betydelse.

Vad som har sagts nu gäller också i fråga om polisens allmänna hjälp- och upplysningsverksamhet. I fråga om polismyndighetsärendena, som utgör en betydande del av den service som förekommer, regleras verksamheten till stor del av tvingande författningsföreskrifter. Prioriteringsfrågorna får därför inte samma aktualitet i dessa fall som beträffande annan polisverksamhet.

Som tidigare har angetts har de avvägningar som görs inom ramen för utredningsverksamheten principiell betydelse från bl.a. rättssäkerhetssynpunkt. Det är därför motiverat att denna fråga tas upp till särskild granskning.

Rättegångsbalken och polisinstruktionen förutsätter i princip att polisen skall utreda alla anmälningar om brott och att detta sker i den ordning som anmälningarna inkommer. Uttryckliga föreskrifter om avvikelse från en sådan tidsmässig prioritering finns endast i en del särskilda förtursregler. Som exempel kan nämnas brott av unga lagöverträdare och militära brott[14] I dessa fall - liksom när tvångsmedel har tillgripits gäller antingen särskilda frister eller också uppställs krav på skyndsamhet.

I och med att polisens resurser inte räcker till för att utreda alla ifrågasatta lagöverträdelser, 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.

Belastningen på polisen har fortlöpande vuxit. Detta har gjort en hårdare prioritering av uppgifterna påkallad. Ju mer resurserna brister i förhållande till arbetsbelastningen dess mer långtgående prioriteringar eller avvägningar blir nödvändiga.

Som exempel på de prioriteringsmetoder som i enlighet härmed tillämpas på många håll kan återges vad polisstyrelsen i Stockholms polisdistrikt uttalat i anslutning till anslagsframställningen för budgetåret 1973/74. Enligt polisstyrelsen måste högsta prioritet ges ärenden där

[14] Se 2 § lagen (1964:167) med särskilda bestämmelser om unga lagöverträdare och cirkuläret (1951:197) till domstolarna, åklagarna och polismyndigheterna om vikten av att särskild skyndsamhet iakttages vid behandlingen och avgörandet av militära brottmål.

någon har blivit berövad friheten, blivit utsatt för mycket grovt våldsbrott eller för hot som bedöms allvarligt och överhängande samt ärenden vilka enligt lag skall behandlas med särskild skyndsamhet. I andra hand skall enligt polisstyrelsen utredning så snart som möjligt påbörjas i ärenden där stora värden riskerar att gå förlorade eller där den misstänkte står i begrepp att lämna riket. Först därefter kan preskriptionsrisk få utgöra skäl till handläggning med förtur.

Enkäten visar att den prioriteringsordning som nu har återgetts visserligen inte är allmängiltig. Den synes ändå ganska väl återspegla den uppfattning som råder i de olika polisdistrikten. Flera polisstyrelser anger en naturlig ytterligare utgångspunkt för prioritering, nämligen det förhållandet att gärningsmannen är känd. Brottsutredningar rörande känd gärningsman prioriteras i allmänhet framför andra utredningar, om de senare inte rör mycket allvarliga brott.

Av enkäten framgår att prioriteringen av vilka ärenden som skall ägnas fortsatt utredningsarbete efter rutinmässig hantering regelmässigt görs av arbetsledare som har befogenhet att fungera som undersökningsledare. Motsvarande gäller beslut om att avbryta insats av resurser för utredning. I allmänhet är det fråga om avdelningschef eller i vissa fall rotelchef. I mål där åklagare är undersökningsledare underställs frågan dennes prövning.

Med hänsyn till det trängda arbetsläget inom kriminalavdelningarna på många håll i landet är det inte förvånande att det vid enkätundersökningen från flera håll har efterlysts centrala regler och anvisningar "i klara och entydiga ord" för hur prioriteringen bör ske. Samma önskemål har förts fram även i andra sammanhang, bl.a. i rikspolisstyrelsens anslagsframställning för budgetåret 1977/78.

I detta sammanhang kan erinras om de uttalanden i prioriteringsfrågor som har gjorts på central nivå. I 1973 års brottskommissions betänkande (Ds Ju 1973:5) Åtgärder för att bekämpa brottsligheten och förbättra den allmänna ordningen angavs att det är vissa typer av brottslighet som främst förtjänar uppmärksamhet. Det gällde enligt kommissionen våldsbrott, narkotikabrott, koppleri, tillgreppsbrott, häleri, skattebrott och trafikbrott. Kommissionen pekade också på de problem som var förenade med ungdomsbrottsligheten och på den internationella brottsligheten. I 1977 års budgetproposition (prop. 1976/77:100 bil. 5 s. 31) uttalade chefen för justitiedepartementet att dessa synpunkter i stort sett fortfarande har giltighet. Justitieministern tillade att han i fråga om trafikbrott särskilt tänkte på gärningar som ådagalägger hänsynslöshet eller allvarligare brist i omdömet. Uttalandena i budgetpropositionen föranledde inte någon erinran från riksdagens sida.

Av vad som har anförts under 7.5.1 framgår att utredningen ställer sig bakom uppfattningen att det bör ankomma på statsmakterna att lägga fast allmänna regler för hur polisen skall prioritera sina skilda uppgifter. Det är också mot bakgrunden av den snabba samhällsutvecklingen möjligt att statsmakterna oftare än hittills kan finna behövligt att på detta sätt styra resurser till uppgifter som framstår som särskilt angelägna vare sig allmänt eller i viss region. Ett exempel som utredningen återkommer till i det följande erbjuder önskemålet om en intensifierad satsning på bekämpandet av den organiserade och den ekonomiska

brottsligheten. Utredningen utgår från att en principdiskussion om inriktningen av polisens arbete normalt kommer att äga rum i samband med budgetbehandlingen av anslagen för polisväsendet och att de övergripande prioriteringsfrågorna därvid läggs fast. De uttalanden som riksdagen gör eller ställer sig bakom i sådan sammanhang måste verka styrande på det praktiska polisarbetet.

Det är mot denna bakgrund väsentligt att naturliga kanaler finns för att uttalanden av riksdagen i prioriteringsfrågor faktiskt skall nå ut på fältet. Helst bör, på grundval av de allmänna uttalanden som riksdagen kan ha gjort, anvisningar utfärdas av regeringen i regleringsbrev eller på annat sätt. Det bör naturligtvis också ankomma på rikspolisstyrelsen och de regionala polismyndigheterna att följa de allmänna uttalanden i prioriteringsfrågor som görs av statsmakterna och att meddela de föreskrifter som behövs för att, inom ramen för sina befogenheter, omsätta dem i praktiken.

Med hänsyn till de tidsmässigt och lokalt skiftande förhållanden som tidigare har omtalats kan dock uttalanden från statsmakterna i fråga om principerna för prioriteringen inte alltid lösa de mer närliggande löpande prioriteringsproblemen för polisens del. Ett betydande utrymme måste lämnas åt de regionala och lokala instanserna att göra de avvägningar i det löpande arbetet som är nödvändiga. Det förtjänar i detta sammanhang att erinras om att chefen för justitiedepartementet i den propositionen som nyss har nämnts (prop. 1976/77:100 bil. 5 s. 31) pekade på att 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. Samma uppfattning kom till uttryck i 1978 års budgetproposition (prop. 1977/78:100 bil. 5 s. 75).

De principer som man på det lokala planet finner ändamålsenliga i fråga om prioriteringen bör enligt utredningens mening komma till klarare uttryck än hittills i formliga beslut från den lokala polisledningens sida. Detta gäller givetvis inte bara utredningssidan utan också annan polisverksamhet. Utrymmet för lokala variationer torde vara särskilt stort i fråga om övervakningsverksamheten och formerna för denna. Distrikten har också enligt organisationsplanen betydligt större resurser för denna verksamhet än för utredningsarbetet. Som ett naturligt instrument för sådana beslut framstår i främsta rummet den verksamhetsplan som upprättas för de enskilda polisdistrikten. I denna plan finns nämligen utrymme för att lägga fast distriktets allmänna policy i frågor av aktuellt slag.

Det är å andra sidan viktigt att principerna inte låses alltför hårt för hela verksamhetsåret. Omprioriteringar bör kunna ske när de visar sig påkallade exempelvis av brottsutvecklingen. Säsongbetonad kriminalitet, en del typer av seriebrottslighet liksom tendenser till koncentration av ordningsproblemen till nya platser är exempel på omständigheter som kan göra det angeläget att vidta dispositioner som avviker från de riktlinjer som tidigare antagits. Även i sådana situationer bör principerna läggas fast i konkreta beslut som kan tjäna till ledning för den personal som utför det faktiska arbetet med de olika frågorna. En av förutsättningarna för att polisverksamheten i praktiken skall kunna

anpassas effektivt till den lokala utvecklingen är att polisledningen har möjlighet att, i samråd med personalorganisationerna, förfoga över personalen utan den långtgående låsning som råder i dag.

Utredningen kommer att i avsnitt 7.6.2 behandla frågan om vad som enligt utredningens mening i framtiden bör läggas i begreppet polisledning.

7.6 Principfrågor beträffande den lokala polisorganisationen

7.6.1 *Polisdistriktsindelningen*

Indelningen av landet i polisdistrikt och organisationen av den regionala polisverksamheten bestämmer den grundläggande beslutsstrukturen inom polisväsendet. Det är därför naturligt att indelningsfrågorna först tas upp till behandling.

Landet är i dag indelat i 118 polisdistrikt. Den regionala ledningen ankommer på länsstyrelserna. Denna organisation kvarstår oförändrad sedan förstatligandet. I ett fall har dock två polisdistrikt slagits samman på grund av en ändring i den kommunala indelningen.

Mot bakgrund av de organisatoriska brister i polisorganisationen som påvisades av 1967 års polisutredning i betänkandet (SOU 1967:32) Polisen i samhället fattade riksdagen år 1972 ett principbeslut om den framtida lokala och regionala polisorganisationen (jfr under 3.3). Enligt beslutet skulle polisdistrikten nedbringas till ett antal som inte obetydligt översteg 90. På det regionala planet skulle, efter beslut av riksdagen i varje särskilt fall, län med ett eller två polisdistrikt kunna föras samman med angränsande län till ett regionalt verksamhetsområde.

Med hänsyn främst till den negativa inställningen till sammanläggningar från befolkningens - och ibland även från de anställdas sida - har 1972 års principbeslut inte kunnat genomföras (jfr under 3.3). Antalet stationeringsorter har dock som förut nämnts minskat från 528 till 386 sedan förstatligandet.

Utredningen anser att de brister i polisorganisationen som påtalades av 1967 års polisutredning fortfarande i princip står kvar. Vad som framför allt har visat sig erbjuda svårigheter är att finna lämpliga former för att tillgodose behovet av en enhetlig ledning beträffande sådana funktioner i polisverksamheten som berör större områden än polisdistrikt. Det förhållandet att 1972 års riksdagsbeslut i stort sett har kommit att stanna på papperet aktualiserar frågan om andra lösningar finns när det gäller att möta dessa problem.

Det är naturligtvis ett betydande samhällsintresse att polisens verksamhet bedrivs så rationellt som möjligt. De allmänpolitiska värderingar som gör sig gällande inom samhället i stort kan emellertid samtidigt tala mot lösningar som skulle kunna vara att föredra vid en bedömning ur mera snävt polisiär synvinkel. På skilda områden inom samhällsplaneringen läggs numera ökad vikt vid att beslut som berör de enskilda människorna fattas så nära dessa som möjligt. Kravet på en utvidgad lokal service betonas allt starkare. Man strävar på olika områden att finna system som underlättar insyn, medverkan, kontroll och utkrävan-

de av politiskt ansvar. Utredningen finner det som förut har sagts angeläget att den kommunala insynen i polisverksamheten liksom över huvud taget förtroendemannainflytandet över denna verksamhet stärks.

Tanken på att centralisera polisverksamheten till större och färre polisdistrikt har redan mot denna bakgrund inte längre samma aktualitet som tidigare. Risk föreligger att det blir svårare att tillgodose de viktiga krav som nyss har berörts, om en långtgående nedskärning av antalet polisdistrikt sker, låt vara att olika organisatoriska lösningar kan tänkas stå till buds för att motverka risken. Härtill kommer att, om det lokala förtroendemannainflytandet som utredningen förordar i det följande skall utövas genom polisstyrelsen, det är en direkt nackdel med alltför stora distrikt. Polisstyrelserna blir då för stora för att kunna fungera tillfredsställande.

Utredningen håller före att en genomgripande distriktsindelningsreform inte är det rätta sättet att förbättra organisationen. Utredningen vill inte heller förorda att antalet stationeringsorter mera generellt minskas ytterligare i syfte att polispersonalen i centralorterna skall kunna ökas. I stället bör lösningar sökas inom den administrativa ram som den nuvarande indelningen skapar. Utredningen återkommer till frågan om vilka lösningar som kan förordas i detta hänseende.

Det bör understrykas att vad som har anförts nu inte får förstås så att varje förändring 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 ortsbefolkningens och de anställdas synpunkter tillmätas stor betydelse.

Vad som har anförts nu har sammanfattningsvis lett utredningen till slutsatsen att något förslag till allmän reform av den lokala indelningen inte bör läggas fram. Utredningen utgår följaktligen i fortsättningen från en indelning i polisdistrikt enligt nuvarande principer. Utredningen återkommer till frågan om den regionala indelningen.

7.6.2 *Förtroendemannainflytandet m.m.*

Allmänna utgångspunkter

När polisväsendet förstatligades ansågs det angeläget att kontakten mellan polisorganisationen och kommunerna bevarades. I detta syfte inrättades i varje polisdistrikt en polisnämnd. Ledamöterna i denna valdes av fullmäktige i de kommuner som ingick i distriktet eller av ombud för dessa kommuner. Polisnämndernas verksamhet inskränkte sig till att lägga fram förslag och göra andra framställningar till polischefen samt att avge yttrande till honom när han begärde det.

Efter hand fördes i olika sammanhang fram önskemål om åtgärder för att stärka polisnämndernas inflytande. Det hade nämligen visat sig att många polisnämnder visserligen gjorde goda insatser när det gällde att skapa bättre kontakter mellan polis, medborgare och samhälle men att verksamheten varierade högst avsevärt från det ena distriktet till det andra. Det gjordes gällande att många av de kommunalmän som deltog i polisnämndernas arbete fann uppgiften föga meningsfull.

Mot denna bakgrund fick 1967 års polisutredning i uppdrag att se över

frågan om polisnämndernas kompetens och arbetsformer. I betänkandet (SOU 1970:32) Polisen i samhället konstaterade utredningen att det med hänsyn till polisverksamhetens art och dess betydelse för medborgarna inom distriktet borde undersökas på vilket sätt medborgarna skulle kunna få ett verkligt inflytande på polisverksamheten. Utredningen förordade att polisnämnderna skulle ersättas av polisstyrelser med beslutanderätt i vissa frågor.

I huvudsaklig överensstämmelse med förslaget från 1967 års polisutredning inrättades den 1 januari 1973 polisstyrelser i alla polisdistrikt (prop. 1971:173, JuU 1972:1, rskr 1972:19). Samtidigt upphörde polisnämnderna.

I polisinstruktionen föreskrivs att polisstyrelse skall bestå av polischefen och det ytterligare antal särskilt utsedda ledamöter, minst sex och högst åtta, som länsstyrelsen bestämmer. Alla ledamöter utses av landstingen utom i Göteborgs, Malmö och Visby polisdistrikt. De ledamöter som utsetts särskilt väljer bland sig ordförande och vice ordförande. Fr.o.m. den 1 juli 1976 äger kungörelsen (1974:224) om personalföreträdare i statlig myndighets styrelse m.m. tillämpning på samtliga polisdistrikt.

Enligt polisinstruktionens bestämmelser om polisstyrelsernas verksamhet (47 - 63 §§) kan styrelsen avgöra ärende antingen i plenum eller också genom beslut av polischefen ensam. Polisledningen i distriktet utövas av polischefen ensam.

I plenum skall avgöras viktiga frågor om organisation och arbetsordning, ärenden om förslag till anslagsframställning och andra frågor av större ekonomisk betydelse, frågor om tillsättning av tjänst i i lägst lönegrad F 6, viktigare frågor om information rörande polisverksamheten i allmänhet liksom andra frågor som polischefen hänskjuter till plenum.

Om ärende som har nämnts nu innefattar utövande av polisledning får det dock inte avgöras i plenum. Polischefen får inte heller i övrigt hänskjuta ärende till plenum annat än då det rör polisväsendets administration eller allmänna riktlinjer för polisens verksamhet.

Ärende som inte avgörs av polisstyrelsen i plenum avgörs på styrelsens vägnar av polischefen eller, efter delegation, annat polisbefäl.

Utredningen skall enligt sina direktiv särskilt uppmärksamma frågan om medborgarinflytande över polisverksamheten. Det ter sig då naturligt att först ställa frågan om 1972 års reform i praktiken har tillgodosett önskemålet att polisverksamheten skulle få en verklig medborgerlig förankring på det lokala planet.

Underlag för att besvara frågan kan hämtas från dels en enkätundersökning angående polisstyrelseverksamheten som rikspolisstyrelsen lät utföra i januari 1975, dels den enkät som utredningen har företagit. Båda undersökningarna ger i allt väsentligt samma bild, nämligen att man på de flesta håll inte anser att reformen har skapat tillräckligt utrymme för det medborgarinflytande över polisverksamheten som anses önskvärt. Det vill synas som om de förtroendevalda ledamöterna fortfarande i många fall inte upplever sitt arbete som tillräckligt meningsfullt.

Två tredjedelar av de polisstyrelser som har tillfrågats vid utred-

ningens enkätundersökning anser att förtroendemannainflytandet generellt eller på vissa områden bör vidgas. Från kommunstyrelsernas sida framförs allmänt krav på förbättringar när det gäller primärkommunernas möjlighet att påverka polisverksamheten. Flera kommunstyrelser anvisar en vidgad kompetens för polisstyrelserna som en väg att nå fram till sådana förbättringar.

Utredningen anser för egen del att det är väsentligt att underlag skapas för en ordning som medför att de förtroendevalda ledamöterna i polisstyrelserna får ett faktiskt inflytande på de allmänpolisiära frågorna inom distriktet. Vad som har sagts nu gäller i fråga om alla de verksamhetsgrenar för vilka polisen svarar.

De förtroendevalda ledamöterna har till en början en väsentlig uppgift att fylla när det gäller att utforma polisens brottsförebyggande verksamhet. Som utredningen har framhållit i det föregående är det angeläget att den närmare uppläggningen av denna verksamhet anpassas till de skiftande lokala förhållandena. En förutsättning för detta är emellertid att ledamöterna får ett verkligt medansvar när det gäller planeringen av hur verksamheten skall läggas upp och genomföras.

Även i fråga om övervaknings- och utredningsverksamheten gör sig intresset av att de förtroendevalda ledamöterna har ett faktiskt medansvar gällande med styrka. Det är angeläget att dessa verksamhetsformer planeras och genomförs under stort hänsynstagande till de önskemål som finns hos allmänhet och kommunala organ. Detta gäller i synnerhet beträffande övervakningsverksamheten.

Resursfördelning mellan olika verksamhetsgrenar, arbetsmetoder, åtgärder mot ungdomsbrottslighet, ordningshållning, narkotika- och fylleriproblem samt inriktningen av trafik-, jakt- och fiskeövervakning är exempel på några frågor där ett faktiskt inflytande från ledamöternas sida framstår som befogat och önskvärt. Över huvud taget bör ledamöterna i större utsträckning än nu kunna ta del i de beslut som rör den allmänna utformningen av polisdistriktets policy. Med hänsyn till resursfördelningens styrande inverkan på hela polisverksamhetens karaktär är ett förtroendemannainflytande här särskilt angeläget.

Frågor av det slag som nyss har nämnts kan redan i dag tas upp till diskussion av polisstyrelsen i plenum. Trots att ärende, som innebär att polisledning utövas, inte får avgöras i plenum, anses styrelsen i denna sammansättning kunna göra vägledande uttalanden angående den operativa polisverksamheten. En sådan ordning har också rekommenderats i en promemoria år 1975 från rikspolisstyrelsen. I promemorian sammanfattas synpunkter som har förts fram vid de polisstyrelsekonferenser som rikspolisstyrelsen anordnade det aktuella året. Hinder föreligger inte heller mot att polischefen, i syfte att förbättra sitt beslutsunderlag, rådfrågar polisstyrelsen beträffande konkreta operativa beslut av betydelse för allmänheten.

Det finns emellertid erfarenhetsmässigt en betydande risk för att ett system för medborgerligt inflytande som kan leda fram endast till råd och rekommendationer efter hand får alltmer formell karaktär. Utredningen finner det därför väsentligt att de förtroendevalda får ta del i själva besluten när det gäller viktigare frågor som rör polisverksamheten.

Härför talar intresset såväl av att det medborgerliga inflytandet på sådana beslut säkerställs som att allmänhetens förtroende ytterligare stärks för polisen och dess verksamhet.

Förtroendemannastyrelsens kompetens

Polisstyrelseledamöternas inflytande begränsas i dag framför allt av dels den centralt beslutade indelningen av personalen på olika enheter, dels föreskriften i polisinstruktionen om att ärende som innebär utövande av polisledning inte får avgöras i plenum. Utredningen anser att dessa principer måste genombrytas, om en verklig medborgerlig förankring av polisverksamheten skall komma till stånd på det lokala planet.

Det ligger emellertid i sakens natur att en del polisledningsuppgifter inte lämpligen bör omfattas av en vidgad beslutsrätt för de förtroendevalda ledamöterna. Redan i utredningens direktiv framhålls sålunda att den rent operativa verksamheten, dvs. chefsskapet över polisstyrka under pågående arbete, varken kan eller bör utövas av en styrelse i plenum.

Vad utredningen finner vara av central betydelse är att de förtroendevalda ledamöterna tar del i beslut som gäller fördelningen och användningen av resurserna inom polisdistriktet. Utredningen kommer att i avsnitt 7.6.3 behandla denna fråga särskilt och därvid föreslå betydande orgaisatoriska förändringar i syfte att kraftigt stärka förtroendemannainflytandet i denna del. Det är emellertid också mycket viktigt att detta inflytande ökas när det gäller beslut rörande prioriteringar av insatserna inom de olika verksamhetsgrenarna. Det är här fråga om beslut som rör verksamhetens planering i vid mening men som samtidigt kan sägas innefatta utövande av polisledning.

Vad som har sagts nu leder till slutsatsen att den nuvarande föreskriften att polischefen ensam utövar polisledningen i distriktet bör utgå. I stället bör viktigare frågor rörande planeringen av polisverksamheten uttryckligen anges som ärenden vilka det ankommer på polisstyrelsen i plenum att ta ställning till.

Avgränsningen i förhållande till de ärenden som det ankommer på polischefen ensam att avgöra bör ske på det sättet att polisstyrelsen i plenum inte får besluta i ärende som rör utövande av polisledning i särskilt fall. Detta hindrar givetvis inte att sådana frågor liksom nu kan tas upp till diskussion i plenum.

En sådan reglering får även stora konsekvenser för ledamöternas möjligheter att framställa förslag i polisstyrelsen. Viktigare frågor rörande organisation eller verksamhetsplanering kan tas upp i styrelsen även på yrkande av enskild ledamot och således utan att polischefen har hänskjutit frågan till plenum. En enskild ledamot kan t.ex. yrka att polisstyrelsen skall fastställa allmänna riktlinjer för prioritering av utredningar beträffande viss typ av brottslighet eller av övervakning av vissa objekt. Det ankommer då på polisstyrelsen att, sedan frågan har beretts i erforderlig omfattning, avgöra ärendet genom majoritetsbeslut.

Det är naturligt att förtroendemännens arbete kommer att koncentreras kring den årliga verksamhetsplanering som sker i polis-

distriktet liksom kring frågor om viktigare ändring i denna planering som aktualiseras under löpande verksamhetsår. Sannolikt är det inte möjligt att låta förtroendemännen fortlöpande besluta även om månadsplaneringen. När en fråga av principiell karaktär kommer upp vid månadsplaneringen, bör det emellertid ankomma på förtroendemännen att avgöra den. Skall t.ex. särskilda prioriteringsregler fastställas för semesterperioden eller annars för viss säsong, bör beslutet fattas i plenum.

I övrigt bör förhållandet polisstyrelse-polischef betraktas på det sättet 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 viss polisman eller grupp av polismän är utpekad, skall beslutet ankomma på polischefen (eller honom underställt polisbefäl).

Ett spörsmål som inte har berörts i det föregående är polisstyrelsens funktion när det gäller polisens serviceverksamhet.

Enligt utredningens mening bör, när det gäller hjälp- och räddningsverksamheten, de förtroendevalda ledamöterna ha samma inflytande över frågor om fördelning av resurser och prioritering av insatser som beträffande polisverksamheten i övrigt.

I fråga om polismyndighetsärendena gör sig särskilda synpunkter gällande. Ur principiell synvinkel skulle det vara önskvärt att de förtroendevalda bereds möjlighet att mera regelmässigt ta del i avgörandet av åtminstone vissa typer av sådana ärenden. En sådan ordning är dock inte möjlig att tillämpa i praktiken med hänsyn till ärendenas frekvens och till det förhållandet att de ofta måste avgöras omedelbart eller i allt fall mycket snabbt.

Utredningen anser det emellertid angeläget att polismyndighetsärenden av principiell vikt kan hänskjutas till polisstyrelsen i plenum. När ett ärende hänskjuts till plenum bör det också ankomma på styrelsen i den sammansättningen att fatta själva beslutet. Särskilt önskvärt är naturligtvis att denna ordning kan tillämpas när ett polismyndighetsärende inte bara är av principiell karaktär utan också har direkt betydelse för innevånarna i distriktet. Som exempel kan nämnas vissa frågor om tillstånd att hålla allmän sammankomst eller offentlig tillställning. Ibland kan även den närmare utformningen av ett tillstånd vara av sådant allmänt intresse när det t.ex. gäller hur länge ett diskotek skall få ha öppet eller under vilka förutsättningar en biltävling skall få anordnas. Fråga som rör en enskild persons förhållanden - t.ex. ett ärende om vapentillstånd - bör däremot inte lämpligen tas upp i plenum.

Också polismyndighetsärenden av principiell karaktär måste oftast avgöras så snabbt att det inte är praktiskt möjligt att hänskjuta dem till avgörande av polisstyrelsen i plenum. I sådana fall bör ärendet avgöras i samma ordning som nu. Avgörandet bör emellertid lämpligen anmälas för polisstyrelsen i plenum vid dess nästa sammanträde. Ledamöterna får då tillfälle att anlägga synpunkter på ärendet till ledning för behandlingen i framtiden av likartade fall. Det bör också stå polischefen fritt att utan samband med ett konkret ärende i styrelsen ta upp en principdiskussion om hur vissa typer av myndighetsärenden bör behandlas. Styrelsen kan härvid göra uttalanden av allmänt rådgivande natur.

En förutsättning för den ordning som utredningen här förordar beträffande polismyndighetsärendenas handläggning är att ändring sker av den nuvarande föreskriften i polisinstruktionen (50 §) om att ärende får hänskjutas till plenum endast när det rör polisväsendets administration eller allmänna riktlinjer för polisens verksamhet. Denna föreskrift synes lämpligen kunna utgå helt. Polischefen behöver bara vara bunden av den begränsningen när det gäller hänskjutande av fråga till plenum som följer av principen att ärende som rör utövande av polisledning i särskilt fall inte får hänskjutas till plenum för avgörande. Risk att polischefen i onödan skulle hänskjuta bagatellartade ärenden till plenum torde nämligen knappast föreligga.

Det är emellertid inte bara genom att ta del i beslut av olika slag som de förtroendevalda ledamöterna kan verka för en medborgerlig förankring av polisverksamheten. Det bör också vara naturligt att ledamöterna vidarebefordrar den information som de fortlöpande erhåller om polisen och dess verksamhet. Genom att informera om polisens verksamhet och dess problem i kommunala organ liksom i folkrörelser och andra sammanslutningar kan ledamöterna medverka till att saklig upplysning sprids om polisverksamheten.

Det kan från dessa synpunkter vara av värde om de förtroendevalda ledamöterna i polisstyrelserna även får verka i de olika samrådsorgan där polisen ingår. Önskemål härom har framkommit från några håll i enkäten, bl.a. beträffande samarbetet barnavård - skola - polis. Detta torde dock förutsätta att också barnavårdsnämnden och skolstyrelsen är representerade i samarbetsorganet inte bara av tjänstemän utan även av politiskt valda ledamöter. Gällande cirkulär (1970:513) om intensifierat samarbete mellan barnavårdsnämnd, skola och polis utesluter inte en sådan ordning. Huruvida man finner den ändamålsenlig måste emellertid bli beroende av lokala överväganden. Som har framhållits av socialutredningen i betänkandet (SOU 1977:40) Socialtjänst och socialförsäkringstillägg (s. 630) är här bl.a. kommunens storlek och struktur av betydelse.

Utredningen vill i detta sammanhang slutligen framhålla att det är av stort värde om polisstyrelsens enskilda ledamöter i den utsträckning det är praktiskt möjligt söker följa polisens arbete på fältet. Därmed kan de på ett naturligt sätt få insikt om olika problem i det praktiska polisarbetet.

Ordningen för val av ledamöter i polisstyrelse m.m.

Sättet för att utse ledamöter till polisstyrelserna hörde till de frågor som var föremål för särskild uppmärksamhet i samband med 1972 års reform.

Ledamöterna i de tidigare polisnämnderna hade valts av kommunfullmäktige eller, när flera kommuner ingick i ett polisdistrikt, av ombud för dessa kommuner. 1967 års polisutredning föreslog ett nytt system för hur ledamöterna i en polisstyrelse skulle utses. Enligt utredningsförslaget (SOU 1970:32 s. 89-90) skulle de föreslås av kommunfullmäktige, om polisdistriktet bestod av en enda kommun, och av landstinget eller kommunfullmäktige i kommun utanför landsting, om två eller flera

kommuner ingick i distriktet. Ledamöterna skulle sedan utses av den regionala polismyndigheten, som därvid skulle vara bunden av förslagen. Utredningen motiverade sin ståndpunkt med att det primära inte borde vara att få en fullständig och proportionell representation i styrelsen för de olika kommunerna. I stället borde eftersträvas att skapa en funktionsduglig styrelse, som så allsidigt som möjligt skulle kunna tillgodose behovet av medborgerligt inflytande på polisverksamheten i distriktet som helhet. Utredningen framhöll att styrelsen borde bli sammansatt så att den så långt möjligt kom att motsvara de politiska förhållandena i distriktet.

En av experterna i 1967 års polisutredning anmälde på denna punkt avvikande mening i ett särskilt yttrande. Han ansåg att polisens anknytning till den kommunala verksamheten borde bevaras och förstärkas genom att primärkommunerna undantagslöst fick avge förslag till ledamöter i polisstyrelse. I distrikt som bestod av mer än en kommun borde därvid tillämpas ett förfarande liknande t.ex. ordningen för val av ledamöter i lokal vägnämnd.

Vid remissbehandlingen av betänkandet anslöt sig så gott som alla instanser till detta särskilda yttrande. Bl.a. landstingsförbundet och Svenska kommunförbundet ansåg att den kommunala anknytningen borde markeras ytterligare genom att primärkommunerna gavs rätt att utse och inte bara föreslå ledamöterna i polisstyrelserna.

I prop. 1971:173 anslöt sig dåvarande chefen för justitiedepartementet till landstingsförbundets och kommunförbundets linje. Han förordade alltså att ledamöterna skulle väljas direkt av kommunfullmäktige i polisdistrikt som omfattade endast en kommun. I andra fall borde valet ske genom ombud för de kommuner som ingick i distriktet. Sådant val borde alltid förrättas av minst dubbelt så många ombud som det antal ledamöter som skulle utses.

I riksdagen ansågs emellertid övervägande skäl tala för att uppgiften att välja ledamöter borde åvila landstingen resp., i kommun som ej ingår i landsting, kommunfullmäktige i kommunen (JuU 1972:1, rskr 1972:19). Till stöd för denna uppfattning åberopades att en ordning enligt vilken primärkommunerna eller ombud för dessa utser polisstyrelsernas ledamöter skulle förorsaka något högre kostnader och administrativt bli något mera komplicerad än om ledamöterna väljs av landstingen resp. kommunfullmäktige i landstingsfria kommuner. Vidare uttalades att den sistnämnda ordningen ger de bästa förutsättningarna för en representation som står i förhållande till storleken av de politiska partierna. Riksdagen underströk dock att det självfallet måste förekomma samråd med primärkommunerna när ledamöterna utses.

Riksdagsbeslutet genomfördes med verkan fr.o.m. den 1 januari 1973 och den beslutade ordningen har nu fungerat under sex år. Utredningen har sökt bilda sig en uppfattning om hur den har verkat i praktiken. Det kan därvid konstateras att systemet för val av ledamöter i polisstyrelsen fortfarande är en omstridd fråga.

Flera kommunstyrelser har sålunda i sina enkätsvar till utredningen förordat att ledamöterna i polisstyrelserna skall väljas av primärkommunerna och inte av landstingen. Samma uppfattning har i de flesta fall kommit till uttryck vid de överläggningar med enskilda kommuner

som utredningen har hållit. Därvid har i allmänhet gjorts gällande att det skulle vara ägnat att ge den lokala polisorganisationen en bättre kommunal förankring, om valet av ledamöter anförtros åt primärkommunerna. Som en särskild nackdel med gällande ordning har påtalats den situation som uppstår, när den politiska majoriteten inom landstinget är en annan än den som råder inom kommunfullmäktige i den eller de kommuner som ingår i polisdistriktet. En följd av det nuvarande systemet kan därvid bli att representationen i polisstyrelsen inte kommer att svara mot den politiska fördelningen inom distriktet. Detta får i sin tur konsekvenser bl.a. när det gäller val av ordförande i polisstyrelsen. Särskilt påtagliga kan de olägenheter som har nämnts nu vara i distrikt som omfattar endast en kommun.

De invändningar som sålunda har förts fram mot den nuvarande ordningen är värda beaktande. Klart är visserligen att flera skäl - inte minst av praktisk natur - talar för att denna ordning bör behållas. Önskemålet att stärka det kommunala inflytandet över polisverksamheten väger emellertid så tungt, att en valmetod som är administrativt mera komplicerad än den nuvarande enligt utredningens mening bör kunna tillämpas, om det skulle leda till förbättringar. Utredningen har därför övervägt vilka alternativ till den nuvarande ordningen som kan tänkas.

Ett alternativ, som utredningen därvid har diskuterat och som har direkt förebild på taxeringsområdet[15] är att överlåta åt kommunfullmäktige att förrätta valet av ledamöter i de något över trettio polisdistrikt som omfattar endast en kommun men att i övrigt bibehålla nuvarande ordning. Detta skulle erbjuda fördelen att det därigenom säkerställs att den politiska fördelningen inom polisstyrelsen i ett enkommunsdistrikt alltid kommer att stämma överens med den som råder inom kommunen.

Ett sådant system går emellertid inte fritt från invändningar. Bl.a. skulle den olägenheten uppstå att den politiska majoriteten inom en kommun, som motsvarar ett polisdistrikt och som ingår i landsting, får möjlighet att påverka sammansättningen inte bara av styrelsen i det egna distriktet utan också styrelserna i övriga distrikt inom länet. Härtill kommer att de problem med den nuvarande ordningen som nyss har berörts inte skulle lösas för flerkommundistrikten.

Ett annat alternativ skulle vara att låta polisstyrelseledamöterna väljas direkt av kommunfullmäktige inte bara i enkommuns- utan också i flerkommundistrikt, i förekommande fall genom proportionella val. En sådan ordning skulle förutsätta att en annan myndighet - lämpligen den regionala polismyndigheten - bestämmer hur många ledamöter varje kommun skall välja. Principerna för hur ledamöterna skulle utses kan härvid utformas efter förebild t.ex. av den reglering som gäller för val av nämndemän till domsaga[16] Även mot detta alternativ kan emellertid anföras att det - särskilt när kommun skall utse endast en ledamot - inte ger tillräckliga garantier för att man får en sammansättning av styrelsen som svarar mot den politiska fördelningen i distriktet.

Ytterligare ett alternativ skulle vara att anknyta till den konstruktion som i det tidigare lagstiftningsärendet föreslogs av bl.a. landstings- och

[15] Jfr 6 § tredje stycket taxeringslagen (1956:623).

[16] Jfr 4 kap. 5, 7 och 8 §§ rättegångsbalken. Se också 6 § 3 mom. andra stycket taxeringslagen i dess före den 1 januari 1979 gällande lydelse.

kommunförbunden samt departementschefen.

Som framgått stannade emellertid 1972 års riksdag för att välja den lösning som gäller f.n. Med hänsyn härtill och till att det inte har uppdragits åt utredningen att ompröva reformen i det hänseende som är aktuellt nu, avstår utredningen från att lägga fram något förslag i denna del. Frågan är emellertid av sådan vikt att utredningen har funnit det lämpligt att redovisa sina överväganden för remissinstansernas granskning. Utredningen - som finner skäl tala för att valet ankommer på primärkommunerna under förutsättning att frågan om proportionalitet får en godtagbar lösning även för flerkommunsdistriken - förordar att frågan ägnas uppmärksamhet i det fortsatta reformarbetet.

Ett annat önskemål som starkt har understrukits vid enkäten är att alla kommuner i distrikten bör vara företrädda i polisstyrelsen. Denna fråga hänger samman med hur stort antal ledamöter som lämpligen bör förekomma i styrelsen.

F.n. omfattar 12 polisdistrikt fyra kommuner, tre distrikt fem kommuner, två distrikt sex kommuner och ett distrikt sju kommuner. I flera av dessa distrikt finns mycket folkrika kommuner som med hänsyn till sin storlek bör vara företrädda i polisstyrelsen med två eller flera ledamöter. Över huvudtaget bör kommunerna ha en representation som står i proportion till deras inbördes storlek.

Antalet ledamöter i polisstyrelsen är f.n. maximerat till åtta förutom polischefen och personalrepresentanterna. Det kan därför undantagsvis inträffa att någon av kommunerna i distriktet inte blir företrädd annat än på suppleantplats.

Detta problem kan mötas på olika sätt. En tänkbar lösning är att kommun som inte blir företrädd i polisstyrelsen tilläggs rätt att utse ett eller flera särskilda ombud med uppgift att för kommunens räkning följa polisverksamheten inom distriktet.

Mot bakgrund bl.a. av de utökade befogenheter som enligt utredningen bör tillkomma lokal polisstyrelse talar dock övervägande skäl för att förutsättningar bör finnas för varje kommun att vara företrädd i polisstyrelsen med en ordinarie ledamot. Att förslag med denna inriktning inte lades fram i samband med 1972 års reform torde få ses mot bakgrund av att man i det läget utgick från att en del distrikt skulle komma att omfatta avsevärt flera kommuner än f.n.

Med nuvarande maximiregel i fråga om antalet ledamöter torde den nu förordade ordningen i några fall inte kunna genomföras utan att man i alltför hög grad avviker från principen att kommunerna skall ha en representation som så långt som möjligt svarar mot deras inbördes storlek. Utredningen förordar därför att det högsta tillåtna ledamöter ökas. Utredningen är medveten om att det är betydelsefullt för styrelsens funktionsduglighet att antalet ledamöter inte blir alltför stort. Ett maximiantal på tio ledamöter bör kunna godtas från denna synpunkt. Om högsta tillåtna antalet förtroendevalda ledamöter sätts till detta tal ökar möjligheten med nuvarande kommun- och distriktsindelning på en gång sörja för att förutsättningar finns för representation av varje kommun och nå fram till en rimlig proportionell representation i fall där det i ett distrikt finns en eller flera mycket folkrika kommuner.

Det kan naturligtvis diskuteras om någon maximiregel över huvud

taget behövs. Utredningen anser dock övervägande skäl tala för en sådan och förordar att antalet förtroendevalda ledamöter i polisstyrelse skall vara minst sex och högst tio. I det särskilda fallet bör antalet sättas så lågt som möjligt utan att de principer som har angetts nyss äventyras.

Fastän utredningens förslag under nuvarande förutsättningar i övrigt torde göra det möjligt att låta varje kommun bli representerad i sitt polisdistrikts styrelse, anser sig utredningen inte böra föreslå en tvingande regel härom. Framtida indelningsändringar som inte kan förutses nu skulle kunna tänkas leda till svårigheter att upprätthålla en sådan obligatorisk regel. Härtill kommer att det någon gång kan tänkas bli nödvändigt välja andra lösningar för att tillgodose kravet på politisk proportionalitet. Om det sålunda undantagsvis får godtas att en mindre kommun blir utan ordinarie ledamot, måste dock enligt utredningens mening kommunens intresse av att bli företrädd ovillkorligen tillgodoses genom en suppleantplats.

Utredningen vill i detta sammanhang förorda att det nuvarande systemet med personliga suppleanter frångås. I stället bör samma ordning tillämpas som för kommunfullmäktige och de kommunala nämnderna. Den innebär att, vid förfall för ledamot, den suppleant inträder, som enligt den mellan suppleanterna bestämda ordningen står i tur att tjänstgöra (11 § första stycket kommunallagen). Därmed vinner man ökade garantier för att efter hand varje suppleant får erfarenhet av polisstyrelsens verksamhet.

Samråd med kommunala organ

Som en tänkbar väg att stärka det kommunala inflytandet över polisverksamheten anges i direktiven för utredningen att polisen åläggs att samråda med kommunala instanser i fråga om viktigare beslut som rör kommunen.

Utredningen har flera gånger understrukit att det är angeläget att polisen samråder och samarbetar med de kommunala organ med vilken den har samband. I enlighet med vad som framhållits i enkäten kan detta ske antingen genom officiella samarbetsorgan eller genom ett mera informellt samrådsförfarande. Utredningen anser att båda dessa vägar till samråd bör beträdas i ökad utsträckning, allt efter de förutsättningar som finns på det lokala planet. Det är nämligen av stor vikt att naturliga kontaktvägar etableras mellan kommunerna och polisen.

Den redogörelse som har lämnats i samband med enkäten liksom andra undersökningar visar också att formerna för sådant samråd har utvecklats och förbättrats på senare tid. Ett sjuttiotal kommuner - närmare 90 % av dem som besvarat enkäten - uppger att ett formellt etablerat samarbete med polisen förekommer. Skillnader förekommer dock när det gäller vilka kommunala förvaltningar och nämnder som tar del i samarbetet. Skolan och socialvården är emellertid genomgående företrädda. I allmänhet är också fritidsnämnden representerad. Kulturnämnden medverkar i en fjärdedel av de kommuner som har besvarat enkäten. I framför allt de större kommunerna är ytterligare organ - kommunala eller statliga - företrädda i samrådsorganen. Detta gäller t.ex. invandrarnämnd, parkförvaltning, barnpsykiatrisk klinik och

arbetsmarknadsmyndigheter.

Polisen har i dag enligt polisinstruktionen en allmän skyldighet att samarbeta med myndigheter och andra organ vars verksamhet berör polisens. I enlighet härmed har också utfärdats rekommendationer om formerna för samarbetet i vissa frågor, t.ex. i det förut nämnda cirkuläret (1970:513) om intensifierat samarbete mellan barnavårdsnämnd, skola och polis. Sådana rekommendationer har uppenbarligen stort värde. Polisledningen måste vidare med uppmärksamhet bevaka, att inför beslut av större vikt möjligheten tas tillvara att bredda beslutsunderlaget genom att inhämta yttrande från kommunens beslutande organ eller annan kommunal instans. Det är också naturligt och angeläget att man från den kommunala sidan på motsvarande sätt samråder med polisen när sådana frågor kommer upp som har anknytning till polisens verksamhet.

Frågan uppställer sig om man i vidare mån än som skett bör söka binda formerna för den samverkan mellan polisen och olika kommunala instanser som är önskvärd. Detta spörsmål har diskuterats av socialutredningen i anslutning till dess överväganden angående samarbetet mellan bl.a. socialnämnderna och polisen (SOU 1977:40 s. 630). Socialutredningen anser det mindre lämpligt att närmare ange i vilka former samverkan bör ske med hänsyn till att olika lösningar kan tänkas, beroende såväl på kommunens storlek och struktur som på vilka frågor samarbetet avser. Polisutredningen instämmer i dessa synpunkter.

Utredningen ställer sig sålunda tveksam till tanken att införa bindande bestämmelser om samråd med kommunala instanser i särskild ordning för speciella typer av ärenden. Med den starka ställing som utredningen vill tillägga polisstyrelserna skulle också risk föreligga för viss dualism i beslutsprocessen. Utredningen förordar därför inte att särskilda regler tillskapas av det slag som har berörts nyss.

Polismyndighetsbegreppet

Utredningen skall här ta upp en närmast terminologisk fråga rörande beteckningen för polisorganen på lokalplanet.

Enligt lagen (1972:509) om vad som avses med polismyndighet m.m. skall med polismyndighet avses polisstyrelsen i distriktet. Denna konstruktion innebär att beslut meddelas i polisstyrelsens namn, vare sig polisstyrelsen i plenum, polischefen eller - med stöd av den s.k. delegationsförordningen (1975:986) - annat polisbefäl är beslutsfattare.

Redan när 1972 års lag om vad som avses med polismyndighet antogs av riksdagen uttaldes från några håll farhågor för att konstruktionen skulle leda till missförstånd och svårigheter för allmänheten (jfr JuU 1972:1 s. 61). Dessa farhågor har åtminstone till en del kommit att besannas. Ett beslut i polisstyrelsens namn torde inte sällan uppfattas som meddelat av styrelsen i plenum även när det i verkligheten har meddelats av polisbefäl. I vissa författningar används uttrycket polisstyrelse också när det är uppenbart att polisbefäl åsyftas, medan andra genomgående använder termen polismyndighet (jfr SOU 1976:18 s. 78).

En väg att komma tillrätta med den oklarhet som nu föreligger är att övergå till att benämna den lokala myndigheten polismyndighet. Beslut

på myndighetens vägnar bör enligt de principer som förut har förordats kunna fattas antingen av polisstyrelsen i plenum eller också av polischefen eller annan tjänsteman. När beslut meddelas av styrelsen i plenum, bör lämpligen i beslutet anges att det har fattats av polisstyrelsen. Genom en sådan ordning undanröjer man risken för att ett beslut av polisbefäl skall uppfattas som meddelat av de förtroendevalda. Utredningen förordar en reglering efter dessa linjer, som står i överensstämmelse med vanliga förvaltningsrättsliga principer.

7.6.3 *Principerna för resursfördelningen*

Av vad som har anförts i det föregående framgår att utredningen bedömer det som mycket viktigt att inflytandet för den lokala förtroendemannastyrelsen vidgas i fråga om hur resurserna inom den lokala polisorganisationen skall användas.

Dessa resurser är i dag låsta genom olika centrala beslut. I de tjänstetablåer som rikspolisstyrelsen upprättar på grundval av regeringens regleringsbrev anges sålunda hur personalen skall fördelas på distrikt, vaktområden och avdelningar. På samma sätt anges hur den skall indelas på sektioner och rotlar inom avdelningarna, t.ex. övervakningssektion, spaningsrotel och våldsrotel[17] Denna ordning har kommit att styra även annan resursfördelning t.ex. i utrustningsfrågor. Den centrala regleringen har därför otvivelaktigt kommit att bli mycket detaljrik. Detta torde till en del bero på att regelsystemet har byggts på efterhand. Härvid kan olika synpunkter ha varit vägledande vid skilda tillfällen.

Som har berörts tidigare framgår det av enkätsvaren att man på många håll både regionalt och lokalt är otillfredsställd med de principer som nu tillämpas när det gäller att fördela personalen. Det regionala och lokala inflytandet över tjänstefördelningen anses vara för litet. Uppspaltningen på organisationensenheter med bestämt angiven personalnumerär anses i alltför hög grad binda inriktningen av hela verksamheten. Den kommer i verkligheten att för lång tid framåt prioritera vissa aktiviteter i den lokala organisationen på bekostnad av andra.

När organisationen ses över i syfte att öka förtroendemannainflytandet över verksamheten är det angeläget att de olägenheter som har påtalats undanröjs så långt som det är praktiskt möjligt. I det föregående har utredningen understrukit att det är viktigt att polisverksamheten fortlöpande anpassas till lokala förhållanden. 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. I detta hänseende behöver själva strukturen ändras om en reform skall kunna förverkligas som syftar till att öka inflytandet för förtroendemännen. Givet är att en sådan reform måste ske med beaktande av önskemålet att statsmakterna skall kunna mera övergripande styra insatserna.

Under 7.5.2 har tanken förts fram att endast den grundläggande organisationen skall bestämmas centralt. Övriga resurser skulle stå till förfogande för den lokala polisorganisationen utan någon central låsning av det slag som föreligger i dag. Om man vill på en gång

[17] Enligt nuvarande bestämmelser får dock polischef för högst fyra veckor omdisponera personalen när det behövs.

tillgodose önskemålen om att decentralisera verksamheten och säkerställa ett faktiskt lokalt medborgarinflytande över polisväsendet bör denna väg beträdas. Principerna för en sådan ordning redovisas närmare i det följande.

Regeringen bestämmer liksom nu antalet polismanstjänster för varje distrikt. Regeringen bestämmer härvid också basorganisationen för distrikten. Den bör omfatta antalet enheter och vissa befälstjänster. I övrigt skall det i princip ankomma på den lokala polisstyrelsen i plenum att i samråd med personalorganisationerna bestämma hur tjänsterna skall placeras. De personalresurser som sålunda skall stå till förfogande för den lokala organisationen betecknas i fortsättningen "fria resurser".

Ett polisdistrikt har redan i dag ett antal tjänster, som inte är indelade på enhet genom något centralt beslut. Det gäller tjänsterna för extra ordinarie polismän. I ett medelstort polisdistrikt rör det sig här om ungefär 15 % av personalstyrkan. Den ordning som utredningen förordar innebär att man ökar ut antalet tjänster som placeras efter lokalt beslut till att även omfatta en betydande del av den övriga polismanspersonalen. Frågan om var gränsen skall dras mellan den basorganisation som beslutas centralt och polisdistriktets fria resurser får främst avgöras med utgångspunkt från hur långt man vill gå när det gäller att stärka det lokala inflytandet. Hänsyn måste också tas till distriktens struktur.

Frågan om basorganisationens närmare utformning kan inte lösas utan en ingående organisatorisk undersökning beträffande varje distrikt. Som anges närmare i avsnitt 7.15 förordar utredningen att denna undersökning sker i särskild ordning sedan ett principbeslut om organisationsstrukturen har fattats. Organisationsundersökningen bör bedrivas utan föregående låsningar beträffande detaljfrågor, och utredningen tar därför för sin del inte ställning i sådana frågor. Den översiktliga skiss som görs här nedan får alltså inte uppfattas som ett förslag i egentlig mening. Den syftar endast till att åskådliggöra vad en omorganisation enligt de principer som har förordats nyss kan tänkas leda till i praktiken.

Med de reservationer som har angetts nyss föreställer sig utredningen att den centralt fastställda basorganisationen bör lägga fast vilka enheter som skall finnas i distriktet, t.ex. avdelning, sektion, rotel och arbetsgrupp. I denna ordning skall vidare bestämmas enheternas huvudsakliga verksamhetsområden. Alla tjänster med egentliga chefsuppgifter torde böra ingå i basorganisationen. I polismanskarriären bör hit hänföras tjänst som chef för enhet och vakthavande befäl. Även tjänst som biträdande chef för enhet bör ingå i basorganisationen. Till denna bör vidare hänföras tjänst som polisinspektör med placering vid kansliet.

De fria resurserna skulle därmed i huvudsak bestå av vikariats- och förstärkningspersonal i den egentliga polismanskarriären, kriminal- och polisassistenttjänster, tjänster som kvarterspolis samt de inspektörstjänster som inte ingår i basorganisationen. När det gäller den administrativa personalen skulle alla tjänster utom tjänst som förman tillhöra den fria resursen.

Även när det gäller arbetsgrupp, dvs. stationering utanför centralorten, avses i princip endast tjänst som chef och, i förekommande fall,

biträdande chef bli placerad genom centralt beslut. Det blir därmed polisstyrelsens sak att bestämma hur många av polismännen och de administrativa tjänstemännen i distriktet som skall vara placerade vid arbetsgrupp. Sådana placeringar kan emellertid dra med sig kostnader bl.a. för lokaler. Det måste därför förutsättas att beslut som har sagts nu bara får fattas inom vissa ekonomiska ramar som läggs fast centralt.

Polisstyrelsen bör vidare ha möjlighet att besluta om tillfälliga och särskilda placeringar, exempelvis att en expedition för mottagning av handlingar eller för annan service till allmänheten skall inrättas på viss plats. Även här måste dock polisstyrelsen hålla sig inom den ekonomiska ram som gäller för distriktet.

Ett betydelsefullt undantag måste göras från vad som har sagts nu om de fria resurserna för ett polisdistrikt. Det gäller personal som är avsedd för regional eller för såväl regional som lokal verksamhet. Eftersom sådan personal är avsedd även för andra distrikt, kan det i fråga om den inte ankomma på polisstyrelsen i det distrikt där den är administrativt placerad att ensam bestämma om antal och användning. Vad som enligt utredningens mening bör gälla i fråga om dessa tjänster anges under 7.7.3.

För att ge en föreställning om vad de principer som har redovisats här skulle innebära i praktiken har utredningens sekretariat gjort en översiktlig beräkning av tjänstefördelningen för samtliga polisdistrikt i landet (utom i Stockholms, Göteborgs och Malmö). Utgångspunkt har varit de organisatoriska förändringar som har skisserats nu och i övrigt nuvarande polisorganisation. Sammanställningen redovisas i *bilaga 15*. Det bör understrykas att den inte får uppfattas som ett förslag.

Av bilagan framgår att den fria resursen, som i dag kan sägas bestå av de extra ordinarie polismännen, ökar i något varierande grad för de olika distrikten. Regelmässigt är det dock fråga om en ökning åtminstone till det fyrdubbla. Den fria resursen kommer normalt att omfatta mellan fyra och fem sjättedelar av alla polismanstjänster i ett distrikt.

Utredningens förslag i den här delen innebär en mycket betydelsefull decentralisering. Den främsta vinsten ligger i att större förutsättningar skapas för att polisverksamheten skall kunna i olika hänseenden 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 f.n. ett självständigt ansvar när det gäller att verkställa statsmakternas beslut. Den får också helt andra möjligheter än nu att ta lokala hänsyn inom den ram som den centrala prioriteringen drar upp. Dessa faktorer bör medföra att den lokala styrelsen och den lokala polisledningen stimuleras till att söka olika vägar att förbättra och effektivisera polisverksamheten i det egna distriktet.

Det bör emellertid understrykas att det inte är avsett att förslaget skall medföra att personalen i avsevärt större utsträckning än f.n. skulle komma att omplaceras under löpande verksamhetsår från den ena aktiviteten till den andra. Förslaget skapar visserligen bättre förutsättningar att t.ex. tillgodose de säsongmässiga variationer som flera polisstyrelser har pekat på i sina enkätsvar till utredningen. Trots att formell befogenhet kommer att föreligga när det gäller att omfördela

personalen blir dock det praktiska utrymmet för sådana omfördelningar säkerligen ganska begränsat. En stor del av polispersonalen är indelad på uppgifter som ovillkorligen måste utföras. Liksom f.n. den centrala instansen blir naturligtvis i fortsättningen den lokala polisstyrelsen skyldig att beakta den berörda personalens önskemål, fackliga synpunkter, lokala och stationeringsmässiga hänsyn m.fl. faktorer som i praktiken begränsar möjligheten till omfördelning. Kvar står dock ett ganska stort utrymme för lokala beslut som tidigare inte har kunnat förekomma.

Utredningen vill i detta sammanhang särskilt påpeka en del andra praktiska konsekvenser av förslaget.

För det första torde det vara nödvändigt att se till att polisstyrelsen får det beslutsunderlag som behövs för att den skall kunna göra en verksamhetsplanering på grundval av de ökade befogenheter som förutsätts här. I varje fall i de större distrikten torde en särskild analys- och planeringsfunktion behövas. Till denna fråga återkommer utredningen i avsnitt 7.9.

För det andra måste lönesystemet för polisväsendet anpassas till den nya organisationen. Med nuvarande lönestruktur skulle det få direkta återverkningar på en tjänstemans lön om han flyttas från en avdelning till en annan eller mellan olika enheter på samma avdelning. Det är givet att några möjligheter att omfördela resurserna i så fall knappast skulle föreligga i praktiken. Det ankommer inte på utredningen att föreslå lösningar i detta hänseende. Utredningen anser emellertid att det går att finna lösningar på detta problem. En ny organisation måste nämligen verka styrande på den tekniska utformningen av lönesystemet.

En annan betydelsefull konsekvens av förslaget uppkommer på utbildningssidan. Polisutbildningen måste nämligen anpassas till en ordning som förutsätter att polismän, som inte har chefsbefattningar, skall kunna tjänstgöra på olika poster inom organisationen och omfördelas genom lokala beslut t.ex. mellan ordnings- och kriminalavdelningarna. Motsvarande gäller för den administrativa personalen. Till utbildningsfrågorna återkommer utredningen under 7.12.

Även när det gäller utrustningen får decentraliseringen följdverkningar. Det är nämligen med denna lösning naturligt att tilldelningen av utrustning i all möjlig mån anpassas till önskemål och verksamhetsinriktning inom det särskilda distriktet.

Utredningen vill i denna del till sist beröra formerna för hur statsmakterna skall inrikta polisverksamheten. Som har uttalats i avsnitt 7.5.3 finner utredningen det angeläget att den grundläggande inriktningen av polisens verksamhet läggs fast av statsmakterna i samband med budgetbehandlingen. Styrningen kan i övrigt ske genom föreskrifter, anvisningar i regleringsbrev eller med andra organisatoriska medel, t.ex. inrättande av nya enheter för viss verksamhet. Däremot kan man inte räkna med att statsmakterna i samma utsträckning som nu kommer att vid budgetbehandlingen lägga fast vilken verksamhet som skall tillgodoses med nytillkomna polismanstjänster. Enligt utredningens mening är det emellertid mera angeläget att diskutera inriktningen av verksamheten för hela den samlade personalstyrkan på ca 16.000 polismän än att, som nu, endast bestämma hur ett mindre antal nytillkomma polismanstjänster skall fördelas.

7.6.4 *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 vissa ytterligare bestämmelser om sådant förhörsvittne. Bl.a. föreskrivs att när manlig förhörsledare håller förhör med kvinna, kvinnligt förhörsvittne skall anlitas, om det lämpligen kan ske. Leds sådant förhör av kvinna, bör kvinna vara förhörsvittne om förhörets beskaffenhet eller förhållandena i övrigt påkallar det. Begär den som skall höras att förhöret skall äga rum utan förhörsvittne, får hans begäran bifallas, om det kan ske utan men för utredningen. Vidare föreskrivs att person som på begäran av den som skall höras får tillstånd att närvara vid förhör kan anmodas att tjänstgöra som förhörsvittne, om han är lämplig för uppdraget. Kan det vid förhöret väntas förekomma något som inte bör uppenbaras, bör tjänsteman från polis- eller åklagarväsendet anlitas som förhörsvittne, såvida denna lösning är lämplig också från andra synpunkter. När förhörsvittne inte kan anskaffas, får förhöret ändå hållas, om det skulle vålla väsentlig olägenhet att uppskjuta det.

I praktiken är det vanligast att till förhörsvittne utses antingen tjänsteman inom polisväsendet eller också person som föreslås av den som skall höras. Det är ofta svårt att få tillgång till förhörsvittne från annat håll. Förhören måste därför också i stor utsträckning hållas utan sådant vittne.

Sedan år 1957 finns emellertid i Göteborg särskilt avlönade medborgarvittnen. Denna ordning saknar motsvarighet i landet i övrigt. Medborgarvittnena i Göteborg, som är 60 till antalet, utses och avlönas av kommunen. De tjänstgör företrädesvis vid förhör under förundersökning i brottmål och när gripna eller omhändertagna personer införs. Utredningen har i avsnitt 4.9.4. närmare redogjort för verksamheten.

Frågan om en utvidgning av systemet med medborgarvittnen har vid flera tillfällen behandlats i riksdagen. Riksdagen har år 1974 (JuU 1974:130) uttalat att medborgarvittnesinstitutionen bör tas upp till prövning. Erfarenheterna från Göteborg bör härvid beaktas.

Med utgångspunkt från erfarenheterna i Göteborg skall utredningen enligt sina direktiv överväga behovet av medborgarvittnen och undersöka om det är möjligt att införa ett liknande system i övriga polisdistrikt. I direktiven uttalas vidare att erfarenheterna av dessa vittnens verksamhet visserligen inte utan vidare kan överföras från ett stort polisdistrikt till ett mindre men att det ändå bör vara möjligt att finna en form som gör det möjligt för polisen att få tillgång till ett medborgarvittne när detta framstår som angeläget.

När systemet med medborgarvittnen för över 20 år sedan infördes i Göteborgs polisdistrikt, var det en nyhet som fordrade viss omställning hos personalen. Enstaka befattningshavare uppfattade systemet som ett misstroende mot förhörsledarna. Numera uppges berörda polismän i Göteborg så gott som undantagslöst vara positiva till systemet och ha stor respekt för medborgarvittnenas sätt att sköta sitt förtroende-

uppdrag. Medborgarvittnena anlitas också i allt större omfattning. Medborgarvittnen är sålunda numera anlitade vid förhör, husrannsakan m.m. omkring 2.000 timmar om året. I polishusets personintag var vittnen under 1975 närvarande i sammanlagt omkring 2.300 timmar. Enligt uppgift av polisstyrelsen i Göteborg till utredningen har också antalet anmälningar minskat avsevärt mot polismän för påstådda övergrepp i samband med att frihetsberövade personer förs in på polisstationen.

Erfarenheterna från Göteborg får således betecknas som positiva. Det står samtidigt klart att det skulle innebära betydande kostnader för det allmänna att utvidga systemet till samtliga polisdistrikt i landet. Bl.a. mot denna bakgrund är det enligt utredningens mening viktigt att först diskutera vilket syfte man i så fall vill tillgodose med en ordning som innebär att särskilda medborgarvittnen finns att tillgå i polisverksamheten. Detta måste också ha betydelse i fråga om huvudmannaskap och organisation i ett eventuellt utbyggt system.

I förarbetena till rättegångsbalken åberopades två skäl till stöd för föreskriften att vittne om möjligt bör närvara vid förundersökning i brottmål. Det ena var hänsynen till den hördes rättssäkerhet. Vidare angavs att det var angeläget att det vid behov kan styrkas vad som har förekommit vid ett förhör. Härmed torde inte ha åsyftats enbart intresset av att få en objektiv skildring av förhörets yttre förlopp i fall där den som hörts i efterhand gör gällande att han utsatts för olämplig behandling. Som indirekt framgår av bestämmelserna i förundersökningskungörelsen tänkte man kanske i första hand på att förhörsvittne i vissa fall skulle kunna åberopas som bevismedel i rättegången mot den misstänkte, t.ex. om denne skulle återta ett erkännande som har lämnats tidigare.

Motsvarande skäl åberopades också när stadsfullmäktige i Göteborg år 1956 beslöt att införa systemet med medborgarvittnen där. I beslutet framhölls vidare att ett förhörsvittnes närvaro kan ha viss betydelse från psykologisk synpunkt och bli en garanti för att förhöret äger rum på ett lidelsefritt och ostört sätt.

När det gäller att i dag överväga om ett utbyggt system med medborgarvittnen bör införas har uppenbarligen intresset av att i vissa fall i rättegång mot den misstänkte kunna styrka vad han har sagt under förundersökningen mera underordnad betydelse. Detta gäller särskilt mot bakgrund av att det nu är möjligt att göra en fonografisk upptagning av förhöret. Det intresse som har angetts här kan enligt utredningens mening knappast tilläggas någon självständig betydelse i sammanhanget.

Av större betydelse är då givetvis hänsynen till den hördes rättssäkerhet. Från rättssäkerhetssynpunkt skulle naturligtvis ett allmänt system med medborgarvittnen vara en fördel. Mera tveksamt är om det kan sägas vara något avgörande krav från rättssäkerhetssynpunkt att det allmänna sörjer för att särskilda medborgarvittnen mera generellt finns att tillgå vid polisförhör. Mot bakgrund av rättegångsbalkens principer om muntlighet och omedelbarhet vid huvudförhandling i brottmål har dessa förhör endast marginell betydelse för avgörandet av brottmålet. Det är den vid huvudförhandlingen förebragta bevisningen som skall läggas till grund för dom i målet. Enligt utredningens mening finns det

inte heller anledning anta att obehöriga eller annnars olämpliga förhörsmetoder skulle förekomma i en omfattning som i och för sig gör en särskild organisation av medborgarvittnen motiverad från rättssäkerhetssynpunkt.

Det viktigaste skäl som kan åberopas 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 ägnad att förebygga misstankar om fel eller försummelse från polisens sida i tjänsteutövningen och bidrar därmed till att befästa allmänhetens förtroende för polisen. Insynen kan därför sägas också ha betydelse för polispersonalens rättssäkerhet. Klart är emellertid att fördelarna från dessa synpunkter av ett utbyggt system måste vägas mot andra faktorer, däribland de kostnader som skulle uppstå för det allmänna.

Självfallet bör också beaktas att den som misstänks för brott inte sällan kan ha ett berättigat intresse av att utomstående inte är närvarande när han hörs under förundersökning. Detta talar för att största möjliga hänsyn bör tas till den misstänktes egen inställning, när man i det enskilda fallet bedömer om förhörsvittne skall vara närvarande, men utgör knappast något avgörande skäl mot systemet som sådant. Integritetsaspekterna, liksom det förhållandet att närvaron av ett förhörsvittne erfarenhetsmässigt ibland kan upplevas som besvärande för den hörde, måste emellertid också vägas in i bedömningen när man överväger i vad mån systemet bör byggas ut.

Som framgår redan av vad som nu har anförts kan skäl åberopas både för och emot ett mera allmänt system med medborgarvittnen. Utredningen är för sin del benägen att anse att fördelarna överväger. Samtidigt måste emellertid kostnadsaspekterna beaktas. Utredningens sekretariat har gjort en uppskattning av de kostnader som kan beräknas uppkomma för det allmänna, om medborgarvittnen skulle finnas att tillgå i hela landet i ungefärligen samma omfattning som f.n. gäller för Göteborg *(bilaga 16)*. Beräkningen visar att kostnaderna sannolikt skulle uppgå till drygt 21 - 25 milj. kr. om året i 1978 års prisnivå.

Utredningen anser sig inte ha tillräckligt underlag för att förorda att en organisation med särskilt avlönade medborgarvittnen nu bör utvidgas till att omfatta hela landet. Ett slutgiltigt ställningstagande till denna fråga måste enligt utredningens mening föregås av en utbyggd försöksverksamhet. Denna verksamhet bör bli föremål för en utvärdering där man söker mera systematiskt analysera verksamhetens effekter i olika hänseenden. Utredningen återkommer strax till denna fråga. Dessförinnan skall emellertid redovisas en del mera allmänna överväganden rörande organisationen av medborgarvittnen i ett utbyggt system.

En grundläggande fråga när det gäller denna organisation är vem som från det allmännas sida skall vara huvudman för medborgarvittnena. Denna fråga bör inte ses i första hand som ett ekonomiskt spörsmål. Utredningen utgår från att det under alla förhållanden måste ankomma på staten att betala i varje fall en betydande del av kostnaderna, antingen direkt, om staten själv skall vara huvudman, eller också genom statsbidrag.

Eftersom rättsväsendet är en statlig uppgift kan det te sig naturligt att en verksamhet med medborgarvittnen bedrivs på statens ansvar och på dess direkta bekostnad. En sådan ordning föreslogs också i motion till 1974 års riksdag (mot. 1974:1259). Enligt motionärerna borde det lämpligen anförtros åt polisstyrelserna att ha hand om valen av vittnena och ombesörja utbetalning av ersättning m.m. Riksdagen tog inte närmare ställning till denna fråga när en översyn av medborgarvittnesinstitutionen begärdes.

Den nyss angivna lösningen är emellertid inte invändningsfri. Det torde sålunda kunna göras gällande att det från principiell synpunkt är mindre tillfredsställande att huvudmannaskapet för en institution som ytterst syftar till kontroll av polisen anförtros åt ett organ som kan uppfattas som företrädare för polisen själv. Denna invändning kan göra sig gällande med särskild styrka om, som utredningen har förutsatt i det föregående, polisstyrelserna i framtiden skall bli ett verkligt ledningsorgan för polisen. Man kan inte bortse från risken att ett system med medborgarvittnen skulle i viss mån förfela sitt syfte, om vittnena i allmänhetens och de misstänktas ögon skulle framstå som underställda polisens ledning och huvudmannaskap.

Utredningen anser därför övervägande skäl tala för ett kommunalt huvudmannaskap, varvid det i enlighet med vad som nyss har konstaterats får förutsättas att statsbidrag utgår. Denna lösning torde förutsätta lagstiftning. En möjlighet är att landstingskommun är huvudman i fall där polisdistriktet omfattar flera kommuner, medan i ett enkommunsdistrikt huvudmannaskapet anförtros åt primärkommunen. Utredningen anser emellertid att man inte på detta stadium behöver ta slutlig ställning till frågan om landstings- eller primärkommun bör vara huvudman. Inom ramen för den förutsatta försöksverksamheten bör båda alternativen prövas.

Den närmare formen för administrationen bör bestämmas av vederbörande landstingskommun eller primärkommun. Därvid kan ställning tas till om förvaltningsuppgifterna bör överlämnas till nämnd eller förvaltningsorgan som redan finns eller om särskild nämnd med stöd av 3 kap. 13 § kommunallagen (1977:179) skall tillsättas för ändamålet.

I överensstämmelse med vad som gäller i Göteborg bör medborgarvittnena utses genom val. Härvid bör samma kvalifikationsvillkor gälla som för val till nämndeman. Ett önskemål är att mandattiden inte blir alltför lång. Huvudsyftet med medborgarvittnena tillgodoses bäst ju flera medborgare som under tidens lopp får tjänstgöra som vittnen och därmed får direkt insyn i den verksamhet som bedrivs.

Utredningen räknar med att medborgarvittnena i ett eventuellt utbyggt system skall vara berättigade till ersättning i huvudsak enligt de grunder som gäller för nämndemän. Härvid måste emellertid särskilt beaktas att tjänstgöringen ofta kan avse obekväm arbetstid. De medborgarvittnen som tjänstgör i Göteborg erhåller också f.n. ett högre dagsarvode än nämndemännen (240 kr/dag mot 175 kr per dag för nämndemännen).

När det sedan gäller medborgarvittnenas uppgifter bör, i enlighet med vad som har anförts tidigare, en central uppgift regelmässigt vara att närvara vid förhör under förundersökning i brottmål. Det är endast

beträffande denna del av polisverksamheten som lagen nu utgår från att särskilt vittne skall kunna medverka.

Rättegångsbalken förutsätter i denna del att förhörsvittne om möjligt skall närvara vid alla slags förhör under förundersökning i brottmål, sålunda inte bara vid förhör med misstänkta utan också vid andra förhör, t.ex. med målsägande, vittnen eller sakkunniga. Det är emellertid uppenbart att kravet på rättssäkerhet och kontroll i särskilt hög grad gör sig gällande vid förhör med den som är misstänkt. Praktiska och ekonomiska skäl talar också för att en försöksverksamhet planeras med den inriktningen att vittnena regelmässigt anlitas endast vid förhör med misstänkta, även om en rätt för vittnet att vara närvarande också vid annat förhör bör föreligga. Detta stämmer överens med den ordning som f.n. tillämpas i Göteborg.

I Göteborg medverkar emellertid numera som förut har sagts medborgarvittnen även vid annan polisverksamhet än förhör under förundersökning. Ett vittne är sålunda dagligen kl. 16.00 - 24.00 stationerat vid polishusets personintag dit de personer förs som berövas friheten. Vittnena medverkar vidare ibland i utlänningsärenden och vid polischefens sekretariat när anmälan tas upp eller förhör hålls i disciplinmål. Enligt gällande tjänsteföreskrifter ankommer det på rotelchef att se till att vittne används även i annat fall när det bedöms som önskvärt med hänsyn till ärendets beskaffenhet. Som ytterligare villkor gäller att det kan antas ligga i allmänhetens och polisens intresse att insyn ges. Om i enlighet med vad som förordats i det föregående en försöksverksamhet skall planeras, bör prövas om vittnena skall medverka även i sådana fall som har sagts här.

Vad först angår medverkan av vittnen vid frihetsberövanden gör sig delvis andra synpunkter gällande än de som förut har redovisats beträffande förhör under förundersökning i brottmål. Medan det vid förhören är fråga om ett avgränsat rättsligt förfarande som vittnet kan övervara i dess helhet, kommer vittnets medverkan vid frihetsberövanden knappast att kunna sträcka sig längre än till att närvara vid de åtgärder som vidtas omedelbart i anslutning till att någon införs på polisstationen. Detta kan givetvis sägas begränsa värdet från kontrollsynpunkt av vittnets medverkan. Integritetsintresset kan inte heller beaktas på samma sätt som vid förhör, eftersom någon praktisk möjlighet inte föreligger att i förväg tillfråga den som omhändertagits om hans inställning till vittnets närvaro. Förutsättningarna att rent praktiskt ordna en meningsfull medverkan av medborgarvittnen i de nu aktuella fallen varierar också starkt mellan de olika polisdistrikten.

Klart är å andra sidan att intresset från allmän synpunkt av insyn i polisverksamheten är speciellt starkt vid frihetsberövanden. Härtill kommer att den situation som föreligger när en omhändertagen förs in på polisstationen erfarenhetsmässigt är särskilt känslig. Avvisitering skall ske, identitetsuppgifter tas upp m.m. Det vill förefalla som om närvaron av ett utomstående medborgarvittne inte sällan kan fylla en psykologisk funktion och ha en lugnande inverkan i situationer av detta slag. Betydelsen härav bör givetvis inte underskattas. Utredningen anser därför att vittnenas funktion i samband med frihetsberövanden är minst lika viktig som deras medverkan vid förhör.

Vad som har anförts nu har lett utredningen fram till den slutsatsen att de bestämmelser som utformas för ändamålet bör ge möjlighet att låta vittnenas kontroll omfatta även frihetsberövanden på samma sätt som nu är fallet i Göteborg. Det bör ankomma på vederbörande huvudman att närmare bestämma formerna och omfattningen av denna verksamhet.

Frågan om medverkan av medborgarvittnen i utlänningsärenden har behandlats av utlänningslagkommittén i betänkandet (SOU 1977:28) Kortare väntetider i utlänningsärenden. Kommittén konstaterade i betänkandet att det f.n. från olika håll görs gällande att utlänningar, på grund av förhållandena i hemlandet, kan känna stark misstro mot myndigheter, i synnerhet då polisen. De kanske därför inte vågar redan hos denna föra fram alla de skäl som ligger till grund för önskemålet att stanna i Sverige. Att ett medborgarvittne är närvarande under polisens utredning skulle, menade kommittén, bidra till att utredningen redan från början kommer att omfatta alla de skäl som utlänningen vill åberopa. Härigenom skulle den fortsatta handläggningen också påskyndas.

Polisutredningen har efter remiss avgett yttrande över utlänningslagkommitténs betänkande. Därvid har utredningen instämt i att det från de synpunkter som återgetts nyss kan vara av värde att medborgarvittnen finns att tillgå när polisen handlägger utlänningsärenden. Samtidigt har utredningen framhållit att betydelsen av just dessa skäl till stöd för att anlita medborgarvittnen i utlänningsärenden inte bör överbetonas. För en utlänning, som inte känner närmare till svenska förhållanden, torde det ställa sig svårt att omedelbart uppfatta den särskilda roll som medborgarvittnet avses ha i förfarandet. Det ter sig inte onaturligt att utlänningen i många fall utgår från att även vittnet är knutet till polisen. Av avsevärt större betydelse när det gäller att säkerställa att utlänningen för fram alla de skäl som talar för hans sak var enligt polisutredningens mening ett förslag från kommittén om att offentligt biträde normalt skall förordnas redan hos polisen så snart som man börjar överväga att utlänningen inte skall få stanna i landet.

Polisutredningen underströk emellertid i sitt yttrande att intresset av insyn från allmänhetens sida i polisverksamheten gör sig gällande i utlänningsärenden på samma sätt som i fråga om annan polisverksamhet. Utredningen framhöll att det under förutsättning att ett mera allmänt system med medborgarvittnen kommer till stånd kan vara en fördel, om verksamheten även får omfatta utlänningsärenden. Samtidigt fäste utredningen uppmärksamheten på att det av bl.a. praktiska och ekonomiska skäl knappast är tänkbart att medborgarvittnen skulle kunna medverka i så stor utsträckning som utlänningslagkommittén synes ha förutsatt, dvs. så snart utlänningen inte motsätter sig att ett medborgarvittne är närvarande.

På grundval av utlänningslagkommitténs betänkande har riksdagen beslutat om vissa ändringar i utlännings- och rättshjälpslagstiftningen som bl.a. innebär att utlänning i allmänhet skall kunna få offentligt biträde under polisutredning i utlänningsärende (prop. 1977/78:90, AU 1977/78:30, rskr 1977/78:202). När det gäller tanken på medverkan av medborgarvittnen i sådana ärenden har föredragande statsrådet i propo-

sitionen framhållit värdet av insyn i polisverksamheten men samtidigt sagt sig inte vara övertygad om att det av en utlänning utan vidare upplevs som en trygghet att ett sådant vittne är med vid förhöret. Den misstänksamhet som utlänningen känner kan nämligen lika väl rikta sig mot vittnet. Enligt vad föredragande statsrådet anför tillgodoses syftet att skapa förtroende långt bättre genom förslaget att utlänningen skall få rättsligt biträde som tar sig an hans sak. I propositionen har emellertid förutsatts att frågan om medborgarvittnen skall tas upp i samband med att ett eventuellt införande av sådana vittnen inom polisverksamheten i allmänhet övervägs. Arbetsmarknadsutskottet har i sitt av riksdagen godkända betänkande anslutit sig till sistnämnda ställningstagande. Utskottet har emellertid samtidigt framhållit att det enligt dess uppfattning finns skäl som talar för att införa medborgarvittnen i samband med förhör i utlänningsärenden.

Utredningen vidhåller sin uppfattning i remissyttrandet över utlänningslagkommitténs betänkande. Utredningen anser sålunda att medborgarvittnen bör kunna medverka även i utlänningsärendena, om huvudmannen inte har bestämt annorlunda, men att det inte är realistiskt att räkna med att vittnena kan tas i anspråk för dessa ärenden i den omfattning som utlänningskommittén förutsatte.

Som har nämnts förekommer det i Göteborg att medborgarvittnen är närvarande även vid förhör med polismän i disciplinmål. Utredningen anser inte att det finns anledning att överväga tjänstgöring i sådana ärenden för medborgarvittnen i allmänhet. Frågan har aktualitet endast för de tre största polisdistrikten, eftersom det i fråga om övriga polisdistrikt ankommer på länsstyrelsen och inte på den lokala polisstyrelsen att handlägga disciplinärenden. Härtill kommer att utredningen (Ju 1977:17) om förfarandet i vissa disciplinärenden m.m. f.n. överväger en ny organisation av utrednings- och prövningsförfarandet i dessa ärenden.

Däremot anser utredningen att det bör finnas möjlighet för medborgarvittnena att på samma sätt som i Göteborg få insyn även i andra delar av den egentliga polisverkverksamheten än som har sagts förut. Ett exempel är verkställighet av beslut om husrannsakan. Här bör också framhållas att det vid vissa i förväg planerade polisinsatser kan förutses att stor uppmärksamhet från allmänhetens och pressens sida kommer att ägnas polisens handlande. Det kan gälla t.ex. ingripanden mot ockupationer av olika slag. Att ett medborgarvittne är närvarande kan då vara av värde.

Sammanfattningsvis finner utredningen sålunda att en grundläggande regel i en lagstiftning om medborgarvittnen bör vara att medborgarvittne skall ha till uppgift att tjänstgöra vid förhör med misstänkt enligt 23 kap. 10 § rättegångsbalken samt, i den mån det lämpligen kan ske, närvara även när andra polisuppgifter utförs.

Självfallet är det knappast tänkbart att medborgarvittnen kan finnas tillgängliga i så stor omfattning att de kan närvara vid alla förhör som polisen håller med misstänkta. Inte heller är det säkert att det går att ordna en fortlöpande bevakning vid personintagen i de olika polisdistrikten. Ett visst urval av uppgifterna måste förutsättas. Vad som har sagts nu gäller både för den försöksverksamhet som utredningen

förordar och för ett eventuellt ytterligare utbyggt system i framtiden.

Mot bakgrund av medborgarvittnenas funktion som ett organ för insyn och kontroll skulle det kunna synas vara en fördel, om den prioritering som kommer att bli nödvändig ankommer helt och hållet på medborgarvittnenas huvudman och alltså inte på polisen. Det har också enligt utredningens mening ett värde från principiell synpunkt att det, i enlighet med utredningens förslag, blir en angelägenhet för huvudmännen att fastställa det grundläggande reglementet för tjänstgöringen. Ett sådant beslut bör dock självfallet föregås av samråd med polisen. I praktiken måste också polisen ofta medverka när det gäller att bedöma frågan om medborgarvittne skall tillkallas. Det är härvid att märka att rättegångsbalken förutsätter att förhörsvittne i det särskilda fallet skall vara anmodat av undersökningsledaren.

Det ter sig naturligt att, på samma sätt som i Göteborg, medborgarvittnena kallas till tjänstgöring genom en turlista. Något hinder bör inte föreligga mot att huvudmannen i reglemente för verksamheten överlämnar 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. Kontrollen vid frihetsberövanden kan i de mindre distrikten i viss utsträckning bygga på jour eller beredskap.

Inom polisdistriktet bör utfärdas tjänsteföreskrifter som anpassas till det reglemente som huvudmannen har fastställt och till den turlista som har upprättats för tjänstgöringen. I de tjänsteföreskrifter som gäller för Göteborg har intagits ett förbud för förhörsledare att i förhörsprotokoll anteckna att förhörsvittne inte har varit tillgängligt vid förhör med misstänkt, med mindre förhörsledaren hos vederbörande assistent efterhört och konstaterat att medborgarvittne inte har funnits tillgängligt. Denna bestämmelse framstår som motiverad mot bakgrund av vittnenas kontrollfunktion. En annan bestämmelse som enligt utredningens uppfattning också förtjänar efterföljd är en erinran om att det är av särskild vikt att medborgarvittne är närvarande, när förhör hålls med anhållen eller häktad.

Som framhållits har emellertid utredningen den uppfattningen att en försöksverksamhet bör äga rum innan man slutgiltigt tar ställning till frågan i vad mån ett system med medborgarvittnen bör få en mera generell omfattning. Det är därvid av stor betydelse att man prövar olika modeller för uppläggningen av vittnenas tjänstgöring. Utredningen anser att en sådan försöksverksamhet om möjligt bör omfatta Stockholms polisdistrikt samt två distrikt från vardera av grupperna II och III enligt rikspolisstyrelsens gruppindelning av polisdistrikten. Versamheten bör vidare omfatta Göteborgs polisdistrikt. Finansieringen bör ske genom statsbidrag, varvid bidraget bör vara anpassat till en omfattning av verksamheten motsvarande vad som nu gäller för Göteborg. I den mån kommun eller landstingskommun som blir huvudman för försöksverksamheten önskar att denna skall utvidgas i förhållande till den ram som sålunda läggs fast bör kostnaderna härför bäras av huvudmannen.

Vid försöksverksamheten, som lämpligen bör pågå i två år, bör man sträva efter att mera systematiskt utvärdera effekterna från olika synpunkter av en ordning med särskilda medborgarvittnen. Speciellt värde-

fullt är det att få belyst i vad mån en sådan ordning kan anses ägnad att tillgodose intressena av ökad rättssäkerhet, insyn från allmänhetens sida i polisverksamheten, och ökat förtroende från allmänhetens sida för polisen. Dessutom bör om möjligt även de rent psykologiska effekterna belysas vad gäller förhörssituationer resp. fall då omhändertagna införs till polisstation.

Det är givet att en sådan utvärdering kan möta vissa svårigheter. En lämplig väg kan enligt utredningens mening vara intervjuundersökningar riktade till allmänheten, medborgarvittnena själva och polisen samt i den mån det är möjligt även till de misstänkta som berörts av verksamheten. Att man får uppgifter även från sistnämnda kategori kan vara av särskilt värde inte minst därför att vissa tidigare undersökningar tyder på att de misstänkta inte i den utsträckning man kanske skulle kunna tro betraktar det som en fördel att ett utomstående vittne är närvarande t.ex. vid polisförhör[18]

En försöksverksamhet av angivet slag torde inte förutsätta någon mera omfattande författningsreglering. Med den lösning i fråga om huvudmannaskapet som utredningen har förordat torde det dock bli nödvändigt att rätten för primär- resp. landstingskommun att utse och administrera medborgarvittnena lagfästs. Det är nämligen tveksamt om dessa uppgifter annars skulle falla inom ramen för den s.k. kommunala kompetensen. Någon ändring av bestämmelserna i rättegångsbalken om förhörsvittnen behöver emellertid enligt utredningens bedömning inte göras. Däremot kan det vara lämpligt att det i ett tillägg till 7 § förundersökningskungörelsen anges att om medborgarvittne som utsetts genom val finns tillgängligt, denne skall anlitas som förhörsvittne, såvida annat inte följer av övriga bestämmelser i författningsrummet. Vidare bör i polisinstruktionen införas en regel som ger stöd för att medborgarvittne får övervara även annan polisverksamhet som rör enskild än förhör under förundersökning i brottmål, om det lämpligen kan ske.

Vad slutligen angår tystnadsplikt för medborgarvittne vill utredningen hänvisa till att en ny reglering av hithörande frågor föreslås i justitiedepartementets promemoria (Ds Ju 1977:11) Handlingssekretess och tystnadsplikt. Enligt den nya sekretesslag som där föreslås kommer medborgarvittne att vara underkastat samma tystnadsplikt som polisman (jfr 1 kap. 3 § förslaget).

7.7 Principfrågor beträffande den regionala polisorganisationen

7.7.1 *Utgångspunkter*

Frågan om organisationen av den regionala polisverksamheten är i betydande mån beroende av vilken lösning man väljer i fråga om den lokala organisationen. Om man t.ex. stannar för den av 1967 års polisutredning diskuterade - men ej förordade - lösningen att dela in landet i ett 30-tal polisdistrikt, torde detta medföra att den regionala organisationen kan undvaras. Det ställningstagande som i föreliggande förslag har gjorts beträffande den lokala indelningsfrågan innebär emellertid att

[18] Jfr Olivecrona, Rättegången i brottmål enligt RB, 2u, s. 190.

nuvarande principer för indelning av landet i polisdistrikt behålls. Med denna utgångspunkt torde det vara ofrånkomligt att också i fortsättningen ha ett regionalt plan för ledning av polisverksamheten.

Utredningen skall enligt sina direktiv förutsättningslöst pröva frågorna om den regionala polisverksamhetens uppgifter och organisation. Enligt direktiven skall utredningen vidare pröva om det finns möjlighet att till regional eller lokal nivå föra över uppgifter som nu ligger centralt utan att den nödvändiga samordningen eftersätts.

Mot denna bakgrund finns det till en början anledning att beröra de överväganden som gjordes i samband med att polisväsendet förstatligades och de erfarenheter som har vunnits senare .

När polisväsendet förstatligades betonades att en stark regional polisledning var viktig (prop. 1962:148 s. 117-118 och prop. 1964:100 s. 107-115). Tyngdpunkten i polisledningen ovanför det lokala planet borde förläggas till länsstyrelsen. Den skulle alltså liksom tidigare vara högsta polismyndighet inom länet. I syfte att förstärka effektiviteten hos länspolisledningen inrättades särskilda tjänster som länspolischef vid alla länsstyrelser utom i Gotlands län. Länspolischefen tillades långtgående befogenheter i fråga om polisledningen i sin region. Han skulle bl.a. på länsstyrelsens vägnar kunna vid behov överta ledningen för länets polisstyrkor och meddela föreskrifter om hur de skulle användas. Det skulle också ankomma på honom att leda polisverksamhet som berörde flera distrikt inom länet. Länspolischeferna har fortfarande dessa befogenheter.

En bakgrund till att den regionala myndigheten tillades dessa befogenheter var att den operativa ledningsfunktionen för det centrala organet gjordes mycket begränsad. Den skulle i princip avse endast vissa frågor, som särskilt angavs, t.ex. den särskilda polisverksamheten för att hindra och avslöja brott mot rikets säkerhet m.m. och viss brottslighet av riksomfattande karaktär. Ledningslinjerna i övrigt inom polisväsendet utformades på skilda sätt för de tre storstadsdistrikten, för Gotlands län och för övriga län. Mellan rikspolisstyrelsen på ena sidan och Stockholms, Göteborgs, Malmö och Visby polisdistrikt på den andra är linjerna i stort sett direkta. För landet i övrigt avsågs i princip linjen gå från rikspolisstyrelsen över länspolischefen i länsstyrelsen till polisdistriktet.

Det bör i sammanhanget anmärkas att länspolischeferna som tjänstemän i länsstyrelserna numera ingår i kommundepartementets ansvarsområde medan justitiedepartementet svarar för polisväsendet i övrigt. När förstatligandet skedde tillhörde däremot polisväsendet i dess helhet samma departement, inrikesdepartementet.

Den senare utvecklingen har åtminstone till en del gått i annan riktning än som var förutsatt. Som framhålls i utredningens direktiv är det i praktiken inte så vanligt att länspolischefen leder och samordnar polisverksamheten i länet i enlighet med vad som ursprungligen hade avsetts. Orsakerna till detta kan vara flera. I den enkät som utredningen har företagit har sålunda flera länstyrelser ansett att den centrala samordning som har skett av polisverksamheten har lett till att det bara finns ett begränsat utrymme för initiativ och planering från den regionala polisledningens sida. Praktiskt taget alla länsstyrelser har också fram-

hållit att den regionala organisationen inte har tillräckliga resurser för att kunna fullgöra de uppgifter som åvilar länsstyrelsen i dess egenskap av högsta polismyndighet i länet. Bl.a. har angetts att den polisutbildade personalen på länspolischefens expedition till övervägande del sysslar med administrativt arbete. Den anses därför inte ha möjlighet att i nämnvärd omfattning medverka i egentlig polisledning.

Redan på grundval av vad som har sagts nu kan slås fast att frågan om hur den regionala polisverksamheten bör vara organiserad inrymmer en rad problem. När polisväsendet nu ses över är det angeläget att man kommer fram till en långsiktig lösning av problemen. Detta gäller både med hänsyn till intresset av att polisen är så effektiv som möjligt och med tanke på den personal som berörs. I linje med direktiven ankommer det härvid på polisutredningen att söka vägar att *stärka rollen för den regionala polisledningen.* Denna målsättning stämmer också väl överens med de allmänpolitiska strävanden som gör sig gällande inom samhället i övrigt. En sådan förstärkning får dock inte äventyra självständigheten för de lokala polisstyrelserna.

En viktig fråga är också i vilka former *förtroendemannainflytandet* över polisverksamheten på det regionala planet bör göra sig gällande. F.n. utövas det genom länsstyrelsens förtroendemannastyrelse. Med den nuvarande ordningen är emellertid förtroendemannastyrelsens roll ganska begränsad. Ärenden som rör polisens verksamhetsformer får bara hänskjutas till förtroendemannastyrelsen när fråga är om allmänna riktlinjer eller om anvisningar för polisverksamheten. Detsamma gäller en del andra ärenden som anges särskilt i länsstyrelseinstruktionen. Som exempel kan nämnas beslut om polisförstärkning, föreskrifter om hur polisen skall användas, samt om rekrytering och fortbildning. Nuvarande föreskrifter har i praktiken visat sig erbjuda tolkningsproblem. I enkätsvaren har flera länsstyrelser understrukit att det är angeläget att den regionala organisationen får en starkare medborgerlig förankring.

Även utredningen anser att, när den regionala polisorganisationen ses över, en utgångspunkt bör vara att förtroendemannainflytandet över polisverksamheten stärks också på detta plan. Frågor om operativa beslut i särskilda fall bör visserligen inte kunna behandlas av en förtroendemannastyrelse. Däremot är förtroendemannainflytande starkt motiverat när det gäller frågor om hur polisen skall rekryteras och utbildas liksom om hur den regionala polisverksamheten bör inriktas.

Den största bristen från rent polisiär synpunkt i den nuvarande organisationen är att det har visat sig svårt att i praktiken finna lämpliga former för *ledning* av sådan egentlig polisverksamhet som berör flera distrikt. Dessa svårigheter kan belysas genom exempel från flera områden.

I det hänseendet kan till en början nämnas trafikövervakningen. Den bedrivs f.n. dels av länstrafikgrupperna, som i första hand har att sörja för övervakning på de större vägarna, dels av polisdistrikten. Deras trafikövervakande uppgift avser primärt tätorterna och sådana vägar där annan övervakning inte äger rum. De större polisdistrikten har för ändamålet trafiksektioner inom ordningsavdelningarna. De allra största distrikten har särskilda enheter för trafikövervakningen.

Länstrafikgruppena består i sin tur av polismän som i administrativt

hänseende lyder under polisstyrelsen i det distrikt där de är stationerade. De har emellertid ställts under direkt ledning av länsstyrelsen, dvs. länspolischefen. De har alltså olika chefer i administrativt och operativt hänseende. Denna ordning har i olika sammanhang påstått medföra praktiska problem.

Av större betydelse är emellertid de svårigheter som har visat sig när det gäller att samordna verksamheten i länstrafikgrupperna och de lokala trafiksektionerna. Dessa svårigheter har belysts i uttalanden som har gjorts i enkätsvaren. Varken länsstyrelserna eller polisstyrelserna anser sålunda att den nuvarande ordningen är rationell. De flesta länsstyrelser förordar uttryckligen att de lokala trafiksektionerna dras in och att all trafikövervakning såväl i tätorter som på landsbygden skall ankomma på länstrafikgrupperna. De polisstyrelser som har gått in på frågan föreslår däremot att länstrafikgrupperna avvecklas och att all trafikövervakning anförtros åt polisdistrikten, eventuellt med ett samordningsansvar hos det största distriktet i länet.

Ett annat exempel kan hämtas från den prioritering av polisens insatser mot narkotikabrottsligheten som har gjorts med verkan fr.o.m. år 1977. Efter medgivande av regeringen den 19 december 1976 inrättades särskilda narkotikaenheter i de flesta län. Rotlarna är fr.o.m. den 1 juli 1978 permanenta. De har organiserats med länen som primära verksamhetsområden. Varje enhet svarar i princip för hela länet både när det gäller att spana mot och att utreda narkotikabrott. Enligt de principer som låg till grund för beslutet om polisväsendets förstatligande skulle det därmed ankomma på länspolischefen att leda verksamheten. Narkotikaenheten har emellertid organisatoriskt knutits till det polisdistrikt inom länet som har den största kriminalavdelningen och ställts under ledning av en särskild rotelchef. Denna ordning har självfallet inte kunnat begränsa länsstyrelsens och länspolischefens rent författningsmässiga befogenheter. Organisationsformen har emellertid lett till skiftande praxis mellan olika län när det gäller ledningen. Från några håll har gjorts gällande att länspolischefens ställning i organisationen blir oklar.

Här kan vidare erinras om de ökade insatser mot s.k. organiserad och ekonomisk brottslighet som riksdagen har beslutat om vid 1978 års budgetbehandling (prop. 1977/78:100 bil. 5 särsk. s. 55-78, Ju U 1977/78:27, rskr 1977/78:217). Till grund för detta beslut ligger bl.a. en framställning i juni 1977 från rikspolisstyrelsen. Framställningen gick ut på att särskilda enheter skulle inrättas i vissa polisdistrikt med uppgift att bekämpa den aktuella brottsligheten. Enheterna skulle enligt framställningen ha både rätt och skyldighet att arbeta även utanför de distrikt där de placerades. De skulle emellertid ledas av särskilda rotelchefer och inte ställas under direkt ledning av länspolischeferna. Rikspolisstyrelsens framställning byggde på en rapport från en särskild arbetsgrupp mot organiserad brottslighet. I gruppens rapport motiverades den lösning som föreslagits med att länspolischefen inte - bortsett från länstrafikgruppen - har fortlöpande polismannaresurser till sitt förfogande utan endast kan tillfälligtvis disponera över länets polisstyrkor. Enligt arbetsgruppen medförde sådana kommenderingar personalförflyttningar som inte är önskvärda och stora besvärligheter för polisdistrikten med avseende på deras normala verksamhet.

För Stockholms, Göteborgs och Malmö polisdistrikt gäller en särskild organisationsform. Polischeferna i dessa distrikt utövar själva inom eget distrikt de befogenheter som normalt ankommer på länspolischef, medan länspolischeferna i de tre storstadslänen har motsvarande befogenhet för länet i övrigt. I olika sammanhang har påpekats att det tudelade ansvaret för polisverksamheten i dessa län medför vissa problem. Såvitt gäller Stockholms län har frågan nyligen belysts av en arbetsgrupp som har haft till uppdrag att undersöka de polisiära problemen där och att lägga fram förslag till åtgärder. Gruppen har i sin den 2 maj 1978 avlämnade utredning förordat att den regionala organisationen i länet ändras på ett sådant sätt att ledningen blir enhetlig.

Dessa exempel illusterar svårigheterna att inom ramen för den nuvarande organisationen finna former som är ändamålsenliga när det gäller att leda polisverksamhet som berör flera distrikt. Samtidigt blir kraven på samverkan över distriktsgränserna för vissa funktioner allt starkare. Orsakerna till detta är bl.a. trafikutvecklingen och det förhållandet att brottsligheten blir alltmer rörlig. Detta gäller inte bara i fråga om de aktiviteter som har nämnts förut, dvs. trafikövervakning samt utredningar rörande narkotikabrott eller organiserad och ekonomisk brottslighet. Enligt utredningens mening kan en regional samordning behövas åtminstone i en del län även beträffande andra funktioner, t.ex. utryckningsverksamheten. Utredningen måste i sin översyn söka nå fram till en regional polisorganisation som erbjuder naturliga lösningar på samordningsfrågor av det slag som har nämnts nu.

Frågan om *samordning över länsgränserna* måste också uppmärksammas. Nuvarande ordning innebär att s.k. polisförstärkning från ett län till ett annat i princip förutsätter att antingen överenskommelse träffas mellan de länsstyrelser som berörs eller att rikspolisstyrelsen samtycker. Länsstyrelse får endast tillfälligt och för visst uppdrag beordra polisman att tjänstgöra utanför det län där han är anställd. Blir det aktuellt med sådan tjänstgöring med större styrkor eller för längre tid, skall frågan alltid avgöras av rikspolisstyrelsen. Det har sedan länge från olika håll gjorts gällande att länen är för små för att en effektiv regional polisverksamhet skall kunna åstadkommas och att ett mera permanent system för samordning över länsgränserna bör tillskapas.

Denna fråga behandlades ingående av 1967 års polisutredning. I sitt betänkande (SOU 1970:32) Polisen i samhället redovisade utredningen två alternativa lösningar, betecknade polisstyrelsealternativet resp. länsstyrelsealternativet. Enligt båda alternativen skulle landet delas in i åtta polisregioner. Vardera av dem skulle omfatta flera län. Varje region skulle förestås av en regionpolischef. Utredningen förordade för sin del polisstyrelsealternativet. Det innebar att polisverksamhetens anknytning till länsstyrelserna skulle upphöra. Ansvaret för polisverksamheten i en region skulle i stället läggas på en regionpolisstyrelse. I det andra alternativet bevarades en organisatorisk anknytning till länsstyrelserna. Regionpolischefen skulle emellertid inte vara tjänsteman i någon länsstyrelse inom regionen utan endast knytas som föredragande till dessa.

Som framgått av det föregående (avsnitt 3.3) fann statsmakterna att utredningens förslag till regional indelning inte borde läggas till grund

för en reform. Riksdagen fattade emellertid ett principbeslut som innebar att län med ett eller två polisdistrikt skulle kunna föras samman med angränsande län till ett regionalt polisområde efter beslut av riksdagen i varje särskilt fall (prop. 1971:173, JuU 1972:1, rskr 1972:19). Detta principbeslut har inte i något fall genomförts i praktiken.

Frågan om den regionala polisorganisationen har här hittills behandlats närmast med avseende på den egentliga polisverksamheten. Utredningen måste emellertid också uppmärksamma den *administrativa verksamheten*. I detta hänseende framgår av enkätundersökningen att den nuvarande arbets- och personalsituationen vid polisdistriktens lönekassor vållar mycket stora problem för de små och medelstora polisdistrikten. Vid dessa kassor utförs det huvudsakliga kamerala och personaladministrativa arbetet. Polisstyrelserna understryker i sina enkätsvar att det är angeläget att den kamerala funktionen läggs på ett enda ställe i länet, antingen på det största distriktet, som förfogar över kamrerare och redan nu har utbyggd lönekassa, eller också på länsstyrelsen. Samma uppfattning har också uttryckts av flera länsstyrelser.

Mot den bakgrund som har angetts nu har utredningen kommit till att organisationen av den regionala polisverksamheten bör ses över. Därvid måste också beaktas en del andra synpunkter som har påtalats vid enkäten.

De regionala problemen sönderfaller i en rad olika delfrågor som lämpligen bör behandlas var för sig. Det är därvid lämpligt att först överväga frågorna om ledningsorganisationen, fördelningen av de regionala resurserna, ledningsstrukturen och handläggningen av de regionala polisadministrativa ärendena. Mot bakgrund av de lösningar som väljs i dessa frågor tas sedan upp frågorna om hur det regionala förtroendemannainflytandet och samverkan mellan olika regioner bör utformas.

I fråga om den regionala ledningsorganisationen har utredningen funnit att tre olika alternativ bör övervägas närmare.

Det första alternativet innebär att den nuvarande länspolischefsorganisationen i princip behålls oförändrad. Länspolischefen är alltså fortfarande tjänsteman i länsstyrelsen och chef för en expedition inom denna. Denna lösning betecknas i det följande som *nuvarande principorganisation.*

Det andra alternativet - som i fortsättningen kallas *regionpolisstyrelsealternativet* - är en aktualiserad variant av det förslag som 1967 års polisutredning förordade. Det bygger sålunda på att landet delas in i polisregioner. I varje region blir en regionpolisstyrelse högsta regionala polismyndighet. I detta alternativ bevaras inte den organisatoriska anknytningen till länsstyrelserna.

Det tredje alternativet har viss förebild i det förslag som lades fram av 1939 års polisutredning (jfr avsnitt 3.1). Förslag i samma riktning lades fram av flera länsstyrelser i samband med att förstatligandet av polisen förbereddes. I detta alternativ bevaras länsstyrelsen som länets högsta polismyndighet. Den regionala polisledningen under länsstyrelsen ankommer fortfarande på en länspolischef. Denne är emellertid inte längre tjänsteman i länsstyrelsen utan förenar i stället sin befattning med chefskapet för ett stort polisdistrikt, i regel residensortens. Regionala funk-

tioner inom polisväsendet som inte berör den egentliga polisverksamheten handläggs fortfarande till större delen inom länsstyrelseorganisationen. Alternativet kallas i fortsättningen *polischefsalternativet.*

Här bör förutskickas att en utgångspunkt för den fortsatta framställningen är att uppgifter i möjlig mån bör decentraliseras från rikspolisstyrelsen till regional eller lokal nivå. Dessa frågor behandlas mera utförligt i det följande. Redan i detta sammanhang bör emellertid nämnas att utredningen anser att en del av den nuvarande centrala utbildningen bör ske lokalt eller regionalt samt att även tillsättningen av flertalet tjänster inom den lokala polisorganisationen bör decentraliseras.

I det följande behandlas de olika regionala alternativen närmare.

7.7.2 *Ledningsorganisationen*

7.7.2.1 Nuvarande principorganisation

I detta alternativ förutsätts att länspolischefen fortfarande skall vara tjänsteman i länsstyrelsen och chef för arbetsenheten länspolischefens expedition. Expeditionen måste enligt utredningens bedömning förstärkas både personellt och materiellt, om den skall behålla sina nuvarande arbetsuppgifter eller tilläggas ökade uppgifter. Ett alternativ kan emellertid vara att länspolischefen befrias från sin nuvarande uppgift att utöva den direkta ledningen över bl.a. de regionala trafikenheterna. Till denna fråga återkommer utredningen i avsnitt 7.7.4.

Även om den nuvarande organisationen i princip bevaras är det en utgångspunkt för utredningen att förtroendemannainflytandet stärks på den regionala nivån. På samma sätt som i fråga om lokal polisstyrelse bör det ankomma på den regionala förtroendemannastyrelsen att fatta beslut i frågor som rör planeringsverksamheten och uppföljning av denna. Det bör även falla på styrelsen att ta ställning till andra viktiga principärenden som gäller hur verksamheten skall inriktas eller som rör flera distrikt. Som exempel kan nämnas principerna för polisförstärkning. Länspolischefen bör vara skyldig att fortlöpande hålla styrelsen informerad om polisverksamheten i länet. De nuvarande förbuden mot att hänskjuta vissa ärenden till styrelsen bör i princip tas bort. Det är inte heller på det regionala planet nödvändigt att upprätthålla annan begränsning än den som följer av principen att ärende som innebär utövande av polisledning i särskilt fall inte bör få avgöras av en förtroendemannastyrelse.

Rätten och skyldigheten för landshövdingen att ta över ledning och beslutsbefogenheter beträffande polisverksamheten i extraordinära och liknande situationer bör enligt utredningens mening bevaras. Det är en uppenbar fördel att befogenheten att fatta beslut beträffande olika samhällsorgans verksamhet kan samlas på en hand. Utredningen återkommer i det följande till spörsmålet om polisverksamheten i samband med mycket allvarliga händelser.

När det gäller att redovisa fördelarna med den nuvarande organisationen bör först framhållas betydelsen av att polisverksamhetens anknytning till länsstyrelsen och därmed till den regionala samhällsförvaltningen i övrigt bevaras. Med hänsyn till att

polisverksamheten ur allmänhetens synvinkel lätt framstår som en form av maktutövning, kan det göras gällande att insyn i och kontroll av verksamheten behöver ske genom ett organ som har allmänna förvaltningsuppgifter och en stark förtroendemannarepresentation. Den omständigheten att en regional polischef stannar inom ramen för länsstyrelsen kan från denna synpunkt ses som en fördel. Det är också klart att det i detta alternativ behöver göras mindre ingripande organisatoriska förändringar på det regionala planet än i de båda andra alternativ som utredningen har undersökt.

En nackdel med detta alternativ kan vara att det inte medger att länspolischefens ställning som polischef med ledningsuppgifter renodlas. Länspolischefen förblir en tjänsteman i länsstyrelsen, som inom den egna organisationen saknar resurser för polisverksamhet. Länspolischefen har många kvalificerade administrativa och juridiska uppgifter som åtminstone till en del ligger vid sidan av den egentliga polisverksamheten. De ytterligare uppgifter som kan tillfalla honom genom att verksamhet decentraliseras från rikspolisstyrelsen kan medföra att han får mindre utrymme än nu att ägna sig åt egentlig polisverksamhet. Det finns därför risk för att den regionala polisledningen inte i praktiken får en tillräckligt markerad roll inom polisväsendet. Detta kan i sin tur återverka negativt när det gäller möjligheten för länsstyrelsen och dess styrelse att öva inflytande.

Från polisiära och från allmänt organisatoriska synpunkter har alternativet vidare den nackdelen att den nuvarande särskilda organisationen för Stockholms, Göteborgs och Malmö polisdistrikt måste bestå. Det är nämligen enligt utredningens mening inte realistiskt att en polischef i distrikt av denna storlek underställs länspolischefen, vilken som nyss har konstaterats inte förfogar över egna resurser för polisverksamhet. En sådan ordning föreslogs visserligen av 1967 års polisutredning i betänkandet (Ds Ju 1971:26) Polisen i storstadsområdena. Förslaget möttes emellertid av mycket stark kritik vid remissbehandlingen och kunde inte läggas till grund för några åtgärder. Kritiken gick framför allt ut på att den föreslagna organisationsformen skulle medföra ökad dualism när det gäller ledningen av den egentliga polisverksamheten. Utredningen ansluter sig till kritiken.

Det torde i detta alternativ möta stora praktiska svårigheter att samordna utryckningsverksamheten, trots att detta åtminstone i en del regioner skulle innebära en rationalisering och en bättre service åt allmänheten. En regional funktion för utryckningsverksamhet måste nämligen i praktiken knytas till ett polisdistrikt. Behålls den nuvarande särorganisationen i storstadsregionerna, är det under sådana förhållanden knappast tänkbart att låta den rent löpande verksamheten ske på länsstyrelsens ansvar.

Som en nackdel brukar också åberopas att ansvaret för polisverksamheten även i fortsättningen delas mellan två departement. Det bör emellertid framhållas att det finns möjligheter att inom ramen för nuvarande ordning motverka den olägenhet som har sagts nu. Det sker enklast genom att man vid budgetarbetet i regeringskansliet i ett sammanhang behandlar frågor som rör polisväsendet.

7.7.2.2 Regionpolisstyrelsealternativet

Regionpolisstyrelsealternativet innebär att polisväsendet inte längre i organisatoriskt hänseende blir anknutet till länsstyrelserna och länsindelningen. Landet delas i stället in i ett antal särskilda polisregioner. Var och en av dem omfattar flera län.

Indelningen i regioner och antalet sådana kan diskuteras. 1967 års polisutredning föreslog att åtta regioner skulle inrättas. De motsvarade i stort sett indelningen i militär- och civilområden. Till skillnad från vad som är fallet beträffande den indelning som har sagts sist skulle dock polisregionerna inte i något fall skära länsgräns.

Detta förslag behöver inte nödvändigtvis ligga till grund för den regionala organisationen om det aktuella alternativet skulle genomföras nu. Det är fullt möjligt att tänka sig en indelning som innebär flera likaväl som färre regioner än vad 1967 års utredning förutsatte.

I detta alternativ avskaffas länspolischefen och hans expedition. Chef för varje polisregion blir en regionpolischef. Högsta polismyndighet inom regionen blir en regionpolisstyrelse som står fri från länsstyrelserna. Denna styrelse övertar helt den regionala ledningen av polisväsendet. I övrigt får den i princip samma befogenhet som länsstyrelsen har nu. Regionpolisstyrelsen skall sålunda bl.a. kunna ta över ledningen av polisstyrkorna inom regionen i extraordinära och liknande situationer samt besluta om polisförstärkning.

Enligt 1967 års polisutredning skulle landshövdingen i ett län inom regionen vara regionpolisstyrelsens ordförande. Regionpolischefen skulle vara självskriven ledamot. I övrigt skulle fem medborgarrepresentanter ingå i styrelsen. Förslaget är fortfarande ägnat att ligga till grund för en diskussion av alternativet. Mot bakgrund av de regler som nu gäller bl.a. i fråga om val av ledamöter i länsstyrelsens förtroendemannastyrelse torde man dock - i motsats till 1967 års utredning - få utgå från att ledamöterna inte bör utses av regeringen. De bör i stället väljas av landstingen resp. av landstingsfria kommuner eller ombud för dessa organ enligt fördelning som regeringen bestämmer.

När det gäller befogenheterna för regionpolisstyrelse att fatta beslut i plenum och skyldigheten för regionpolischefen att hålla styrelsen informerad om polisverksamheten i regionen bör samma principer gälla som i länspolischefsalternativet har förordats beträffande länsstyrelsens förtroendemannastyrelse.

Det förtjänar att anmärkas att det i Norge år 1976 har fattats principbeslut om en regional polisorganisation som företer vissa likheter med regionpolisstyrelsealternativet (se justis- og politidepartementets prop. 1975/76:60). Enligt beslutet är avsikten att landet skall delas in i polisregioner - landsdelar - som motsvarar militärområdena. Någon särskild tjänst som regionspolischef inrättas dock inte, utan avsikten är att chefskapet skall utövas av polismästaren i ett stort distrikt inom regionen. Det inrättas inte heller några regionpolisstyrelser.

En fördel med regionpolisstyrelsealternativet kan vara att förtroendemannainflytandet får stort utrymme, eftersom en särskild styrelse skapas som inte har andra uppgifter än dem som gäller polisverksamheten. Från polisiär effektivitetssynpunkt erbjuder organisationen fördelar genom att den nuvarande bundenheten till länsgränserna faller bort. Som 1967

års utredning närmare påvisade kan det för en del polisaktiviteter behövas större verksamhetsområden än län. En region av aktuell storlek kan göras i det närmaste självförsörjande när det gäller t.ex. förstärkningsrörelser. Vidare kan ledningsrollen för regionpolischefen renodlas i avsevärt högre grad än vad som är möjligt beträffande länspolischefen.

När det gäller de nackdelar som är förenade med detta alternativ bör först erinras om det huvudargument som anfördes mot 1967 års utredningsförslag, nämligen att ett genomförande kunde medföra att statsmakternas samlade ställningstagande till de regionala problemen föregreps (prop. 1971:173 s. 68-71, JuU 1972:1, rskr 1972:19). Detta argument kan fortfarande åberopas mot förslaget, om än inte med samma tyngd som år 1972. Efter 1976 års regionalpolitiska beslut (prop. 1975/76:168, KU 1975/76:55, rskr 1975/76:370) är nämligen någon allmän indelning av landet i regionala samverkansområden inte längre aktuell.

Mot alternativet talar däremot med samma styrka som tidigare att en ny regional indelning för en så stor och betydelsefull förvaltningsgren som polisväsendet kan medföra att vissa län binds samman på ett sätt som kan vålla svårigheter när det gäller att tillgodose önskemålet om att verksamhetsområdena bör sammanfalla med områdena för annan förvaltningsverksamhet. Det kan även bli svårt att passa in de polisiära arbetsområdena i ett differentierat regionalt mönster. Det är att märka att det även i fråga om flera andra grenar av den statliga förvaltningen än polisväsendet har gjorts gällande att större regionala samverkansområden än de nuvarande länen behöver komma till stånd. Statsmakterna har emellertid likväl inte ansett att någon ny länsindelning bör genomföras.

De argument som har återgetts nu kan alltså fortfarande anföras mot att länsindelningen överges som grund för indelningen i regionala polisområden. Minst lika starka skäl kan emellertid åberopas mot att polisväsendet förs bort från länsstyrelseorganisationen. I den delen kan hänvisas till vad som har anförts i föregående avsnitt om att det är viktigt att polisverksamheten står under insyn och kontroll av ett organ för allmän förvaltning. I olika sammanhang har utredningen understrukit att det är betydelsefullt att polisverksamheten ses som en vanlig samhällsfunktion vid sidan av de övriga. Den bör alltså inte framstå som en organisation för sig och av annan karaktär än samhällsverksamheten i övrigt. Länsstyrelsen med sina förtroendemannarepresentanter utgör naturlig garanti för att polisen av allmänheten betraktas så som utredningen har funnit önskvärt.

Utredningen har förut konstaterat att förtroendemannainflytandet kan bli starkt inom ramen för det alternativ som diskuteras nu. Det beror på att de särskilda regionpolisstyrelserna kan ägna hela sin uppmärksamhet åt polisfrågor. Detta argument är emellertid i viss mån dubbelbottnat. Om alternativet genomförs kan det av många uppfattas som en försvagning av det medborgerliga inflytandet. Det är nämligen inte alls säkert att regionpolisstyrelserna i praktiken skulle få samma politiska tyngd och styrka som länsstyrelsernas förtroendemannastyrelser nu har. Härtill kommer att kännedomen om regionen inte kan bli lika stor som inom en länsstyrelse med dess mindre ansvarsområde.

Till nackdelarna med regionpolisstyrelsealternativet måste också räknas att de långa avstånden inom regionen kan medföra att det blir svårt för den regionala polisledningen att sätta sig in i de lokala problemen och att sörja för att allmänheten får den service som behövs. Av detta skäl kan alternativet komma att uppfattas som en alltför stark centralisering på det regionala planet.

7.7.2.3 Polischefsalternativet

Grundtanken i detta alternativ är att länsstyrelsens ställning som högsta polismyndighet i länet bevaras och att den regionala polisledningens roll samtidigt stärks. Länspolischefen finns kvar men blir inte längre inordnad i länsstyrelsens egen organisation. Han förenar i stället funktionen som länspolischef med tjänsten som chef för polisdistriktet i ett polisdistrikt inom länet, i regel residensortens. På samma sätt som länspolischefen f.n. får han under länsstyrelsen ansvaret för polisverksamheten på regional nivå med föredragningsskyldighet i länsstyrelsen i sådana regionala polisledningsfrågor som är av principiell natur.

Även i detta alternativ utgår länspolischefens expedition ur organisationen. Regionala polisadministrativa frågor och besvär över lokal polismyndighets beslut skall emellertid fortfarande till stor del handläggas inom länsstyrelsen. Det sker antingen vid en särskild arbetsenhet för sådana ärenden eller på övriga enheter inom länsstyrelsen (se närmare avsnitt 7.7.5).

Tanken bakom detta alternativ är inte ny. Det har viss förebild i förslaget från 1939 års polisutredning. I samband med att polisen skulle förstatligas föreslog också länsstyrelserna i Göteborgs och Bohus samt i Jämtlands och Värmlands län att det regionala ansvaret för den egentliga polisverksamheten skulle ligga hos polismästaren i polisdistriktet i residensorten (jfr prop. 1964:100 s. 73, 95 och 104). Till skillnad från de båda övriga har emellertid polischefsalternativet inte närmare undersökts vid de diskussioner om den regionala polisledningen som har förekommit under senare år. Utredningen finner därför lämpligt att alternativet och dess konsekvenser presenteras förhållandevis utförligt.

När det gäller den egentliga polisverksamheten förutsätts länsstyrelsen behålla det ansvar och de befogenheter som den har nu. Länsstyrelsens befogenheter i fråga om denna del av polisverksamheten tar sig uttryck på tre olika nivåer, nämligen genom beslut av styrelsen, av landshövdingen eller av länspolischefen (eventuellt av polisbefäl som är underställt honom).

Den regionala förtroendemannastyrelsen förutsätts ha samma beslutsbefogenheter som utredningen i avsnitt 7.7.2.1 har förordat för det fall att nuvarande principorganisation bevaras. Det ankommer på länspolischefen att i styrelsen föredra frågor som rör den egentliga polisverksamheten. Han bör vidare vara skyldig att informera om viktiga frågor som rör den regionala polisverksamheten. Självfallet skall det också åligga länspolischefen att fortlöpande hålla landshövdingen underrättad om den verksamhet som har sagts nu.

Landshövdingen bör även i detta alternativ kunna fatta operativa beslut i fråga om allvarlig ordningsstörande händelse. Motsvarade bör

gälla med avseende på annan händelse, som kräver extraordinär polisverksamhet eller som fordrar särskilda överväganden om hur polisstyrkorna skall användas, liksom när omständigheterna annars gör det påkallat (jfr 29 § andra stycket länsstyrelseinstruktionen). Landshövdingen förutsätts i sådana fall i allmänhet fatta beslut på grundval av föredragning av länspolischefen.

Under länsstyrelsen svarar länspolischefen för den reguljära polisverksamheten på regional nivå inom länet. Det sker på grundval av de principer som länsstyrelsen har lagt fast. Utöver den polisverksamhet som leds direkt av länspolischefen bör ett samordningsansvar ankomma på honom. Det bör falla på honom att fatta beslut om polisförstärkning. På samma sätt som f.n. bör länspolischefen också i undantagsfall kunna ta över ledningen av polisstyrkorna i länet. En förutsättning härför bör vara att kravet på enhetlig ledning är särskilt framträdande på grund av speciella omständigheter.

Under direkt ledning av länspolischefen står polisverksamheten i hans eget, dvs. i allmänhet residensortens polisdistrikt. En lämplig tjänstebenämning synes vara länspolischef, tillika polismästare. I många län torde polisledningen i residensortsdistriktet behöva förstärkas med en kvalificerad befattningshavare med funktion som biträdande polischef när det gäller ledningen av polisdistriktet. Det bör framhållas att termen biträdande polischef här används endast som funktionsbeskrivning och inte innefattar något ställningstagande i fråga om tjänstebenämningen.

En fråga som påkallar särskild uppmärksamhet gäller länspolischefens ställning gentemot polischeferna i övriga polisdistrikt inom länet. Klart är att han inte bör ha något förmanskap i vanlig mening över dessa distrikt, eftersom deras självständighet då skulle kunna äventyras. Frågan uppkommer emellertid om länspolischefen bör utöva den direkta ledningen över personal för regional verksamhet som kan vara avdelad i annat distrikt inom länet än residensortsdistriktet. En annan fråga är om länspolischefen i detta alternativ bör ha samma befattning med tillsyn över polisverksamheten i länet m.m. som länspolischefen på länsstyrelsens vägnar har f.n. Till dessa spörsmål, som inom ramen för den grundläggande organisationsmodellen kan lösas på olika sätt, återkommer utredningen i avsnitt 7.7.4 och 7.7.5

Den mest påtagliga fördelen med detta alternativ är att länsstyrelsens ställning som högsta polismyndighet i länet kan bevaras samtidigt som den regionala polisledningens roll stärks. Av betydelse är särskilt att den regionala polischefen får en starkare ställning. Han får möjlighet att utöva en mera effektiv polisledning genom att han dels kan bygga på länsstyrelsens auktoritet, dels har det omedelbara förfogandet över inte bara vissa regionala utan också sitt eget polisdistrikts resurser. Det var bl.a. synpunkter av denna art som fördes fram från både storstads- och glesbygdshåll som argument för denna ordning i samband med att polisen skulle förstatligas. Länsstyrelsen i Jämtlands län uttryckte saken på följande sätt (prop. 1964:100 s. 95).

> En påtaglig vinst av ett sådant system skulle bli att länspolischefen dels för de samlade uppgifterna som regional och lokal chef skulle kunna disponera kvalificerad personal i erforderlig utsträckning, dels skulle kunna ägna sina krafter enbart åt kvalificerade arbetsuppgifter, dels ock skulle få en levande kontinuerlig

kontakt med polisverksamheten, som är ägnad att göra honom mera skickad att fullgöra även länspolischefsuppgifterna. Länspolischefens inplacering såsom tjänsteman vid länsstyrelsen - - - kan komma att isolera honom från det aktiva polisarbetet och skapa svårigheter för honom att i önskvärd utsträckning kunna följa utvecklingen inom polisens verksamhetsområde.

I fråga om de tre storstadsdistrikten erbjuder alternativet den betydande fördelen att den regionala ledningen blir enhetlig. När frågor som gäller planering och ledning för samverkan mellan polisdistrikten eller förstärkningsrörelser inom sådant län skall lösas behöver inte som nu förutsättas en särskild överenskommelse mellan polischefen i storstadsdistriktet och länspolischefen eller beslut av rikspolisstyrelsen. Samordningsfrågorna skulle därmed kunna lösas på ett smidigare sätt än f.n. Förutsättningar skulle också finnas att åtminstone i viss utsträckning samordna den reguljära utryckningsverksamheten.

När det gäller storstadsdistrikten finns därutöver anledning att peka på den situation som uppstår vid mycket allvarliga händelser, t.ex. tagande av gisslan och andra terroristdåd. Det finns anledning räkna med att vid sådana händelser personal från flera polisdistrikt i länet behöver användas. Det kan då vara en fördel att beslutsbefogenheterna, under landshövdingen, är samlade på en hand.

Det kan å andra sidan te sig som en nackdel att länsstyrelsen inte längre inom den egna organisationen får tillgång till expertis när det gäller den egentliga polisverksamheten. Om detta alternativ genomförs torde därför behöva tillskapas bestämmelser som garanterar en nära och fortlöpande samverkan mellan länspolischefen och länsstyrelseorganisationen.

En annan nackdel kan vara att länspolischefen kan komma att utsättas för misstanke att vilja tillgodose sitt eget polisdistrikt på de övriga distriktens bekostnad bl.a. till följd av att han har befogenhet att besluta om polisförstärkning inom länet. Häremot kan dock åberopas att i Danmark, där motsvarande ordning har fungerat sedan lång tid, någon sådan olägenhet enligt uppgift inte har gett sig tillkänna. Den risk som har antytts här kan också motverkas dels genom att det görs klart att länspolischefen redan genom sin tjänsteställning har ett regionalt ansvar, dels genom att inflytandet från länsstyrelsens förtroendemannastyrelse får den styrka som har förutsatts i det föregående.

7.7.3 *Fördelningen av de regionala resurserna*

Den viktigaste regionala polisverksamheten avser f.n. trafikövervakning och särskilt kvalificerade brottsutredningar. Det är också främst beträffande dessa verksamhetsformer som frågor rörande resursfördelningen har brukat diskuteras.

Både när det gäller trafikövervakningen och den särskilt kvalificerade utredningsverksamheten har sålunda satts ifråga om resurser för regional polisverksamhet över huvudtaget är nödvändiga. Ett alternativ som har förts fram är att varje polisdistrikt i princip skall svara för all reguljär polisverksamhet inom sitt eget område. De nuvarande regionala resurserna skulle då kunna fördelas på distrikten. Regional polisverksamhet skulle i ett sådant alternativ bara förekomma inom ramen för

institutet polisförstärkning och i extraordinära situationer. Man skulle naturligtvis också kunna tänka sig att inte helt avveckla men kraftigt minska de regionala resurserna för att stärka den lokala organisationen. Dessa frågor skall närmare belysas i det följande.

Vad först angår trafikövervakningen kan den nuvarande ordningen betraktas som en kompromiss mellan å ena sidan ett system med regionala trafikenheter och å andra sidan en ordning med lokalt ansvar för trafikövervakningen. I alla län utom Gotlands finns f.n. minst en länstrafikgrupp. I flera län finns två och i ett län tre sådana grupper. Sammanlagt finns 35 grupper i landet. Länstrafikgrupperna, vars organisation går tillbaka på den tidigare ordningsstatspolisen, är uppbyggda av särskilda tjänster i ett polisdistrikt som tas upp i tjänstetablå under särskild rubrik och med uppgift om att de står till förfogande för länspolischefen. Enligt 34 § polisinstruktionen står länstrafikgrupperna under direkt ledning av länsstyrelsen, dvs. länspolischefen. De är i första hand avsedda för övervakning på de större vägarna, ofta med specialutrustning.

I 38 distrikt finns trafiksektioner som är avsedda för trafikövervakning i tätorterna och som leds lokalt. Enligt 32 § polisinstruktionen är emellertid länsstyrelsen skyldig att samordna den verksamhet som länstrafikgrupp bedriver med polisverksamheten inom distrikten.

Den nuvarande organisationen för trafikövervakningen i länen och distrikten redovisas översiktligt i bilaga 7.

Från allmänt organisatoriska utgångspunkter har den nuvarande ordningen ofta betecknats som egenartad. Det gäller särskilt i fråga om polisdistrikt som har både länstrafikgrupp och trafiksektion. I sådana distrikt finns nämligen på samma stationeringsställe två polisenheter som är avdelade för likartade uppgifter men som leds av två olika polischefer. Av enkätsvaren framgår också att varken länsstyrelserna eller polisstyrelserna anser att det nuvarande systemet är tillfredsställande. Det har även kritiserats i flera andra sammanhang, bl.a. av riksrevisionsverket i 1975 års revisionsrapport Polisens trafikinriktade arbete.

I enkäten har flera polisstyrelser satt i fråga om inte länstrafikgrupperna kan avvecklas. Detta skulle kunna tänkas innebära att den nuvarande personalen i grupperna fördelas på distrikten och förstärker de trafiksektioner som nu finns resp. bildar trafiksektioner i distrikt som nu inte har sådana sektioner.

Av sammanställningen i bilaga 7 framgår att många distrikt med en sådan ordning skulle få mycket små trafiksektioner. Som exempel kan nämnas Kopparbergs län, som f.n. saknar trafiksektioner. Där skulle 37 polismän som tillhör den nuvarande länstrafikgruppen fördelas på 7 distrikt. Också i andra län skulle flera distrikt få sektioner på endast 5 - 6 man. Det kan anmärkas att 5 man enligt nuvarande normer utgör det minsta antal som är tillåtet för att en trafiksektion över huvud taget skall få bildas. Det är emellertid mycket svårt för så små sektioner att fungera, bl.a. med hänsyn till den frånvaro på grund av tjänstgöringslistornas utformning, sjukdom, utbildning etc. som man alltid måste räkna med. Detta bestyrks bl.a. av de erfarenheter på vilka nuvarande normer grundades.

Till vad som har sagts här kommer också att trafikövervakning

numera ofta bedrivs med hjälp av specialutrustning, t.ex. fordonsvågar, radarhastighetsmätare och helikopter. För att sådan utrustning skall kunna användas krävs att ett visst minsta antal polismän finns att tillgå för verksamheten. För normal kontroll med t.ex. radarhastighetsmätare räknar man med att det behövs minst 10 polismän. Vidare är den utrustning som har nämnts nu dyrbar. Den kan av ekonomiska skäl inte hållas alla distrikt till handa.

Utredningen skall enligt sina direktiv i huvudsak utgå från oförändrade resurser för polisväsendet. Även om dessa resurser skulle ökas avsevärt, skulle det inte vara praktiskt möjligt att åstadkomma ett större antal nya trafikenheter. Utredningen förordar därför att den trafikövervakning som fordrar specialutrustning också i fortsättningen betraktas som en regional funktion och bedrivs med enheter som hålls samman i organisatoriskt hänseende.

Erfarenheten visar att bästa effekt nås i fråga om trafikövervakningen om den inriktas på större insatser som samordnas i fråga om personal och materiel. I överensstämmelse med den uppfattning som har förts fram vid enkäten från åtskilliga håll anser utredningen att det på längre sikt knappast är försvarligt att behålla det nuvarande delade ansvaret mellan länstrafikgrupperna och trafiksektionerna. Starka skäl talar då för att, åtminstone i de distrikt där både länstrafikgrupp och trafiksektion är stationerad, gruppen och sektionen slås samman till en trafikenhet med regionalt ansvar. Utredningen återkommer under 7.7.4 till frågan om regional trafikenhet bör stå under direkt ledning av regional eller lokal chef.

Med vad som har sagts nu har utredningen inte tagit någon generell ståndpunkt till frågan om de nuvarande trafiksektionerna bör finnas kvar i de 14 polisdistrikt där länstrafikgupper inte f.n. är stationerade. Sannolikt måste man räkna med att de flesta av dessa sektioner bevaras, medan det i ett par fall kan vara möjligt att föra samman sådana sektioner med de nybildade trafikenheterna. Utredningen tar inte heller ställning till frågan om särskilda länstrafikgrupper bör finnas kvar i de distrikt där trafiksektioner inte f.n. är stationerade. Dessa frågor bör prövas i varje särskilt fall.

Det bör understrykas att vad som har sagts nu inte innebär att utredningen underskattar betydelsen av att tätortstrafiken övervakas effektivt. Liksom flera av de kommunstyrelser som har besvarat enkäten har utredningen tvärtom den uppfattningen att ökade insatser behövs när det gäller denna del av trafikövervakningen. Detta gäller även om en del av den nuvarande landsvägskontrollen skulle få stå tillbaka. Även intresset av en effektiv tätortskontroll tillgodoses emellertid enligt utredningens uppfattning bäst genom den lösning som nu har förordats.

Den trafikövervakning som inte kräver specialutrustning bör även vara en viktig uppgift för ordningsavdelningen i distriktet. Detta gäller särskilt i de distrikt som kommer att sakna särskild trafikenhet. Den lokala polisstyrelsen bör därvid prioritera och planera verksamheten i överensstämmelse med de principer som har utvecklats i avsnitt 7.6.3.

När det härefter gäller *kvalificerad utredningsverksamhet* finns f.n. som en regional funktion den s.k. *stödjande verksamheten.* Denna funktion kom till i samband med att den tidigare kriminalstatspolisen av-

vecklades när polisväsendet förstatligades. Därvid överdimensionerades en del större polisdistrikt i fråga om kriminalpolistjänster. Detta gällde i allmänhet polisdistriktet i residensorten. Dessa distrikt skall vara skyldiga att, när det behövs, ställa kvalificerad personal till förfogande för att utreda svårare brott inom mindre distrikt i regionen. Det är länspolischefen som beslutar om sådana insatser (jfr. prop. 1964:100 s. 27 och 55). Den stödjande verksamheten har inte reglerats särskilt i polisinstruktionen. Systemet torde emellertid i allmänhet fungera så som var avsett när polisen förstatligades.

I rikspolisstyrelsens anvisningar är det antal polismän som skall användas i stödjande verksamhet bestämt för varje polisdistrikt, som skall lämna stöd i denna form (se FAP 407-1). Antalet har bestämts i årsarbetskrafter. I princip har inte några särskilda polismanstjänster pekats ut för ändamålet i organisationen inom det enskilda distriktet. Det har i stället varit avsett att länspolischefen, i samarbete med polischefen i det stödjande distriktet, skall kunna välja ut den eller de polismän som är mest lämpade för den stödjande uppgift som är aktuell i det särskilda fallet. I praktiken har det emellertid ofta blivit nödvändigt att bedriva den stödjande verksamheten med polismän som har utsetts särskilt, bl.a. med hänsyn till de utbildnings- och specialiseringskrav som ger sig till känna.

En annan regional resurs på utredningssidan är *narkotikaenheterna.* De tillkom som ett provisorium i slutet av år 1976 genom beslut av regeringen och har permanentats med verkan fr.o.m. den 1 juli 1978. I allmänhet har narkotikarotel organiserats i det distrikt inom varje län som har den största kriminalavdelningen. Roteln är avsedd för hela länet. Verksamheten kan därmed i första hand ses som en särskild form av stödjande verksamhet, låt vara att den inte skall bokföras i sådan ordning.

Storleken av de resurser som finns nu när det gäller den stödjande verksamheten och narkotikaenheterna redovisas i bilagorna 5 och 9.

I sammanhanget bör slutligen uppmärksammas de tjänster som har avdelats särskilt för *organiserad och ekonomisk brottslighet.* I 1978 års regleringsbrev har 55 tjänster avdelats för detta ändamål i Stockholm, Göteborg och Malmö. Tjänsterna skall användas i polisdistrikt i och utanför länet och kan därmed ses som en särskild regional resurs för kvalificerad utredningsverksamhet.

När det gäller tänkbara framtida organisationsformer finner utredningen till en början att det inte är meningsfullt att bryta ned den stödjande verksamheten och fördela personalen mellan alla polisdistrikt i regionen så länge som syftet är att stärka den lokala polisorganisationen. Det rör sig sammanlagt inte om mer än knappt 140 tjänster för hela landet (jfr bilaga 9). Härtill kommer att det kan förutsättas att behovet av att kunna bedriva kvalificerade brottsutredningar över distriktsgränserna ökar, bl.a. när det gäller organiserad och ekonomisk kriminalitet. Utredningen anser därför övervägande skäl tala för att åtminstone huvuddelen av de personalresurser som nu avsätts för den stödjande verksamheten bör bevaras som sammanhållna. Därmed är emellertid inte sagt att den organisationsform för verksamheten som gäller f.n. bör bevaras i en ny polisorganisation. Den frågan har samband

med spörsmålet om man även på det regionala planet bör införa en ordning som innebär att den centralt bestämda organisationen begränsas till en basorganisation. Utredningen återkommer strax till frågan.

1978 års beslut att permanenta narkotikaenheterna skall ses mot bakgrund av att dessa under den provisoriska verksamheten hade visat sig fungera väl. Med hänvisning till de positiva erfarenheterna av enheternas verksamhet hade också ledningsgruppen (S 1977:2) för narkotikafrågor i sin slutrapport (Ds S 1978:2) rekommenderat att denna verksamhet skulle fortsätta. Utredningen finner därför anledning räkna med att dessa enheter behöver bestå som en regional resurs. Härtill kommer att den personal som särskilt avdelas för utredningar som gäller den organiserade och den ekonomiska brottsligheten uppenbarligen måste kunna arbeta över distriktsgränserna. Det ter sig realistiskt att räkna med att denna regionala verksamhet behöver byggas ut ytterligare i framtiden.

Som har framgått av det föregående har utredningen kommit till att någon reducering inte bör ske av de resurser som f.n. finns för regional verksamhet utan att de tvärtom bör förstärkas, både på trafiksidan och vad gäller organiserad och ekonomisk brottslighet. Detta är en utgångspunkt för utredningens fortsatta överväganden i den mån över huvud taget ändringar skall göras på det regionala planet. Hur verksamheten närmare skall organiseras beror väsentligen på vilken lösning som i övrigt väljs i fråga om organisationen av den regionala polisverksamheten. Dessa frågor belyses närmare i det följande.

En fråga som bör beröras i detta sammanhang är emellertid spörsmålet om det skall genom ett centralt beslut bestämmas hur stor del av resurserna i ett polisdistrikt som är avsedda för regional verksamhet eller om man också här skall tillämpa en ordning med fria resurser i enlighet med vad som har förutsatts under 7.6.3. Den lösning som har sagts sist skulle innebära att statsmakterna genom centrala beslut lägger fast att vissa aktiviteter skall fullgöras i form av regional verksamhet. De regionala och lokala polisstyrelserna och polischeferna bestämmer sedan i samråd hur många årsarbetskrafter som skall avdelas för regional verksamhet inom den ram som befintliga resurser drar upp. Beslutanderätten ligger dock i sista hand hos förtroendemannastyrelsen i regionen. Personalen tas ut genom lokala beslut i samråd med den regionala instansen.

Utredningen förordar den ordning som har angetts sist. Det är givet att man i fråga om både trafikövervakningen och den särskilt kvalificerade utredningsverksamheten måste beakta bl.a. utbildningsaspekter. Detta kan emellertid inte utgöra något hinder mot att beslutsfunktionen läggs lokalt och regionalt i aktuellt hänseende. Vad som har sagts nu gäller oavsett vilken regional organisationsmodell som väljs i övrigt. En konsekvens av denna lösning blir att den stödjande verksamheten i nuvarande form kan upphöra. I stället kan man för de ändamål för vilka den stödjande verksamheten nu tas i anspråk lita till särskilda regionala enheter samt i övrigt till beslut om polisförstärkning i varje särskilt fall.

7.7.4 *Ledningsstrukturen*

Som framgår under 7.7.3 bedömer utredningen det som en fördel om den speciella trafikövervakningen i framtiden tas om hand av sammanhållna trafikenheter med regionalt ansvar. När det gäller utredningssidan utgår utredningen från att särskilda regionala enheter skall finnas i fråga om narkotikabekämpningen samt för utredningar beträffande särskilt kvalificerad organiserad och ekonomisk brottslighet.

Enligt de principer som utredningen har utvecklat nyss måste verksamhetsplanering och samordning för regionala polisfunktioner alltid i sista hand falla på den regionala polischefen och den regionala förtroendemannastyrelsen. Två alternativ för själva ledningsstrukturen kan tänkas. Det ena representeras av de nuvarande länstrafikgrupperna, som står under *direkt ledning* av den regionala chefen. Det andra kan illustreras av narkotikaenheterna, som åtminstone i de flesta distrikt leds direkt av den lokala polischefen. Länsstyrelsen och länspolischefen utövar i detta fall en *indirekt ledning*, dvs. har endast en planerande och samordnande funktion.

Bl.a. i enkäten har argument åberopats till stöd för vardera av dessa ledningsformer.

Som skäl för en ordning med *direkt ledning* av regional chef har anförts att den regionala polisledningen därmed kan bli mera effektiv, att större förutsättningar skapas för specialinriktad verksamhet och att ökade garantier skapas för en objektiv bedömning, som inte tillgodoser något distrikt på bekostnad av de övriga.

Indirekt ledning av regional chef har ansetts medföra den fördelen att personalen kommer att lyda under den lokala polischefen både administrativt och operativt. Med en sådan ordning bedöms förutsättningarna öka för snabba omdispositioner, samordning med den lokala verksamheten och olika praktiska arrangemang.

Den fråga som har berörts nu uppkommer vare sig man i fråga om den regionala ledningsorganisationen väljer nuvarande principlösning (avsnitt 7.7.2.1.) eller regionpolisstyrelsealternativet (avsnitt 7.7.2.2.). Den måste också lösas i polischefsalternativet (avsnitt 7.7.2.3.) men får där mindre betydelse. I sistnämnda alternativ utövar nämligen länspolischefen redan i sin egenskap av lokal polischef alltid den direkta ledningen över den personal som finns i hans eget distrikt. Det gäller vare sig de har regionalt eller enbart lokalt ansvar. När personal med regionala uppgifter är placerad i annat än residensortens distrikt måste emellertid även i polischefsalternativet ställning tas till frågan om den direkta ledningen skall utövas av länspolischefen eller av vederbörande lokala polischef.

En viktig skillnad mellan de båda alternativen framträder när det gäller tjänstgöringsplaneringen. Vare sig man väljer ett system med direkt eller indirekt ledning av regional chef förutsätts visserligen denne få ett ansvar för årsplaneringen och uppföljningen av denna liksom för annan mera övergripande och målinriktad planering av den regionala polisverksamheten. Däremot kommer alternativen att skilja sig åt i fråga om förfogandet över de samlade resurserna, däribland ansvaret för tjänstgöringslistorna och den planering som i övrigt består i att viss personal utpekas för särskilda uppgifter. En följd av att detta ansvar

ligger på den chef som har direkt ledning blir att även en rad andra viktiga funktioner kommer att falla på denne, såsom att inrikta, samordna och följa upp den löpande verksamheten. På samma sätt faller det på honom att ha samråd med personalen i olika frågor som avser den regionala verksamheten.

7.7.5. *Handläggningen av regionala polisadministrativa ärenden*

Vid enkäten har allmänt förts fram att lönekassefunktionen bör koncentreras till en kameral enhet som är gemensam för länet. Utredningen ansluter sig till denna uppfattning. Den ordning som har sagts nu bör enligt utredningens mening gälla oavsett vilket regionalt ledningsalternativ som väljs. Behålls nuvarande principorganisation synes det mest naturligt att knyta enheten till länsstyrelsen. I de båda andra alternativen bör enheten knytas till polisdistriktet i residensorten. För den lösning som har sagts sist talar också vissa praktiska skäl.

När det gäller hur de polisadministrativa ärenden i övrigt och de polismyndighetsärenden som nu ligger på länspolischefens expedition skall handläggas, uppkommer inte några särskilda problem om *nuvarande principorganisation* behålls. Expeditionen bevaras - eventuellt med viss förstärkning - och behåller de ärenden som den har nu. Till expeditionen förs också de grupper av ärenden som decentraliseras från rikspolisstyrelsen till regional nivå.

I *regionpolisstyrelsealternativet* förutsätts att regionpolisstyrelsen tar över en stor del av de polisadministrativa uppgifter som nu ligger hos länsstyrelsen. I detta hänseende kan i huvudsak hänvisas till den detaljredovisning som har gjorts i 1967 års polisutrednings betänkande (SOU 1970:32) Polisen i samhället (bil. 2:3 och 2:4).

Om *polischefsalternativet* väljs bör huvudprincipen vara att de operativa funktionerna på regional nivå ankommer på länspolischefen. Denne (eller polisbefäl som är underställt honom) handlägger som beslutsfattare en del ärenden. I principiella frågor har han däremot föredragningsskyldighet i länsstyrelsens förtroendemannastyrelse. Polisadministrativa ärenden och polismyndighetsärenden förutsätts fortfarande i så stor utsträckning som möjligt bli handlagda inom länsstyrelseorganisationen. Detta gäller vare sig beslut skall fattas av förtroendemannastyrelsen eller på tjänstemannanivå.

Utredningen har undersökt tre olika organisationsmodeller inom ramen för sistnämnda alternativ. I den första (A) skall det fortfarande finnas en särskild enhet inom länsstyrelsen för att bereda polisadministrativa frågor. Chefen för denna enhet förutsätts inte behöva ha polischefsutbildning men skall ha utbildning och erfarenhet i administrativt hänseende. I de båda andra modellerna (B och C) finns inte någon särskild polisenhet inom länsstyrelseorganisationen. Dessa modeller skiljer sig åt på det sättet att i den ena (B) länspolischefen förutsätts ha ett endast begränsat ansvar för den regionala polisadmistrationen, medan i den andra (C) hans ansvar för denna blir mera uttalat. I sistnämnda modell blir han bl.a. föredragande i länsstyrelsen i budget- och anslagsfrågor samt svarar under länsstyrelsen för den regionala tillsynen över

polisdistrikten.

I syfte att belysa konsekvenserna av de tre modellerna har utredningens sekretariat gjort en genomgång av de ärenden som enligt den diarieplan som gäller nu handläggs på länspolischefens expedition. Dessa ärenden har förtecknats i *bilaga 17 - 19.* Härvid har för varje ärendegrupp angetts om den bör föras över till en länspolischef utanför länsstyrelsen eller om den bör handläggas inom länsstyrelseorganisationen och i så fall på vilken enhet det bör ske. De förslag som nyligen har lagts fram av OPAL-utredningen i betänkandet (SOU 1978:58) Organisatoriska frågor inom länsstyrelserna har därvid inte kunnat beaktas. Från de synpunkter som är aktuella nu har dessa förslag betydelse huvudsakligen på det sättet att de uppgifter som nu faller på allmänna enheten inom förvaltningsavdelningen förs över till en nybildad rättsavdelning. Den genomgång som återges i bilagorna låter sig utan svårigheter överföras till en ny länsstyrelseorganisation enligt OPAL:s modell.

7.7.6 *Sammanfattning av regionala alternativ*

Vad som har anförts i det föregående har lett utredningen fram till att följande alternativa modeller kan övervägas när det gäller att få fram en lämplig ordning för den regionala polisorganisationen. En gemensam förutsättning för alternativen är att den regionala förtroendemannastyrelsens ställning stärks. Frågor om i vilken utsträckning personal skall avdelas för regional polisverksamhet bereds i samverkan mellan den regionala och den lokala organisationen och avgörs av den regionala myndigheten. Statsmakterna bestämmer genom centrala beslut vilken polisverksamhet som skall vara regional.

1. Nuvarande principorganisation - länspolischefen är tjänsteman i länsstyrelsen och chef för en expedition inom denna

Tre olika modeller är tänkbara inom ramen för nuvarande principorganisation.

Alternativ 1:1. I detta alternativ behålls den nuvarande organisationen i princip utan att ändras. Det förutsätts dock att personalorganisationen vid länspolischefens expedition förstärks något.

Alternativ 1:2. Detta alternativ motsvarar alt. 1:1 men innebär dessutom att länstrafikgrupperna slås samman med delar av trafiksektionerna i distrikten till trafikenheter som står under direkt ledning av länspolischefen. Vidare ändras organisationen av narkotikaenheterna så att den svarar mot vad som gäller för länstrafikgrupperna. Narkotikaenheten ställs därmed under direkt ledning av länspolischefen. Även andra uppgifter läggs på särskilda regionala utredningsenheter under länspolischefens ledning. Det gäller framför allt utredningar om ekonomisk brottslighet.

Alternativ 1:3. Alternativet motsvarar alt. 1:1 men länstrafikgrupperna avvecklas. Personalen fördelas på trafiksektionerna, vilka erhåller regionalt ansvar. Länspolischefen får därmed inte några enheter som han kan leda direkt. Uppgifterna för länsstyrelsen och länspolischefen blir i

denna modell rent samordnande. Undantag gäller bara i fråga om extraordinära situationer. I detta alternativ torde länspolischefens expedition inte behöva förstärkas.

2. Regionpolisstyrelsealternativet

I regionpolisstyrelsealternativet upphör länsstyrelsens ställning som högsta polismyndighet i länet. En regionpolisstyrelse med ett verksamhetsområde som omfattar två eller flera län blir högsta polismyndighet inom sin region. I regionpolisstyrelsen finns en regionpolischef som har en ställning som motsvarar den som nu tillkommer länspolischefen inom länet.

3. Polischefsalternativet

Polischefsalternativet kan diskuteras i fyra varianter.

Alternativ 3:1. Polischefen i polisdistriktet i residensstaden är också länspolischef när det gäller vissa regionala funktioner, t.ex. trafikövervakning och särskilt kvalificerade brottsutredningar. Regionala resurser för sådana ändamål står under direkt ledning av länspolischefen. Denne är underställd länsstyrelsen. Han är föredragande där i regionala polisfrågor av principiell karaktär som inte avser polisledning i det särskilda fallet. De polisadministrativa frågor som länspolischefens expedition nu svarar för handläggs fortfarande inom länsstyrelsen vid en särskild arbetsenhet för sådana frågor. Chefen för enheten behöver inte ha polischefsutbildning. En skiss till fördelningen av ärenden mellan länspolischefen och polisenheten anges i bilaga 17.

Alternativ 3:2. Alternativet motsvarar alt. 3:1 utom i följande avseenden. Någon särskild polisadministrativ enhet finns inte i länsstyrelsen. De uppgifter som skulle ankomma på denna enhet fördelas på andra enheter inom länsstyrelsen. Vissa mycket betydande uppgifter ankommer emellertid på länspolischefen som föredragande eller beslutsfattare. Det gäller bl.a. den tillsyn som på länsstyrelsens vägnar skall ske över polisväsendet i länet, budget- och anslagsfrågor för polisväsendet samt en del personalfrågor (se bilaga 19).

Alternativ 3:3 motsvarar alt. 3:1 med den enda skillnaden att några särskilda regionala resurser inte står under direkt ledning av länspolischefen annat än när sådana finns i hans eget polisdistrikt. Länspolischefen har dock samordningsansvar beträffande regionala funktioner.

Alternativ 3:4 stämmer överens med 3:2 utom i följande avseenden. De regionala resurserna står inte under länspolischefens direkta ledning annat än när sådana är placerade i hans eget polisdistrikt. Länspolischefen har dock ett samordningsansvar beträffande de regionala funktionerna inom ramen för den egentliga polisverksamheten. Vidare förutsätts att länspolischefens befattning med regionala polisadministrativa frågor begränsas betydligt i förhållande till vad som har förutsatts i alt. 3:2. Han skall sålunda inte ha några allmänna tillsynsfunktioner gentemot polisdistrikten i länet och inte heller ta befattning med budget- och anslagsfrågor på det regionala planet (se bilaga 18). Länspolischefen får i detta alternativ en mindre markerad regional chefsställning än i alt. 3:2.

7.7.7 *Utredningens val av alternativ*

Utredningen har i avsnitt 7.7.1 konstaterat att den nuvarande regionala polisorganisationen skapar 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 som berör flera polisdistrikt. Organisationen erbjuder inte det underlag som behövs för att länsstyrelserna och länspolischeferna i praktiken skall kunna utöva de ledningsfunktioner som avsågs vid förstatligandet. En nackdel med den nuvarande organisationen är också att den brister i enhetlighet till följd av den särskilda ställning som tillkommer polismästaren i de tre största distrikten. Det kan med fog sägas att den regionala polisverksamheten över huvud taget inte har fått en tillräckligt markerad roll inom organisationen. Dessa problem 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. Utredningen har under sitt arbete inte lyckats finna någon form för att inom den nuvarande organisatoriska ramen undanröja de nackdelar som har sagts nyss. I sammanhanget måste beaktas att, om organisationen bevaras utan ändring i själva strukturen, det föreligger risk för att efter hand som nya regionala samordningsbehov ger sig till känna man tvingas välja särlösningar, som i sin tur kan ge upphov till nya problem. Utredningen har därför stannat för att en ny eller åtminstone i betydande delar ändrad organisationsstruktur måste väljas. I föregående avsnitt har angetts vilka alternativ som därvid kan komma i fråga.

Regionpolisstyrelsealternativet (alt. 2) innebär att länet överges som grund för indelningen i regionala polisområden och att polisverksamhetens anknytning till länsstyrelserna upphör. De skäl som talar emot en sådan ordning (se under 7.7.2.2) är enligt utredningens mening så starka att alternativet inte kan förordas, trots att det från rent polisiära synpunkter kan medföra effektivitetsvinster. Främst gör sig här gällande intresset av att polisverksamheten är integrerad i samhällsverksamheten i stort.

En utgångspunkt för utredningen är därför att länsstyrelsen även i fortsättningen är högsta polismyndighet i länet. Förutsättningar bör emellertid skapas för en mera ändamålsenlig regional ledning än den nuvarande och därmed även för ett stärkt inflytande från länsstyrelsens sida med avseende på de regionala polisfrågorna. Med denna utgångspunkt skulle den lösning som har betecknats 1:2 kunna synas erbjuda vissa fördelar. Den regionala polischefen kvarstår enligt detta alternativ inom länsstyrelsens organisation och tilldelas den direkta ledningen över all polispersonal som har avdelats för regional polisverksamhet inom länet.

En sådan lösning är emellertid också förenad med nackdelar. Den innebär eller kan i vart fall uppfattas på det sättet att två skilda poliskårer skapas, en för regional och en för lokal polisverksamhet. Detta är inte en

tillfredsställande ordning och låter sig mindre väl förenas med intresset av att polisorganisationen i så stor utsträckning som möjligt har lokal förankring. Utredningen har för sin del uppfattningen att det är önskvärt att i största möjliga utsträckning förlägga det omedelbara ansvaret för och den direkta ledningen av den ordinära polisverksamheten till det lokala planet liksom att låta uttagningen av personal för den regionala verksamheten ingå som ett led i personalplaneringen i de lokala distrikten. Denna ordning erbjuder de bästa möjligheterna när det gäller att samordna det regionala och det lokala polisarbetet. Till stöd för en sådan lösning talar också decentraliseringsintresset.

Mot den bakgrund som har angetts nu anser utredningen att inte heller alt. 1:2 bör genomföras. Valet står då mellan den ändring i nuvarande principorganisation som har betecknats alt. 1:3 och en helt ny regional organisationsform, polischefsalternativet (alt. 3). I båda dessa alternativ har en lokal polischef det omedelbara ledningsansvaret inte bara för lokala utan också för vissa regionala funktioner. Alt. 3 innebär dessutom att länspolischefen förenar sitt övergripande samordningsansvar med ställningen som lokal polischef för ett distrikt inom länet.

Efter att ha vägt för- och nackdelarna (se under 7.7.2.1 och 7.7.2.3) hos dessa alternativ mot varandra har utredningen stannat för att förorda polischefsalternativet. Härvid har framför allt följande skäl varit avgörande för ställningstagandet.

Behovet av en omorganisation får anses vara mest påtagligt i de tre storstadslänen, Stockholms, Göteborgs och Bohus samt Malmöhus län. Den nuvarande organisationsformen har där skapat problem. Samordningsfrågorna är komplicerade och svårhanterliga genom att polischefen i storstadsdistriktet har länspolischefs ställning i det egna polisdistriktet medan länspolischefen i länsstyrelsen svarar för den regionala samordningen i övrigt inom länet. Länspolischefen måste dessutom förena ansvaret som ledande polischef med funktionen som juridisk och administrativ expert i länsstyrelsen.

De tre storstadsregionerna är sinsemellan mycket olika till sin struktur. Gemensamt för dem är emellertid att utvecklingen har medfört ett allt större behov av samordning särskilt mellan residensortsdistriktet och de olika distrikten i länsdelen. En ändamålsenlig samordning förutsätter enligt utredningens mening att den regionala ledningen blir enhetlig. En sådan ledning kan knappast komma till stånd på annat sätt än att antingen länspolischefen får ett samordningsansvar som även omfattar storstadsdistriktet eller också befattningarna som länspolischef och chef för residensortsdistriktet förenas till en funktion. Av skäl som utredningen har redovisat tidigare (se under 7.7.2.1) måste den lösning som har nämnts först betecknas som orealistisk.

Även när det gäller de minsta länen får en ny organisationsform anses innebära klara fördelar. I ett län med endast två eller tre polisdistrikt framstår det som en överorganisation med en särskild polischef i länsstyrelsen som har till uppgift att svara för samordning mellan polisdistrikten och att leda viss verksamhet. En sådan ordning är ägnad att skapa problem.

För båda dessa typer av län ter det sig naturligt att chefskapet för ett stort polisdistrikt inom länet förenas med befattningen som länspolis-

chef. Polischefsalternativet erbjuder en sådan organisationsform.

Även för övriga län måste detta alternativ särskilt på sikt vara ägnat att medföra fördelar, även om behovet av omorganisation där kanske inte är lika uttalat. Länspolischefen får en starkare ställning och får väsentligt ökade möjligheter att åstadkomma en ändamålsenlig regional samordning. Han förfogar direkt inte bara över de regionala resurserna utan också över resurserna i det egna polisdistriktet. Hans ställning som polischef med ledningsuppgifter kan renodlas. Han kommer att i sin dagliga verksamhet ha en närmare kontakt med den egentliga polisverksamheten än nu. Med en sådan ordning skapas ett bättre underlag för länsstyrelsens förtroendemannastyrelse att utöva ett effektivt inflytande över den regionala polisverksamheten. Därmed ernås också en önskvärd balans i förhållande till den centrala samordning som utövas genom rikspolisstyrelsens försorg. Det är vidare en klar fördel om den regionala ledningsfunktionen blir enhetligt utformad i hela landet.

Inom ramen för polischefsalternativet har utredningen i det föregående redovisat fyra olika modeller. Två av dem - alt. 3:1 och 3:3 - förutsätter att en särskild polisadministrativ arbetsenhet finns inom länsstyrelsen. Med denna ordning kan de polisadministrativa ärendena vid länsstyrelsen bevaras inom en sammanhållen arbetsenhet. Mot en sådan organisation har å andra sidan hävdats att den kan vara ägnad att skapa dualism när det gäller ledningen av den regionala polisverksamheten. Det har också sagts att risk föreligger för en överorganisation. Det stora flertalet polisiära ärenden med juridisk anknytning kommer dessutom, även utan att en särskild arbetsenhet bevaras, att handläggas vid samma enhet inom länsstyrelsen, antingen förvaltningsavdelningens allmänna enhet eller också - om OPAL-utredningens förslag genomförs - en nybildad rättsavdelning. Att vid sidan av en sådan avdelning skapa en speciell polisenhet med huvudsakligen juridiska uppgifter synes f.ö. mindre väl förenligt med det önskemål att skapa en sammanhållen juristfunktion inom länsstyrelsen som ligger till grund för OPAL:s förslag. Mot den angivna bakgrunden finner utredningen övervägande skäl tala för att en särskild polisiär arbetsenhet inte bör bevaras. I så fall saknar alt. 3:1 och 3:3 aktualitet.

Vid en sådan bedömning återstår alt. 3:2 och 3:4. Skillnaden dem emellan är att i det förra alternativet länspolischefen får en mera markerad ställning som regional chef än i det senare. Han svarar på länsstyrelsens vägnar för en del polisadministrativa frågor och utövar den direkta ledningen över den personal som är avsedd för regional verksamhet även när den är stationerad i annat distrikt än hans eget. Mot en sådan lösning talar i viss mån intresset av största möjliga självständighet för de lokala polisstyrelsernas och polischeferna med avseende på den egna organisationen. Med den starka ställning som den lokala polisledningen i övrigt får enligt utredningens förslag synes den nackdel som har sagts nu inte vara ägnad att inge några allvarliga betänkligheter. En klar fördel är att länspolischefen med denna ordning får direkt inflytande över handläggningen av de uppgifter som hör naturligt samman med den regionala polisledningen. Därmed torde riskerna i det väsentliga undanröjas för att kompetenskonflikter skall uppstå eller att effektiviteten i den regionala polisledningen skall även-

tyras. Vidare skapas de bästa garantierna för att länsstyrelsens ledningsfunktioner skall markeras i önskvärd utsträckning.

Mot den bakgrund som har angetts nu har utredningen stannat för att förorda alt. 3:2 som regional organisationsform. Mot en sådan ordning har särskilt åberopats dels att risk skulle föreligga att övriga polisdistrikt i regionen kan bli eller åtminstone tro sig vara missgynnade i förhållande till länspolischefens eget distrikt, dels att länspolischefen kan få en besvärande dubbelroll till följd av sitt ansvar mot länsstyrelsen på ena samt den egna lokala polisstyrelsen på andra sidan. Utredningen håller före att med den erfarenhet och tyngd som länsstyrelsens ledning och styrelse besitter någon risk i det hänseende som har sagts först knappast torde uppkomma i praktiken sedan väl reformen har genomförts. När det gäller länspolischefens ställning enligt alt. 3:2 står det klart att den inrymmer särskilda problem. Dessa kan emellertid enligt utredningens mening väl bemästras genom att den organisation som står till länspolischefens förfogande ges en ändamålsenlig utformning. I detta hänseende vill utredningen här särskilt peka på att länspolischefen förutsätts ha kvalificerad personal i distriktets polisledning, på vilken chefsfunktioner kan delegeras efter vad som är lämpligt. Som närmare skall beröras under avsnitt 7.9 förutsätts vidare en särskild analysfunktion för regionala frågor komma att stå till hans förfogande vid sidan av analysfunktioner för de lokala frågorna.

Under förutsättning att alt. 3:2 väljs och om utredningens organisationsförslag i övrigt genomförs kommer den regionala polisverksamheten att bli organiserad enligt följande.

Liksom nu är länsstyrelsen högsta polismyndighet i länet. Ställningen för den regionala förtroendemannastyrelsen stärks. Landshövdingens nuvarande befogenheter består.

Länspolischefen är inte längre tjänsteman i länsstyrelsen utan förenar sin befattning på regional nivå med chefskapet för ett stort polisdistrikt inom länet. I princip 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 viktigare frågor rörande den regionala polisverksamheten eller informeras om tillståndet för polisväsendet i länet.

I de länspolischefsdistrikt där behov föreligger förstärks polisledningen med en kvalificerad befattningshavare med funktion som biträdande polischef. Termen "biträdande polischef" utgör endast en funktionsbeskrivning och innebär inte något ställningstagande i fråga om tjänstebenämningen.

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 stödjande verksamheten i nuvarande form upphör. Möjligheten att samordna utryckningsverksamheten i de största regionerna undersöks närmare i samband med att organisationsplanerna utformas.

Tilldelningen av personal för regional verksamhet bedöms i ett samspel mellan de lokala polisstyrelserna och länsstyrelsen. Det ankommer på länsstyrelsens förtroendemannastyrelse 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 (se bilaga 19). Vad som har sagts nu innebär bl.a. att länspolischefen vid behov förfogar över och samordnar distriktens resurser, ansvarar för förstärkningrörelser 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 har också det primära ansvaret bl.a. för den tillsyn över polisverksamheten i länet som faller på länsstyrelsen samt för regionala budget- och anslagsfrågor rörande polisväsendet.

De regionala frågorna bör ses som länspolischefens primära arbetsuppgift. Han måste behandla dessa frågor med förtur och ovillkorligen ge dem den tid som deras beskaffenhet påkallar. Hur stor del av hans arbetstid som kommer att tas i anspråk för regionala uppgifter beror väsentligen på länets struktur. Man måste dock säkerligen räkna med att dessa uppgifter i många fall blir så krävande, att länspolischefen behöver särskilda resurser till sin hjälp i detta arbete. Vad som sagts nu måste beaktas i det fortsatta organisationsarbetet.

Det ligger i sakens natur att länspolischefen i sin verksamhet måste ha fortlöpande kontakt med landshövdingen. Han bör också, i den utsträckning det är möjligt och lämpligt, delta i handläggningen av de polisadministrativa ärenden som behandlas inom de olika enheterna i

länsstyrelsen. Det behov av polisiär expertis som i övrigt finns vid de större länsstyrelserna bl.a. när det gäller samordning mellan den långsiktiga planeringen av den regionala polisverksamheten och annan regional samhällsplanering kan tillgodoses genom att en kvalificerad tjänsteman från det lokala distriktet ställs till länsstyrelsens förfogande. Frågan behandlas närmare i avsnitt 7.9.

Som nyss har nämnts innebär förslaget att det i första hand skall ankomma på länspolischefen att svara för den allmänna tillsyn som länsstyrelsen skall ha över polisdistrikten i länet. Någon regelrätt inspektionsskyldighet bör dock inte åläggas honom. Vad som avses är i stället främst att länspolischefen informerar sig om arbetsläget, handläggningsrutiner, ärendebalanser m.m. i den utsträckning det behövs som underlag bl.a. för beslut om polisförstärkning. Länspolischefen skall naturligtvis också kunna påpeka direkta felaktigheter som kan komma att uppmärksammas i ett enskilt polisdistrikt. Någon ändring i ett beslut som fattats av den lokala förtroendemannastyrelsen bör emellertid inte kunna åstadkommas av länspolischefen. Skulle ett sådant beslut anses stridande mot lag, annan författning eller särskilt beslut av regeringen, måste frågan anmälas i den regionala förtroendemannastyrelsen. I övrigt bör länspolischefens tillsynsplikt främst anses innefatta en skyldighet att ge råd och annan hjälp åt de lokala polischeferna när det behövs för att uppkomna problem skall kunna lösas.

7.7.8 *Formen för det regionala förtroendemannainflytandet*

Som har framgått under 7.7.7 anser utredningen att ansvaret för den regionala polisverksamheten fortfarande skall falla på länsstyrelsen. De principer som utredningen förordar innebär vidare att förtroendemannainflytandet skall stärkas även på regional nivå. Beslut som gäller polisledning i det enskilda fallet skall visserligen inte kunna hänskjutas till den regionala förtroendemannastyrelsen. Däremot har utredningen förutsatt att medborgarinflytandet skall vara starkt bl.a. i frågor om resursfördelning, rekrytering, utbildning och allmän inriktning av verksamhet som berör flera distrikt. Förtroendemannainflytandet på regional nivå skall också stärkas genom att den regionala organisationen får rätt att, efter samråd med organisationen på det lokala planet, bestämma i vilken utsträckning resurser skall avdelas för regional verksamhet. En fråga som behöver belysas ytterligare är hur den regionala förtroendemannastyrelsen bör vara sammansatt.

Nuvarande ordning innebär att medborgarinflytandet på regional nivå har kanaliserats till *länsstyrelsens förtroendemannastyrelse i vanlig sammansättning*. Starka skäl talar för att denna ordning bör behållas. Det är otvivelaktigt 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.

Det har emellertid gjorts gällande att den nuvarande ordningen också har sina nackdelar. Länsstyrelsens förtroendemannastyrelse har många betydelsefulla uppgifter. Detta begränsar i viss mån utrymmet för hand-

läggningen av polisfrågor. Vidare måste beaktas att nuvarande bestämmelser om personalföreträdare i styrelsen för statlig myndighet är så utformade att personalorganisationerna inom polisväsendet endast kan få indirekt representation i styrelsen.

Utredningen anser att de nackdelar som har redovisats nu inte är av alltför allvarlig natur. Utredningen vill emellertid ändå ta upp frågan om vilka alternativ till den nuvarande ordningen som är tänkbara.

En utväg kan vara att regionala polisfrågor på förtroendemannaplanet handläggs av länsstyrelsen *i särskild sammansättning*. Ledamöterna i en särskild förtroendemannastyrelse för polisfrågor inom länsstyrelsen skulle kunna utses antingen av landstinget (resp. kommunstyrelsen i landstingsfria kommuner) eller av den vanliga förtroendemannastyrelsen, eventuellt som en delegation av denna med beslutsbefogenheter. En fördel med en sådan ordning kan bl.a. vara att det blir möjligt för förtroendemannastyrelsen att hålla sammanträden tätare. Dessa skulle dessutom kunna ägnas helt åt polisfrågor.

Ett skäl mot den lösning som har skisserats nu är att det också när det gäller andra viktiga samhällsuppgifter som ankommer på länsstyrelsen kan göras gällande att länsstyrelsen borde ha en särskild sammansättning eller att åtminstone en delegation ur förtroendemannastyrelsen bör tillskapas. Man har emellertid hittills inte på något område gått ifrån principen om en enhetlig förtroendemannastyrelse. Om sådana särskilda styrelser eller delegationer skapas för olika sektorer av den regionala samhällsverksamheten kan det finnas risk för att länsstyrelsens styrelse efter hand förlorar sin nuvarande starka ställning. Svårigheter kan också uppstå när det gäller ärenden av blandad karaktär. Någon mera allmän uppdelning av förtroendemannastyrelsens befogenheter på särskilda styrelser eller delegationer är därför knappast tänkbar. En speciell styrelse eller delegation på polisområdet skulle å andra sidan - till men för polisväsendet självt - inte få den auktoritet som förtroendemannastyrelsen nu har. Utredningen finner att dessa synpunkter med styrka talar emot den lösning som har antytts här.

Ett annat alternativ kan vara att en *särskild länspolisstyrelse* inrättas som inte utgör något organ för länsstyrelsen. Tanken har förts fram på en ordning som skulle innebära att styrelsen består av en eller eventuellt flera företrädare från de lokala polisstyrelserna i länet. En sådan ordning skulle emellertid skapa svårigheter när det gäller att tillgodose intresset av att styrelsen skall vara representativ för den politiska fördelningen inom länet. Med hänsyn bl.a. till de viktiga förvaltningsuppgifter som, om medborgarinflytandet stärks, torde komma att läggas på styrelsen synes en sådan ordning alltför mycket avvika från vanliga förvaltningsrättsliga principer.

Även om en annan ordning än den nyssnämnda väljs när det gäller att utse ledamöter kvarstår enligt utredningens mening en avgörande olägenhet med en särskild länspolisstyrelse. En sådan ordning är inte förenlig med principen att länsstyrelsen är den högsta polismyndigheten i länet. Denna invändning kvarstår även om landshövdingen blir ordförande i länspolisstyrelsen och behåller sin befogenhet att i extraordinära situationer leda polisen i länet. Detta gäller även om det skulle ankomma på länsstyrelsens förtroendemannastyrelse att utse ledamöter-

na i länspolisstyrelsen.

Med hänsyn till vad som har anförts nu förordar utredningen att länsstyrelsens förtroendemannastyrelse även i fortsättningen skall vara det medborgerliga beslutsorganet i frågor som rör polisverksamheten på regional nivå. Det är önskvärt att länspolischefen är närvarande vid styrelsens sammanträden även när sådana ärenden behandlas i vilka han inte själv är föredragande.

Det kan emellertid vara av värde att skapa kanaler för samråd mellan den regionala styrelsen och de olika polisstyrelserna i ett län likaväl som mellan dessa inbördes när det gäller gemensamma frågor. En möjlighet är att företrädare för länsstyrelsen och polisstyrelserna i länet bildar en referensgrupp. Denna kan bl.a. utgöra beredningsorgan i mer väsentliga frågor som skall tas upp i länsstyrelsens förtroendemannastyrelse. Gruppens arbete behöver inte vara begränsat till sådana frågor, utan den kan också tjäna som plattform för ett utbyte av erfarenheter mellan polisstyrelserna. Det synes lämpligt att även polischeferna och företrädare för personalorganisationerna ingår i gruppen. Det kan finnas skäl att åtminstone i en del frågor ta med företrädare för andra samhällssektorer, t.ex. socialvården. Det ter sig naturligt att landshövdingen är ordförande i referensgruppen och att i första hand den regionala chefen är föredragande.

Skilda förutsättningar kan finnas i länen när det gäller att bygga upp ett beredningsorgan av aktuellt slag. Behovet av ett sådant organ kan också vara mer eller mindre markerat. När det gäller hur organet bör sättas samman har bl.a. antalet polisdistrikt i länet betydelse. Det bör därför inte vara obligatoriskt att en referensgrupp skall inrättas. Inte heller bör det läggas fast hur en sådan grupp bör vara sammansatt. Lämpligen kan genom ett tillägg till länsstyrelseinstruktionen länsstyrelsen få befogenhet att föreskriva, att de frågor rörande polisväsendet som länsstyrelsen bestämmer skall beredas av en särskild beredningsgrupp, i vilken landshövdingen är ordförande. Sammansättningen i övrigt av beredningsgruppen bör bestämmas av länsstyrelsen. Härvid bör givetvis samråd ske med de lokala organen. En liknande ordning har nyligen valts när det gäller beredningen av vägfrågor[19]

7.7.9 *Samverkan över länsgränserna*

Enligt nuvarande ordning ankommer det på länsstyrelsen att verka för att polisverksamheten inom länet samordnas med denna verksamhet inom angränsande län (32 § polisinstruktionen). Som förut har angetts får länsstyrelsen beordra polisman som är anställd inom länet att för visst uppdrag tillfälligt tjänstgöra som polisförstärkning i annat län. För sådan tjänstgöring får länsstyrelsen begära polisförstärkning från annat län. Om överenskommelse inte kan träffas mellan länsstyrelserna eller om förstärkning behövs med större polisstyrkor eller för längre tid, skall frågan hänskjutas till rikspolisstyrelsen (24 § polisinstruktionen).

Det är uppenbart att bl.a. brottsutvecklingen och trafikintensiteten numera ställer stora krav på att samverkan äger rum mellan länen när det gäller polisverksamheten. Den administrativa länsindelningen bildar

[19] Jfr 34 & tredje stycket länsstyrelseinstruktionen i dess lydelse enligt SFS 1977:1133.

inte alltid naturliga gränser för verksamheten från polisiär synpunkt. Det är bl.a. mot denna bakgrund som man får se de önskemål som uttalas från olika håll om att polisverksamheten eller grenar av den skall i regionalt hänseende delas in i större områden än län.

Utredningen har förut redovisat det förslag till regional polisorganisation som 1967 års polisutredning lade fram. Förslaget motsvarar i stort sett regionpolisstyrelsealternativet (avsnitt 7.5.6.2). I detta alternativ tillgodoses önskemålet om att polisverksamheten skall samordnas över större områden än län, låt vara att motsvarande interregionala samordningsfrågor självfallet kan uppkomma mellan de olika regionerna. Det organisationsalternativ som utredningen har förordat löser emellertid inte i och för sig de frågor som gäller samverkan över länsgränserna. Det är därför angeläget att undersöka hur dessa frågor kan lösas inom ramen för dessa alternativ.

I utredningens direktiv erinras om ett förslag till regional samordning som aldrig har blivit slutligt prövat, nämligen rikspolisstyrelsens förslag från år 1974 om viss försöksverksamhet på regional nivå. Förslaget gick ut på att landet skulle delas in i åtta områden för regional samordning. De verksamhetsgrenar inom vilka samordning avsågs komma till stånd var trafikövervakning, viss spanings- och utredningsverksamhet, vissa förstärkningsrörelser, utnyttjandet av viss utrustning, regional utbildning, rekryteringsverksamhet och personalvård. Samordningen skulle ske genom att en av de regionala cheferna inom varje område fick ansvaret för de åtgärder som behövdes i samverkanshänseende. Samverkan skulle emellertid formellt bygga på en frivillig överenskommelse mellan länsstyrelserna. Rikspolisstyrelsen föreslog att personalen skulle ökas ut på de länspolischefsexpeditioner som skulle ansvara för samordning.

Vid överläggningar mellan rikspolisstyrelsen, Föreningen Sveriges länspolischefer, Föreningen Sveriges polismästare, Svenska polisförbundet och statstjänstemannaförbundet godkändes styrelsens förslag. Vid remissbehandlingen anslöt sig också flera länsstyrelser till grundtankarna i förslaget. Åtskilliga länsstyrelser, särskilt i län där länspolischefen inte avsågs erhålla samordningsansvar, ställde sig emellertid starkt kritiska eller avstyrkte bestämt försöksverksamheten. Eftersom verksamheten förutsatte en frivillig överenskommelse mellan länsstyrelserna, förföll förslaget.

Polisutredningen har att förutsättningslöst undersöka den regionala polisorganisationen. Utredningen anser sig därför oförhindrad att pröva frågan om samarbetsformerna bör institutionaliseras i överensstämmelse med förslaget från år 1974. Förslaget var otvivelaktigt förenat med fördelar från rent polisiär synpunkt. En del av de effektivitetsvinster som regionpolisstyrelsealternativet syftar till skulle uppnås. Samtidigt skulle varje länsstyrelse i övrigt behålla sitt självständiga ansvar och sina befogenheter i fråga om polisverksamheten inom länet.

Frågan om interregional samverkan måste emellertid också ses från andra än rent polisiära synpunkter. Ur ett vidare perspektiv är det en fördel om så många civila statliga förvaltningsgrenar som möjligt hålls samman av en enhetlig länsindelning. På flera områden av samhällslivet kan rationaliserings- och effektivitetsskäl i och för sig tala för andra och

mera vidsträckta områden för regional samverkan än de nuvarande länen. Den mest ändamålsenliga indelningen varierar emellertid från sektor till sektor. Den indelning i samverkansområden som kan förefalla mest lämplig från polisiär synpunkt tillgodoser sålunda inte alltid de intressen som gör sig gällande för annan samhällsverksamhet, t.ex. vägförvaltning, kustplanering, skogsbruk, vattenvård och jordbruk. Låter man de speciella önskemål, som i och för sig motiverar att olika samverkansområden skapas, slå igenom på de särskilda områdena, föreligger stor risk för att ett antal sektorsvis uppdragna regiongränser korsar varandra. Därmed försvåras möjligheterna att samordna olika grenar av den statliga verksamheten med varandra på regionalt plan.

Det är mot bl.a. denna bakgrund som länens roll både som primära planeringsområden och som basområden för utformningen och genomförandet av den praktiska politiken allt starkare har kommit att betonas i det regionalpolitiska utvecklingsarbetet. Detta har kommit till uttryck bl.a. genom att riksdagen fastställer planeringsramar för varje län. På samma sätt har den regionalpolitiska stödverksamheten utvecklats genom olika åtgärder som utgår från förhållandena i de olika länen. Den decentralisering som har skett både beträffande statlig verksamhet och i fråga om samhällslivet i övrigt har också skett med huvudvikten lagd på länen.

Redan av skäl som har redovisats nu finner utredningen tveksamt om det är lämpligt att den interregionala samverkan inom polisverksamheten knyts till speciella samverkansområden vilkas gränser bestäms centralt. Om en tjänsteman inom varje sådan region åläggs ett samordningsansvar kan det uppfattas som en ytterligare förvaltningsnivå, dvs. ett led mellan rikspolisstyrelsen och länsstyrelserna. Med utredningens utgångspunkt att förtroendemannainflytandet inom polisväsendet bör vara mycket starkt torde det bli nödvändigt att skapa en särskild plattform för sådant inflytande på denna regionala nivå. Detta skulle emellertid strida mot principen att det regionala medborgarinflytandet bör kanaliseras till länsstyrelsens förtroendemannastyrelse.

Till vad som har sagts nu kommer att ett län kan ha skilda samverkansinriktningar med avseende på olika grenar av polisverksamheten. Hur samverkansregionerna än byggs upp, kommer behov av samordning att göra sig gällande i skilda avseenden både mellan angränsande län som hör till skilda regioner och mellan sådana län inom regionen som inte har ålagts samordningsansvar. Indelningen kan då lätt framstå som en administrativ spärr för samverkansrörelserna.

Ett frivilligt samarbete behöver inte fixeras till en bestämd krets av län. Det förtjänar att anmärkas att förslaget från 1970 års länsberedning om att landet skulle delas in i allmänna regionala samverkansområden inte föranledde någon åtgärd från statsmakternas sida (prop. 1975/76:168, KU 1975/76:55, rskr 1975/76:370). Detta berodde främst på att det ansågs att samverkansområden som fastställts på förhand inte hade värde på grund av att samverkansbehoven kunde ha så varierande inriktning.

Av skäl som har anförts i det föregående kan utredningen inte tillstyrka att den regionala samordningen institutionaliseras i enlighet med det förslag som rikspolisstyrelsen lade fram år 1974. Detta får inte tolkas

som att utredningen är negativ till att polisverksamheten samordnas mellan olika län. Tvärtom finns det enligt utredningens mening åtskilliga områden och tillfällen där samordning och samverkan av länsövergripande natur är starkt motiverade och ägnade att göra verksamheten mer effektiv.

Utredningen anser emellertid att samordningsfrågorna liksom hittills bäst löses på frivillighetens grund. Frågan om interregional samordning och samverkan måste dock ägnas en mera aktiv och fortlöpande uppmärksamhet från de regionala polisorganens sida än vad som f.n. är vanligt på sina håll. Länsgränserna får aldrig bli murar som hindrar att samarbete kommer till när det behövs. Det är därför en angelägen uppgift för de regionala polischeferna inom län som gränsar till varandra att inventera de mera frekventa samordningsfrågorna och utforma beslutsrutiner för sådana fall, allt i syfte att skapa enhetliga och ändamålsenliga lösningar över länsgränserna. Att sådana frågor, när de har principiell karaktär, bör underställas resp. förtroendemannastyrelse följer av vad utredningen har anfört förut.

Det bör emellertid vara möjligt att i vissa hänseenden nå fram till permanenta lösningar av samordningsfrågorna i större utsträckning än vad som hittills har varit fallet. Länsgränserna får inte hindra samarbetsformer som framstår som praktiska och som omfattas av de länsstyrelser och den personal som berörs. Det har t.ex. gjorts gällande att nuvarande regler hindrar att två polisdistrikt, som gränsar till varandra men som skiljs åt av länsgräns, kommer överens om samarbete t.ex. i form av gemensamma tjänstgöringslistor för övervakning. Hindret skulle bestå i att enligt 24 § polisinstruktionen länsstyrelse väl får beordra polisman att tjänstgöra i annat län än det där han är anställd tillfälligt och för visst uppdrag men däremot inte har rätt att, utan att rikspolisstyrelsen godkänner det, komma överens om sådant samarbete för längre tid. Utredningen anser att denna princip bör genombrytas och att det sålunda bör bli möjligt för de regionala organen att även finna långsiktiga lösningar i situationer av det slag som har angetts nu. Det är givet att en förutsättning bör vara att de lokala polisstyrelserna och personalen är införstådda med lösningen.

Samverkan över länsgränserna har kanske sin allra största betydelse när det gäller den del av polisverksamheten för vilken utredningen har förordat att det skall finnas särskilda resurser för regional verksamhet. Detta gäller såväl trafikövervakningen som viss utredningsverksamhet. En rationell trafikövervakning förutsätter ofta att längre vägsträckor kan avpatrulleras systematiskt. Det kan därvid vara en stor fördel, om övervakningen samordnas med angränsande län. I fråga om utredningsverksamheten har förutsatts att regionala enheter skall finnas för bekämpning av narkotikabrottslighet samt s.k. organiserad och ekonomisk kriminalitet. Att det på dessa områden ofta kan behövas ett samarbete över länsgränserna torde stå klart. Det är av största vikt att i den nya organisationen dessa samarbetsfrågor uppmärksammas redan från början, så att ändamålsenliga former skapas när det gäller att samordna verksamheten på de fält som har angetts här.

De erfarenheter som vinns av den regionala organisationen för bekämpning av narkotikabrottsligheten samt den organiserade och

ekonomiska kriminaliteten bör utvärderas fortlöpande. Detta kan ge anledning till att på nytt ta upp frågan om formerna för samverkan över länsgränserna.

Sammanfattningsvis förordar utredningen att samarbetet över länsgränserna fortfarande löses på frivillighetens grund. De regionala polismyndigheterna bör dock ägna stor uppmärksamhet åt att systematiskt inventera behovet av samordning och att praktiskt lösa de problem som härvid kan uppkomma. Rikspolisstyrelsen bör fortlöpande följa hur samordningsfrågorna löses.

7.8 Decentralisering av vissa uppgifter

7.8.1 *Föreskrifter och anvisningar*

Ett av de främsta skälen till att ett centralt polisorgan skapades vid polisens förstatligande var att den tidigare organisationen hade saknat en myndighet som, på grundval av de erfarenheter som hade vunnits, 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 (jfr prop. 1962:148 s. 118 och prop. 1964:100 s. 148-149).

Genom sin instruktion (1965:674) har rikspolisstyrelsen också i flera hänseenden ålagts att meddela anvisningar i fråga om polistjänsten. Bl.a. skall styrelsen genom allmänna råd och anvisningar verka för planmässighet, samordning, enhetlighet och rationalisering inom polisväsendet. Styrelsen skall vidare, på grundval av de erfarenheter som vunnits, arbeta ut och anvisa lämpliga bevakningsmetoder, meddela råd och anvisningar beträffande polismyndigheternas samarbete med andra organ samt meddela instruktioner, råd och anvisningar i fråga om kontrollen av utlänningar. Enligt 22 § polisinstruktionen skall styrelsen också meddela allmänna anvisningar när det gäller att tillämpa vissa bestämmelser i instruktionen, bl.a. de centrala bestämmelserna i 2 och 3 §§ polisinstruktionen.

Befogenheten för rikspolisstyrelsen att meddela föreskrifter - dvs. normer som i motsats till anvisningar i princip är av bindande karaktär - begränsades i instruktionen till att avse vissa särskilda ämnen. Det gäller polismyndigheternas informationsverksamhet samt sådan polisverksamhet som kan ledas av styrelsen, dvs. trafikövervakning som berör två eller flera län, sjöpolis- och flygverksamhet, bevakning och säkerhetsarbetet i samband med statsbesök m.m. samt efterspaning angående brott beträffande vilka riksomfattande spaning behövs. I polisinstruktionen har styrelsen dessutom ålagts att bl.a. meddela närmare föreskrifter om organisationen inom polisdistrikten (46 §) samt om hur bestämmelserna om rapporteftergift (22 §) skall tillämpas. Det är slutligen vanligt att när ny lagstiftning meddelas som berör verksamheten för polisen, regeringen uppdrar åt rikspolisstyrelsen att meddela verkställighetsföreskrifter. Som exempel kan hänvisas till 57 § vapenkungörelsen (1974:123) och förordningen (1976:518) om föreskrifter för verkställighet av lagen (1976:511) om omhändertagande av berusade personer m.m.

Utöver vad som följer av det som har sagts nu torde det också ur allmänna förvaltningsmässiga grundsatser kunna härledas en befogenhet för rikspolisstyrelsen att meddela anvisningar. I den förvaltningsrättsliga doktrinen har sålunda antagits att en central förvaltningsmyndighet även utan uttryckligt bemyndigande får utfärda anvisningar som uteslutande är av rådgivande och upplysande natur. Det har också ansetts att underordnade organ, utan uttryckligt författningsstöd, kan påkalla vägledning från överordnad myndighet. De underordnade myndigheterna har ansetts skyldiga att ta hänsyn till sådana anvisningar. Vidare har den som har följt anvisningarna ansetts böra undgå ansvar för eventuellt felaktigt handlande, om han kan åberopa att han åtlytt dem. Anvisningarna anses däremot aldrig bli i egentlig mening bindande[20]

När det gäller att bedöma hur utvecklingen har gestaltat sig efter förstatligandet finner utredningen klarlagt att de förhoppningar som ställdes på anvisningsverksamheten från rikspolisstyrelsen i allt väsentligt har infriats. De anvisningar som styrelsen har utfärdat har kommit att befordra planmässighet, samordning, enhetlighet och rationalisering inom polisväsendet. Utredningen vill för sin del understryka att när det gäller en verksamhet som är så viktig för medborgarna som den som polisen bedriver det är i hög grad angeläget att allt handlande som är av betydelse för rättssäkerheten för den enskilde sker efter så enhetliga normer som möjlig. Anvisningar i sådant syfte kan aldrig ses som en onödig byråkrati.

Det är tydligt att fastän anvisningar inte på samma sätt som föreskrifter har tvingande karaktär, de har en stor faktisk genomslagskraft. Det är också klart att man i den praktiska verksamheten på fältet inte alltid gör sådan skillnad mellan å ena sidan bindande föreskrifter och å andra sidan anvisningar som har rådgivande karaktär.

Vad som har sagts nu måste uppmärksammas när man, i enlighet med målsättningen för utredningen, vill säkerställa att det finns ett starkt medborgerligt inflytande över polisverksamheten på alla nivåer. I det föregående har utredningen utgått från att den lokala polisstyrelsen skall få ett väsentligt större inflytande över polisverksamheten. I det hänseendet har förutsatts att, när det gäller personaldispositionen, endast en basorganisation skall fastställas centralt. I övrigt skall det enskilda polisdistriktet få en fri resurs av personal som vederbörande polisstyrelse själv får disponera. Styrelsen förutsätts vidare ta del i beslut som gäller hur resurserna inom polisdistriktet skall fördelas och användas. Därutöver ankommer det på styrelsen att besluta om hur olika insatserna inom skilda verksamhetsgrenar skall prioriteras. Det rör sig här om beslut som rör hur verksamheten skall planeras i vid mening. Samtidigt kan de sägas innefatta utövande av polisledning. Utredningen har förutsatt att motsvarande befogenhet skall tillkomma länsstyrelsens förtroendemannastyrelse när det gäller den regionala polisverksamheten.

Det är uppenbart att den ordning som har förutsatts även måste återverka på innehållet i och karaktären av de anvisningar som meddelas från centralmyndigheten. Sådana anvisningar bör inte få ta över de riktlinjer som de politiskt valda organen har lagt fast inom sitt kom-

[20] Jfr Herlitz, Den offenliga förvaltningens organisation, II, 2 u, s. 149 ff.

petensområde. Det är då risk för att förtroendemännens inflytande över polisverksamheten kan bli illusoriskt.

Av de skäl som har angetts nu är det angeläget att befogenheten för centralmyndigheten att styra verksamheten genom råd och anvisningar utnyttjas med varsamhet på de områden där det medborgerliga inflytandet förutsätts få avgörande betydelse. Det måste stå helt klart att anvisningar inom denna sektor endast har rådgivande karaktär.

Enligt utredningens mening skulle det vara en fördel om den princip som har angetts här även avspeglar sig genom att terminologin ändras när det gäller de centrala anvisningarna inom polisväsendet. I detta hänseende kan hänvisas till den distinktion som gjordes i prop. 1975/76:112 om kungörande av lagar och andra författningar (prop. s. 66-67). I propositionen skiljs mellan två olika typer av anvisningar. Den ena avser regler som visserligen anvisar hur en person lämpligen kan förfara i vissa hänseenden men där det likväl står fritt för denne att välja en annan väg för att nå det önskade resultatet. Sådana regler bör enligt propositionen inte kallas anvisningar utan *allmänna råd*. Det finns också en typ av anvisningar som skall främja att en viss författning tillämpas enhetligt eller som skall bidra till att praxis utvecklas i viss riktning. Det påpekas i propositionen att inte heller anvisningar av denna art formellt binder de myndigheter som har att tillämpa författningen som ligger bakom men att de i verkligheten ändå har stor betydelse för rättsutvecklingen. För denna typ ansågs termen *anvisningar* vara lämplig.

Utredningen håller före att motsvarande terminologi bör eftersträvas inom polisväsendet. Därigenom skulle bättre garantier skapas för att det medborgerliga inflytandet över verksamheten inom polisen står i överensstämmelse med de principer som har angetts tidigare. Centrala anvisningar som avser ämnen som det i princip ankommer på förtroendemannastyrelserna att besluta om - t.ex. verksamhetsinriktning och prioritering - bör därför regelmässigt betecknas som "allmänna råd". Begreppet anvisningar bör alltså reserveras för sådana riktlinjer som avser att säkerställa en riktig praxis när särskilda författningar tillämpas. Det gäller i synnerhet sådana författningar som berör rättssäkerheten för den enskilde. Riktlinjer för hur verksamheten skall planeras och prioriteras bör få betecknas som anvisningar endast om de direkt går tillbaka på ett beslut som statsmakterna har fattat, t.ex. att utredningar rörande en viss typ av brott skall prioriteras. Det bör i sammanhanget erinras om att decentraliseringsutredningen för sin del har förordat att de centrala myndigheterna över huvud taget inte skall få meddela några anvisningar utan endast föreskrifter eller allmänna råd (se SOU 1978:52 s. 73).

Om de principer som utredningen i det föregående har förordat för det medborgerliga inflytandet över polisverksamheten omsätts i praktisk verklighet, kommer detta att innebära att styrningen av polisverksamheten decentraliseras i betydande mån. En sådan ordning kommer enligt utredningens mening på längre sikt att bli till gagn för polisverksamheten. Den kommer visserligen inte att i samma utsträckning som nu planeras och utformas enhetligt för hela landet. Enhetligheten kan dock aldrig få bli ett självändamål. Det primära bör i stället vara att över hela landet allmänhetens förtroende för polisen befästs och att de lokala önskemålen får göra sig gällande i all rimlig utsträckning. Intres-

set härav är så starkt att det i rimlig mån bör tillgodoses även om det sker på bekostnad av enhetligheten.

Vad som har sagts nu innebär inte att utredningen anser att några egentliga ändringar behövs när det gäller den formella befogenheten för rikspolisstyrelsen att meddela anvisningar. Saken ligger på ett annat plan. Vad det gäller är snarare att nå fram till ett enhetligt synsätt när det gäller uppgifterna för det centrala organet. Utredningen är väl medveten om att det här i många fall är fråga om känsliga avvägningar. Rent författningstekniskt skulle de principer som utredningen har förordat kunna markeras genom att det åläggs rikspolisstyrelsen att, när allmänna råd och anvisningar meddelas, beakta de former i vilka de lokala och regionala förtroendemannastyrelserna utövar sin ledning över polisverksamheten[21]

Vad som nu har framhållits om vikten av att medborgarrepresentationen får ett avgörande inflytande på frågor som rör den allmänna inriktningen av polisverksamheten får viss betydelse även i förhållandet mellan länsstyrelse och lokal polisstyrelse. Enligt 32 § polisinstruktionen gäller att länsstyrelsen får meddela föreskrifter om hur polisen i länet skall användas i polisdistrikten. Denna befogenhet bör i och för sig bevaras. Det är emellertid angeläget att länsstyrelsen endast genom beslut av sin förtroendemannastyrelse meddelar allmänna föreskrifter som avser sådan verksamhetsplanering som det i första hand ankommer på polisstyrelse att besluta om.

7.8.2 *ADB-området*

Ett av skälen till 1965 års omorganisation av polisen var önskemålet att skapa underlag för en förbättrad teknisk utrustning inom polisväsendet. Det visade sig också ganska snart att de större verksamhetsområden som bildades genom reformen gjorde det möjligt att förstärka polisen materiellt och att ta ny teknik i bruk. Ett exempel på denna utveckling erbjuder den starkt utvidgade användningen av automatisk databehandling (ADB) inom polisväsendet.

ADB hade före år 1965 använts endast i begränsad utsträckning. Den nya tekniken visade sig emellertid vara mycket användbar inom det förstatligade polisväsendet med dess större enheter. Tekniken togs därför i bruk i stor omfattning för såväl ekonomi-administrativa uppgifter som egentligt polisarbete redan en kort tid efter förstatligandet.

Datorstödda rutiner är nu mycket vanliga i polisverksamheten. Som exempel på områden där ADB nu används kan följande nämnas,

ingripandemeddelanden med uppgifter om polismäns ingripanden i utryckningsverksamhet

brottsanmälningar

personblad som upprättas i de flesta fall då misstänkt hörs

ordningsföreläggande.

ADB-rutiner har alltså utvecklats i stor omfattning. Det gäller inte minst rutiner som är mer eller mindre gemensamma för polis- och åklagarväsendet, de allmänna domstolarna och kriminalvården. Dessa rutiner ingår i rättsväsendets informationssystem (RI) och brukar gå

[21] Jfr 3 § andra stycket instruktionen (1975:1057) för riksdagens ombudsmän och 3 § förordningen (1975:506) med instruktion för domstolsverket.

under samlingsrubriken BROTTSRI (se avsnitt 4.12). De avser i första hand brottsanmälningar, personblad, ordningsförelägganden, strafföreläggande samt domar och slutliga beslut i brottmål liksom olika rutiner där uppgifter ur dessa handlingar ingår.

Rikspolisstyrelsen ansvarar för den tekniska driften av dessa rutiner och för systemutvecklingen liksom för stansning och kontroll av att stansningen har utförts riktigt. Uppgifterna fullgörs vid styrelsens registerbyrå och dataenhet.

Valet av organisationsform skall delvis ses mot bakgrund av att de första datorstödda rutinerna inom polisverksamheten och i RI-projektet tillkom under mitten av 1960-talet. De byggde på den teknik som då fanns tillgänglig, dvs. s.k. satsvis databehandling och registrering av uppgifter genom stansning. Tekniken förutsätter att uppgifter i handlingar som skall databehandlas först kodifieras i viss utsträckning. För att de kodifierade uppgifterna skall kunna behandlas i datamaskin måste de sedan överföras till maskinläsbart medium genom stansning av hålkort. Stansning och kontroll av att stansningen gjorts riktigt är tidsödande. Dessa arbetsmoment måste av praktiska skäl utföras centralt.

Ingenting tyder på att användningen av datateknik på polisväsendets område kommer att minska. Snarare kan förutses att denna teknik kommer att tas i anspråk i ökad utsträckning. Det är emellertid samtidigt viktigt att uppmärksamma att utvecklingen av ADB-tekniken med all sannolikhet kommer att göra det möjligt att minska behovet av centrala resurser för de datorstödda rutinerna hos rikspolisstyrelsen.

Utvecklingen har nämligen gått i den riktningen att registreringen för databehandling fortlöpande har förenklats. En ny teknik har redan tagits i bruk bl.a. för registreringen av strafföreläggande och domar i brottmål. Dessa handlingar skrivs numera ut av åklagarmyndigheter och domstolar i standardiserade former på ett sådant sätt att s.k. optisk läsning kan användas. Det innebär att handlingen kan läsas direkt av en datamaskin. Stansning behöver alltså inte längre utföras. Genom att optisk läsning har införts på dessa områden har behovet av personal hos rikspolisstyrelsen för registrering kunnat minskas.

Vid sidan av den optiska läsningen finns numera även annan teknik som, efter hand som den tas i bruk, kommer att leda till minskat behov av personal hos rikspolisstyrelsen. Det kan redan nu förutses att ytterligare 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.

En sådan utveckling medför en betydelsefull decentralisering och är förenad även med andra fördelar. Vid utredningens enkätundersökning har framkommit att det på många håll finns önskemål om nya program för dataproduktion. Med de utvidgade befogenheter för de lokala och regionala förtroendemannastyrelserna som utredningen har förutsatt i avsnitt 7.6.3 kommer intresset och betydelsen av särskilda program som tillgodoser sådana intressen att öka. Den nya tekniken kommer med all sannolikhet att efter hand tillgodose dessa önskemål.

Enligt utredningens mening är detta en viktig datapolitisk fråga, där ett principbeslut behövs för att utvecklingen skall kunna styras i önsk-

värd riktning. För egen del har utredningen den uppfattningen att det är angeläget att möjligheten tas till vara att med teknikens hjälp decentralisera uppgifter på ADB-området från rikspolisstyrelsen till den lokala polisorganisationen så långt det är möjligt och praktiskt lämpligt. I sammanhanget kan hänvisas till att decentraliseringsutredningen nyligen har understrukit hur viktigt det är att ADB-utvecklingen anpassas till strävandena mot ökad decentralisering (se SOU 1978:52 s. 84-88).

Den utveckling som här har förordats leder till att behovet av personal vid rikspolisstyrelsens registerbyrå fortlöpande kommer att minska. Ansvaret för systemutvecklingen och huvuddelen av den tekniska driften måste emellertid enligt utredningens uppfattning även i fortsättningen vara förlagt hos rikspolisstyrelsen. Den utveckling som utredningen nyss har förordat förutsätter vidare att kunskaper om datatekniken och om dess användning sprids till polisdistrikten i större utsträckning än som hittills har skett. Även ansvaret för detta bör ligga på styrelsen.

7.8.3 *Viss central utbildning*

Fr.o.m. budgetåret 1967/68 bedrivs utbildningen inom polisväsendet som reguljär utbildning, annan central utbildning och regional/lokal utbildning. Den reguljära utbildningen omfattar grundkurs, assistent-, inspektörs- och kommissariekurs samt polischefskurs. Denna utbildning ankommer på rikspolisstyrelsen och bedrivs vid polisskolorna i Ulriksdal och Solna. Övrig central utbildning bedrivs även på andra platser, t.ex. trafikutbildningssektionen i Strängnäs.

Den regionala utbildningen omfattar främst försvarsutbildning, motor- och trafikutbildning, polishundtjänst och i vissa län fjällräddningstjänst. Utbildningen genomförs av länsstyrelserna och av polisstyrelserna i de tre största polisdistrikten. Den lokala utbildningen omfattar främst fysisk träning och handhavande av tjänstevapen. Den ankommer på distrikten. Det finns instruktörer, som är centralt utbildade, för flertalet aktiviteter inom ramen för den regionala och lokala utbildningen.

Även för administrativ personal anordnas utbildningen på central, regional resp. lokal nivå.

Vid enkäten har flera länsstyrelser ansett att en del av den utbildning som nu bedrivs centralt med fördel kan föras över till regional eller, i en del fall, lokal nivå. Härvid påpekas att en sådan decentralisering skulle dels göra det möjligt att lättare anpassa utbildningen till den personaltillgång som råder, dels nedbringa kostnaderna för resor och traktamenten. Dessutom framhålls att en centralt bedriven utbildning eller fortbildning ofta anpassas till storstadsförhållandena. Detta anses medföra svårigheter när det gäller för eleverna att omsätta sina kunskaper till förhållanden i hemorten. En länsstyrelse anser att man bör förlägga även större delen av grundutbildningen till regional nivå. Syftet är att förutsättningar skall skapas för att fördela rekryteringen jämnare över hela landet. En polisstyrelse anser det angeläget att utbildningen för förare av utryckningsfordon sker lokalt. Detta skulle enligt den aktuella polisstyrelsen minska kostnaderna. Vidare skulle värdet av utbildningen öka

från trafiksäkerhetssynpunkt.

Utredningen kommer att längre fram behandla utbildningsfrågorna. Redan i detta sammanhang bör emellertid konstateras att enligt utredningens mening övervägande skäl talar för att grundutbildningen - bortsett från alterneringstjänstgöringen - även i fortsättningen bedrivs centralt. Här finns nämligen ett beaktansvärt intresse av enhetlighet i fråga om både teoretiska och praktiska moment. Vad som har sagts nu gäller till en del även befordringsutbildningen.

I fråga om annan polisutbildning anser utredningen i likhet med decentraliseringsutredningen (se SOU 1978:52 s. 127) att det är principiellt önskvärt att en decentralisering sker till lokal eller regional nivå. Detta bör kunna äga rum i större omfattning än vad som redan har skett under de senaste åren. Vad som har sagts nu hindrar inte att instruktörer utbildas centralt. När decentralisering av olika kurser övervägs måste naturligtvis alltid kostnadsaspekten vägas in liksom i förekommande fall tillgången på lämpliga instruktörer.

Trots att resultatet inte blir att det sker någon decentralisering i egentlig mening vill utredningen sätta ifråga om inte en del av den nuvarande utbildningen i kriminalteknik kan flyttas från polisskolorna till statens kriminaltekniska laboratorium i Linköping. Med hänsyn till att det där finns kvalificerade lärarkrafter och särskild utrustning för kriminalteknik torde en sådan delegering medföra att resurser vinns.

Till frågorna om innehållet i och omfattningen av polisutbildningen återkommer utredningen i avsnitt 7.12.

7.8.4 *Tjänstetillsättning*

I fråga om tillsättning av tjänster i den lokala polisorganisationen gäller f.n. i huvudsak följande (78-81 §§ polisinstruktionen).

Tjänst som polismästare tillsätts av regeringen. När fråga är om annat polisdistrikt än Stockholms, Göteborgs och Malmö sker tillsättningen efter förslag av rikspolisstyrelsen. Samma ordning tillämpas för vissa högre tjänster i de tre största polisdistrikten (polisöverintendent, byråchef och kanslichef).

Rikspolisstyrelsen tillsätter numera tjänster som polisintendent, andelningsdirektör, polissekreterare, polis- eller kriminalkommissarie, polis- eller kriminalinspektör, polis- eller kriminalassistent i lägst lönegrad F 5 samt extra polisman. Detta innebär en centralisering i förhållande till vad som gällde tidigare. Det ankom då i princip på länsstyrelse att tillsätta tjänster som polisbefäl inom den lokala organisationen. Befogenheten har centraliserats till rikspolisstyrelsen, såvitt gäller tjänster som kommissarie och motsvarande fr.o.m. budgetåret 1967/68 och beträffande annan tjänst som polisbefäl fr.o.m. budgetåret 1968/69. Av redogörelsen under avsnitt 7.8.2 framgår att det före budgetåret 1967/68 även ankom på länsstyrelse att anta extra polisman.

I Stockholms, Göteborgs och Malmö polisdistrikt tillsätts annan tjänst än polisman i lägst lönegrad F 6 av länsstyrelsen. I övriga polisdistrikt tillsätter länsstyrelsen annan ordinarie tjänst än polisman, tjänst som extra polisman och annan extra ordinarie tjänst (med undantag av tjänst i befordringsgång) eller annan extra tjänst än polisman i lägst lönegrad

F 6. Övriga tjänster tillsätts av polisstyrelsen.

Tjänst som länspolischef tillsätts av regeringen efter förslag från länsstyrelsen. Länsstyrelsen tillsätter tjänst som biträdande länspolischef.

Budgetåret 1977/78 fördelade sig de tjänstetillsättningsärenden i vilka rikspolisstyrelsen fattade beslut eller avgav förslag (bortsett från polissekreterare och polisaspiranter) på följande sätt:

– tjänster som polismästare	16
– tjänst som polisöverintendent	1
– tjänster som polisintendent	39
– tjänster som kommissarie	144
– tjänster som inspektörer och assistenter i lägst löneklass F 5	2 860

Rikspolisstyrelsen har fastställt föreskrifter när det gäller hur tjänsteåldern skall beräknas och vitsord ges i fråga om polispersonalen (FAP 711-1). Föreskrifterna, som har reviderats med verkan fr.o.m. den 1 januari 1977, innebär att *vitsordet* till sökt tjänst skall tillmätas avgörande betydelse när tjänst som kommissarie, enhetschef, vakthavande befäl, kansliinspektör samt biträdande chef för avdelning och länstrafikgrupp tillsätts. *Förtjänsten* skall däremot tillmätas avgörande betydelse när fråga är om tjänst som i huvudsak innebär oförändrade uppgifter, dvs. när tjänst tillsätts som extra ordinarie polisman eller inom polisassistent-, kriminalassistent- och kriminalinspektörsskikten. När övergång sker från ett skikt till ett annat och när polisinspektörstjänst tillsätts skall avvägningsregler tillämpas.

Inom ramen för den försöksverksamhet med fördjupad förvaltningsdemokrati som har pågått sedan den 1 april 1973 i en del polisdistrikt har lokal utnämningsnämnd haft behörighet att besluta bl.a. i vissa ärenden om tillsättning av tjänst. Nämnden har bestått av två myndighets- och två personalföreträdare. Behörigheten har avsett tillsättning av ordinarie eller extra ordinarie polismanstjänst i högst lönegrad F 4 och vissa administrativa tjänster som tidigare har tillsatts av länsstyrelse. Erfarenheterna av försöken har varit goda. Bl.a. har tillsättningarna skett snabbare än tidigare. Som en följd av den nya lagstiftningen på arbetsrättens område har försöksverksamheten upphört med utgången av februari 1977.

I en framställning den 27 januari 1977 till regeringen har rikspolisstyrelsen hemställt att vissa beslut om tjänstetillsättning försöksvis skall delegeras inom polisorganisationen. Till stöd för framställningen har åberopats de goda erfarenheter som har vunnits av försöksverksamheten. Regeringen har överlämnat framställningen till utredningen.

Enligt rikspolisstyrelsen bör styrelsen även i fortsättningen tillsätta tjänst där vitsordet skall vara avgörande. Däremot kan enligt styrelsen i fråga om tjänst där tjänsteåldern är avgörande tillsättningen med fördel anförtros till polisstyrelse. Detsamma gäller tjänst där avvägningsregler skall tillämpas. Rikspolisstyrelsen förordar att även administrativa tjänster av högst förste byråsekreterares grad och motsvarande skall tillsättas av polisstyrelse.

Förslaget från rikspolisstyrelsen har behandlats vid förhandling med arbetstagarorganisationerna och i huvudsak tillstyrkts av dessa.

Vid remissbehandlingen har förslaget fått ett blandat mottagande. Flera länsstyrelser har gjort gällande att en förutsättning för att förslaget

om delegation skall kunna genomföras är att motsvarande decentralisering sker till länsstyrelserna i fråga om tjänster som nu tillsätts av rikspolisstyrelsen.

Frågan om decentralisering av ärendena om tjänstetillsättning inom polisväsendet har tagits upp även av decentraliseringsutredningen. Utredningen har förordat att rikspolisstyrelsens befogenheter i detta hänseende förs över till länsstyrelserna och de lokala polisstyrelserna (SOU 1978:52 s. 127).

Polisutredningen finner att starka skäl talar för att den decentralisering genomförs beträffande vissa beslut om tjänstetillsättning som rikspolisstyrelsen har föreslagit. Utredningen finner emellertid att man bör kunna gå längre på den väg som har förordats. Sålunda bör alla tjänster under kommissarienivån kunna tillsättas på lokal nivå. Intresset av enhetlighet äventyras inte med en sådan ordning, eftersom vitsordsgivningen i praktiken i stor utsträckning styr tillsättningen av de tjänster som är aktuella.

I likhet med de länsstyrelser som har yttrat sig över framställningen från rikspolisstyrelsen anser emellertid utredningen att övervägande skäl också talar för att det anförtros åt länsstyrelserna att tillsätta övriga tjänster beträffande vilka tillsättningen inte ankommer på regeringen. En sådan ordning skulle leda till en minskad administrativ omgång. Det skulle knappast medföra någon ökad belastning för länsstyrelserna, eftersom de redan nu avger yttranden i de ärenden som är aktuella. Den ordning som har sagts nu stämmer bäst överens med vad som gäller i fråga om tjänster som rör annan verksamhet för vilken länsstyrelse svarar, t.ex. tjänster inom fögderiväsendet. I konsekvens med vad som har förordats här bör det ankomma på länsstyrelse att avge förslag i fråga om tjänst som regeringen tillsätter.

I fråga om de administrativa tjänsterna inom polisväsendet bör gälla att tjänst som byråchef eller kanslichef tillsätts av regeringen efter förslag av länsstyrelsen. Tjänst som avdelningsdirektör och byrådirektör tillsätts av länsstyrelsen. Övriga tjänster bör tillsättas av polisstyrelsen.

Enligt utredningens mening bör länsstyrelsen vara skyldig att samråda med rikspolisstyrelsen innan förslag lämnas till regeringen eller tjänst som kommissarie, byrådirektör eller högre tillsätts. En sådan ordning motsvarar i huvudsak vad som i övrigt gäller i fråga om länsstyrelses samråd med central myndighet i ärenden om tillsättning av tjänst[22] Rikspolisstyrelsen bör också regelmässigt höras av regeringen i besvärsärenden. Med en sådan ordning skapas förutsättningar för att rikspolisstyrelsen skall på ett betryggande sätt kunna följa hur föreskrifterna för tjänsteåldersberäkning och vitsordsgivning tillämpas. Det bör även i fortsättningen ankomma på rikspolisstyrelsen att fastställa dessa föreskrifter.

När det gäller tjänst som polischef och vissa andra högre tjänster inom polisväsendet ankommer tillsättningen på regeringen. Utredningen finner inte något skäl föreligga till att denna ordning skulle frångås. Beträffande dessa tjänster - med undantag för tjänst som polismästare i något av de tre största distrikten - bör i enlighet med vad som nyss har

[22] Jfr betänkandet (SOU 1978:58) Organisatoriska frågor inom länsstyrelserna s. 138-141. I betänkandet föreslås att omfattningen av det obligatoriska samrådet skall minskas.

förordats förslag till regeringen avges av länsstyrelsen efter hörande av rikspolisstyrelsen. Motsvarande bör gälla i fråga om tjänst som länspolischef, tillika polismästare. Utredningen finner emellertid väsentligt att även den lokala polisstyrelsens mening inhämtas när det gäller tjänst som polischef. Tjänsten som polismästare är en viktig befattning inom området. Det är därför väsentligt att det lokala intresset får möjlighet att anlägga synpunkter i tillsättningsärendet. En sådan ordning synes också utgöra ett naturligt moment i ett ökat förtroendemannainflytande. Utredningen förordar därför att förslag från länsstyrelsen skall avges sedan, förutom rikspolisstyrelsen, även den lokala polisstyrelsen har hörts. Vad som har sagts nu bör även gälla i fråga om tjänst som polisöverintendent, kanslichef eller byråchef inom den lokala organisationen.

Det bör framhållas att en särskild komplikation kan uppkomma, om den lokala polisstyrelsens mening alltid skall inhämtas när tjänst som polismästare skall tillsättas. När förordet skall avges tjänstgör nämligen inte sällan en t.f. polischef i distriktet. Han ingår ofta bland dem som söker den lediga tjänsten. När ärendet skall föredras i polisstyrelsen är han då jävig. De aktuella tjänsterna är dock inte flera än att problemet bör kunna bemästras. I allmänhet bör ordföranden eller annan ledamot i polisstyrelsen kunna föredra ärendet.

7.9 Vissa ytterligare lokala och regionala organisationsfrågor

Om statsmakterna ansluter sig till de principer för polisens verksamhet och organisation som utredningen har förordat, medför detta att åtskilliga organisatoriska förändringar blir nödvändiga när det gäller den lokala och regionala organisationen. Det är inte ändamålsenligt att nu gå in på alla de detaljfrågor som uppkommer. Utredningen utgår från att arbetet med att upprätta organisationsplaner bör bedrivas i annan form, sedan statsmakterna har tagit ställning till principfrågorna (se avsnitt 7.15).

Organisationen blir givetvis i sina enskildheter i hög grad beroende av vilket regionalt alternativ som väljs. I det föregående har utredningen sökt beskriva de huvudsakliga konsekvenserna på det lokala och regionala planet av de olika alternativen.

I det följande skall redovisas vissa ytterligare organisationsförändringar av principiell eller annars mera väsentlig betydelse som ett genomförande av utredningens ställningstagande skulle medföra. Utredningen avstår däremot från att här ta ställning till en del andra organisationsförslag som har aktualiserats i olika sammanhang men som inte berör principiella frågor. Dessa förslag bör kunna prövas antingen i anslutning till att utredningens principförslag genomförs eller också i samband med en fortlöpande översyn av polisväsendet.

Ett genomförande av utredningens förslag skulle till en början medföra att vissa nya enheter behövs i polisorganisationen.

Som har framhållits under 7.6.3 är det - med den starka ställning och de långtgående befogenheter som enligt utredningens mening bör till-

komma den lokala polisstyrelsen - nödvändigt att utforma organisationen så att polisstyrelsen kan få det underlag som behövs för att den skall kunna besluta om verksamhetsplaneringen i distriktet. I de större polisdistrikten bör för detta ändamål inrättas särskilda enheter för *analys- och planeringsarbete*. Det är även av andra orsaker önskvärt att enheter för detta ändamål bildas. Som utredningen i skilda sammanhang har understrukit är det sålunda väsentligt att man söker mera planmässigt än nu utvärdera effekterna av polisverksamheten i dess olika former i förhållande till de mål som ställs upp för verksamheten när den planeras. Det bör vara en huvuduppgift för den nya enheten att ta fram underlag för en sådan utvärdering. Härigenom ökar förutsättningarna för att de resurser som polisdistriktet förfogar över skall användas på det sätt som är mest ändamålsenligt. Det bör också ankomma på enheten att bereda vissa löpande ärenden som har nära samband med hur resurserna utnyttjas, t.ex. ärenden om semesterplanering, tjänstgöringslistor, vikariatslistor och vikariatsförsörjning. Man får dock sannolikt räkna med att i de allra största distrikten dessa frågor bereds i annan ordning. I residensortsdistriktet (motsvarande) bör det finnas en särskild funktion för analys- och planering för de regionala uppgifterna.

Huvuduppgiften för enheten skall vara att utgöra ett serviceorgan åt polisstyrelsen och polismästaren. Den bör därför vara direkt underställd denne och alltså inte inordnas i särskild avdelning.

Frågan om vilka distrikt analys- och planeringsfunktionen skall organiseras som en särskild enhet bör utredas vid den särskilda organisationsundersökning som utredningen har förutskickat. I de distrikt där speciell enhet ej inrättas bör funktionen ankomma på en särskild tjänsteman, antingen som enda uppgift eller också vid sidan av andra arbetsuppgifter. En funktion för analys och planering bör sålunda, i en eller annan form, finnas i samtliga distrikt. När analys- och planeringsfunktionen skall organiseras, bör särskilt beaktas behovet av sekretariatsresurser för polisstyrelserna.

Under 7.3.2 har konstaterats att den *brottsförebyggande verksamheten* är av sådant värde att en satsning på densamma bör säkerställas för framtiden, även om det skulle medföra att vissa begränsningar måste göras i fråga om annan polisverksamhet. Utredningen förordar att permanenta enheter för detta ändamål inrättas i de större distrikten. Även i detta hänseende bör det ankomma på en fortsatt organisationsundersökning att ta närmare ställning till vilka distrikt som kommer i fråga.

Utredningen har under 7.7.3 förordat att trafiksidan organiseras så att i de distrikt där både länstrafikgrupp och trafiksektion är stationerade, enheterna slås samman till en *trafikenhet* med regionalt ansvar. En huvuduppgift för en sådan enhet blir att bedriva sådan trafikövervakning som kräver specialutrustning. Det finns enligt utredningens mening förutsättningar att nå bättre effekt när det gäller att beivra trafikbrott, om trafikenheten också får ansvaret för att utreda de trafikförseelser som har rapporterats vid övervakningen, åtminstone såvitt gäller det distrikt där enheten är stationerad. Genom en sådan ordning kan utnyttjas de kunskaper om trafiken och trafikanterna som enheterna erhåller genom

sin övervakningsverksamhet. Härigenom kan bl.a. främjas enhetlighet i utredningsverksamheten. Den ordning som har förordats nu ger vidare större utvecklingsmöjligheter för den personal som tjänstgör på enheten. Frågan i vad mån enheten bör få ansvar för trafikutredningar även i annat distrikt än det egna bör bedömas vid den aviserade organisationsundersökningen.

Med den lösning som har föreslagits nu torde trafikenheten få indelas i två sektioner, en för trafikövervakning och en för trafikutredningar.

Som utredningen förut har framhållit i skilda sammanhang är det väsentligt att polisens insatser mot *den organiserade och den ekonomiska brottsligheten* intensifieras. Också när det gäller denna del av verksamheten kan olika organisatoriska lösningar tänkas.

I ett remissvar till regeringen, med anledning av en framställning den 30 juni 1977 från rikspolisstyrelsen om vissa åtgärder för att bekämpa organiserad och ekonomisk brottslighet, behandlade utredningen vissa sådana organisatoriska frågor. Härvid togs bl.a. upp spörsmålet om särskilda enheter bör inrättas för ändamålet. Utredningen fann att det med särskilda enheter skulle kunna uppstå svårigheter när det gällde att avgränsa på ena sidan uppgifterna för dessa nya enheter och på andra sidan den verksamhet som utövas av de enheter som redan finns inom polisorganisationen. Utredningen ansåg att det borde vara avgörande i organisationsfrågan om verksamheten kommer att tillföras så stora resurser att den inte praktiskt låter sig inpassas inom ramen för den nuvarande organisationen.

Statsmakterna har sedermera beslutat att betydande resurser skall satsas på att bekämpa den kriminalitet som är aktuell i detta sammanhang (se prop. 1977/78:100 bil. 5 o. 72-78, JuU 1977/78:27, rskr 1977/78:217). Det är enligt utredningens mening angeläget att denna satsning fortsätter. Statsmakterna har också klart uttalat sig i denna riktning. Under sådana förhållanden synes den lämpligaste lösningen vara att den personal som har avdelats för att spana efter samt utreda organiserad och ekonomisk brottslighet delas in i särskilda enheter efter hand som verksamheten tillförs så stora resurser att en sådan organisation ter sig ändamålsenlig. Till stöd för en sådan ordning talar särskilt att övriga enheter inom kriminalavdelningen - närmast bedrägeri- och spaningsrotlarna - är hårt arbetstyngda. Om personalen inordnas i dessa rotlar, måste man räkna med att den kan komma att anförtros så många uppgifter av annan art, att den önskvärda satsningen på den organiserade och den ekonomiska brottsligheten inte kan säkerställas. Den nya enheten - som lämpligen kan benämnas t.ex. ekonomisk rotel - bör få länet som primärt verksamhetsområde.

Utöver vad som nu har förordats om permanenta enheter för länsuppgifter bör det vara möjligt för lokala och regionala instanser att i samråd organisera tillfälliga regionala enheter för viss period.

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. I syfte att säkerställa självständigheten för de lokala polismyndigheterna bör den regionala lönekassan anförtros endast sådana beslutsfunktioner som är av ren rutinkaraktär. Beslut som förutsätter skälighetsavvägningar bör sålunda i princip också i

fortsättningen ankomma på distrikten. Detta bör inte hindra att personalen vid den regionala lönekassan biträder distrikten med tolkningar av avtal och föreskrifter som rör olika personalfrågor.

Utredningen är medveten om att även andra reformförslag är aktuella när det gäller kanslisidan. Sålunda har rikspolisstyrelsen under hösten 1975 tillsatt en arbetsgrupp med uppgift att utreda kansliorganisationen i polisdistrikten med undantag för dem i Stockholm, Göteborg och Malmö. Gruppen har i november 1977 avlämnat en rapport, som numera har remissbehandlats. De förslag som rapporten innehåller berör - med undantag för lönekassan - inte de principfrågor som utredningen har behandlat. Utredningen avstår därför från att ta ställning till de aktuella förslagen.

Med den regionala organisation som utredningen har förordat förutsätts att länsstyrelsens behov av polisiär expertis tillgodoses genom samråd med länspolischefen och hans personal. Vid de största länsstyrelserna kan det emellertid finnas ett särskilt behov av samordning mellan den långsiktiga planeringen av den regionala polisverksamheten och annan regional samhällsplanering. Sannolikt måste en kvalificerad tjänsteman från länspolischefsdistriktet ha mer eller mindre fast kommendering vid sådana länsstyrelser med särskild uppgift att sörja för fortlöpande samordning mellan den regionala polisverksamhetsplaneringen och den planering som bereds vid olika enheter inom länsstyrelsen. Tjänstemannen bör alltså vara kontaktman mellan analys- och planeringsfunktionen i residensortsdistriktet och länsstyrelseorganisationen. Han bör också i övrigt biträda inom länsstyrelsen vid handläggning av ärenden som rör polisväsendet och, när samordning mellan sådant ärende och annan verksamhet för vilken länsstyrelsen svarar är påkallad, vid handläggningen av andra ärenden. Det måste förutsättas att personal från länspolischefsdistriktet kan kommenderas till länsstyrelsen även för andra ändamål. Frågan får övervägas närmare vid det fortsatta organisationsarbetet.

I *bilaga 20* återges en översiktlig strukturskiss över den nya organisationen med utgångspunkt från de förändringar som har förutsatts här och de förslag som har lagts fram i de föregående avsnitten.

7.10 Rikspolisstyrelsen

7.10.1 *Inledning*

När förstatligandet av polisväsendet förbereddes, ägnades stor uppmärksamhet åt frågan hur den nya centralmyndigheten för polisväsendet borde vara organiserad.

I sitt betänkande (SOU 1961:34) Huvudmannaskapet för polisväsendet m.m. lade 1957 års polisutredning fram en principskiss för organisationen av centralmyndigheten, som av utredningen kallades statens polisinspektion. Organisationen hade utformats med utgångspunkten att centralmyndigheten inte borde vara någon chefsmyndighet i egentlig mening. Den bestod enligt förslaget av en chef, en operativ och en administrativ avdelning samt en teknisk byrå, som var fristående från dessa avdelningar. Förslaget utsattes vid remissbehandlingen för kritik

av flera instanser, som ansåg att centralmyndigheten borde byggas upp som ett centralt verk i allmänhet.

Mot denna bakgrund föreslog 1962 års polisberedning att organisationen skulle förstärkas väsentligt. Förslaget innebar en organisation med en rikspolischef, en överdirektör, två fackbyråer för polisärenden, en teknisk byrå, en personalbyrå, en kanslibyrå och en informationsavdelning. Härtill kom en avdelning för den särskilda polisverksamheten samt en militärassistent. Förslaget godtogs i sin helhet av statsmakterna och låg till grund för rikspolisstyrelsens organisation när denna den 1 juli 1964 började sin verksamhet. Styrelsen hade då - bortsett från säkerhetsavdelningen - ca 230 tjänstemän.

Den organisation som statsmakterna sålunda stannade för består fortfarande i sina huvuddrag. Viktiga förändringar har dock skett. De viktigaste är att en utbildningsbyrå, en dataenhet och en registerbyrå har tillkommit samt att byråerna har sammanförts till avdelningar med särskilda avdelningschefer (se tablå över den nuvarande organisationen, bil. 11).

Antalet fasta tjänster vid rikspolisstyrelsen - bortsett från säkerhetsavdelningen - uppgick i maj 1978 till omkring 690. Därvid har inte medräknats tjänsterna vid förvaltningskontoret (90 tjänster), som är avsedda för gemensamma funktioner (kontorsdrift och service m.m.) för kvarteret Kronoberg. I detta har, förutom styrelsen, fem andra myndigheter lokaler. Inte heller tjänster för lokalvård vid kvarteret Kronoberg och polisskolorna har medräknats.

Vid rikspolisstyrelsen finns vidare personal som formellt hör till den lokala organisationen men som står till styrelsens förfogande eller har kommenderats in till denna. Det rör sig om dels ca 150 polismanstjänster avsedda för rikskriminalen och för samordning av trafikövervakning, dels ytterligare 50 - 60 tjänstemän.

7.10.2 *Allmänna överväganden rörande organisationen*

Av vad som har redovisats under 7.10.1 framgår att personalen i rikspolisstyrelsen - till följd av statsmakternas beslut - har mer än tredubblats efter förstatligandet. En betydande del av ökningen förklaras av styrelsens roll som driftsmyndighet för vissa av rättsväsendets dataregister, vilka i stor utsträckning utför tjänster även åt myndigheter utanför polisväsendet. När det gäller utbildningsbyrån bör dess tillkomst och snabba tillväxt ses dels mot bakgrund av den genomgripande utbildningsreform som, i enlighet med riksdagens beslut, påbörjades budgetåret 1967/68, dels som ett resultat av strävandena att höja kvaliteten i undervisningen genom en fortlöpande ökning av antalet heltidslärare vid polisskolorna (från 8 lärare i juni 1967 till 79 i november 1978).

Ökningen av personalen vid rikspolisstyrelsen får emellertid även ses mot bakgrund av att det har fallit på styrelsen att fortlöpande bygga upp en ny polisorganisation över hela landet. De vidgade anspråken på polisväsendet likaväl som strävandena att uppfylla målen för verksamheten har inom flera sektorer följts av en förstärkning på central nivå. Kraven på hushållning med de samlade resurserna och ambitio-

nerna att åstadkomma likformighet inom polisväsendet har varit väsentliga argument för en central handläggning av olika uppgifter. De har i andra fall utgjort grunden för centrala administrativa detaljregleringar.

I direktiven för utredningen pekas på att den samordnande funktion som tilldelats rikspolisstyrelsen har lett till att styrelsen indirekt har fått ett betydande inflytande över hur polisverksamheten bedrivs i distrikten. Det har ålagts utredningen att pröva om det finns möjlighet att till regional eller lokal nivå föra över uppgifter, som nu ligger på rikspolisstyrelsen, utan att den nödvändiga samordningen eftersätts. Eftersom utredningen konsekvent har strävat efter största möjliga decentralisering av uppgifter inom polisväsendet anser utredningen själv att denna fråga har hög angelägenhetsgrad[23]

Om den organisationsmodell genomförs som utredningen har förordat, skapas en grundläggande förutsättning för att tillgodose det mål som har angetts nu. Som framgår av avsnitten 7.6.3 och 7.7.7 innebär modellen att de lokala och regionala polismyndigheterna får en betydande frihet att - med beaktande av de mål för polisverksamheten som statsmakterna ställer upp - själva förfoga över sina resurser utan sådan låsning till en central detaljreglering som föreligger i dag. Därav följer att antalet centrala föreskrifter och anvisningar kan minska (se avsnitt 7.8.1). Även i andra hänseenden öppnas en naturlig möjlighet till decentralisering. Ett genomförande av reformen är sålunda ägnat att även minska personalbehovet vid rikspolisstyrelsen.

I detta principbetänkande kan endast huvudpunkterna för det fortsatta arbetet anges. Innan reformen genomförs måste nämligen närmare utredningar göras i en rad detaljfrågor rörande den lokala och regionala organisationen. Dessa blir i sin tur avgörande för hur den centrala organisationen utformas. En utgångspunkt för utredningen är därför att en särskild organisationsundersökning, som även inbegriper rikspolisstyrelsen, skall göras före reformens genomförande. Det är angeläget att decentraliseringssträvandena härvid följs upp, bl.a. på det sättet att personalbehovet vid centralmyndigheten minskas i all möjlig mån.

I detta hänseende kan också framhållas att, om den decentralisering genomförs i fråga om utbildning och tjänstetillsättning som utredningen har förordat i avsnitten 7.8.3 och 7.8.4, personalbehovet på rikspolisstyrelsen minskar.

I fråga om utbildningen innebär utredningens förslag - förutom att utbildningen fortlöpande decentraliseras till lokal och regional nivå - att grundutbildningen breddas (se avsnitt 7.12). En del moment förutsätts bli förlagda till universitet eller annan högskola. Vidare beräknas assistentkursen och inspektörskurs I utgå ur den reguljära utbildningen.

Den reguljära polisutbildningen bedrivs sedan år 1970 vid polisskolorna i Ulriksdal och Solna. På den förra genomförs all grundutbildning. Till polisskolan i Solna har förlagts inspektörs- och kommissariekurser samt all polischefsutbildning. Assistentkurserna har delats upp mellan de båda skolorna. Polisskolorna ingår organisatoriskt i rikspolisstyrelsens utbildningsbyrå men har var sin skolledning.

Med de utgångspunkter för utbildningen som utredningen föreslår

[23] Beträffande de svårigheter som kan föreligga att i praktiken genomföra en sådan decentralisering, se decentraliseringsutredningens betänkande (SOU 1978:52 s. 49-55).

behöver den nuvarande utbildningsorganisationen ses över inom ramen för den kommande organisationsundersökningen. Denna bör i sitt arbete utgå från att polisskolorna får en organisation med endast en skolledning. Polisutredningen har därvid, med hänsyn till uppdragets natur, byggt sin uppfattning på att rekryteringen i framtiden ligger i stort sett på samma genomsnittliga nivå som under de senaste åren. Skulle utvecklingen i detta hänseende bli en annan än som har angetts nu, får detta vägas in i det kommande organisationsarbetet.

Vad härefter angår tjänstetillsättningsärendena innebär förslaget bl.a. att det skall ankomma på den lokala organisationen att tillsätta alla inspektörs- och assistenttjänster. Antalet sådana ärenden vid rikspolisstyrelsen uppgick under budgetåret 1977/78 till 2 860. Denna decentralisering påverkar inte bara behovet av handläggare vid personalbyrån inom rikspolisstyrelsen utan också biträdes- samt i viss utsträckning expeditionsvaktsidan. Bl.a. måste hänsyn tas till den minskade belastning som uppkommer med avseende på diarieföring m.m.

Den decentralisering på ADB-området som har förordats under 7.8.2 kommer, i takt med att de tekniska förutsättningarna skapas, minska personalbehovet på registerbyrån med ett hundratal tjänster.

Som har angetts i det föregående är det vid den närmare planerings- och organisationsöversynen naturligt att i första hand de decentraliseringsmöjligheter från styrelsen tas till vara som öppnas genom principförslaget. När personalbehovet vid styrelsen läggs fast måste emellertid också beaktas att styrelsens arbete med att bygga upp en ny polisorganisation i riket numera får anses avslutat.

Utredningen finner angeläget att möjligheterna till rationalisering och personalbesparingar inom styrelsen fortlöpande bevakas utan avbidan på den organisationsöversyn som har sagts nu. Härvid kommer särskilt de enheter i blickpunkten som har uppgifter som är knutna till datorstödda rutiner.

I detta sammanhang vill utredningen vidare redovisa vissa särskilda iakttagelser som har gjorts vid utredningens genomgång av organisationen för rikspolisstyrelsen.

En fortsatt utveckling mot standardisering och s.k. avropsavtal bör i sin mån begränsa personalbehovet vid den tekniska byrån. Ytterligare förutsättningar för en sådan begränsning skapas, om samordningen mellan byråns olika sektioner och inköpssektionen vid kanslibyrån byggs ut. En mera integrerad samverkan mellan utbildningsbyråns utbildningssektion och kanslibyrån, torde verka i samma riktning, eftersom bl.a. visst uppföljningsarbete bedrivs på båda enheterna.

Som framgår av redovisningen under 7.10.1 av den nuvarande personalen vid rikspolisstyrelsen står tjänstemän ur den lokala organisationen i olika former till rikspolisstyrelsens förfogande. Utredningen har kommit till att styrelsen bör ha kvar möjligheten att på detta sätt kommendera in personal från den lokala organisationen. Därigenom blir det nämligen möjligt att i väsentligt större utsträckning än nu tillämpa ett system enligt vilket rikspolisstyrelsens verksamhet på metodutvecklings- och analysområdena liksom den allmänt utredande verksamheten i övrigt hanteras i s.k. projektform. Detta medför i sin tur att behovet av fasta tjänster vid de olika byråerna begränsas.

För projektverksamheten vid rikspolisstyrelsen bör följande utgångspunkter gälla:

arbetet skall vara av engångskaraktär eller i vart fall inte av rutinkaraktär,

arbetet skall kunna slutföras inom viss begränsad tid,

arbetet skall gå ut på att nå ett bestämt mål eller syfte,

arbetet skall normalt påkalla insatser från den lokala och/eller regionala organisationen (ibland även från flera enheter inom styrelsen).

Att ett arbete bedrivs i den form som har sagts nu innebär fördelar även utöver att behovet av fast personal vid rikspolisstyrelsen blir mindre. Sålunda får tjänstemän ur den lokala och regionala organisationen den värdefulla erfarenhet som tjänstgöringen hos rikspolisstyrelsen innebär. Samtidigt kan styrelsen fortlöpande tillgodogöra sig de erfarenheter från de regionala och lokala planen som dessa tjänstemän besitter.

Det är angeläget att kommenderingar för arbete i sådan form som har angetts här verkligen blir begränsade till att gälla tillfälliga uppdrag samt att personalen återgår till sin normala polisverksamhet så snart som uppdragen har fullgjorts. Metoden kan annars leda till att de aktuella befattningarna hos styrelsen med tiden kommer att betraktas som fasta. Det bör övervägas om inte någon form av reglering bör skapas som begränsar det antal kommenderingar av detta slag som får förekomma vid en och samma tidpunkt.

Enligt utredningens mening kommer den närmare översynen av rikspolisstyrelsens organisation att leda till ganska stora begränsningar av personalbehovet vid styrelsen. Detta gäller särskilt när hänsyn tas till den decentralisering som har förutsatts i fråga om uppgifter på ADB-området. Utredningen har övervägt om det som en riktpunkt för översynsarbetet kan ställas upp krav på att personalen skall minskas med visst procenttal i förhållande till den nuvarande organisationen. Mot bakgrund bl.a. av att det här rör sig om begränsningar som kommer att genomföras vid olika tidpunkter har utredningen dock stannat för att en sådan riktpunkt inte bör anges.

7.10.3 *Funktioner för analys och planering samt information hos rikspolisstyrelsen*

Vid rikspolisstyrelsen har särskilda *analys- och planeringsprojekt* drivits under ett antal år. Som exempel på arbeten på detta område kan nämnas undersökningar rörande effekterna av den brottsförebyggande resp. den övervakande verksamheten samt studier av allmänna principer för hur resurserna bör fördelas på lokal och regional nivå. De flesta projekten har bedrivits med hjälp av utomstående konsulter eller i samarbete med universitetsforskare. Resultatet är mycket positivt.

Som har framhållits i det föregående är det angeläget att man mera planmässigt än nu söker analysera effekterna av polisverksamheten i dess olika former ställda i förhållande till de mål för verksamheten som läggs fast vid planeringen. Enligt utredningens mening bör därför analys- och planeringsverksamheten inom rikspolisstyrelsen intensifieras.

I avsnitt 7.9 har föreslagits att analys- och planeringsfunktioner skall

finnas i polisdistrikten. I de större bör särskild personal avdelas för ändamålet. Huvuduppgifterna för analys- och planeringsverksamheten inom distrikten bör vara att ta fram beslutsunderlag för de lokala och regionala förtroendemannastyrelserna och för polisledningarna.

Med den målsättning som utredningen har angett kan den vidgade analys- och planeringsverksamheten i distrikten ställas inför vissa svårigheter. Detta gäller särskilt under inledningsskedet. Sålunda utgör exempelvis metodfrågor inte sällan ett problem. Förutsättningar bör därför skapas för att verksamheten skall kunna få stöd och hjälp från den centrala instansen. En sådan ordning ligger i linje med målsättningen för rikspolisstyrelsens verksamhet.

Utredningen förordar sålunda att en särskild funktion för analys- och planering inrättas även vid rikspolisstyrelsen. Den bör ha till uppgift att lämna stöd och hjälp åt verksamheten på lokal och regional nivå. Det ligger enligt utredningens mening närmast till hands att funktionen knyts till styrelsens ledning och verkar i nära samarbete med de fackbyråer som berörs av verksamheten. Frågan om organisationstillhörigheten bör dock undersökas närmare vid den översyn av styrelsens organisation som utredningen har förutskickat.

Huvuduppgifterna för analys- och planeringsfunktionen vid rikspolisstyrelsen bör vara att

samordna dokumentationen av distriktens analys- och planeringsarbete beträffande metoder, teknik och erhållna resultat,

lämna råd och annan hjälp till polisdistrikten beträffande metodfrågor i analys- och planeringsverksamheten,

biträda vid rekrytering av externa konsulter och annan experthjälp för planering, analyser och utvärdering av polisverksamheten,

biträda med de kontakter som kan behövas med andra centrala myndigheter,

följa och medverka i analyser av den internationella utvecklingen på området samt svara för information härom till distrikten,

vid behov ombesörja ADB-behandling av data,

samordna och administrera deltagande i olika analys- och planeringsobjekt från rikspolisstyrelsens enheter.

Skall de uppgifter som har angetts här kunna fullgöras, torde rikspolisstyrelsens nuvarande resurser för analys- och planeringsverksamhet behöva förstärkas. Den omstrukturering som i så fall behövs leder emellertid inte till något nämnvärt behov vid styrelsen. Inriktningen på att minska det samlade personalbehovet av nya resurser rubbas alltså inte.

I avsnitt 7.12.2 understryker utredningen att det är angeläget att behovet av *lokal information* inom polisväsendet tillgodoses i ökad omfattning när det gäller frågor som har aktualitet för personalen, t.ex. innebörden av ny eller ändrad lagstiftning. En sådan utbyggd informationsverksamhet behöver centralt stöd, om avsedd effekt skall uppnås.

Rikspolisstyrelsen lägger redan ner betydande ansträngningar på lokal information. Huvudansvaret ligger på sektionen för intern information vid informationsenhetens sekretariat. Sektionen svarar bl.a. för två publikationer som sprids inom den lokala organisationen, nämligen

tidskriften Svensk Polis och rikspolisstyrelsens allmänna meddelanden.

Med hänsyn bl.a. till att utredningens förslag till ny utbildningsgång (se avsnitt 7.12) minskar utrymmet för den återkommande utbildning i vissa moment som nu ges åt personalen anser utredningen att rikspolisstyrelsens funktion för intern information måste ses över. Målsättningen bör i första hand vara att distrikten i framtiden hålls sådant material till handa som lämpar sig för fortlöpande genomgång vid den personalinformation som redan nu äger rum i distrikten. Informationsfunktionen vid styrelsen får i så fall en delvis ny inriktning.

7.10.4 *Förtroendemannainflytandet*

Förtroendemannainflytandet vid rikspolisstyrelsen utövas genom de ledamöter av styrelsen som regeringen utser särskilt. Dessa ledamöter skall vara minst sex till antalet. De har hittills utsetts bland riksdagens ledamöter. De ingår i rikspolisstyrelsens plenum tillsammans med rikspolischefen och överdirektören. I enlighet med kungörelsen (1974:224) om personalföreträdare i statlig myndighets styrelse m.m. deltar också företrädare för personalorganisationerna i plenum.

Enligt 14 § instruktionen (1965:674) för rikspolisstyrelsen gäller för styrelsen i stort sett samma regler om vilka ärenden som skall avgöras i plenum som för de centrala verken i allmänhet. I plenum skall sålunda avgöras bl.a. viktigare författningsfrågor, viktigare frågor om organisation, arbetsordning eller tjänsteföreskrifter, vissa budget-, tjänstetillsättnings- och disciplinansvarsfrågor samt andra frågor som rikspolischefen hänskjuter till plenum. Dessutom finns en särskild bestämmelse, som saknar direkt motsvarighet i instruktionerna för flertalet andra centrala verk och som innebär att frågor om allmänna riktlinjer eller anvisningar av principiell natur för verksamheten inom polisen alltid skall avgöras i plenum (14 § 1). Den parlamentariska insynen utövas vidare genom att ledamöterna fortlöpande får en fyllig information om väsentliga delar av verksamheten inom polisväsendet.

I det föregående har utredningen förordat att förtroendemannainflytandet stärks väsentligt på både det lokala och det regionala planet. Frågor som gäller verksamhetsplanering, resursfördelning och riktlinjer för polisverksamheten bör sålunda i betydligt större utsträckning än nu avgöras av de lokala och regionala förtroendemannastyrelserna. Styrelserna skall dock inte få besluta om polisledning i det särskilda fallet.

Det ligger nära till hands att förorda motsvarande lösning på det centrala planet. Det måste emellertid beaktas att förhållandena på central nivå inte är helt jämförbara med dem som föreligger på de regionala och lokala planen. En betydande del av rikspolisstyrelsens samlade verksamhet består nämligen av samordning och rådgivning. Även om antalet centrala anvisningar i frågor som rör resursfördelning och verksamhetsplanering minskas avsevärt torde det i praktiken inte vara meningsfullt att t.ex. hänskjuta alla frågor om föreskrifter, anvisningar eller allmänna råd för polisverksamheten till rikspolisstyrelsens plenum. Förtroendemannainflytandet bör däremot få göra sig gällande i viktigare frågor som rör rikspolisstyrelsens egen resursfördelning, i synnerhet om styrelsen i större utsträckning än nu kommer att bedriva

sin verksamhet genom projekt för särskilda ändamål.

Enligt 14 § instruktionen för rikspolisstyrelsen beslutar plenum som nämnts i frågor som rör sådana allmänna riktlinjer eller anvisningar som är av principiell natur för hela polisväsendet. Andra viktigare föreskrifter och anvisningar anmäls regelmässigt i plenum sedan de beslutats. En lämplig väg att stärka förtroendemannainflytandet skulle enligt utredningens mening vara att även den grupp av ärenden som nu endast anmäls i plenum i fortsättningen föredras där för beslut. Vid den kommande organisationsöversynen bör undersökas om inte utrymmet för ett direkt förtroendemannainflytande kan ökas genom att praxis ändras i enlighet med vad som har sagts nu. På samma sätt bör frågor som rör inriktningen av särskilda projekt avgöras i plenum.

Utredningen skall enligt direktiven pröva i vad mån anvisningar och föreskrifter som är av väsentlig betydelse för polisverksamheten bör underställas regeringen. Uppdraget i denna del torde få ses mot bakgrunden av att det på polisens område inte sällan uppkommer kontroversiella frågor som ägnas stor uppmärksamhet i den allmänna debatten och som det därför kunde ligga nära till hands att hänskjuta till politiskt ansvariga organ för avgörande, även när de i princip faller inom området för rikspolisstyrelsens beslutsbefogenheter.

Det förekommer redan nu att rikspolisstyrelsen hänskjuter frågor av denna art till regeringen. Som ett exempel kan nämnas polisstyrelsens i Stockholm polisdistrikt skrivelse till rikspolisstyrelsen den 16 september 1975 med förslag till omorganisation av piketverksamheten i distrikten. Förslaget rörde frågor som i och för sig skulle ha kunnat avgöras av rikspolisstyrelsen. Det hänsköts emellertid av styrelsen till regeringen, som i sin tur överlämnade handlingarna i ärendet till utredningen (jfr Ds Ju 1977:2). Slutligt beslut i frågan fattades senare av riksdagen (JuU 1977/78:27, rskr 1977/78:217).

Fråga uppställer sig alltså om man genom en formell bestämmelse skall stadfästa den ordning som redan nu tillämpas och som innebär att vissa spörsmål av allmän betydelse hänskjuts till regeringen, trots att de rör ämnen som i princip faller inom ramen för rikspolisstyrelsens behörighet. Utredningen anser att principiella skäl talar mot en sådan bestämmelse, som saknar motsvarighet för förvaltningen i övrigt. Det skulle också bli svårt att avgränsa tillämpningsområdet för en bestämmelse av angivet slag. Utredningen förordar att frågan även i fortsättningen löses genom en bedömning från fall till fall.

I avsnitt 7.6.2 har utredningen konstaterat att den nuvarande konstruktionen av polisstyrelsebegreppet i viss utsträckning har visat sig leda till missförstånd och svårigheter för allmänheten. Konstruktionen innebär att beslut meddelas i polisstyrelsens namn, vare sig styrelsen i plenum, polischefen eller annat polisbefäl är beslutsfattare. I syfte att undanröja denna oklarhet på det lokala planet har utredningen förordat att den lokala enheten i stället benämns polismyndighet samt att beslut på polismyndighetens vägnar skall kunna fattas antingen av polisstyrelsen eller av polischefen eller annat polisbefäl.

Motsvarande missförstånd har enligt uppgift också förekommit i fråga om beslut av rikspolisstyrelsen. Det kan sålunda för den som inte är förtrogen med beslutsstrukturen inom statsförvaltningen ligga nära

till hands att utgå från att varje beslut som anges vara meddelat av rikspolisstyrelsen har fattats i myndighetens styrelse under medverkan av de förtroendevalda ledamöterna. Detta kan gälla även de beslut som enligt arbetsordningen har fattats av rikspolischefen, överdirektören eller annan chefstjänsteman hos styrelsen. Sådana missuppfattningar kan naturligtvis också tänkas förekomma i fråga om beslut av länsstyrelse eller av andra centrala myndigheter i vars benämning ordet "styrelse" ingår.

En väg att komma till rätta med den oklarhet som har angetts nu skulle vara att den centrala myndighetens namn ändras, exempelvis till rikspolisverket. Begreppet rikspolisstyrelsen skulle i så fall bara användas som beteckning för myndighetens styrelse. En sådan lösning skulle visserligen strida mot den princip som hittills i allmänhet har tillämpats beträffande beteckning på de centrala myndigheterna. Benämningen verk har nämligen regelmässigt reserverats för myndigheter med egen lokal eller regional organisation. Rikspolisstyrelsen bedriver egen lokal eller regional verksamhet endast på säkerhetsområdet. Benämningen rikspolisstyrelsen är sålunda principiellt riktig. Undantag förekommer dock från principen. Den centrala förvaltningsmyndigheten för domstolsväsendet benämns sålunda domstolsverket, trots att den enligt gängse mönster borde ha kallats domstolsstyrelsen (jfr prop. 1974:149 s. 39).

Med hänsyn till att begreppet rikspolisstyrelsen är väl inarbetat och till att även en ändrad beteckning skulle kunna ge upphov till missuppfattningar anser utredningen att en namnändring inte bör ske. De olägenheter som har berörts nyss bör i stället kunna motverkas genom att det i de beslut, föreskrifter, allmänna råd och pressmeddelanden som går ut från rikspolisstyrelsen tydligt markeras huruvida beslut har fattats i plenum eller om det på styrelsens vägnar har meddelats av rikspolischefen eller annan chefstjänsteman.

7.11 Rekryteringen till polisyrket

7.11.1 *Rekryteringsverksamhetens organisation*

Inom polisväsendet skall fortlöpande antas polis- och polischefsaspiranter till det antal som regeringen bestämmer. Den verksamhet som bedrivs för att nå detta mål - rekryteringen - består av olika moment. Dels behövs information som stimulerar rekryteringen, bl.a. orientering i olika former om polisyrket, dels måste lämplighetsbedömning och urval äga rum. En ytterligare uppgift inom ramen för denna verksamhet är att instruera den personal som medverkar i rekryteringsarbetet.

Verksamheten bedrivs i dag på såväl lokal och regional som central nivå. I varje polisdistrikt finns en rekryteringsman. Denne bedriver under ledning av polismästaren informationsverksamhet för att stimulera rekryteringen. Vidare utför han lämplighetsutredningar i fråga om sökande som är bosatta inom distriktet. Rekryteringsmannen är en polisman, som vid sidan av rekryteringsarbetet har andra arbetsuppgifter.

På det regionala planet finns tio rekryteringskonsulenter i olika delar

av landet. Sex av dem har vardera flera län till verksamhetsområde. De övriga verkar gemensamt inom Stockholms, Uppsala och Södermanlands och Gotlands län (jfr avsnitt 4.10.4). Huvuduppgiften för rekryteringskonsulenterna är att svara för informationsverksamhet i syfte att stimulera rekryteringen. Konsulenterna samordnar rekryteringsverksamheten i polisdistrikten inom regionen. De lämnar också i stor utsträckning själva information. De arbetar i samråd med länsstyrelserna och med polisstyrelserna i de tre största distrikten. Verksamheten leds av rekryteringssektionen vid rikspolisstyrelsen. Konsulenterna lyder i arbetsledningshänseende under denna sektion.

Tjänst som polisaspirant (extra polisman) söks hos rikspolisstyrelsen. Om styrelsen finner sökanden behörig, remitterar den hans ansökningshandlingar till polischefen i det polisdistrikt inom vilket han är mantalsskriven. Där görs en lämplighetsprövning. Den skall i första hand genomföras av rekryteringsmannen. Sökanden kallas också in till anställningsintervju m.m. Beredningen på det lokala planet avslutas med en föredragning för polischefen. Polischefen tillstyrker eller avstyrker att sökanden antas.

Därefter skickas handlingarna i ärendet till länspolischefen. Han granskar utredningen och kompletterar den med eget yttrande. Sedan skickas handlingarna till rikspolisstyrelsen.

Det slutliga urvalet och själva antagningen sker hos rektyteringssektionen inom styrelsen. Förhandlingar i särskild ordning med personalorganisationerna kan därvid äga rum. Sedan maj månad 1978 tillämpar rikspolisstyrelsen den ordningen att de som antas till polisaspiranter placeras ut i regioner redan vid antagningsbeslutet.

Det var fr.o.m. budgetåret 1967/68 som den slutliga urvalsprocessen centraliserades från länsstyrelserna till rikspolisstyrelsen. Åtgärden motiverades främst av intresset att en enhetlig bedömning skulle säkerställas. Det ansågs också vara en fördel att de som hade antagits kunde genom centralt beslut fördelas på olika län. Härigenom kunde försörjningen med personal underlättas i bristområden.

Frågan om hur rekryteringen bör organiseras har tilldragit sig intresse vid enkäten. Tolv länsstyrelser och flera polisstyrelser har uttryckligen förordat att en återgång sker till en ordning med regionalt ansvar för antagningen av polisaspiranter. En polisstyrelse anser att man åtminstone på försök bör övergå till en helt lokal rekrytering. Övriga länsstyrelser och polisstyrelser, som har behandlat frågan, anser däremot att nuvarande ordning kan behållas som den är.

De instanser som har förordat en decentralisering av rekryteringsverksamheten har framför allt åberopat två skäl. För det första påpekas att det hämmar rekryteringen att en presumtiv sökande inte i ett tidigt skede vet till vilken del av landet som alterneringstjänstgöringen kommer att förläggas för hans del. Vidare har angetts att det med en decentraliserad rekrytering blir lättare att till ett polisdistrikt knyta lämplig ungdom med personlig anknytning till distriktets område.

Utredningen finner det även för egen del naturligt att man bör sträva till en ordning, som så långt det är möjligt innebär att de unga polismännen redan i början av sin verksamhet placeras i ett område där de har personlig förankring. En sådan ordning är förenad med betydande

fördelar. Arbetstillfredsställelsen och motivationen höjs. Polismännens orts- och personkännedom kan nyttiggöras. De problem som är förenade med en alltför stor personalomsättning motverkas. Vissa betänkligheter som ibland har åberopats mot en ordning av angivet slag - såsom t.ex. svårigheter för polismännen att ingripa mot bekanta i orten - är enligt utredningens mening något överdrivna.

Mot bakgrund av vad som har sagts nu framstår det som angeläget att skapa förutsättningar för att den lokala och regionala rekryteringsverksamheten skall kunna stimuleras och aktiveras.

Utredningen vill peka på att en arbetsgrupp med företrädare för justitie- och budgetdepartementen samt rikspolisstyrelsen nyligen har lagt fram förslag till en metod för hur rekryteringsbehovet bör beräknas. Förslaget redovisas i 1978 års budgetproposition (prop. 1977/78:100 bil. 5 s. 29). Det har godtagits av chefen för justitiedepartementet och har inte föranlett några invändningar från riksdagens sida. Det ger underlag både för hur det samlade behovet av polisaspiranter skall uppskattas och för hur rekryteringsbehovet skall beräknas för de olika regionerna resp. de större polisdistrikten. Utredningen föreslår att den regionala fördelningen av rekryteringsbehovet beräknas av rikspolisstyrelsen, sedan statsmakterna har bestämt hur många aspiranter som sammanlagt får antas. En sådan beräkning är nämligen av vikt för att det centrala planeringsarbetet skall kunna bedrivas funktionellt. Självfallet skall detta inte hindra att man i samtliga regioner lägger ned ansträngningar på att skaffa största möjliga antal lämpliga sökande till polisyrket. Ansvaret för att tillgodose det totala rekryteringsbehovet delas nämligen av alla regioner och distrikt.

Utredningen vill vidare förorda att länsstyrelserna och polisstyrelserna i de större distrikten i utvidgad omfattning medverkar vid annonsering och liknande åtgärder som komplement till den informationsverksamhet som bedrivs av rikspolisstyrelsen. De lokala rekryteringsmännens arbete bör underlättas.

Särskilt angeläget är att effektiva åtgärder i rekryteringsfrämjande syfte vidtas i bristområden, dvs. regioner där antalet sökanden från det egna området inte är tillräckligt. F.n. är det mest utpräglade bristområdet Stockholms län. Från tid till annan har motsvarande situation förelegat även i andra regioner, främst i Göteborgs och Bohus län samt Malmöhus län.

Utredningen anser det väsentligt att den rekryteringsfrämjande informationen i svårrekryterade områden intensifieras med sikte på att få så stort antal sökande som möjligt med personlig anknytning till den aktuella regionen. Med utredningens förslag till regional polisorganisation får den regionala polisverksamheten en enhetlig ledning såväl i storstadsområdena som i övriga län och ett större ansvar än tidigare kommer att falla på länspolischeferna. Utredningen anser det naturligt att detta ansvar bör omfatta även rekryteringsfrämjande information och att länspolischefen i ett bristområde bör ha personal till förfogande för denna verksamhet. Den närmare organisationen bör läggas fast i samband med upprättandet av de organisationsplaner som i övrigt förutsätts för att utredningens förslag skall kunna genomföras. Det gäller bl.a. frågan om personalen skall inordnas i särskilda rekryteringskontor samt

formerna för samverkan med rikspolisstyrelsens rekryteringssektion och den personal som leds från denna sektion.

Från decentraliseringssynpunkt skulle det givetvis vara en fördel, om det kunde anförtros åt länsstyrelserna resp. de större polisdistrikten att svara för antagningen utan att någon central fördelning sker av aspiranterna. En sådan ordning är emellertid förenad med nackdelar. Den som söker tjänst i ett visst län kommer sålunda att konkurrera endast med sina medsökande inom det länet. Han kan därmed bli antagen som aspirant, trots att han kanske skulle ha fått stå tillbaka om en samlad bedömning hade skett av alla sökanden inom riket. Det har sagts att detta skulle minska garantin för att polisväsendet alltid tillförs de sökande som är bäst kvalificerade.

Utredningen anser visserligen att den invändning som har åberopats nu inte kan vara avgörande, eftersom någon exakt gradering av sökandenas lämplighet i förhållande till varandra knappast är möjlig. Av större betydelse är emellertid att det kan bli svårt att rekrytera polisaspiranter till bristområden, om man helt upphör med att fördela aspiranterna centralt. Det kan också göras gällande att de regioner och distrikt som har överskott på sökande får möjlighet att först anta de mest kvalificerade aspiranterna medan de övriga sökande hänvisas till bristdistrikten.

Mot bakgrund av vad som har anförts nu vill utredningen förorda att systemet med central fördelning av aspiranter bibehålls. En följd härav blir att det även i fortsättningen bör ankomma på rikspolisstyrelsen att bestämma vilka aspiranter som skall antas. Det är angeläget att styrelsen härvid så långt som det är möjligt följer de önskemål som föreligger från den lokala och regionala organisationen i fråga om vilka aspiranter som i första hand bör tilldelas resp. rekryteringsområde liksom självfallet också aspiranternas egna önskemål.

Från utredningens utgångspunkter måste rikspolisstyrelsens beslut att fr.o.m. maj 1978 fördela aspiranterna på regioner redan i samband med antagningsbeslutet betecknas som en klar fördel. Utredningen vill förorda att de regionala polismyndigheternas beslut om fördelning av aspiranterna på de olika distrikten meddelas så snart som möjligt härefter och senast i samband med att utbildningen vid grundkursen börjar. Detta är av vikt både för att aspirantens känsla av hemhörighet med sitt antagningsområde skall främjas på ett tidigt stadium och för att olika praktiska arrangemang från dennes sida med anledning av antagningen skall underlättas.

Sammanfattningsvis innebär sålunda utredningens förslag följande:

Länsstyrelserna och polisdistrikten skall i ökad utsträckning medverka 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 i svårrekryterade områden intensifieras med sikte på att fylla det beräknade behovet med personal som har personlig anknytning till den aktuella orten. Länspolischef i sådant område får särskild personal för verksamheten.

Beslut om i vilket distrikt en polisaspirant skall placeras meddelas

snarast efter antagningen och senast i samband med att utbildningen vid polisskolan börjar.

Vad härefter gäller rekryteringen av polischefsaspiranter bör beaktas att det rör sig om förhållandevis få tjänster varje budgetår. En ändrad ordning skulle knappast leda till några mera beaktansvärda fördelar. Utredningen förordar därför att rekryteringen av polischefsaspiranter även i fortsättningen sköts av rikspolisstyrelsen i samma ordning som nu.

7.11.2 *Villkoren för antagning till polisyrket m.m.*

7.11.2.1 Inledning

I utredningens direktiv tas flera frågor upp som berör anställningskraven för polismän. Därvid konstateras att rekryteringen till polisen kan betecknas som god men att vissa problem föreligger. Ett av dessa är enligt direktiven att många polisaspiranter inte har någon erfarenhet från arbetslivet utan kommer direkt från skola och värnpliktstjänstgöring. Ett annat problem sägs vara att de gällande villkoren för antagning till polisyrket i alltför hög grad begränsar utvalet.

Utredningen har fått i uppdrag att särskilt studera verkningarna av de antagningsvillkor som avser ålder, fysisk konstitution, värnpliktstjänstgöring och utbildning. Enligt direktiven torde det i synnerhet beträffande kravet på viss fysisk konstitution finnas anledning att överväga mindre rigorösa regler. Utredningen har också till uppgift att föreslå åtgärder för att flera kvinnor skall kunna antas till polisyrket.

I fråga om kravet på värnpliktstjänstgöring konstateras i direktiven att en stor del av de manliga ungdomarna av olika skäl inte gör värnplikt. Utredningen bör enligt direktiven pröva det lämpliga i att för manlig sökande även fortsättningsvis kräva fullgjord värnplikt som vapenför som villkor för tillträde till polisutbildning. I direktiven påpekas att om utredningen skulle finna att kravet på fullgjord värnplikt bör slopas, så får detta konsekvenser för de uppgifter som polisen i dag har inom totalförsvaret. Utredningen har bl.a. av denna anledning särskilt ålagts att pröva frågan om polisens ställning i krig.

Innan utredningen går närmare in på de olika anställningsvillkoren, skall en kort redogörelse lämnas för frågans tidigare behandling.

Anställningskraven för polismän har genomgående tilldragit sig intresse i samband med att polisväsendet i olika sammanhang har setts över. Kraven har också fortlöpande ändrats under de senaste decennierna.

I samband med 1925 års polislagstiftning utfärdade chefen för socialdepartementet en normalinstruktion för polispersonal. I denna behandlades bl.a. fordringarna för tillträde till polisyrket. Instruktionen gällde fram till år 1948, då nya föreskrifter fastställdes av Kungl. Maj:t på grundval av förslag från 1939 års polisutredning (SOU 1944:53) Frågan togs härefter upp på nytt i 1948 års polisutbildningskommitté. Kommitténs förslag (SOU 1952:30) ledde till nya anvisningar i ämnet år 1955. Dessa reviderades år 1959, och året därefter lade 1958 års polisverksamhetsutredning fram ett förslag till nya kompetensvillkor. Förslaget fastställdes i stort sett utan ändringar av Kungl. Maj:t att gälla fr.o.m. den 1 januari 1962. Efter förstatligandet utarbetades nya föreskrifter av rikspolisstyrelsen i samråd med den rådgivande nämnden för rekryte-

rings-, anställnings- och utbildningsfrågor. De nya föreskrifterna fastställdes att gälla fr.o.m. den 1 februari 1969. De gällde fortfarande när direktiven för utredningen utfärdades.

Anställningsvillkoren har emellertid därefter reviderats på nytt på grundval av förslag från en av rikspolisstyrelsen tillkallad arbetsgrupp. Styrelsen fastställde sålunda den 12 maj 1976 nya föreskrifter i ämnet att gälla fr.o.m. den 1 oktober samma år (bilaga 13). Det är självfallet de föreskrifter som nu gäller som skall tas till utgångspunkt för utredningens bedömningar. Det bör därvid uppmärksammas att de nya föreskrifterna innebär att anställningsvillkoren har ändrats på flera av de punkter som togs upp i direktiven.

Utredningen övergår nu till att närmare beröra de olika frågorna beträffande anställningsvillkoren.

7.11.2.2 Svenskt medborgarskap

Kravet på svenskt medborgarskap följer direkt av lag. Enligt 4 kap. 2 § lagen (1976:600) om offentlig anställning får endast svensk medborgare inneha eller utöva tjänst som polisman. Bestämmelsen har meddelats med stöd av 11 kap. 9 § tredje stycket regeringsformen.

Utredningen anser inte att någon ändring bör ske i fråga om kravet på medborgarskap. Motsvarande krav gäller f.n. även i övriga europeiska länder.

Enligt vad utredningen har inhämtat uppstår någon gång fråga huruvida den som är medborgare såväl i Sverige som i annan stat kan anses behörig för antagning till polisyrket.

I denna del har utredningen den uppfattningen att regeringsformen och lagen om offentlig anställning inte ger utrymme för någon särbehandling. Den som har sådant dubbelt medborgarskap har sålunda rätt att få sin ansökan prövad på samma sätt som om han hade varit medborgare endast i Sverige. Någon ändring på denna punkt ifrågasätts inte.

7.11.2.3 De allmänna anställningsvillkoren

Som allmänt anställningsvillkor gäller till en början att sökanden skall ha sådan medborgerlig inställning att han kan antas komma att alltid fullgöra sin tjänsteplikt. Kontroll i detta avseende sker med stöd av personalkontrollkungörelsen (1969:446). Utredningen ifrågasätter ingen ändring på denna punkt.

Sökanden skall vidare vara känd för ordentligt levnadssätt och pålitlighet, ett krav som har stått oförändrat sedan år 1925. Kontroll sker i polisregister samt genom referensundersökning. Lindrigare brott och förseelser, t.ex. snatteri i de tidigare ungdomsåren, en eller ett par enklare trafikförseelser eller förseelse mot lokal ordningsstadga, anses i praktiken inte hindra anställning. Den som har gjort sig skyldig till allvarligare brottslighet, t.ex. rattfylleri, våldsbrott eller stöld, har däremot knappast någon utsikt att bli antagen som polisaspirant.

Mot bakgrund av den mera nyanserade syn på brottsligheten och dess orsaker som numera gör sig gällande inom samhället i stort kan denna praxis synas sträng. Statsmakterna har i olika sammanhang understrukit

vikten av att söka utrota den föreställningen att en överträdelse av de sociala samlevnadsregler, som har ansetts böra straffsanktioneras, är en belastning som gör individen mindre önskvärd i skilda sociala situationer. I fråga om polisyrket gör sig dock speciella synpunkter gällande. Det synes motiverat att allvarligare brottslighet också i fortsättningen i princip skall utgöra ett hinder mot att någon antas till polisyrket. Om lång tid har förflutit från det brottet begicks och undersökning angående sökandens skötsamhet under den tidrymd som har förflutit ger klart positivt resultat bör det emellertid vara möjligt att göra undantag från denna princip i något större utsträckning än nu.

Även kravet på "gott omdöme och stabilt psyke" är ett anställningsvillkor som kvarstår praktiskt taget oförändrat sedan år 1925. Kravet kan i sig synas självklart, men det är inte lika lätt att avgöra hur dessa egenskaper skall konstateras. F.n. sker det i samband med referensundersökningen och vid anställningsintervjun samt vid granskningen av den levnadsberättelse som sökanden avlämnar.

Mot bakgrund av önskemålet att nå en högre grad av objektivitet vid bedömningen har sedan länge diskuterats möjligheten av att införa någon form av psykotekniskt prov. Frågan aktualiserades redan av 1939 års polisutredning. Den har därefter behandlats av 1948 års polisutbildningskommitte och 1958 års polisverksamhetsutredning liksom av den arbetsgrupp inom rikspolisstyrelsen som lade fram förslag till 1976 års antagningsvillkor. Utredningen känner till att det inom rikspolisstyrelsen har lagts ned stora ansträngningar på att utveckla ett provinstrument av denna typ, varvid en utgångspunkt har varit det inte bör få dra alltför stora kostnader. Hittills har det emellertid visat sig svårt att få fram ett lämpligt prov. Utredningen har förståelse för detta men vill framhålla att det är angeläget att arbetet på att få fram ett sådant prov fortsätter.

Utredningen ser ingen anledning att föreslå någon ändring beträffande kraven på att sökanden skall ha körkort för bil samt vara simkunnig.

Som allmänt villkor gäller slutligen att sökanden skall fylla lägst 19 år under anställningsåret. Någon föreskrift om maximiålder gäller däremot inte. Frågan om ålderskravet har samband med spörsmålet i vad mån arbetslivserfarenhet före antagningen skall krävas. Det behandlas under 7.11.2.4.

7.11.2.4 Arbetslivserfarenhet m.m.

Något formellt krav på arbetslivserfarenhet ställs f.n. inte upp för den som söker anställning inom polisyrket. I praxis kräver dock rikspolisstyrelsen att kvinnlig sökande skall dokumentera åtminstone samma tid i anställning eller annan verksamhet utanför hem och skola som männen fullgör i den grundläggande militärutbildningen. Avsikten härmed har uppgetts vara i första hand att tillgodose önskemålet att de som antas till polisyrket är någorlunda jämställda i mognadshänseende.

Utredningen ansluter sig till direktivens uppfattning om värdet av att blivande polismän har erfarenhet från arbetslivet. Detta önskemål är inte nytt. Redan 1948 års polisutbildningskommitté framhöll att några års arbetslivserfarenhet före anställningen i polisyrket skulle ge aspiranterna en vidgad livserfarenhet och bättre social orientering. Av detta skäl

diskuterade kommittén om inte rekryteringsåldern - som då var 21 år - borde höjas till 23 år. Kommittén fann emellertid att den dåvarande rekryteringsåldern borde behållas. Som motiv anfördes att en höjning kunde befaras medföra att rekryteringsbasen minskade genom att många ungdomar vid 23 års ålder redan hade etablerat sig inom andra yrken.

För att få en föreställning om nuvarande förhållanden i detta hänseende har utredningen från rikspolisstyrelsen inhämtat uppgifter om arbetslivspraktiken för de aspiranter som anställdes budgetåret 1976/77. Samtliga dessa aspiranter hade någon form av arbetslivserfarenhet. Omfattningen fördelade sig på följande sätt.

Tabell 1 Arbetslivspraktik för polisaspiranter anställda under budgetåret 1976/77

Antal mån.	Män	Kvinnor	Summa
6 eller mindre	74	–	74
7–12	101	26	127
13–24	108	54	162
24–48	118	33	151
4 år eller mera	94	20	114
Summa	495	133	628

Det bör i detta sammanhang påpekas att en i viss mån ändrad situation har uppstått i förhållande till den som förelåg vid tiden för direktiven genom att numera samma krav ställs upp för antagning till polisyrket som för högskoleutbildning. En följd härav är att tillträde till polisbanan har öppnats för en ny kategori, nämligen sökande som har minst fyra års arbetslivserfarenhet och har uppnått minst 25 års ålder. En förutsättning är här liksom eljest att sökanden har kunskaper i svenska, engelska och samhällskunskap motsvarande lägst två årskurser i gymnasieskolan.

Inom utredningen har övervägts möjligheten att föreslå att arbetslivserfarenhet under viss tid införs som ett formellt villkor. Detta skulle dra med sig en höjning av minimiåldern för aspiranterna. För en sådan höjning skulle kanske även andra skäl kunna åberopas. Det kan sålunda ifrågasättas om 19-åringar genomsnittligt sett kan antas ha den mognad som polistjänsten förutsätter.

Utredningen har emellertid stannat för att de ändringar i behörighetsvillkoren som har diskuterats nu inte skulle medföra några fördelar på längre sikt. När rekryteringsåldern sänktes till 19 år i samband med att Kungl. Maj:t utfärdade nya anvisningar i ämnet år 1962 motiverades detta av att ungdomarna träffade sitt yrkesval tidigare än förut och att många för polisyrket lämpliga ungdomar därför hade etablerat sig i andra yrken vid 21 års ålder. Dessa synpunkter har otvivelaktigt giltighet fortfarande. Skulle ett krav på arbetserfarenhet i förening med en höjning av minimiåldern genomföras, kommer rekryteringsbasen att begränsas på ett sätt som är ägnat att direkt motverka önskemålet att få ett så lämpligt urval som möjligt.

Utredningen anser sålunda att de gällande föreskrifterna bör behållas i det hänseende som har sagts nu. Samtidigt vill utredningen förorda att arbetslivserfarenhet tilläggs ett direkt meritvärde vid anställningsprövningen. Av två i övrigt likvärdiga sökande av vilka endast en kan

beredas plats, bör sålunda regelmässigt den antas som har längst arbetslivserfarenhet. Undantag kan naturligtvis gälla t.ex. för det fallet att den andre har arbetslivserfarenhet som bedöms särskilt meriterande.

7.11.2.5 Värnpliktskravet

När direktiven utfärdades gällde det anställningsvillkoret att manlig sökande skulle ha fullgjort sin första militärtjänstgöring i besiktningsgrupp motsvarande 1 eller 2 i vapenför tjänst. Detta villkor har inte behållits i 1976 års föreskrifter. Numera fordras endast att sökanden har fullgjort sin första tjänstgöring och härvid har genomgått s.k. "allmän militär utbildning" (AMU). Denna ges åt alla som genomgår värnpliktsutbildning. Även sökande som har fullgjort värnplikt genom handräckningstjänst kan alltså numera antas till polisyrket utan dispens. Däremot kan den som har frikallats eller gjort vapenfri tjänst i princip inte anställas. Det förekommer dock att dispens meddelas från värnpliktskravet, t.ex. för sökande vars militärutbildning uppskjutits på grund av tillfällig fysisk skada eller för den som tidigare har varit sjöman och fått värnpliktstjänstgöringen uppskjuten.

För att ge en föreställning om de nuvarande villkorens praktiska betydelse kan nämnas att en årskull manliga ungdomar i ålder för första värnpliktstjänstgöringen grovt räknat omfattar 60.000. Av dessa blir ca 7.000 frikallade av olika anledningar. Omkring 2.000 fullgör vapenfri tjänst i stället för värnplikt. Ca 1.000 personer om året har under senare tid vägrat värnplikt. Det bör framhållas att man torde få räkna med andra proportioner sedan 1978 års beslut angående ändrad lagstiftning om vapenfri tjänst har genomförts (prop. 1977/78:159, FöU 1977/78:28, rskr 1977/78:371).

Någon form av försvarsutbildning fordras inte för kvinnlig sökande. Kvinnlig sökande tillfrågas emellertid i anställningsintervjun om hon är beredd att fullgöra vapentjänsten inom polisyrket. Den som inte är beredd att göra detta antas inte.

Det åligger särskilt utredningen att pröva om kravet på fullgjord värnplikt för manliga sökande bör behållas. Som framhålls i direktiven har denna fråga samband med polisens uppgifter inom totalförsvaret samt dess ställning vid beredskapstillstånd eller krig. Även denna del av polisverksamheten omfattas av utredningsuppdraget. Utredningen avser att först i senare sammanhang redovisa sina överväganden i denna del. Utredningen har emellertid inte funnit hinder föreligga mot att pröva frågan om värnpliktskravet redan nu.

Den omständigheten att försvarsutbildning eller vapenutbildning inte fordras för kvinnlig sökande är uppenbarligen ett mycket starkt principiellt skäl för att värnpliktskravet tas bort generellt. Ett argument för att ändå behålla kravet skulle kunna vara att dess avskaffande medför risk att det inte inom polisväsendet kommer att finnas tillräckligt mycket personal med militär utbildning för att de uppgifter skall kunna fullgöras som åvilar polisen inom totalförsvaret. Utredningen skall därför närmare belysa denna fråga.

För antagning till polisyrket krävs f.n. god hälsa och en för polisyrket lämplig kroppskonstitution. Detta villkor skall behandlas närmare under 7.11.2.6. Utredningen vill emellertid redan här slå fast att kravet

måste gälla vare sig sökanden har fullgjort värnplikt eller inte. Mot denna bakgrund kommer en stor del av dem som har frikallats från värnplikt av medicinska eller fysiologiska skäl att under alla omständigheter vara utestängda från polisbanan. Det kan i sammanhanget anmärkas att, fastän tillträde till polisyrket numera har öppnats för dem som har fullgjort sin värnplikt i handräckningstjänst, antalet sådana sökande är obetydligt.

Oavsett i vad mån försvarsutbildning kommer att ingå i polistjänsten sedan frågan om polisens ställning i krig har lösts, får man räkna med att varje polisman måste utbildas i att handha tjänstevapen. Polismannen måste också vara beredd att i vissa extremfall göra bruk av sitt vapen. Utredningen anser därför ofrånkomligt att det om värnpliktskravet slopas måste fordras att sökande, som inte har fullgjort värnplikt, vid anställningsintervjun förklarar sig beredd att godta vapentjänsten. Detta krävs f.n. som nämnts av alla kvinnliga sökande. Utrymmet för en sådan förklaring är i praktiken mycket begränsat för den som har fullgjort vapenfri tjänst och som vid tiden för ansökan till polisyrket alltjämt bibehåller den inställning som har legat till grund för beslutet att bevilja honom sådan tjänst. Detta gäller även sedan 1978 års ändringar i vapenfrilagstiftningen har genomförts (jfr prop. 1977/78:159 s. 108). Vad som har sagts nu gäller givetvis i ännu högre grad i fråga om totalvägrare.

Slutligen bör framhållas att, även om värnpliktskravet upphävs, detta inte får hindra att vid anställningsprövningen värnpliktsutbildningen tilläggs ett meritvärde i förhållande till sin längd och art. Utredningen finner det vara en naturlig riktpunkt att tjänstgöringen i detta hänseende betraktas på samma sätt som arbetslivserfarenhet under motsvarande tid.

Utredningen anser sig kunna utgå från att, även om värnpliktskravet avskaffas, antalet manliga sökande som inte har fullgjort värnplikt ändå kommer att bli helt obetydligt. Det kommer alltså att inom poliskåren finnas tillräckligt med personal som har militärutbildning för att polisens roll inom totalförsvaret inte skall äventyras. På grund härav och då principiella skäl talar för en sådan lösning föreslår utredningen att kravet på att manlig sökande skall ha fullgjort värnplikt utmönstras.

F.n. kan den som önskar bli polisman förtidsinskrivas som värnpliktig det år han fyller 17 år. Som förutsättning härför gäller att han har tillräcklig förutbildning och i övrigt bedöms lämplig för polisyrket. Utredningen finner det angeläget att denna möjlighet behålls även om värnpliktskravet upphävs. Ett önskemål är nämligen att polisaspiranternas utbildning eller tjänstgöring inte skall behöva avbrytas på grund av inkallelse till den första värnpliktstjänstgöringen.

7.11.2.6 Hälsokrav och fysiska förhållanden i övrigt

Utredningen har inte någon erinran mot det allmänna krav som ställs upp på god hälsa och på en kroppskonstitution som är lämpad för polisyrket.

Före 1976 års ändringar av anställningsvillkoren ställdes mycket höga krav på de sökandes *synskärpa*. Den skulle vara minst 1,0 på det ena ögat och 0,8 på det andra eller 0,9 på båda ögonen. Glasögon eller kontaktlinser var inte tillåtna.

Kraven har numera ändrats så att den som utan korrektionsmedel har en synskärpa om lägst 0,8 på det ena ögat och 0,4 på det andra anses ha godtagbar syn. Glasögon eller kontaktlinser är inte förbjudna för den som uppnår de angivna gränserna utan korrektionsmedel.

1976 års ändringar motiverades av önskemålet att nå en anpassning till ett modernare betraktelsesätt i fråga om vad som borde krävas beträffande synen. Vid utformningen av kraven utgick man från vad som i annat sammanhang hade föreslagits beträffande förare av utryckningsfordon. Där gäller emellertid ännu så länge inte några särskilda regler i aktuellt hänseende. Däremot motsvarar de nuvarande kraven på synskärpa för polismän i princip vad som enligt socialstyrelsens föreskrifter gäller för yrkesförare med trafikplikt (körkort i klasserna ABDE och ABCDE samt trafikkort). För sådana yrkesförare är det dock tillräckligt om de nämnda gränserna nås med hjälp av korrektionsmedel. Under arbetet inom socialstyrelsen med att se över ambulansförares kompetens har det inte varit tal om att göra kraven på synskärpan för sådana förare strängare. Mot en sådan lösning för polisväsendet del kan naturligtvis invändas att en polisman bör ha så god syn att han kan fullgöra sina uppgifter, även om han tillfälligt skulle förlora sina glasögon eller kontaktlinser. Det syns dock värt att överväga om så högt ställda krav på synskärpa som de nuvarande behöver uppställas. Kraven kan ändå inte upprätthållas generellt, eftersom många polismän som vid antagningstillfället har den synskärpa som fordras senare får synen försämrad.

Utredningen vill vidare ta upp frågan om det nuvarande kravet på normalt *färgseende*. Kravet har framför allt varit spanings- och utredningstekniskt motiverat. Det har ansetts nödvändigt att polismannen kan göra snabba och säkra iakttagelser i det vardagliga polisarbetet, som förste man på en brottsplats - innan utredningspersonal kan komma tillstädes - i trafikarbetet o.d. Vidare har anförts att polismän ibland uppträder som vittnen inför domstol och att det därvid är betydelsefullt att inte oriktiga uppgifter lämnas på grund av defekter i färgseendet. Dessa synpunkter är naturligtvis värda beaktande men synes inte utan vidare kunna åberopas som skäl för ett generellt krav.

Utredningen förordar sålunda att rikspolisstyrelsen undersöker möjligheterna att mjuka upp de nuvarande kraven i fråga om synskärpa och färgseende. Frågan har visserligen förhållandevis liten praktisk betydelse. Men det är ett allmänt önskemål att speciella regler inte upprätthålls när det gäller antagning till polisyrket i vidare mån än som motiveras av principiella eller andra sakliga skäl.

I fråga om *hörseln* uppställs f.n. det kravet att den skall vara "normal". Utredningen har ingen erinran mot anställningsvillkorens utformning på denna punkt.

Knappast på någon punkt har anställningsvillkoren varit så flitigt diskuterade som när det gäller frågan om krav på viss längd. Före 1976 års ändringar angavs i detta hänseende i rikspolisstyrelsens anvisningar för läkarundersökningen att sökande vars kroppslängd understeg för man 175 cm och för kvinna 165 cm fick godkännas endast om vederbörande hade en i övrigt för polisyrket särskilt lämpad kroppskonstitution. Sedan denna föreskrift numera tagits bort, gäller endast den allmänna bestämmelsen att sökanden skall ha en för polisyrket lämplig

kroppskonstitution. I praktiken antas dock sällan manlig sökande med kroppslängd under 172 cm eller kvinnlig sökande under 165 cm.

Uppfattningen om vad som bör krävas i detta hänseende varierar både inom och utom polisväsendet. Också vid en internationell jämförelse är det påfallande att olika bedömningar har gjorts på skilda håll. Anställningskraven skiljer sig åt inte bara genom att skilda gränser tillämpas i olika länder utan också på det sättet att lägre gränser för kvinnor gäller i vissa länder men inte i andra. Samma gränser för män och kvinnor tillämpas t.ex. i Danmark (177 cm) och i Frankrike (168 cm), medan olika gränser gäller i Norge (178 cm för män, 168 cm för kvinnor) och Storbritannien (172 cm för män, 162 cm för kvinnor).

I Sverige gäller sedan år 1971 samma tjänstgöringsskyldighet för kvinnliga som för manliga poliser. Kvinnor har uniformsplikt och deltar även i den yttre övervakningen. Mot denna bakgrund har det ibland hävdats att samma krav på längd borde gälla för kvinnor och män som söker anställning hos polisen.

Ett sådant synsätt skulle vara naturligt, om det gick att en gång för alla bestämma de krav på kroppslängd som polisens arbetsuppgifter skall anses ställa. Detta är emellertid enligt utredningens uppfattning inte möjligt. Vad som har sagts nu gäller särskilt mot bakgrund av att kroppslängden måste sättas i relation till sökandens konstitution i övrigt.

Det torde emellertid med visst fog kunna göras gällande att det kan vålla problem i det praktiska arbetet, om kroppslängden för en polis avsevärt understiger medellängd. Denna är olika för kvinnor och män, nämligen 166 resp. 178 cm. I anslutning härtill kan påpekas att jämställdhetskommittén i sitt betänkande (SOU 1978:38) Jämställdhet i arbetslivet har angett att anställningskrav, som till följd av de genomsnittliga skillnaderna mellan könen innebär en indirekt diskriminering av ettdera könet, bör få ställas upp endast om det är ofrånkomligt för att tillgodose ett särskilt intresse som inte rimligen bör vika för intresset av jämställdhet mellan könen (s. 95-97).

Mot denna bakgrund ansluter sig utredningen till den lösning som har valts i de nuvarande föreskrifterna, nämligen att någon bestämd minimilängd inte anges. Kroppslängden bör vara endast en av de omständigheter som beaktas när det bedöms om sökanden har en kroppskonstitution som är lämplig för polisyrket. I den mån det anses nödvändigt att arbeta med vissa schabloner i det praktiska rekryteringsarbetet, bör dessa inte anses utgöra några fasta gränser. I så fall skulle kravet på viss minsta längd återföras på en omväg.

7.11.2.7 Förutbildning

Som har nämnts under 7.11.2.4 gäller sedan år 1976 i fråga om förutbildning samma krav som för antagning till högskoleutbildning. Det innebär att sökanden skall ha gymnasiekompetens, folkhögskolekompetens eller s.k. annan kompetens (fyra års arbetslivserfarenhet och 25 års ålder). I samtliga fall krävs kunskaper i svenska, engelska och samhällskunskap, motsvarande lägst två årskurser i gymnasieskolan. Annan motsvarande utbildning kan också godtas.

Den anpassning till kraven för högskoleutbildning som sålunda har gjorts genom 1976 års föreskrifter är enligt utredningens mening naturlig

och rimlig. Den har uttryckligen förutsatts av statsmakterna i samband med 1975 års beslut om allmän högskolereform (se vidare under 7.12.4).

Inom utredningen har diskuterats att föreslå en höjning av kraven på förutbildning i svenska och engelska på det sättet att kunskaper motsvarande treårig gymnasieskola skulle krävas. Fördelen med en sådan lösning skulle vara att undervisningen i dessa språk i polisskolan skulle kunna helt utgå till förmån för andra ämnen. Utredningen har förståelse för denna tanke men anser sig inte kunna förorda en sådan ordning, som endast undantagsvis tillämpas i andra sammanhang. Den skulle nämligen minska rekryteringsbasen mycket påtagligt och dessutom kunna skapa en del praktiska komplikationer. Som framgår under avsnitt 7.12.2 anser utredningen att det ändå bör undersökas om inte de höjda kraven på förutbildning gör det möjligt att begränsa vissa av de nuvarande kursmomenten i ämnen av allmän karaktär.

Utredningen finner sålunda att kraven på förutbildning bör behållas oförändrade.

7.11.2.8 Rekryteringen av kvinnliga poliser

Det ankommer enligt direktiven på utredningen att föreslå åtgärder för att flera kvinnor skall kunna antas till polisyrket.

När direktiven utfärdades år 1975, utgjordes ungefär 15 % av hela antalet antagna poliselever av kvinnor. Andelen kvinnliga aspiranter har sedan dess stadigt ökat och har nu i det närmaste fördubblats sedan år 1975. Den utgjorde budgetåret 1977/78 drygt 29 % av de antagna aspiranterna. Andelen antagna kvinnor i förhållande till det antal kvinnor som sökte anställning hos polisen var också högre än motsvarande andel för männen (40,0 mot 38,4 %).

Den utveckling som sålunda har ägt rum måste betecknas som mycket positiv. Utredningen anser sig ha anledning att räkna med att den kommer att fortsätta. Polisyrket är förhållandevis populärt bland kvinnor. Varje år söker några hundratal unga kvinnor anställning som poliser. Det har inte kunnat konstateras att avgången från yrket är märkbart större bland kvinnor än bland män.

Det är givet att det när tjänster annonseras ut inom polisväsendet inte får uttalas önskemål om manliga sökande. Detta är uttryckligen förbjudet enligt 2 § kungörelsen (1973:279) om förbud mot köns- och åldersdiskriminering vid tillsättning av tjänst m.m. Viktigt är att man vid den rekryteringsfrämjande informationen också i övrigt avstår från att på ett eller annat sätt - t.ex. genom det bildmaterial som används - markera företräde för manliga sökande. Utredningen vill här också hänvisa till att det enligt 2 § förordningen (1976:646) om jämställdhet mellan kvinnor och män i statlig tjänst åligger statliga myndigheter att vidta åtgärder för att bryta uppdelningen mellan kvinnor och män på olika tjänstekategorier och se till att utbildnings- och befordringsmöjligheterna kommer kvinnor och män till del på lika villkor. Det är inte osannolikt att den betydande ökningen av antalet antagna kvinnor åtminstone till en del är att tillskriva de ansträngningar som man inom polisväsendet under senare år har gjort för att ställa sig de båda författningar som har nämnts nu till efterrättelse.

Det är å andra sidan uppenbart att kvinnorna fortfarande är under-

representerade inom polisväsendet. Antalet kvinnliga poliser utgör omkring 900. Det motsvarar endast drygt 5 % av hela antalet polistjänster (i realiteten något mera, eftersom hänsyn också måste tas till vakanser). I chefsskiktet - kommissarier och motsvarande - är dominansen av män i det närmaste fullständig. Detta förklaras dock väsentligen av att det är först under senare år som tillströmningen av kvinnliga poliser har varit så förhållandevis stor.

I sitt betänkande om jämställdhet i arbetslivet (SOU 1978:38) har jämställdhetskommittén föreslagit en lagstiftning som innebär skyldighet för arbetsgivaren att vidta aktiva ansträngningar för att finna sökande från underrepresenterat kön. Kommittén uttalar att en i huvudsak jämn fördelning kan anses föreligga om intetdera könet är företrätt lägre än 40 procent. De bestämmelser som har återgetts nu skall dock inte gälla, om särbehandling är ofrånkomlig för att tillgodose ett särskilt intresse, som inte rimligen bör vika för intresset av jämlikhet. Motsvarande gäller om särskilda skäl talar för att en bestämd person utses.

Kommitténs förslag har remissbehandlats och övervägs nu inom regeringskansliet. Det är för tidigt att uttala sig om vilket resultat kommitténs arbete kan leda till.

Inför den jämställdhetsreform som förestår framstår det emellertid som angeläget att erfarenheterna av kvinnan som polis blir föremål för en specialstudie. Sedan år 1971 är kvinnorna formellt helt likställda med män i fråga om arbetsuppgifter och utrustning inom polisväsendet. Det saknas dock i dag tillräckliga uppgifter om hur de kvinnliga poliserna faktiskt utnyttjas i de olika distrikten, exempelvis om de i praktiken erhåller andra arbetsuppgifter än männen eller om det i övrigt görs särskilda arrangemang när kvinnor tjänstgör. Vissa undersökningar med denna inriktning pågår redan[24] Vidare skulle en mera systematisk arbetsanalys av polisyrket som sådant vara av stort värde. Detta gäller bl.a. med tanke på värdet av att få fram underlag för ställningstaganden i olika antagnings-, utbildnings- och arbetsfördelningsfrågor som syftar till en så jämn rekrytering som möjligt av kvinnor och män till polisyrket. Vad som har sagts nu gäller inte minst med hänsyn till de föreslagna förändringarna i anställningsvillkoren.

7.11.2.9 Antagningsvillkor för polischefsaspiranter

När det gäller villkor för antagning till polischefsaspiranter uppställs liksom för polisaspiranter krav på svenskt medborgarskap. Polischefsaspirant skall ha god hälsa, men några särskilda villkor i fråga om kroppskonstitution, synskärpa, färgseende eller hörsel har inte ställts upp. Körkort för bil fordras. I fråga om förutbildning uppställs krav på juris kandidatexamen. Tidigare fordrades även tingsmeritering. Detta krav upphävdes emellertid med verkan fr.o.m. år 1971 i samband med att polischefsutbildningen omorganiserades.

Bedömningen av de sökandes lämplighet för polischefsbanan sker under medverkan av en särskild bedömningskommitté vid

[24] Av intresse i detta sammanhang är en nyligen redovisad undersökning från pedagogiska institutionen vid Stockholms universitet. Undersökningen, som har haft förhållandevis begränsad omfattning, visar att en mindre del (ca 20 %) av de kvinnliga poliserna har pekat på olika problem i yrkesrollen.

rikspolisstyrelsen.

I fråga om de antagningsvillkor som har återgetts nyss finner utredningen endast skäl att något uppehålla sig vid kravet på juris kandidatexamen. Detta krav har varit föremål för diskussion i olika sammanhang. Universitetskanslerämbetet överlämnade på sin tid till Kungl. Maj:t ett förslag till särskild juridisk grundutbildning för blivande polischefer ("polissekreterarexamen")[25] Förslaget mötte emellertid motstånd och genomfördes ej. Mot en sådan särskild utbildning anfördes främst att den inte var förenlig med strävandena att åstadkomma akademiska utbildningslinjer som ger frihet vid valet av yrke.

Vid 1975 års beslut om allmän högskolereform (prop. 1975:93 418-423, UbU 1975:17, rskr 1975:179) betonades att det var angeläget att högskoleutbildningen gavs arbetslivsanknytning. Statsmakterna tog emellertid principiellt avstånd från starkt specialiserade utbildningslinjer inom högskolan och lade i stället vikt vid önskemålet om bredd i utbildningen med möjlighet att utnyttja den inom vida sektorer. Tanken på en särskild högskolelinje för blivande polischefer torde mot denna bakgrund sakna aktualitet.

Här kan tilläggas att bl.a. juristutbildningen nyligen har reformerats i linje med de målsättningar för högskoleutbildningen som antogs av 1975 års riksdag (prop. 1976/77:59, UbU 1976/77:20, rskr 1976/77:246). Den nya utbildningsgång som i enlighet härmed har trätt i kraft den 1 juli 1977 omfattar dels en fullständig juristutbildning av samma längd som den tidigare, dels fyra kortare alternativa studiegångar. I syfte att åstadkomma en inriktning mot breda arbetsmarknadssektorer har de senare utformats med arbetsrättslig, civilrättslig, ekonomisk-skatterättslig resp. förvaltningsrättslig inriktning. I sin nuvarande utformning tar kurserna sålunda inte sikte på t.ex. straff- och processrätt, dvs. sådana juridiska ämnen som är av särskild betydelse för polischefsyrket. I anslutning härtill bör nämnas att det i polischefsutbildningen, som fick sin nuvarande utformning den 1 juli 1975, ingår praktik bl.a. vid åklagarmyndighet och tingsrätt, en tjänstgöring som förutsätter fullständig juristutbildning (se vidare avsnitt 7.12.3).

Utredningen vill betona att det vid sidan av kravet på goda kunskaper i juridik finns andra anspråk som måste ställas på en blivande polischef. Det gäller t.ex. insikter i och förmåga till arbetsledning och arbetsplanering liksom samarbete både med personalen och i de yttre kontakterna. Detta förhållande utgör inte någon grund för att efterge det nuvarande kravet på fullständig juristutbildning. Det är emellertid ett angeläget önskemål att det i möjlig mån underlättas för polismän att skaffa sig erforderlig juristutbildning och att övergå till polischefskarriären. På så sätt vidgas nämligen såväl rekryteringsbasen för denna karriär som utvecklingsmöjligheterna för dem som arbetar i poliskarriären. Detta önskemål kan tillgodoses på olika sätt. Utredningen återkommer i avsnitt 7.12.4 till vad som kan göras på utbildningssidan.

Utredningen anser alltså att det i nuvarande läge inte bör komma i fråga att allmänt efterge kravet på fullständig juristutbildning som ett av kraven för tillträde till polischefsbanan. En annan sak är att dispens bör kunna lämnas i särskilda fall, något som redan har förekommit.

[25] Förslaget, som var dagtecknat den 23 juni 1969, hade på ämbetets uppdrag utarbetats av professor Knut Sveri.

7.11.2.10 Frågan om s.k. direktrekrytering av personal för vissa funktioner

I direktiven har utredningen ålagts att pröva frågan om direkt rekrytering av personal för vissa arbetsuppgifter inom kriminalavdelningarna, t.ex. för utredning av skattebrott och vissa ekonomiska brott.

Utredningen har behandlat denna fråga i sitt remissvar över rikspolisstyrelsens skrivelse till regeringen den 30 juni 1977 med hemställan om vissa åtgärder för att bekämpa den organiserade och den ekonomiska brottsligheten. I skrivelsen tog styrelsen avstånd från tanken på att direktrekrytera t.ex. jurister och ekonomer för uppgifter i samband med bekämpandet av den aktuella kriminaliteten. Utredningen ville för sin del inte ta någon slutlig ställning till frågan i det sammanhanget. Utredningen pekade emellertid på den möjlighet som alltid föreligger för polisen att för särskilt kvalificerat arbete använda extern arbetskraft.

Möjligheten att använda extern arbetskraft utnyttjas f.n. i stor omfattning inom polisväsendet. Den årliga kostnaden för ersättningar till enskilda och juridiska personer för expertuppdrag uppgår till ca 25 milj. kr. Det är här fråga om en mångfald olika typer av uppdrag såsom t.ex. läkartjänster (blodprov, obducering och rättsintyg), brandundersökningar, värderingar samt tolk- och översättningstjänster. Också ersättning för revisionsuppdrag och tekniska uppdrag utgör stora poster.

I den allmänna debatten har frågan om direktrekrytering diskuterats framför allt med avseende på den organiserade och den ekonomiska brottsligheten. I det föregående har utredningen i olika sammanhang framhållit att det är angeläget att insatserna mot denna brottslighet fortlöpande ökas. En viktig sak är härvid att samarbetet intensifieras och effektiviseras mellan de myndigheter som i sin verksamhet kommer i kontakt med brottsligheten i fråga. Detta gäller främst polis-, åklagar-, skatte- och tullmyndigheter samt riksbanken och bankinspektionen. I linje med 1978 års riksdagsbeslut om prioritering av insatserna mot den aktuella brottsligheten (prop. 1977/78:100 bil. 5 s. 77, JuU 1977/78:27, rskr 1977/78:217) har också överläggningar mellan myndigheterna ägt rum i syfte att nå fram till de samarbetsformer som är mest ändamålsenliga. Utredningen anser sig kunna utgå från att de praktiska problem som kan föreligga i aktuellt hänseende kommer att vara lösta innan utredningens förslag kan genomföras.

Önskemålet om att nå ökad effekt när det gäller insatserna mot den organiserade och den ekonomiska brottsligheten kan emellertid också främjas genom att experter på olika sätt knyts till de aktuella organen, bl.a. polisen. I detta hänseende bör det visserligen 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 föreligger emellertid inte något principiellt hinder mot att direktrekrytering tillämpas. Bedömningen i vad mån sådan bör förekomma får avgöras uteslutande med beaktande av hur resurserna skall kunna användas på bästa sätt. Något hinder bör därför inte föreligga mot att t.ex. juridiskt eller ekonomiskt utbildad personal

anställs av rikspolisstyrelsen eller av de största polismyndigheterna som experter för att medverka vid de enheter som handlägger utredningar rörande ekonomisk brottslighet. Det är tvärtom tänkbart att detta skulle vara ett verkningsfullt medel i brottsbekämpandet. Motsvarande gäller i fråga om tekniska undersökningar. Vid de nya enheter för analys och planering i de större polisdistrikten som utredningen har föreslagit i avsnitt 7.9 måste det också vara av värde att kunna anställa personal med statistisk-ekonomisk eller samhällsvetenskaplig utbildning.

Utredningen räknar dock med att det även i framtiden bör vara möjligt för polisen att i stor omfattning utnyttja utomstående experter. Det torde från effektivitetssynpunkt ofta vara en fördel om för särskilt kvalificerade specialuppgifter t.ex. när det gäller att bekämpa den organiserade och den ekonomiska brottsligheten de utomstående specialister kan anlitas som är bäst skickade för de speciella uppgifter som från tid till annan aktualiseras. Det förefaller sannolikt att behovet att anlita sådan arbetskraft fortlöpande kommer att öka[26]

Med det anförda har utredningen endast velat uttala sig i själva principfrågan huruvida det över huvudtaget bör kunna förekomma direktrekrytering av personal till polisväsendet. I vilken utsträckning det bör ske i praktiken bör avgöras i samband med det planeringsarbete som ett genomförande av utredningens organisationsförslag i övrigt förutsätter.

Utredningen vill i denna del till sist peka på de insatser som, inte minst på utredningssidan, görs av den administrativa personal som f.n. tjänstgör inom polisväsendet. Den överföring av uppgifter till sådan personal som har ägt rum under 1970-talet har allmänt sett gett goda resultat. Det är angeläget att denna utveckling fortsätter och främjas.

7.12 Polisutbildningen

7.12.1 *Utgångspunkter*

Polisens grundutbildning inleds enligt nuvarande ordning av en grundkurs på 41 veckor vid polisskolan i Ulriksdal. Denna följs omedelbart av två års s.k. alterneringstjänstgöring, dvs. en introduktion i arbetet vid olika avdelningar inom polisväsendet. Alterneringstjänstgöringen fullgörs ett år vid kriminalavdelning och därefter ett år vid ordningsavdelning.

Nästa led i den reguljära utbildningen utgörs av en assistentkurs (10 veckor) som genomgås av alla polismän mellan fem och sju år efter grundkursens slut. Inspektörskurs I (13 veckor) genomgås av de polismän som har befordrats till inspektörer och inspektörskurs II (8 veckor) av de inspektörer som har arbetsledande tjänstgöring. Kommissariekurs (15 veckor) genomgås av polismän som har befordrats till kommissarier.

Vid sidan av den reguljära polisutbildningen bedrivs annan central utbildning, som omfattar ett 80-tal olika fortbildningskurser och konferenser, samt regional och lokal utbildning.

[26] I denna del kan anmärkas att enligt en utredning för åklagarväsendets del som redovisas i RÅ:s petita för budgetåret 1978/79 större effektivitetsvinster nås om avtal träffas med en välrenommerad revisionsbyrå än om fast arvodesanställd revisorspersonal anlitas.

Utredningens huvuduppgift i denna del är enligt direktiven att bringa polisutbildningen i samklang med den utveckling som äger rum i samhället i övrigt. Ökad tonvikt bör därvid läggas på polisens roll som allmänt serviceorgan. Ett av de viktigaste målen för utbildningen bör enligt direktiven vara att lära polismännen att på ett naturligt sätt komma i kontakt med människor och att lösa uppkommande problem på ett så smidigt sätt som möjligt.

I direktiven pekas på möjligheten att i ökad utsträckning kombinera den praktiska verksamheten under utbildningstiden med studier i sociologi, kriminologi, kriminalvård, psykiatri, ungdomsledning och samhällskunskap. Med sådana åtgärder bör polismännen bli bättre förtrogna med arbetsmetoderna inom andra samhällsorgan och polismännens kontaktytor breddas. Utredningen har också ålagts att undersöka om en del sådan praktik bör fullgöras vid institutioner och organisationer utanför polisväsendet.

De uppgifter som sålunda har anförtrotts utredningen leder till att en översyn av polisutbildningen måste göras. En sådan översyn är också påkallad med hänsyn till de principlösningar i fråga om den lokala polisorganisationen som utredningen har förordat i det föregående. Utredningens förslag innebär bl.a. att, när det gäller personaldispositionen, endast en basorganisation skall läggas fast centralt. I övrigt skall i det enskilda polisdistriktet finnas personal som vederbörande polisstyrelse själv får förfoga över. Denna ordning, som innebär att personalen skall kunna placeras genom lokalt beslut, måste naturligtvis också få återverkningar på utbildningssidan. Det är väsentligt att den som antas till polisyrket redan från början får en utbildning som ger allmän behörighet för en kvalificerad polisfunktion inom organisationen.

Utredningen har sålunda kommit fram till att polismansutbildningen bör ses över. I denna del har utredningen fattat sin uppgift så att den bör lägga fram förslag till principerna för utbildningen. Uppgiften att på grundval av de principer som läggs fast arbeta fram kursplaner o.d. liksom att i övrigt ta ställning till detaljerna i fråga om utbildningsverksamheten bör däremot lämpligen handläggas i annan ordning. En utgångspunkt vid översynen är, på samma sätt som för utredningens arbete i övrigt, att de samlade kostnaderna inte skall öka. Detta utesluter givetvis inte sådana omfördelningar av resurser som från principiell eller saklig synpunkt framstår som angelägna.

Såsom framhålls i direktiven är den nuvarande polisutbildningen på det hela taget ändamålsenlig och riktigt avvägd utifrån de förutsättningar som föreligger i dag. Stora ansträngningar har från rikspolisstyrelsens och polisskolans sida gjorts i syfte att tillgodose de krav som från skilda håll ställs på utbildningen. Den översyn som förordas i det följande är därför inte att uppfatta som någon kritik mot det nuvarande systemet utan utgör en nödvändig konsekvens av den delvis ändrade syn på polisverksamheten som utredningen har fört fram i det föregående liksom av de principlösningar som har lagts fram i fråga om polisens organisation.

Det är å andra sidan givet att, även om utredningens förslag till utbildningsgång skulle genomföras, arbetet på att förbättra och effektivisera polisutbildningen inte därmed får anses avslutat. Utbildningen

tillhör de områden inom polisverksamheten som i särskilt hög grad måste fortlöpande anpassas till samhällsutvecklingen i övrigt. En viktig faktor som styr utbildningsbehovet är t.ex. antagningsvillkoren för polisyrket. Till följd av höjningar i den allmänna utbildningsnivån krävs det numera samma förutbildning som för antagning till högskola, och utredningen har på denna punkt inte föreslagit någon ändring. Man måste emellertid räkna med att denna förutsättning kan komma att ändras som en följd av en fortsatt utveckling i samma riktning inom den allmänna utbildningspolitiken. Det är givet att denna utveckling måste följas noggrant och att den kan få konsekvenser även för för utbildningen.

Även i fråga om utbildningen för den administrativa personalen inom polisväsendet är det viktigt att följa upp konsekvenserna av den nya principorganisationen. I den mån olika utbildningsåtgärder gör det möjligt att anförtro denna personal uppgifter som inte kräver polisutbildning ökas effekterna av den samlade verksamheten.

7.12.2 *Principförslag till ny utbildningsgång*

Utredningen anser det angeläget att de som arbetar inom polisyrket redan under de första åren av sin anställning får en sammanhållen utbildning som ger möjlighet till 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 efter denna period skall ha fått en grundutbildning som i princip gör det möjligt för polisstyrelsen att utnyttja hans arbetskraft på vilken enhet som helst inom den lokala organisationen. Utredningen har kommit fram till att en sådan grundutbildning bör bestå av följande moment

en inledande grundkurs (i fortsättningen benämnd grundkurs I)

en period av alterneringstjänstgöring, vari ingår praktik vid annat samhällsorgan än polisen

en påbyggnadskurs vid polisskolan omedelbart efter alterneringstidens slut (i fortsättningen benämnd grundkurs II).

Grundkurs I avses i stort sett motsvara den nuvarande grundkursen. Utredningen räknar sålunda med att den också i fortsättningen bör utgöra en central utbildning samt att de flesta av de moment som ingår i den nuvarande grundkursen bör bevaras. Det är inte möjligt att bestämma tiden för denna kurs utan en ingående analys av de praktiska konsekvenser som blir följden av en revidering av kursplanen. Utredningen ser dock inte något avgörande hinder mot att kursen får ungefärligen samma omfattning som den nuvarande grundkursen, dvs. ca 40 veckor.

Vissa ändringar i förhållande till den nuvarande kursplanen bör enligt utredningens mening övervägas.

I enlighet med direktiven bör sålunda eftersträvas att ökad tonvikt läggs på studier i sociologi, kriminologi, kriminalvård, psykiatri, ungdomsledning och samhällskunskap.

Av dessa ämnen upptar samhällskunskap samt psykiatri (och psykologi) redan nu en inte obetydlig del av utbildningstiden under grund-

kursen. De övriga saknas däremot som självständiga ämnen och ges enligt utredningens uppfattning inte tillräckligt utrymme. Kursplanen är f.n. hårt pressad av en mångfald olika ämnen som ovillkorligen måste ingå i en introducerande grundkurs för polismän. Det bör emellertid ändå vara möjligt att öka utrymmet för de aktuella ämnena genom vissa omfördelningar av den utbildningstid som står till förfogande.

I detta hänseende bör till en början undersökas om inte de höjda krav på förutbildning som numera gäller gör det möjligt att undvara vissa av de nuvarande kursmomenten, i första hand då i ämnen av mera allmän karaktär.

Vidare bör prövas om inte vissa moment i den nuvarande utbildningen kan omdisponeras. Kriminologi ingår exempelvis i realiteten som ett moment i den utbildning som ges redan nu, särskilt i de avsnitt som faller under social- och samhällskunskap samt kriminalpolistjänst. Detsamma gäller kriminalvård. Sådana moment bör åtminstone i viss utsträckning kunna brytas ut och renodlas. Det faktiska kunskapsutbudet ökas kanske inte så mycket. Fördelen med en sådan åtgärd ligger i stället i att den ger polisaspiranterna möjlighet att komma i kontakt med lärare med skiftande bakgrund och med särskild inriktning på de aktuella ämnena. Dessa kontakter kan i viss mån vara ägnade att leda till ett vidgat perspektiv och en fördjupad syn på polisens roll i samhället. Vid en revision av kursplanen med sådan inriktning bör naturligtvis ses till att inte möjligheten till integration mellan t.ex. de beteendevetenskapliga och de polisiära ämnena går förlorad.

Till sist bör de praktiska övningarna ses över. Dessa övningar har visserligen ett stort pricipiellt värde. Vid kontakt med praktiskt verksamma polismän har utredningen emellertid bibragts uppfattningen att det finns en hel del inslag som med fördel skulle kunna sparas till alterneringstjänstgöringen. Det gäller här särskilt sådana moment som direkt tar sikte på arbetsrutinerna i de olika distrikten.

Även med de ändringar som har förordats nu kommer skillnaderna mellan grundkurs I enligt utredningens förslag och den nuvarande grundkursen att vara begränsade.

Utredningen anser att *alterneringstjänstgöringen* har mycket stort utbildningsvärde. Det kan visserligen sägas att denna tjänstgöring inte innebär utbildning i egentlig mening, eftersom den utgörs uteslutande av praktiskt polisarbete. Den stora fördelen ligger emellertid i att de unga polismännen slussas in i polisverksamheten under ledning av erfarna polismän och därigenom får praktiskt tillämpa och fördjupa de kunskaper som har inhämtats vid polisskolan. Detta har stor betydelse för säkerheten i arbetet när de senare anförtros självständiga uppgifter.

På grundval av förslag från en arbetsgrupp inom rikspolisstyrelsen har styrelsen nyligen gjort vissa ändringar i föreskrifterna om alterneringstjänstgöring (FAP 721-2). De nya föreskrifterna, som gäller fr.o.m. den 1 januari 1978, innebär bl.a. att handledare skall utses för alterneringstjänstgörande polisman. Tjänstgöringen på varje avdelning delas in i två skeden om vardera sex månader. Handledningen koncentreras till det första skedet. Introduktionstiden förlängs och intensifieras.

De nya föreskrifterna är ägnade att ytterligare höja utbildningsvärdet av tjänstgöringen. Utredningen anser att det bör finnas möjlighet att gå

vidare på denna väg och på så sätt skapa förutsättningar för att förkorta den sammanlagda alterneringstiden. Detta förslag får inte uppfattas som ett uttryck för att värdet av alterneringstjänstgöringen inte skulle uppskattas till fullo. De erfarenheter som har vunnits efter 1972 års utvidgning av grundkursen visar emellertid att de unga polismännen numera ganska snabbt sätter sig in i olika arbetsuppgifter och rutiner under alterneringstiden. Vid avvägningen mellan de utbildningsbehov som gör sig gällande framstår det därför som möjligt att förkorta alterneringstiden. Här kan tilläggas att ett av de skäl som ursprungligen åberopades för den nuvarande alterneringstiden, nämligen att säkerställa att aspiranten uppnått myndighetsåldern till alterneringstjänstgöringens slut, inte längre har relevans.

Utredningen anser att alterneringstiden kan förkortas till ca ett och ett halvt år. Den bör som nu inledas vid kriminalavdelning, något som har visat sig medföra praktiska fördelar. Det ligger emellertid närmast till hands att förkortningen av alterneringstiden genomförs på det sättet att tiden vid kriminalavdelningen begränsas till sex månader. Enligt många praktiskt verksamma polismän utgör nämligen ett helt verksamhetsår på en och samma avdelning omedelbart efter grundkursen en väl lång period. Härtill kommer att möjligheterna till handledning är större vid ordningsavdelningen där det finns flera äldre polismän som kan tas i anspråk för handledningsuppgifter.

Efter det inledande halvåret vid kriminalavdelning bör polisaspiranten placeras på ordningsavdelningen. Mot bakgrund av utredningens allmänna syn på polisverksamheten är det väsentligt att tjänstgöringen vid ordningsavdelningen planeras så att aspiranten såvitt möjligt anförtros självständiga uppgifter i sådan ordningspolistjänst där kontakten med allmänheten och annan service betonas.

Tjänstgöringen vid ordningsavdelningen föreslås i princip omfatta ett år. Hela denna tidrymd skall emellertid inte bestå av tjänstgöring vid avdelningen. Det är nämligen angeläget att polisaspiranterna också får möjlighet till praktisk verksamhet vid institutioner och organisationer utanför polisväsendet. Denna form av praktiktjänstgöring bör lämpligen förläggas till det år som i princip reserverats för tjänstgöring vid ordningspolisen.

Det finns flera olika institutioner där praktiktjänstgöring kan vara av stort värde för polismannen. I blickpunkten kommer främst myndigheterna inom socialvården. Av stor betydelse kan emellertid också vara tjänstgöring inom det allmänna skolväsendet, där det efter hand som den beslutade reformen av skolans inre arbete genomförs bör finnas goda möjligheter att placera praktiktjänstgörande polismän. Andra exempel på lämpliga institutioner är sjukvården, frivården, arbetsmarknadsmyndigheterna och förskolan.

Förutsättningarna för att placera polisaspiranter vid dessa och liknande institutioner kan variera från kommun till kommun. Det bör därför ankomma på den lokala polisstyrelsen att bestämma var praktiktjänstgöringen skall fullgöras och utforma riktlinjer för tjänstgöringen. Detta stämmer väl överens med utredningens strävan att i så stor utsträckning som möjligt öka utrymmet för lokala beslut. De kontakter som de förtroendevalda ledamöterna har med företrädare för andra

primärkommunala och landstingskommunala myndigheter bör öka förutsättningarna att finna lämpliga tjänstgöringsalternativ. På kommunalt håll har man redan nu erfarenhet av att bereda praktiktjänstgöring av motsvarande slag åt de studerande vid socialhögskolan.

Att på detta sätt praktiktjänstgöringen utanför polisväsendet inte blir enhetligt utformad över hela landet bör inte ses som en nackdel. En fördel är att tjänstgöringen kan inriktats på sektorer som har särskild relevans i det aktuella distriktet. Det får vidare på längre sikt anses som en vinst för polisväsendet i stort att erfarenheter från olika verksamhetsområden kan samlas inom kåren.

Praktiktjänstgöringen bör lämpligen planeras med den utgångspunkten att den normala tiden för tjänstgöringen skall vara tre månader. Maximitiden bör vara sex månader och minimitiden en månad. Skall dessa tidsramar frångås bör förutsättas att särskild dispens meddelas. Ett skäl för dispens kan vara att polisaspiranten redan före sin antagning har skaffat sig erfarenhet av tjänstgöring vid en sådan institution som i och för sig skulle ha kunnat komma i fråga för praktik.

Utredningen räknar med att det får ankomma på polisväsendet att svara för lön och övriga ekonomiska anställningsförmåner åt polisaspiranterna under praktiktiden. Praktikperioden bör i princip kunna äga rum på valfri tidpunkt under ordningspolisåret, men det är i allmänhet en fördel om aspiranten först får någon tids erfarenhet av ordningspolistjänst. Väsentligt är att praktiken utformas så att polisaspiranterna i största möjliga utsträckning fullgör verkliga arbetsuppgifter och alltså inte enbart auskulterar.

Utredningen är medveten om att detta förslag till en i princip obligatorisk praktiktid utanför polisväsendet kan komma att mötas av praktiska invändningar av olika slag. Bl.a. torde göras gällande att de alterneringstjänstgörande polismännen behövs i sina polisdistrikt och därför inte utan menliga konsekvenser för arbetets behöriga gång kan avstås till andra myndigheter. Svårigheter kan också uppstå för polisstyrelserna att finna lämpliga praktikplatser. De svårigheter som har sagts sist torde visserligen inte behöva vara alltför framträdande i de mindre och medelstora polisdistrikten. Särskilt i de tre största polisdistrikten kommer emellertid utan tvekan ett inte obetydligt administrativt arbete att fordras för att förslaget skall kunna omsättas till praktisk verklighet. Detta kan illustreras med upplysningen att antalet polisaspiranter under senare tid har beräknats till, i runda tal, för Stockholm 100, Göteborg 30 och Malmö 20 för var och en av de tre årliga rekryteringsomgångarna.

Fastän de svårigheter som nu har berörts inte bör underskattas, anser utredningen att de måste överbryggas. Efter ett initialskede torde det i de olika distrikten växa fram rutiner för hur praktiktjänstgöringen skall planeras. De fördelar som ligger i att polismännens kontaktytor breddas är så stora att reformen måste anses vara värd sitt pris.

Som angavs inledningsvis anser utredningen att grundutbildningen inte bör betraktas som avslutad förrän polisaspiranten omedelbart efter alterneringstidens slut har genomgått en påbyggnadskurs vid polisskolan, *grundkurs II*. Tiden för denna kurs bör bestämmas i samband med att kursplanen läggs fast varvid hänsyn också bör tas till de övriga

ändringar i utbildningen som utredningen förordar i det följande.

Grundkurs II avses i vissa delar innehålla samma moment som assistentkursen och inspektörskurs I, vilka enligt utredningens förslag skall utgå ur den reguljära utbildningsgången. Utredningen förordar emellertid en rad nya inslag i utbildningen. Utrymme för dessa kan skapas framför allt genom att den repetitionsutbildning som nu ges inom ramen för assistentkursen och inspektörskurs I inte behöver få någon motsvarighet i grundkurs II. Med hänsyn till att grundkurs II, till skillnad från den nuvarande assistentkursen, är avsedd att följa omedelbart på alterneringstjänstgöringen bör utgångspunkten vara att någon repetition i egentlig mening av vad som har lärts in under grundkurs I över huvud taget inte är erforderlig.

Huvudvikten vid utbildningen under grundkurs II bör i stället läggas vid att bibringa aspiranterna fördjupad insikt i och ett vidgat perspektiv på polisverksamheten mot bakgrund av de erfarenheter som har vunnits under alterneringstiden. En del av utbildningstiden bör anslås till systematiska diskussioner - gärna i seminarieform - om polisens roll i samhället, allmänhetens krav på polisen och polisens serviceuppgifter. De olika metoder som i Sverige och framför allt internationellt har utvecklats på att analysera och mäta polisverksamhetens effekter i olika avseenden bör presenteras förhållandevis utförligt. Av stort värde är att företrädare för olika organ som polisen kommer i kontakt med under sin verksamhet bjuds in till skolan och får berätta om sin arbetsuppgifter och erfarenheter. I den mån det inte inom ramen för grundkurs I har kunnat skapas utrymme för de samhällsinriktade och beteendevetenskapliga ämnen som enligt direktiven är särskilt angelägna bör dessa moment läggas in i grundkurs II. Det är över huvud taget ett önskemål att denna kurs får en mera traditionellt högskolemässig prägel.

Enligt utredningens mening bör vidare redan i grundkurs II ett inte oväsentligt utrymme ges åt arbetsledarutbildning. Erfarenheten visar nämligen att även mycket unga polismän - särskilt vid ordningspolistjänst - förhållandevis ofta hamnar i situationer där de måste ta ledning över andra. Detta gäller inte bara vid vikariat utan också i fall då t.ex. skilda patruller beordras till tjänstgöring på samma plats (jfr föreskrifterna i 6 § polisinstruktionen om befäl vid förrättning som polismän utför gemensamt). Det har därför ofta ansetts som en brist att någon egentlig arbetsledarutbildning inte ingår i utbildningen på detta stadium.

Efter att ha fullgjort grundkurs I, alterneringstjänstgöring och grundkurs II med det innehåll som har skisserats nu kommer polismannen att ha fått en mycket kvalificerad grundutbildning. Som framgått räknar utredningen med att assistentkursen och inspektörskurs I därför inte behövs i den nya utbildningsgången. Behovet av fortsatt utbildning bör tillgodoses på två sätt: genom funktionsinriktade specialkurser och genom reguljär vidareutbildning.

Till de *funktionsinriktade specialkurserna* hänför utredningen sådan fortsatt utbildning som är anpassad till de uppgifter som polismannen faktiskt utför inom organisationen. Hit hör specialutbildning i t.ex. trafikövervakningstjänst, hundförartjänst, kvalificerad utredningsverksamhet beträffande ekonomisk brottslighet, kriminalteknik och kvarterspolistjänst. Kurser av sådant slag anordnas redan nu. I enlighet med

vad som har uttalats under 7.8.3 finner utredningen det från principiell synpunkt önskvärt att specialkurser så långt möjligt anordnas på regional eller, i de största distrikten, på lokal nivå. Som konstaterades i det sammanhanget måste därvid även kostnadsaspekten vägas in i bedömningen. Bl.a. måste beaktas i vad mån utbildningen förutsätter särskilt inredda lokaler eller dyrbar specialutrustning eller fråga är om en mera speciell kurs med endast ett fåtal deltagare från hela landet.

Till de funktionsinriktade specialkurserna bör också höra särskilda kurser med tonvikten på utbildning för polismän med arbetsledande funktioner. En utgångspunkt bör därvid vara att arbetsledarkurser skall erbjudas polismän som faktiskt mera stadigvarande fullgör sådana funktioner, oavsett om befordran har skett till fast arbetsledartjänst eller inte. Också polismän som inte endast tillfälligt vikarierar på sådana tjänster bör alltså genomgå arbetsledarutbildning av detta slag. En utgångspunkt bör även här vara att kurserna i den utsträckning det är möjligt förläggs till regional eller lokal nivå. Redan nu förekommer viss sådan utbildning i exempelvis Stockholms polisdistrikt för de polismän som skall börja vikariera mera regelbundet på arbetsledande tjänster. Det är viktigt att betona att den arbetsledarutbildning som nu avses inte skall ses som någon form av behörighetsutbildning. För de tjänstemän inom inspektörsskiktet vid kriminalavdelningarna som inte har arbetsledande funktioner bör de funktionsinriktade kurserna ta sikte på fördjupade studier i fråga om de utredningsuppgifter som är aktuella.

Med utredningens utgångspunkter i fråga om den lokala organisationen blir det naturligt att låta den *reguljära vidareutbildningen* omfatta en särskild kurs avsedd för polismän med tjänst inom basorganisationen (i huvudsak enhetschefer, ställföreträdande enhetschefer och vakthavande befäl). Denna kurs kan ses som en motsvarighet till inspektörskurs II och kommissariekursen, men den bör ha ett delvis annat innehåll än dessa. Tonvikten bör i högre grad än nu läggas på kvalificerad arbetsledarutbildning och på metoder för analys av polisverksamhetens effekter i olika hänseenden. Utredningen räknar med att det av bl.a. praktiska och ekonomiska skäl kan bli nödvändigt att förlägga denna kurs till central nivå liksom att i princip förbehålla den för polismän som har erhållit befordran till basorganisationstjänster. Något hinder bör inte föreligga mot att kursen på samma sätt som den nuvarande kommissariekursen delas upp på en ordningspolis- och en kriminalpolislinje.

Utredningens förslag till utbildningsgång minskar utrymmet för sådan återkommande utbildning i vissa moment som nu ges vid de centrala kurserna. Bl.a. med hänsyn till vikten av att innehållet i ny eller ändrad lagstiftning så snabbt som möjligt sprids inom organisationen finner utredningen mot denna bakgrund önskvärt att man i högre grad än som nu är vanligt satsar på *lokal information.* Detta kan i stor utsträckning ske vid den personalinformation i form av morgonsamlingar o.d. som redan nu äger rum i distrikten. Av stort värde är därvid att rikspolisstyrelsen håller distrikten sådant informationsmaterial till handa som lämpar sig för föredragning i dessa former. I avsnitt 7.10.3 har förordats att styrelsens funktion för intern information ses över med den utgångspunkt som har angetts nu.

7.12.3 *Polischefsutbildningen*

Polischefsutbildningen inleds enligt gällande ordning med en tremånaderskurs vid polisskolan som äger rum omedelbart efter antagningen (polischefskurs I). Därefter följer en period av praktik som sker under sex månader i polisdistriktet, vid länsstyrelse under tre månader och vid åklagarmyndighet likaledes under tre månader. Polischefsaspiranten tjänstgör sedan vid tingsrätt i ett år. Efter denna tjänstgöring skall han genomgå en ny tremånaderskurs vid polisskolan (polischefskurs II). Han är därefter behörig att söka tjänst i polischefskarriären. Den som före antagningen har fullgjort praktik eller haft anställning hos länsstyrelse eller har genomgått tingsutbildning får i allmänhet befrielse från motsvarande moment i polischefsutbildningen.

Två till tre år efter avslutad polischefsutbildning skall eleverna genomgå en fortsättningskurs på åtta veckor (polischefskurs III) samt fullgöra praktik hos rikspolisstyrelsen i ca tre månader.

Polischefsutbildningen fick sin nuvarande utformning så sent som den 1 juli 1975. Den har inte nämnts särskilt i utredningens direktiv. Utredningen anser att utbildningen på det hela taget har fungerat väl och finner inte några större ändringar påkallade. Tjänstgöringen på flera skilda myndigheter inom rättsväsendet är värdefull och ägnad att ge polischefsaspiranterna en erfarenhetsbredd som är till stor fördel för deras fortsatta verksamhet. Utbildningsfrågor som rör personalsamverkan och andra liknande ämnesområden har sedan år 1976 varit föremål för särskild uppmärksamhet av en partssammansatt arbetsgrupp inom rikspolisstyrelsen.

Enligt utredningens mening är det emellertid naturligt att även polischefsutbildningen ses över i samband med den omläggning av polisutbildningen som har förordats i det föregående. I det följande skall därför kort anges några hållpunkter som enligt utredningens mening bör gälla för en sådan översyn.

Under 7.11.2 har utredningen förordat att presentation och diskussion av olika metoder för arbetsplanering och analys av effektiviteten i polisverksamheten skall utgöra ett väsentligt inslag i polismansutbildningen. Dessa moment framstår som ännu mer betydelsefulla när det gäller polischefsutbildningen, där de f.n. behandlas först i polischefskurs III och har ett förhållandevis blygsamt utrymme. En översyn av polischefsutbildningen bör därför ta sikte på att bereda de aktuella momenten ökad plats.

Arbetsledning har kommit att bli ett moment av alltmera framträdande betydelse på olika nivåer av utbildningen inom polisväsendet. F.n. ägnas arbetsledning ett inte obetydligt utrymme i polischefskurs I och II. Det kan emellertid sättas i fråga om detta är tillräckligt. Den översyn som nyss har förutskickats bör därför även ta sikte på att om möjligt bredda denna del av utbildningen.

Utrymme för ett ökat inslag av analys och planering samt arbetsledarutbildning kan enligt utredningens mening skapas genom att repetitionsmomenten i de rent polisiära ämnena skärs ned.

En annan fråga som har brukat tas upp i diskussionerna kring polischefsutbildningen gäller önskemålet att vidga inslaget av praktisk polisutbildning. En väg att tillgodose detta önskemål är att öka tiden för

praktik i polisdistrikt. Detta skulle i så fall få ske på bekostnad av den nuvarande praktiktiden vid länsstyrelse eller tingsrätt. Med hänsyn till det stora värde som ligger i erfarenheten från andra myndighetsområden ställer sig utredningen dock tveksam till en sådan förändring. Frågan bör dock övervägas vid den närmare översynen. Med utredningens förslag till regional organisation kan den del av praktiktiden vid länsstyrelse som nu fullgörs hos länspolischef tänkas i stället bli förlagd till polisdistrikt.

7.12.4 *Vissa utbildningsorganisatoriska frågor*

Inledning

Framställningen i de närmast föregående avsnitten har tagit sikte på frågan vilket innehåll polisutbildningen bör ha. I detta avsnitt skall vissa organisatoriska frågor diskuteras. Därvid skall bl.a. behandlas en skrivelse den 1 februari 1977 från rikspolisstyrelsen till regeringen vilken sedermera har överlämnats till utredningen. I skrivelsen har styrelsen, efter samråd med Svenska polisförbundet, hemställt om en utredning rörande förutsättningarna för att jämställa polisutbildningen med högskoleutbildning. I samband härmed bör enligt styrelsen även utredas de krav som vid bifall till framställningen uppställer sig med avseende på kursplaner, poängvärdering m.m.

Kort historik beträffande polisutbildningens organisation

Polisskolans ställning i utbildningssystemet har behandlats i åtskilliga tidigare sammanhang. När principbeslutet fattades om att polisväsendet skulle förstatligas anslöt sig statsmakterna till ett förslag från 1957 års polisutredning om att dåvarande statens polisskola skulle bestå som en självständig institution och vara direkt underställd regeringen även efter tillkomsten av en centralmyndighet för polisväsendet (prop. 1962:148 s. 119, SU 1962:183, rskr 1962:387). Kort därefter behandlade riksdagen 1963 års proposition om skolväsendets centrala ledning (prop. 1963:144). I denna proposition, som bifölls av riksdagen, föreslogs att större delen av den egentliga yrkesutbildningen skulle ställas under tillsyn och ledning av skolöverstyrelsen. Enligt statsmakternas beslut undantogs dock bl.a. polisskolan. Som skäl anfördes att polismannautbildningen kunde jämföras med den interna utbildningen inom statliga verk och att polismansyrket var så särpräglat att utbildningen inte lämpligen borde inordnas i det reguljära utbildningsväsendet.

Den organisatoriska tillhörigheten för polisskolan togs upp på nytt vid 1964 års beslut om polisorganisationen (prop. 1964:100 s. 129 och 152, SU 1964:114, rskr 1964:259). Statsmakterna beslöt därvid att gå ifrån det principbeslut som hade fattats år 1962 så till vida att utbildningsverksamheten i sin helhet inordnades i rikspolisstyrelsen. Som skäl anfördes främst att det under alla förhållanden måste ankomma på styrelsen att fortlöpande svara för bedömningar angående rekrytering och utbildning. Det ansågs därför inte ändamålsenligt att ha kvar en särskild styrelse för skolan.

Frågan om polisskolans ställning berördes också i samband med 1975

års beslut om allmän högskolereform (prop. 1975:9 s. 412-413, UbU 1975:179). Dåvarande chefen för utbildningsdepartementet tog därvid upp spörsmålet om avgränsningen av högskoleutbildningen mot intern verks- och företagsutbildning på motsvarande nivå. Därvid framhölls att speciella förutsättningar gäller för verks- och företagsutbildningen, bl.a. därför att utbildningen ofta är mer eller mindre direkt kopplad till anställning inom vederbörande myndighet eller företag. Departementschefen ansåg det inte möjligt att generellt dra någon klar gräns mellan utbildning för vilken det allmänna utbildningssystemet bör svara och utbildning som bör ankomma på arbetsgivaren. Han betonade emellertid angelägenheten av att samordning och samverkan mellan högskoleorganisationen samt verk eller företag, som utanför denna organisation ordnar utbildning på högskolenivå, kommer till stånd i de fall där en gemensam planering eller ett gemensamt utnyttjande av resurser erbjuder fördelar för utbildningen. I fråga om sådan statlig verksutbildning som är anpassad i första hand för extern rekrytering borde likvärdigheten med högskoleutbildning komma till uttryck bl.a. därigenom att de allmänna behörighetsreglerna tillämpas på utbildningen i fråga. Detta borde enligt propositionen gälla beträffande utbildningar inom försvaret, luftfartsverket och rikspolisstyrelsen. Ställningstagandet i propositionen godtogs av riksdagen.

Vid 1975/76 års riksmöte väcktes en motion om att 1975 års polisutredning skulle få i uppdrag att överväga en överflyttning av polisutbildningen från rikspolisstyrelsen till reguljära undervisningsmyndigheter (mot. 1975/76:1089). Motionen behandlades av justitieutskottet, som i sitt betänkande (JuU 1975/76:27) erinrade om utredningens uppdrag att undersöka om viss del av den praktiska utbildningen borde ske vid institutioner och organisationer utanför polisväsendet. Utskottet fann det naturligt att utredningen vid sin allmänna översyn av polisutbildningen även överväger möjligheterna till annan samordnad utbildning, t.ex. på det sociala området. Däremot förelåg enligt utskottet inte anledning att uppdra åt utredningen att överväga en överflyttning av polisutbildningen till reguljära undervisningsmyndigheter. Justitieutskottets betänkande godtogs av riksdagen (rskr 1975/76:203).

Utredningens överväganden

Som redovisades inledningsvis har det anförtrotts åt utredningen att pröva frågan om polisutbildningen bör jämställas med högskoleutbildning. Det bör med anledning härav först slås fast att polisutbildningen redan nu är att anse som likvärdig med högskoleutbildning enligt vad som angavs vid 1975 års beslut om allmän högskolereform. Den anpassning av antagningsvillkoren till de allmänna behörighetsreglerna som förutsattes i 1975 års beslut har numera också ägt rum.

Vill man vidta ytterligare åtgärder för att anpassa polisutbildningen till vad som gäller för högskoleutbildning i allmänhet, kan detta ske på två olika sätt. En lösning är att inordna polisutbildningen i högskoleorganisationen. Åtminstone den centrala polisutbildningen skulle då få föras över från justitiedepartementets till utbildningsdepartementets ansvarsområde samt bedrivas med universitets- och högskoleämbetet som

central förvaltningsmyndighet (5 § högskoleförordningen, 1977:263). Det andra alternativet skulle innebära att nuvarande huvudmannaskap behålls men att de möjligheter som finns att nå fram till samordning mellan polisskolan och högskoleorganisationen tas till vara i större utsträckning än hittills. Ett särskilt spörsmål som då får aktualitet gäller hur skolan skall benämnas.

Mot bakgrund av det ställningstagande i frågan som vid 1975/76 års riksmöte gjordes av en nästan enhällig riksdag anser sig utredningen inte ha anledning att närmare behandla den första av de båda lösningar som har skisserats här. Enligt det aktuella riksdagsbeslutet bör nämligen utredningen inte överväga en överflyttning av polisutbildningen till de reguljära undervisningsmyndigheterna.

En utgångspunkt för utredningen är sålunda att den centrala polisutbildningen fortfarande skall ske med rikspolisstyrelsen som huvudman. Utredningen anser emellertid att det ligger ett betydande värde i en samordning och en samverkan mellan polisskolan och högskoleorganisationen i all den utsträckning som det är praktiskt möjligt. Detta ligger helt i linje med vad som uttalades vid 1975 års högskolebeslut.

En sådan samordning innefattar vissa delvis invecklade detaljspörsmål som lämpligen bör utredas av rikspolisstyrelsen samt universitets- och högskoleämbetet i samråd. I det följande skall anges vilka frågor som enligt utredningens mening bör undersökas närmare i denna form med sikte på att lösa samordnings- och samverkansproblemen.

För det första bör undersökas i vad mån det är möjligt att förlägga vissa delar av polisutbildningen till högskolan. Åtskilliga av de ämnen som ingår i polisutbildningen förekommer också i olika utbildningslinjer inom högskolan. I fråga om dessa ämnen kan redan i dag en samverkan sägas äga rum så till vida som många lärare vid polisskolan kommer från högskolan och har polisutbildningen som bisyssla. Det skulle emellertid enligt utredningens mening ha ett betydande självständigt värde om delar av själva utbildningen förläggs till högskolan. Eleverna skulle då få erfarenhet av en annan utbildningsmiljö och tillfälle till samarbete med studerande som står utanför polisskolan och som har en annan yrkesinriktning. F.n. sker viss, låt vara mycket begränsad, samverkan av detta slag mellan polisskolan och Sköndalsinstitutet med goda resultat.

Det är främst beträffande vissa av de beteendevetenskapliga och juridiska ämnena i polisutbildningen som en lösning av det slag som har antytts nu synes möjlig att genomföra. I sammanhanget bör dock ses till att inte den nuvarande möjligheten till integration mellan de teoretiska och de mera praktiska inriktade ämnena vid polisskolan går helt förlorad. En utveckling som innebär att undervisningen vid polisskolan renodlas till att avse enbart polisiära ämnen bör undvikas.

I den mån det visar sig möjligt att överföra delar av polisutbildningen till högskolan bör utgångspunkten vara att polisaspiranterna under sådan utbildningstid fortfarande skall betraktas som elever vid polisskolan och åtnjuta avlöningsförmåner i vanlig ordning. Den lösning som har antytts nu kan karakteriseras så att polisskolan köper vissa tjänster av det allmänna högskoleväsendet.

När möjligheterna att samordna arbetet i polisskolan samt högskolan

utreds bör även undersökas vilka förutsättningar som finns att tillgodoräkna polisutbildningen vid andra utbildningslinjer. Möjligheter till ett sådant tillgodoräknande kan enligt utredningens mening skapas på två sätt. En lösning är att vid högskolan inrätta en eller flera nya utbildningslinjer med vissa angivna ämneskombinationer för studerande som har undergått polisutbildning. Detta torde med stöd av 3 kap. 40 § högskoleförordningen kunna ske genom att en särskild s.k. påbyggnadslinje skapas för ändamålet. En annan utväg är att med stöd av 7 kap. 9 § högskoleförordningen meddela föreskrifter om rätt för studerande att tillgodoräkna sig polisutbildningen på befintliga utbildningslinjer.

En särskild påbyggnadslinje för studerande med polisutbildning i botten torde inte fylla något större praktiskt behov. Den skulle få aktualitet endast för de förhållandevis få polismän som lämnar polisyrket för att övergå till verksamhet utanför polisväsendet. Det skulle möta uppenbara svårigheter att konstruera linjen på sådant sätt att de varierande önskemål som föreligger i dessa fall blir tillgodosedda.

Undersökningen bör därför inriktas på föreskrifter som ger möjlighet för studerande att tillgodoräkna sig polisutbildningen på de allmänna utbildningslinjer inom högskolan där en sådan möjlighet kan antas få praktisk betydelse. Det är givet att polisutbildningen därvid inte kommer att kunna tillerkännas ett generellt poängvärde för alla sådana linjer. Frågan måste bedömas särskilt för var och en av de aktuella linjerna. Den alterneringstjänstgöring som ingår i polisutbildningen torde sålunda kunna tillgodoräknas fullt ut som praktik för utbildningen vid sociala linjen inom högskolan. I fråga om linjer som saknar inslag av praktik i utbildningsplanen blir det däremot inte möjligt att tillgodoräkna tjänstgöringen på sådant sätt.

Frågan om hur polisutbildningen skall tillgodoräknas har emellertid störst praktisk betydelse när det gäller juristlinjen. Det är nämligen inte ovanligt att polismän vidareutbildar sig i juridik med sikte på att gå över till polischefskarriären. Att dessa övergångar underlättas är ett angeläget önskemål. Det är över huvud taget önskvärt att möjligheterna till vidareutbildning främjas för all personal inom polisväsendet.

I det föregående har förutsatts att fullständig juristutbildning även i fortsättningen bör fordras för inträde på polischefsbanan. Det bör finnas goda förutsättningar för att polisutbildningen skall kunna tillgodoräknas åtminstone såvitt gäller den juridiska introduktionskurs och den kurs i straffrätt som ingår i juristutbildningen. Genom en sådan ordning bevaras värdet av en särskilt kvalificerad polischefsutbildning, som inrymmer erfarenheter från skilda områden inom rättsväsendet, samtidigt som det underlättas för personal inom polismanskarriären att gå över till polischefskarriären och därmed tillföra denna viktiga erfarenheter från det praktiska polisarbetet.

Frågorna om förläggning av delar av polisutbildningen på högskolan och om tillgodoräknande av polisutbildningen vid högskoleutbildning är i viss mån sammankopplade. Det är därför önskvärt att de undersöks i ett sammanhang. En gemensam utgångspunkt bör härvid vara att i princip endast de krav som bör uppställas på polisyrket skall beaktas när polisutbildningen utformas i enlighet med de riktlinjer som utredningen har angett under 7.12.2. En annan sak är att härvid det egenvärde bör

vägas in som ligger i att de blivande poliserna får kontakt med den allmänna högskoleutbildningen och dem som verkar där som elever och lärare. Ändringar i polisutbildningen enbart i syfte att göra det möjligt att förlägga den utanför polisskolan eller att tillgodoräkna utbildningen bör därutöver äga rum endast om de skulle innebära förhållandevis marginella avvikelser från vad som är ändamålsenligt mot bakgrund av polisyrkets krav.

Ytterligare en fråga som bör undersökas av rikspolisstyrelsen samt av universitets- och högskoleämbetet gemensamt är förutsättningarna för att samordna antagningsförfarandet vid polisskolan och högskolan. Det har visat sig möjligt att åstadkomma en sådan samordning mellan Sveriges lantbruksuniversitet och högskolan i övrigt trots att de lyder under olika huvudmän. En samordnad intagning skulle innebära en klar fördel för dem som samtidigt vill ansöka om tillträde till dessa utbildningar med ett av alternativen som förstahandsval. På sikt skulle samordningen också kunna öka förutsättningarna att bredda rekryteringsunderlaget för polisväsendets del. Utredningen är medveten om att en samordning av detta slag förutsätter att åtskilliga praktiska frågor, bl.a. beträffande rekryteringsperioderna, löses.

Utredningen föreslår sålunda det uppdras åt rikspolisstyrelsen samt universitets- och högskoleämbetet att gemensamt undersöka förutsättningarna för samordning och samverkan mellan polisskolan och högskolan med de utgångspunkter som har angetts nu.

Som angetts i det föregående är utbildningen vid polisskolan redan nu att anse som likvärdig med högskoleutbildning. Samma krav gäller sålunda i fråga om förutbildning. Det är därför bl.a. från informationssynpunkt angeläget att polisskolan även betecknas som högskola. 1977 års högskolelagstiftning utgör inte något hinder mot en sådan lösning. Utredningen föreslår därför att polisskolan i fortsättningen betecknas polishögskolan och att de författningsändringar som föranleds härav genomförs. Detta kan ske utan att resultatet avbidas av den undersökning som enligt det föregående bör anförtros åt rikspolisstyrelsen samt universitets- och högskoleämbetet.

I fråga om organisationen av skolledningen hänvisas till vad som har anförts i avsnitt 7.10.2.

7.13 Särskilt om polisverksamheten vid mycket allvarliga händelser

Enligt sina direktiv skall utredningen särskilt uppmärksamma de organisatoriska och tekniska problem som kan aktualiseras vid mycket allvarliga händelser, t.ex. terroristhandlingar och tagande av gisslan.

Det uppdrag som i denna del har lämnats utredningen skall ses mot bakgrund av att erfarenheterna under senare år visar att terroraktioner, främst kapningar och människorov, har blivit ett allt vanligare medel för att uppnå politiska och andra syften. Även i Sverige har händelser av detta slag ägt rum. Som exempel kan nämnas flygkapardramat på Bulltofta i september 1972, det s.k. Norrmalmstorgsdramat i augusti 1973 och ockupationen av Förbundsrepubliken Tysklands ambassad i april 1975.

Risken för terrordåd gör att det numera är nödvändigt att alltid hålla en handlingsberedskap på skilda nivåer. De händelser som har inträffat har också aktualiserat en rad olika frågor. De rör bl.a. internationell samverkan, när det gäller att bekämpa terrorism, samt regeringens och olika myndigheters ansvar och kompetens i utsatta lägen. En del konstitutionella spörsmål har också diskuterats[27]

Polisutredningens uppdrag är i aktuellt hänseende begränsat till frågor som gäller polisen. Det är dock givet att utredningen inte kan undgå att beröra vissa närliggande spörsmål.

Utomlands har beredskapen mot terroristaktioner organiserats i skilda former. Formerna för organisationen hänger ytterst samman med de principer som gäller för samhällsskicket och för hur ansvaret fördelas mellan skilda organ i de olika staterna.

I många länder betraktas det t.ex. som naturligt att militär personal kan sättas in när det gäller att bekämpa allvarliga hot mot den inre säkerheten. Hos oss upprätthålls däremot sedan gammalt principen att försvarsmakten skall svara för landets yttre trygghet, medan det ankommer på polisen och andra civila myndigheter att ombesörja de uppgifter som rör den inre säkerheten. Allmän enighet synes också råda om att denna princip för ansvarsfördelningen bör behållas.

Av betydelse i sammanhanget är för svensk del också den självständighet som förvaltningen åtnjuter enligt vårt samhällsskick. De statliga myndigheterna, både de centrala och övriga, är fristående i förhållande till regeringen och dess kansli. De centrala verken är sålunda inte, såsom vanligen är fallet i andra länder, inbyggda i departementen. Förvaltningsmyndigheterna fattar sina beslut på eget ansvar. Regeringen eller dess ledamöter har i princip inte något politiskt ansvar inför riksdagen för myndigheternas beslut och åtgärder.

Mycket allvarliga händelser, t.ex. tagande av gisslan och terroristhandlingar, ställer regelmässigt krav på extraordinära insatser från polisens sida. I allmänhet berörs alla nivåer inom polisorganisationen. Erfarenheterna visar emellertid att även regeringen har blivit direkt inkopplad vid sådana händelser som åsyftas här. De principiella aspekterna på vilka möjligheter regeringen har att ingripa i polisverksamheten kan därför inte förbigås när de organisatoriska frågor analyseras som kan aktualiseras i samband med extraordinära händelser.

I 1925 års polislag föreskrevs uttryckligen att Kungl. Maj:t var högsta polismyndighet i riket. Någon motsvarande föreskrift finns inte i de författningar som nu reglerar polisens verksamhet. Frågan om vilka möjligheter regeringen har att ingripa i särskilda fall får därför avgöras efter vad som i allmänhet gäller om förhållandet mellan regeringen och de statliga förvaltningsmyndigheterna.

Enligt huvudreglen i 11 kap. 6 § regeringsformen (RF) lyder de statliga förvaltningsmyndigheterna under regeringen. Härav följer att förvaltningsmyndigheterna i princip inte bara är skyldiga att följa de föreskrifter av allmän natur som regeringen meddelar utan även de direktiv som den ger för särskilda fall (se prop. 1973:90 s. 397).

Den direktivrätt som har nämnts nu är emellertid inte obegränsad.

[27] Jfr KU 1973:20 s. 16, 1973:26 s. 35, 1974:22 s. 17-20. 1975:12 s. 26-28, 1975/76:50 s. 36 och 1976/77:44 s. 25.

Enligt 11 kap. 7 § RF förbjuds regeringen - liksom f.ö. även riksdagen - att bestämma hur förvaltningsmyndighet i särskilt fall skall besluta i ärende som rör myndighetsutövning mot enskild eller mot kommun eller som rör tillämpning av lag. Undantaget avser de ärenden som faller inom ramen för vad som brukar betecknas den egentliga rättstillämpningen. Med myndighetsutövning mot enskild avses enligt motiven till lagrummet "utövning av befogenhet att för enskild bestämma om förmån, rättighet, skyldighet, disciplinpåföljd, avskedande eller annat jämförbart förhållande" (prop. 1973:90 s. 398).

Den rätt att ge direktiv i särskilda fall som tillkommer regeringen med stöd av 11 kap. 6 § RF gäller området för myndigheternas faktiska handlande. Hit brukar hänföras exempelvis järnvägsdrift, anläggande av vägar etc. även om sådana uppgifter kan vara reglerade genom generella föreskrifter i form av rättsregler. Delar av polisens verksamhet hör också till detta område. Av den aktuella bestämmelsen i RF torde sålunda följa t.ex. att polismyndigheterna är skyldiga att följa direktiv från regeringen om hur de polismän som står till förfogande skall användas i en krissituation. Med stöd av sin befälsrätt enligt 11 kap. 6 § RF torde regeringen i ett extraordinärt läge t.o.m. kunna ge polisen order om att t.ex. storma en byggnad. Däremot kan regeringen inte med stöd av den aktuella bestämmelsen beordra polisen att gripa eller anhålla en viss person. I det fallet är man nämligen inne på området för den egentliga rättstillämpningen.

Även den s.k. konstitutionella nödrätten måste beaktas när ställning tas till vilken behörighet regeringen har i extraordinära situationer. Denna nödrätt har ibland definierats som en befogenhet att handla på ett sätt som strider mot vad som normalt gäller om statsorganens behörighet, när det i en extraordinär situation är oundgängligen nödvändigt för att t.ex. avvärja fara för liv eller hälsa (jfr 24 kap. 4 § brottsbalken).

Det torde falla utanför utredningens uppdrag att ta ställning till och föreslå eventuella ändringar i de konstitutionellt betingade frågor som har berörts nu.

Däremot anser sig utredningen böra ta upp spörsmålet om det, vid sidan av den allmänna regeln i 11 kap. 6 § RF om regeringens befälsrätt i förhållande till förvaltningsmyndigheterna, behövs bestämmelser som närmare anger under vilka förutsättningar regeringen skall överta ansvaret för polisverksamheten i extraordinära situationer.

Utredningen finner att vissa principiella betänkligheter föreligger mot att bestämmelser av detta slag införs. Det är sålunda svårt att på ett lämpligt sätt avgränsa området för tillämpningen av sådana bestämmelser. Det faktiska ansvaret för myndigheternas handlande i särskilt svåra situationer skulle lätt komma att flyttas över på regeringen i större utsträckning än vad som verkligen är befogat. Bestämmelser av det slag som här diskuteras skulle vidare kunna medföra att regeringen, under trycket av omständigheterna i det särskilda fallet, ingriper även när detta inte framstår som oundgängligen påkallat. Härigenom skulle principen om förvaltningens självständighet på sikt kunna komma att urholkas. Utredningen anser därför att övervägande skäl talar mot att särskilda bestämmelser införs om i vilka situationer regeringen förutsätts ta över ansvaret för polisverksamheten i extraordinära situationer. De allmänna

reglerna bör alltså gälla även på detta område. Det kan emellertid vara av värde om i de anvisningar som gäller för polisverksamheten i extraordinära situationer en erinran görs om möjligheten av särskilda åtgärder från regeringen.

Enligt vad som redan har uttalats kommer själva polisorganisationen att vid mycket allvarliga händelser i allmänhet beröras på alla nivåer, dvs. centralt, regionalt och lokalt.

Den *centrala* organisationen - rikspolisstyrelsen - berörs på olika sätt. Styrelsen får visserligen inte i de situationer som är aktuella här utöva polisledning eller annars meddela direktiv för hur polisverksamheten skall utövas i särskilda fall. Rikspolisstyrelsens samordnande funktion är emellertid av stor betydelse. Enligt nuvarande ordning ankommer det sålunda på rikspolisstyrelsen att bestämma om förstärkning från en region till en annan, när större polisförstärkning behövs (24 § polisinstruktionen). Motsvarande gäller om regionala polisstyrelser inte kan enas eller om förstärkning fordras för längre tid. Utredningen anser att dessa befogenheter för rikspolisstyrelsen är motiverade även i en ny polisorganisation.

Det ankommer också på rikspolisstyrelsen att ge de regionala och lokala polisstyrelserna allmänna råd om hur polisverksamheten bör organiseras när särskilt allvarliga händelser inträffar. I detta hänseende vill utredningen särskilt peka på styrelsens anvisningar "Ingripande i farlig situation - skyddsfrågor m.m." (FAP 200-5). Enligt anvisningarna bör det i polisdistrikten upprättas plan över den grundorganisation som skall träda i kraft vid polisaktioner av större omfattning. En ur dessa anvisningar hämtad principskiss över organisationen av ledningsorganen redovisas i *bilaga 21* . Av skissen framgår bl.a. vilka uppgifter som bör ankomma på de olika polisiära enheterna. Av betydelse i sammanhanget är vidare de anvisningar från rikspolisstyrelen som gäller hur räddningsberedskapen i polisdistrikten skall planeras (FAP 231-1) och hur förstärkningsvapen skall användas (FAP 104-2).

Det kan framhållas att rikspolisstyrelsen också bedriver förebyggande verksamhet genom sin säkerhetsavdelning.

Den *regionala* polisorganisationen har av flera skäl en betydelsefull uppgift när det gäller själva ledningen av polisverksamheten i extraordinära situationer av det slag som åsyftas här. Händelsen berör sålunda ofta direkt mer än ett polisdistrikt. Vidare måste praktiskt taget alltid personal från olika distrikt inom en region tas i anspråk för de åtgärder som behöver vidtas. Det är därför väsentligt för beredskapen att regionala planer finns upprättade och fortlöpande hålls aktuella.

Enligt den ordning som gäller nu kan länsstyrelsen vid extraordinära händelser ta ledningen över personalen inom polisdistrikten i länet samt meddela föreskrifter om polisverksamheten (32 § polisinstruktionen). Det är landshövdingen som utövar den beslutanderätt som tillkommer länsstyrelsen i operativa frågor vid allvarliga ordningstörande händelser eller andra händelser, som kräver extraordinär polisverksamhet eller fordrar särskilda överväganden om hur polisen skall användas (29 § länsstyrelseinstruktionen). Motsvarande gäller i andra fall där omständigheterna gör det påkallat. Beslut fattas på föredragning av länspolischefen. Polischef i Stockholms, Göteborgs och Malmö polisdistrikt är i

detta liksom i andra sammanhang jämställd med länspolischef (33 § länsstyrelseinstruktionen).

Utredningen har under 7.7.7 förutsatt att de befogenheter som sålunda tillkommer landshövdingen skall bevaras. Det är en uppenbar fördel att i extraordinära situationer befogenheterna kan samlas på en hand när det gäller att fatta beslut i fråga om verksamheten för de olika samhällsorganen. Här kan erinras om att länsstyrelsen enligt 12 § brandlagen (1974:80) skall överta ledningen av räddningstjänsten i nödläge som kräver så omfattande räddningsåtgärder att ett särskilt ledningsorgan behövs för att samordna räddningstjänsten eller för att samordna denna tjänst med annan verksamhet. Det kan även från andra synpunkter vara en fördel att i särskilt utsatta lägen den högsta ledningen över polisverksamheten ankommer på en civil befattningshavare som har ett förtroendeämbete.

Vid händelser av det slag som behandlas nu kommer emellertid den omedelbara ledningen över polisverksamheten att vila på den regionala polischefen. Av särskild vikt är därvid att ledningslinjerna är helt klara. Från denna synpunkt innebär den regionala organisation som utredningen har förordat en uppenbar fördel. Detta gäller särskilt i fråga om de tre storstadsregionerna, där riskerna för terroraktioner och liknande också 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 all säkerhet att bestå av polismän från det största distriktet i länet, dvs. Stockholms, Göteborgs resp. Malmö polisdistrikt. Med utredningens regionala lösning kommer denna personal att stå under direkt ledning av sin ordinarie polischef vare sig de aktioner som kommer i fråga sträcker sig utanför distriktsgränsen eller inte. Särskilda bestämmelser i syfte att undanröja de komplikationer i fråga om ledningslinjerna som otvivelaktigt är förenade med nuvarande organisation i dessa län behövs därför inte.

För den *lokala* organisationen blir i detta sammanhang främst organisations-, utbildnings- och utrustningsfrågor av betydelse.

Dessa frågor har berörts något i utredningens delbetänkande (Ds Ju 1977:2) Piketverksamheten i Stockholms polisdistrikt. Utredningen behandlade där en framställning från styrelsen i Stockholms polisdistrikt. Den avsåg bl.a. att piketverksamheten i distriktet skulle organiseras om. Denna verksamhet omfattar normalt i främsta rummet gruppatrullering och utövas av de båda rörliga piketgrupperna i första och tredje vaktdistrikten. När polisstyrelsen gjorde sin framställning bestod vartdera gruppen av åtta polisinspektörer och 32 polisassistenter. Framställningen gick bl.a. ut på att de båda grupperna skulle ersättas av en ny piketenhet som skulle hållas samman under centralsektionen.

I delbetänkandet konstaterade utredningen att den nya piketenhet som hade föreslagits skulle komma att spela en ganska begränsad roll i förhållande till den samlade insats som krävs vid en polisaktion av större omfattning. Med tillämpning av den organisation som rikspolisstyrelsen

hade förordat (se bilaga 21) skulle piketen sannolikt tas i anspråk endast för vissa uppgifter som enligt principskissen ankommer på ordningsenheten.

Med hänsyn bl.a. till vad som har sagts nu förordade utredningen att de rörliga piketerna i första och tredje vaktdistrikten inom Stockholms polisdistrikt t.v. skulle behållas utan att organisationen ändrades. Utredningen föreslog därför inte att vare sig arbetsuppgifterna för piketerna eller ansvaret för dessa skulle ändras. Däremot förordades att en rad andra åtgärder skulle genomföras i syfte att tillgodose kraven på bättre skydd för allmänheten och polispersonalen.

Statsmakterna har därefter fattat beslut i frågan om piketverksamheten i Stockholms polisdistrikt i samband med behandlingen av 1978 års budgetproposition (prop. 1977/78:100 bil. 5 s. 52-54, JuU 1977/78:27, rskr 1977/78:217). I propositionen, som i denna del godtagits av riksdagen, har chefen för justitiedepartementet anslutit sig till utredningens uppfattning att piketgrupperna t.v. bör bibehållas utan att organisationstillhörigheten ändras. Departementschefen framhöll att det torde vara möjligt att inom ramen för nuvarande organisation nå de effekter som framstår som verkligt angelägna. Genom att det operativa ansvaret ligger kvar hos första och tredje vaktdistrikten vinns enligt departementschefen bl.a. att grupperna får en naturlig anknytning till de vaktdistrikt där de förfogar över lokaler och huvudsakligen tjänstgör.

I huvudsaklig överensstämmelse med vad utredningen föreslog i sitt delbetänkande har emellertid riksdagen i det aktuella ärendet beslutat om en del andra förändringar i fråga om piketgrupperna. Dessa tillförs, inom ramen för den personaluppsättning som finns i polisdistriktet, vardera två poliskommissarier och åtta polismän. För de polismän som är placerade i grupperna bör finnas fasta ersättare så att normalt endast personal som verkligen är utbildad för uppgiften kommer att ingå i grupperna. Det framhölls nämligen i budgetpropositionen som en fördel om ersättarna kan rekryteras från hela polisdistriktet och inte bara från första och tredje vaktdistrikten. Därmed vinns nämligen bl.a. att det i alla vaktdistrikt kan beräknas tjänstgöra polismän som har erhållit den utbildning som piketpersonalen får. Vidare kommer personal, som tid efter annan skall ingå i de båda piketgrupperna, att ha lokalkännedom från andra vaktdistrikt.

I övrigt framhölls i budgetpropositionen att de skäl som talar för att piketgrupperna operativt hålls åtskilda inte gäller en del administrativa funktioner. Eftersom vaktdistrikten är mindre lämpade för att ge den service som behövs för att i tillräcklig utsträckning samordna sådana funktioner som rekrytering, vikariats- och ersättarfrågor samt gemensam lokal utbildning fann departementschefen motiverat att dessa funktioner ombesörjs samlat i distriktet.

Utbildningsbehovet för piketpersonalen har bedömts av en arbetsgrupp inom rikspolisstyrelsen. Utredningen anslöt sig i sitt delbetänkande till vad arbetsgruppen förordat. Förslaget har i det aktuella ärendet godtagits även av statsmakterna. Det innebär att befäl och befälsvikarier vid piketerna skall undergå en sammanhållen treveckorskurs. Den omfattar i huvudsak följande ämnen: aktuell lagstiftning, psykologi, psykiatri, planering, taktiskt uppträdande i olika situationer, tekniska hjälp-

medel och fysisk träning. Övriga polismän med pikettjänst skall utbildas i samma ämnen efter hand. Tyngdpunkten skall härvid läggas på färdighetsträning.

Slutligen bör anmärkas att statsmakterna i likhet med utredningen, har funnit att piketgrupperna inte behöver tillföras särskild materiel utan att den gemensamma utrustning som finns i polisdistriktet är tillfyllest. Vardera gruppen tilldelas dock fyra radiobilar.

Utredningen finner inte att några skäl har framkommit som motiverar att utredningen ändrar inställning när det gäller hur piketverksamheten i Stockholms polisdistrikt nu bör vara organiserad. Utredningen föreslår alltså inte att några ändringar skall göras i förhållande till den organisation som nyligen har beslutats av statsmakterna. Piketverksamheten kommer därmed fortfarande att vara organiserad i två enheter och huvudsakligen fullgöra ordningspolistjänst av allmän natur. Med den personalstat som kommer att gälla för piketerna blir det möjligt att på en gång tillgodose intresset av hel dygnstäckning och kravet att de grupper som tjänstgör skall hela tiden ha en storlek som är fullt godtagbar från säkerhetssynpunkt. Den personal som är avdelad för pikettjänst kommer liksom tidigare att kunna tas i anspråk vid eventuella extraordinära händelser. Härvid kan verksamheten samordnas och ledas från ledningscentralen i distriktet.

Det är angeläget att effekterna studeras av den särskilda utbildning som anordnas för de polismän som tjänstgör vid piketerna och för deras fasta vikarier. Det har förutsatts att polisstyrelsen i Stockholms polisdistrikt skall ha ett särskilt ansvar för att piketverksamheten följs upp efter den begränsade omorganisation som har ägt rum. Bl.a. när det gäller utfallet av utbildningsverksamheten kommer denna uppföljning att få betydelse för verksamheten också utanför Stockholms polisdistrikt. Utredningen anser nämligen att det, om erfarenheterna blir positiva, finns anledning att överväga om inte motsvarande utbildning bör anordnas även inom andra distrikt. Härvid kommer i första hand den personal i fråga som fullgör pikettjänst i Göteborgs och Malmö polisdistrikt. Någon ändring när det gäller piketverksamheten i dessa båda distrikt är i övrigt inte aktuell.

Utredningen utgår från att tjänstgöring av piketgrupp i annat polisdistrikt än stationeringsdistriktet bör följa allmänna regler om sådan tjänstgöring.

I anslutning härtill bör dock framhållas att det inte är möjligt att i detta sammanhang ta ställning i detalj till frågan hur Stockholms polisdistrikt bör vara organiserat, om utredningens förslag till regional principorganisation genomförs och befattningarna som chef för Stockholms polisdistrikt och regional polischef i Stockholms län alltså förenas. Denna fråga måste bli föremål för en särskild organisatorisk undersökning. Därvid kommer en rad regionala frågor att aktualiseras, bl.a. förutsättningarna för att samordna utryckningsverksamheten. I det sammanhanget kan inte piketverksamheten förbigås. Utredningen anser att de organisatoriska frågorna rörande utryckningsverksamheten bör kunna prövas förutsättningslöst.

Som har angetts inledningsvis (avsnitt 2.2) anser utredningen att i särskild ordning redovisa de överväganden som måste göras angående

polisens ställning i krig samt dess roll vid kuppförsvaret och i andra liknande sammanhang. Det kan också finnas anledning att i samband därmed ytterligare belysa en del av de frågor som har behandlats i det föregående.

Avslutningsvis vill utredningen erinra om ett förslag som vid enkäten har förts fram av ett par länsstyrelser. Det kan enligt dessa länsstyrelser vara av värde att, när särskilt allvarliga händelser inträffar som kräver extraordinära polisaktioner, insatserna dokumenteras i sammanhållen form. Vidare bör någon form av utvärdering äga rum, gärna i samråd mellan företrädare för aktuella lokala och regionala polismyndigheter, personalorganisationerna och rikspolisstyrelsen. Resultatet bör på lämpligt sätt göras tillgängligt för övriga regionala polismyndigheter och tjäna till underlag för deras planeringsarbete. Det kan därvid vara av värde att inom polisorganisationen även sprida kännedom om åtgärder som i efterhand har kunnat bedömas som misstag eller som åtminstone har visat sig inte leda till de effekter som var avsedda. Utredningen förordar att det förslag som i sina huvuddrag har återgetts nu övervägs inom rikspolisstyrelsen.

7.14 Den rättsliga regleringen av polisverksamheten

7.14.1 *Inledning*

De förslag som utredningen lägger fram föranleder åtskilliga ändringar i gällande bestämmelser. Utredningen finner det från flera synpunkter önskvärt att i samband med en sådan ändrad reglering de viktigaste bestämmelserna om polisverksamheten förs samman till en särskild lag, en polislag. Redan den stora allmänna betydelse som denna verksamhet har för medborgarna talar sålunda för att de grundläggande bestämmelserna om polisorganen och om styrningen i övrigt av polisverksamheten bör komma till uttryck i en författning som beslutas av riksdagen.

Härtill kommer att flera av de ingreppsbefogenheter för polisen som i nuvarande läge anses följa av polisinstruktionen skall ha form av lag enligt regeringsformens normgivningsprinciper, låt vara att instruktionen i dessa delar har behållit sin giltighet till följd av övergångsbestämmelserna till regeringsformen. En lagreglering är också nödvändig beträffande vissa andra frågor, såsom exempelvis den i det föregående förutsatta skyldigheten för landstings- eller primärkommun att utse ledamöter i polisstyrelse.

Utredningen förordar därför att gällande polisinstruktion ersätts av dels en polislag, dels en av regeringen beslutad författning (polisförordning eller polisinstruktion). Till den senare bör föras sådana bestämmelser om polisverksamheten som inte behöver ha lags valör.

I detta liksom i andra sammanhang har utredningen begränsat sina överväganden till att gälla principfrågor. Utredningen lägger sålunda inte fram något förslag till författningstext utan utgår från att det lagtekniska arbetet bör bedrivas i andra former.

Såvitt gäller frågor om polisorganen och deras organisation samt

principerna för styrningen av polisverksamheten framgår det av framställningen i det föregående i stora drag vilket sakinnehåll som en ny polislag bör ha. Utredningen skall i detta avsnitt uppehålla sig vid vissa andra frågor, nämligen den rättsliga regleringen av polisens uppgifter och befogenheter.

7.14.2 *Polisens uppgifter m.m.*

Som framgår av redovisningen i avsnitt 4.2 och 4.7 har de uppgifter som faller på polisväsendet kommit till uttryck i den grundläggande bestämmelsen i polisinstruktionen, den s.k. generalklausulen i 2 §. Enligt dennna bestämmelse skall polisen upprätthålla allmän ordning och säkerhet. Därvid åligger det polisen särskilt att förebygga brott och hindra att den allmänna ordningen och säkerheten störs genom brott eller på annat sätt och att uppdaga brott som hör under allmänt åtal, liksom att vidta de åtgärder som behövs när den allmänna ordningen och säkerheten har kränkts på annat sätt än genom brott och att även i övrigt lämna allmänheten skydd, upplysningar och annan hjälp. Slutligen föreskrivs att polisen dessutom skall fullgöra den verksamhet som ankommer på polisväsendet enligt särskilda bestämmelser.

Denna bestämmelse är allmänt hållen. Den har i stort sett oförändrad överförts till gällande polisinstruktion från tidigare polisförfattningar.

Från vissa synpunkter skulle det kunna synas som en fördel att skapa en mera fullständig och systematisk författningsmässig precisering av de uppgifter som ankommer på polisen. Som utredningen har konstaterat i avsnitt 7.2 är emellertid en sådan detaljreglering knappast praktiskt möjlig att åstadkomma. De främsta hindren är polisuppgifternas olikartade och mångskiftande karaktär liksom de förändringar som de av polisen skyddade intressena är underkastade till följd av samhällslivets fortgående utveckling. En detaljreglering på området skulle kunna försvåra den kontinuerliga anpassning av polisverksamheten till förändringar i samhällsbilden som är nödvändig.

Huvuduppgiften för polisen måste även i fortsättningen vara att upprätthålla allmän ordning och säkerhet. Vad som emellertid kan framstå som en brist i den nuvarande generalklausulen är att denna uppgift inte relateras till något grundläggande mål för polisverksamheten. Polisen kan visserligen inte ha andra övergripande mål än dem som gäller för samhällets verksamhet i dess helhet och som bl.a. kan utläsas av regeringsformen och dess förarbeten. Men vissa av dessa målsättningar är av särskild betydelse för polisverksamheten och bör därför uttryckligen slås fast i en ny polislag.

I avsnitt 7.2 har vidare understrukits vikten av att polisen ses som en av länkarna i samhällets samlade insatser i syfte att skapa förutsättningar för social trygghet och samhällsgemenskap för medborgarna. Det är enligt utredningens mening inte oväsentligt att detta synsätt kommer till klart uttryck i en bestämmelse som skall ge en generell anvisning om polisens uppgifter i samhället.

Utredningen förordar därför att polisens huvuduppgift alltjämt skall vara att upprätthålla allmän ordning och säkerhet men att det i den nya polislagen uttryckligen slås fast att detta skall ske som ett led i samhällets

verksamhet för att främja rättvisa, trygghet och välfärd i övrigt för medborgarna (jfr 2 § regeringsformen).

När det sedan gäller polisens särskilda åligganden inom ramen för huvuduppgiften saknas det anledning att frångå vad som nu föreskrivs i 2 § polisinstruktionen, nämligen att polisen särskilt skall förebygga brott, hindra att den allmänna ordningen och säkerheten störs genom brott eller på annat sätt, 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.

Enligt 2 § polisinstruktionen skall polisen vidare, inom ramen för sin uppgift att upprätthålla allmän ordning och säkerhet, lämna allmänheten skydd, upplysningar och annan hjälp. Denna hjälpande verksamhet omfattar de allmänna sociala och humanitära åtgärder som polisen på historiska och sedvanerättsliga grunder vidtar för allmänheten. Hit hör sålunda polisens hjälpåtgärder vid trafikolyckor och andra olyckshändelser, t.ex. fjäll-, sjö- och flygräddning, samt dess verksamhet vid naturkatastrofer och andra mera omfattande farosituationer. Andra exempel är hjälp åt barn, sjuka, trafikanter m.fl. samt spanings- och efterlysningsåtgärder rörande försvunna eller vilsegångna personer. Till den hjälpande verksamheten hör vidare polisens råd- och upplysningstjänst åt allmänheten.

En viktig uppgift för utredningen har varit att betona polisens roll som allmänt serviceorgan i samhället. I dag utgör den hjälpande funktionen formellt sett endast ett led i polisens uppgift att upprätthålla allmän ordning och säkerhet. Detta stämmer inte överens med en modern syn på polisens arbete. Det utgör inte heller en riktig beskrivning av verksamheten på fältet, där polisen mycket ofta bistår allmänheten utan att hjälpen har någon mera direkt anknytning till den allmänna ordningen och säkerheten.

Mot denna bakgrund bör de hjälpande funktionerna i en ny polislag inte på samma sätt som nu kopplas till uppgiften att upprätthålla allmän ordning och säkerhet utan beskrivas som en självständig uppgift. En sådan lösning torde inte rimligen skapa några oklarheter från praktisk synpunkt när det gäller att avgränsa de funktioner som tillkommer polisen i förhållande till de uppgifter som faller på andra allmänna organ, t.ex. social- och sjukvården eller räddningstjänsten.

Liksom nu bör slutligen i polislagen erinras om att polisen skall fullgöra den verksamhet som ankommer på polisväsendet enligt särskilda bestämmelser.

En grundläggande föreskrift om polisens uppgifter i samhället utformad enligt de principer som nu har angetts skulle i en ny polislag kunna få exempelvis följande lydelse.

Som ett led i samhällets verksamhet för att främja rättvisa, trygghet och välfärd i övrigt för medborgarna skall polisen upprätthålla allmän ordning och säkerhet. Därvid åligger det polisen särskilt att

förebygga brott samt hindra att den allmänna ordningen och säkerheten störs genom brott eller på annat sätt,

spana efter och utreda 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.

Polisen skall även i övrigt lämna allmänheten skydd, upplysningar och annan hjälp. Det åligger dessutom polisen att fullgöra den verksamhet som ankommer på den enligt särskilda bestämmelser.

I 3 § polisinstruktionen anges att polisen skall samarbeta med åklagarmyndigheter och andra myndigheter och organisationer vilkas verksamhet berör polisverksamheten. Det åligger enligt paragrafen polisen särskilt att fortlöpande samarbeta med socialvårdsmyndigheterna och ofördröjligen underrätta sådan myndighet, när polisen får kännedom om förhållande som bör föranleda åtgärd av myndigheten.

I det föregående har behandlats de principer som enligt utredningens mening bör ligga till grund för polisens samarbete med andra organ. Detta samarbete är av så grundläggande betydelse att en föreskrift härom har en given plats i en polislag. Att samarbetet med åklagarmyndigheterna bör nämnas särskilt ligger i sakens natur.

Den särskilda föreskriften i 3 § polisinstruktionen om att polisen ofördröjligen skall underrätta socialvårdsmyndighet när polisen får kännedom om förhållande som bör föranleda åtgärd av myndigheten är avsedd att ytterligare markera betydelsen av en samverkan mellan polisen och de socialvårdande organen. Att kontakterna mellan dessa samhällsorgan fortlöpande utvecklas är som utredningen förut har betonat ytterst väsentligt. Även socialutredningen har i betänkandet (SOU 1977:40) Socialtjänst och socialförsäkringstillägg (s. 653) framhållit betydelsen för socialvårdens del av den nuvarande bestämmelsen i 3 § polisinstruktionen. I betänkandet understryks vikten av att socialtjänsten snabbt får information om förhållanden som bör föranleda åtgärd från dennas sida.

Det kan visserligen sägas att polisen i överensstämmelse med den grundläggande principen om samarbete bör vara skyldig att hålla kontakt inte bara med socialvårdsmyndighet utan också med annan myndighet, i den mån polisen får kännedom om förhållande som bör föranleda åtgärd från myndighetens sida. Underrättelseskyldigheten gentemot de socialvårdande organen är emellertid av sådan grundläggande betydelse att den liksom nu bör framhållas särskilt. En föreskrift härom får ökad vikt om - som socialutredningen har föreslagit - vissa specialbestämmelser om underrättelseskyldighet såsom 10 § lagen (1954:579) om nykterhetsvård tas bort. Vid tillämpningen är det i detta liksom i andra sammanhang väsentligt att formerna för samarbetet anpassas till förhållandena på det lokala planet. Polisen måste självfallet beakta de önskemål som kan framställas från socialvårdens sida när det gäller att avgöra i vilka fall uppgift skall lämnas.

Som har framhållits från flera håll vid utredningens enkätundersökning är det av vikt från allmän synpunkt inte bara att polisen tar initiativ till samarbete med socialmyndigheter utan också att dessa organ etablerar samarbete med polisen. Hur angelägen denna sida av saken än är, kan den dock inte lämpligen regleras i en polislag. Utredningen ser dock sitt förslag att stärka de regionala och lokala förtroendemannastyrelsernas inflytande som ett viktigt medel när det gäller att förverkliga den målsättning som har angetts nu.

7.14.3 *Polisens befogenheter*

Generalklausulens betydelse för polisens befogenheter

Den nuvarande generalklausulen i 2 § polisinstruktionen innefattar inte bara en beskrivning av de uppgifter som har lagts på polisväsendet. Den har också ansetts inrymma ett allmänt bemyndigande för polisen att vidta åtgärder för upprätthållandet av allmän ordning och säkerhet. Efter orden kan detta bemyndigande - "att vidtaga de åtgärder som behövs" - synas gå mycket långt. I bestämmelsen anges inte närmare vilka åtgärder som får vidtas. Det är därför naturligt att osäkerhet ibland har kunnat råda om hur långt polisens befogenheter sträcker sig, i den mån de skall anses grundade enbart på 2 § polisinstruktionen. Som utredningen har anmärkt i avsnitt 4.7 understryks också i den nuvarande polisutbildningen att denna allmänna bestämmelse måste tolkas med försiktighet och endast undantagsvis får tas till intäkt för mera konkreta ingreppsbefogenheter som inte har kommit till uttryck i särskild föreskrift.

Rättsligt sett har en begränsning av den ingreppsrätt som kan grundas på 2 § polisinstruktionen ansetts följa redan av den konstitutionella karaktären hos bestämmelsen. Den har beslutats av Kungl. Maj:t ensam med stöd av den normgivningsbefogenhet som enligt 1809 års regeringsform var förknippad med Konungens styrande makt. Enligt konstitutionell praxis ansågs Kungl. Maj:t inte äga föreskriva mera djupgående ingrepp i medborgarnas frihet. Sådana ingrepp krävde samfälld lagstiftning (jfr Sjöholm, När och hur får polisen ingripa, Stockholm 1973, s. 73-76).

En annan utgångspunkt vid tolkningen har ansetts vara att polisens på 2 § polisinstruktionen grundade ingreppsrätt upphör att gälla eller inskränks när en särskild bestämmelse berör ett skyddsintresse som formellt omfattas av 2 § polisinstruktionen. Detta har ansetts följa av allmänna principer för lagtolkning (jfr JO 1975/76 s. 81 och JuU 1975/76:37 s. 37-38)[28]

All utövning av polisiär tvångsmakt anses vidare vara begränsad av de s.k. behovs- och proportionalitetsprinciperna. Behovsprincipen innebär att polisingripande får ske endast när det är nödvändigt och att lindrigast möjliga medel skall tillgripas. Proportionalitetsprincipen ställer upp krav på rimliga proportioner mellan medel och mål. Till den närmare innebörden av dessa principer återkommer utredningen strax.

I den förvaltningsrättsliga litteraturen brukar dessutom anmärkas att polisens befogenheter till ingripande begränsas även av vissa andra principer som gäller för myndighetsutövning i allmänhet, såsom likformighets-, objektivitets- och legalitetsprinciperna (jfr Sjöholm a.a. s. 89-91).

Om man som utredningen har förutsatt i huvudsak transformerar den nuvarande generalklausulen i 2 § polisinstruktionen till lag, bortfaller den viktiga inskränkning av dess räckvidd som nu anses följa av att instruktionen inte har lags valör. Det är därför nödvändigt att en motsvarande hållpunkt för tolkningen anvisas.

[28] Som exempel kan nämnas att ett omhändertagande av den som stör allmän ordning och säkerhet inte har ansetts kunna grundas på 2 § polisinstruktionen. Sådant omhändertagande regleras nämligen särskilt i lagen (1973:558) om tillfälligt omhändertagande.

Det är då naturligt att utgå från de grundläggande fri- och rättigheter som tillkommer medborgarna enligt 2 kap. regeringsformen (RF). Av dessa fri- och rättigheter får några över huvud taget inte begränsas. I andra fall är inskränkningar möjliga, men sådana måste - med undantag som är utan intresse i detta sammanhang - meddelas i form av lag, dvs. i författning beslutad av riksdagen. Enligt övergångsbestämmelserna till RF (punkt 6) behåller dock äldre författning eller föreskrift sin giltighet utan hinder av att den inte har tillkommit i den ordning som skulle ha iakttagits vid tillämpning av RF.

RF:s reglering av de grundläggande fri- och rättigheterna har betydelse inte bara för normgivningen. Reglerna i 2 kap. är så konstruerade att myndigheter och offentliga funktionärer har att respektera de beskrivna rättigheterna, i den mån de inte är begränsade genom föreskrifter som har meddelats på tillåtet sätt. I princip gäller att inskränkningar som bygger endast på sedvanerätt eller annan rättspraxis, på allmänna rättsgrundsatser e.d. inte får inkräkta på de grundläggande fri- och rättigheter som tillkommer medborgarna. Den valda ordningen realiserar med andra ord vad som brukar kallas den statsrättsliga legalitetsprincipen.

Utredningen har den uppfattningen att en efter RF:s ikraftträdande tillkommen lagbestämmelse, som för ett allmänt angivet syfte medger myndighet att vidta "de åtgärder som behövs" e.d. inte kan få uppfattas som ett självständigt stöd för ingrepp i medborgarnas grundlagsskyddade fri- och rättighetssfär. Motsatt ståndpunkt skulle nämligen i realiteten innebära att lagstiftaren överlämnade åt myndigheterna att dra gränsen kring rättighetsskyddet.

Det är också tydligt att syftet med kravet på lagstöd för intrång i rättigheterna sätter en gräns för vilka rättighetsinskränkande befogenheter som kan få härledas ur ett lagbud. För det första följer av legalitetsprincipen att regler om rättighetsbegränsningar skall vara så klara och tydliga att rena missbruk motverkas och risken för att praxis kommer på avvägar förebyggs. För det andra bör en föreslagen rättighetsbegränsning ligga i så pass öppen dag, att riksdagsledamöter, massmedia och allmänhet utan alltför stor svårighet kan uppmärksamma den under lagstiftningsproceduren. I annat fall saknas incitament till den diskussion inom och utom riksdagen som i grundlagen har setts som ett huvudmotiv för kravet på folkrepresentationens godkännande av rättighetsinskränkningar och därmed för kravet på just lagform.

Av de skäl som har anförts nu är det en utgångspunkt för utredningen att en ny generalklausul beträffande polisens uppgifter inte bör få åberopas som självständigt stöd för ett ingrepp från polisens sida i de grundläggande fri- och rättigheter som tillkommer medborgarna enligt RF. Befogenheten att göra ingrepp av sådant slag måste kunna härledas ur en särskild föreskrift.

I det följande skall de medborgerliga fri- och rättigheter som är av särskild betydelse med tanke på polisens verksamhet beröras. För att begränsa framställningen till det i detta sammanhang mest väsentliga lämnas i huvudsak åt sidan sådana frågor beträffande vilka rättsläget är helt klart eller som ligger alltför långt från den reglering som det ankommer på utredningen att behandla. Innan utredningen närmare går in

på betydelsen av RF:s bestämmelser om grundläggande fri- och rättigheter, skall emellertid de nyss nämnda behovs- och proportionalitetsprinciperna kommenteras närmare.

Behovs- och proportionalitetsprinciperna

Behovsprincipen innebär som nämnts att polisingripande får ske endast då det befinnes nödvändigt för den föreliggande farans eller störningens avvärjande eller undanröjande. Nödvändig är bara en sådan åtgärd utan vilken det eftersträvade syftet inte kan nås. Ett ingripande som enligt ett vanligt omdömesgillt bedömande framstår som obehövligt är inte nödvändigt och är således i princip otillåtet. Behovprincipen innebär också att omedelbart tvång inte skall användas om tjänsteuppgiften kan lösas på ett annat sätt, t.ex. genom en tillsägelse eller en erinran.

Av behovsprincipen anses vidare följa att polisen, om flera medel står till buds för den föreliggande farans avlägsnande, alltid skall välja det medel som innebär minsta möjliga intrång i den enskildes rätt och frihet eller annat motstående intresse. Principen om minsta möjliga ingripande är allmängiltig och avser alla former av ingripanden. Den omfattar inte bara ingripandets omedelbara verkan utan även dess indirekta biverkningar såsom olägenheter, obehag o.d.

Behovsprincipen förutsätter att det medel som skall komma till användning för ett avvärjande av en konkret fara är ändamålsenligt och tillräckligt för att det avsedda syftet skall uppnås. Åtgärder som är olämpliga för att nå detta syfte är i princip att betrakta som otillåtna. Även i fråga om ändamålsenligheten måste en polisman objektivt bedöma de sannolika verkningarna av ett tillämnat ingripande. Då flera av från lämplighetssynpunkt likvärdiga medel står till buds, bör han alltid välja det medel som är bäst ägnat att tillgodose ingripandets syfte.

Behovsprincipen anses slutligen också innebära att ett polisingripande skall upphöra så snart syftet med ingripandet har uppnåtts eller det visar sig vara resultatlöst. Denna regel gäller alla former av ingrepp mot person eller egendom. Särskilt angeläget anses givetvis vara att grundsatsen noga beaktas vid åtgärder som riktar sig mot den enskildes personliga frihet och integritet.

Proportionalitetsprincipen tar sikte på det intrång som ett polisingripande kan medföra på ett motstående intresse. Den skada och de olägenheter i övrigt som följer av ingreppet får inte stå i missförhållande till dess syfte. Det måste föreligga en rimlig proportion mellan medel och mål. Ju mera allvarlig eller omfattande faran är, desto verkningsfullare medel måste å andra sidan polisen som samhällets skyddsmakt få lov att tillgripa. Men ingreppet måste anpassas efter den föreliggande farans beskaffenhet. Det får i princip inte orsaka större intrång i motstående intresse än det faran själv innebär för den allmänna ordningen och säkerheten. Ingrepp i personlig frihet och integritet är till sin art allvarligare än ingrepp mot egendom eller andra ekonomiska intressen. Vid bedömningen av den skada eller det intrång som ingripandet medför måste hänsyn tagas även till indirekta skadeverkningar eller olägenheter

eller skada som ingripandet kan orsaka för tredje man.

Fastän sålunda behovs- och proportionalitetsprinciperna ligger nära varandra sammanfaller de inte helt och hållet. Proportionalitetsprincipen kan leda till att ett polisingripande i visst fall måste underlåtas trots att behovsprincipen skulle medge åtgärden.

Behovprincipen återspeglas i åtskilliga författningsföreskrifter som berör polisens verksamhet. Som exempel kan nämnas 4 § lagen (1973:558) om tillfälligt omhändertagande (LTO), 2 § lagen (1976:511) om omhändertagande av berusade personer m.m. (LOB) och 1 § lagen (1976:371) om behandlingen av häktade och anhållna m.fl. I 16 § första stycket polisinstruktionen har principen generellt slagits fast för polisverksamheten. Där föreskrivs nämligen att polisman inte för att verkställa tjänsteåtgärd får använda strängare medel än förhållandena kräver och att han i första hand bör söka vinna rättelse genom upplysningar och anmaningar.

Denna föreskrift i polisinstruktionen är åtminstone till en del ett uttryck också för proportionalitetsprincipen. Ett ännu klarare uttryck för samma princip finns i 24 kap. 2 § brottsbalken (BrB). I första stycket första meningen av denna paragraf föreskrivs att polisman, som skall verkställa tjänsteåtgärd och som möts eller angrips av våld eller hot om våld, för åtgärdens genomförande får bruka det våld som med hänsyn till omständigheterna kan anses försvarligt. Andra exempel på författningsföreskrifter som återspeglar proportionalitetsprincipen kan hämtas från de kungörelser som reglerar polisens befogenhet att i tjänsten använda skjutvapen och spikmatta (SFS 1967:419 och 1969:84).

De nu berörda principerna bör även i fortsättningen vara grundläggande för all polisverksamhet och bör i enlighet härmed slås fast i den nya polislagen. I 16 § polisinstruktionen, som går tillbaka på äldre förebilder, beskrivs principerna *negativt*: polisen förbjuds att använda strängare medel än förhållandena kräver.

Med hänsyn till det ansvar för allmänhetens skydd som har lagts på polisen ter det sig naturligt att i en modern polislag utforma en bestämmelse i ämnet *positivt*, t.ex. så att polisen, för att verkställa en tjänsteåtgärd, får använda de medel som är försvarliga med hänsyn till åtgärdens syfte och övriga omständigheter. Från psykologisk synpunkt skulle en sådan utforming ha sitt värde som ett uttryck för lagstiftarens förtroende för polisen, något som inte är oväsentligt med hänsyn till dagens många gånger svåra arbetssituation för polisen. Samtidigt skulle bestämmelsen markera att allmänheten kan räkna med det stöd från samhällets sida som det innebär att polisen handlar aktivt när det påkallas av omständigheterna. Dessutom skulle proportionalitetsprincipen komma till tydligare uttryck än vad som nu är förhållandet.

Befogenheten att bruka våld

I 2 kap. 4 och 5 §§ RF föreskrivs bl.a. att varje medborgare är skyddad mot kroppsstraff och tortyr samt mot medicinsk påverkan i syfte att framtvinga eller hindra yttrande. Dessa rättigheter får inte begränsas. Enligt 6 § första meningen samma kapitel är varje medborgare vidare gentemot det allmänna skyddad mot påtvingat kroppsligt ingrepp även

i annat fall än som avses i 4 och 5 §§. Skyddet mot påtvingat kroppsligt ingrepp får begränsas genom lag under de förutsättningar som i allmänhet gäller för inskränkningar i en grundlagsskyddad rättighet.

Uttrycket "kroppsligt ingrepp" avser främst våld mot människokroppen. Dessutom hänförs under begreppet läkarundersökning, smärre ingrepp som vacinering och blodprovstagning samt kroppsbesiktning (prop. 1975/76:209 s. 147).

Vad gäller den närmare innebörden av RF:s skydd mot påtvingat kroppsligt ingrepp, torde det till en början vara klart att skyddet omfattar handlingar som faller under brottsbeskrivningen för misshandel, dvs. tillfogande av kroppsskada, sjukdom eller smärta eller försättande i vanmakt eller annat sådant tillstånd. Förarbetena till RF talar närmast för att även varje annan våldsanvändning riktad mot person är ett integritetsintrång enligt RF. Grundlagberedningen har också uttryckligen framhållit att reglerna om polismans användande av våld måste få form av lag (se prop. 1973:90 s. 242).

Som personellt våld torde man få beteckna varje omedelbar inverkan på person genom kroppsligt våld eller genom hjälpmedel. Den som rycker i, knuffar eller håller fast annan utövar alltså våld. Det förtjänar emellertid framhållas att grundlagen ger skydd bara mot kroppsligt ingrepp som är påtvunget. Som sådant torde inte i och för sig kunna anses att någon lyfter upp och för vård för bort annan som till följd av sjukdom eller påverkan är ur stånd att ta hand om sig själv och som förhåller sig passiv.

Det allmänna lagstödet för polisens befogenhet att använda våld finns i 24 kap. 2 § BrB. Enligt första stycket gäller som nämnts att om polisman som skall verkställa tjänsteåtgärd möts eller angrips med våld eller hot om våld, polismannen för åtgärdens genomförande får bruka det våld som med hänsyn till omständigheterna kan anses försvarligt. Samma befogenhet tillkommer enligt stycket viss personal tillhörande försvarsmakten och civilförsvaret. Andra stycket behandlar våldsbefogenheten i samband med laga frihetsberövande. Det gäller även för annan personal än polispersonal. I tredje stycket föreskrivs att när någon enligt paragrafen äger rätt att använda våld, envar som kommer honom till hjälp har samma rätt.

För polisman - liksom för varje medborgare - gäller dessutom bestämmelserna i 24 kap. 1 § BrB om nödvärn och i 4 § samma kapitel om nöd.

Bestämmelserna i 24 kap. BrB reglerar inte uttömmande de befogenheter att använda våld som anses tillkomma polisen. Vid deras tillkomst hänvisades uttryckligen (prop. 1962:10 del B s. 331) till att stora delar av detta rättsområde liksom tidigare måste regleras på sedvanerättslig väg. Som förut har nämnts godtar emellertid RF inte - i princip ej ens övergångsvis - sedvana som stöd för begränsning av de grundläggande fri- och rättigheterna.

Polisinstruktionens bestämmelse om våldsanvändning finns i 16 § andra stycket. Där föreskrivs att våld får tillgripas endast när tjänsteuppgiften inte kan lösas på annat sätt. Tillgrips våld, skall den lindrigaste form som kan leda till det avsedda resultatet användas. Våld får inte brukas längre än som är oundgängligen nödvändigt.

Bestämmelsen i 16 § andra stycket polisinstruktionen torde emellertid

knappast kunna åberopas som direkt rättsgrund för att våld över huvud taget skall få anlitas för att lösa en viss uppgift. I första hand ger stycket uttryck för behovsprincipen vid våldsanvändning. Så till vida ger den dock stöd för bruk av våld att den uppenbarligen utgår från att polisen i allmänhet är befogad att i sista hand tillgripa våld för att genomföra sina tjänsteuppgifter.

I nuvarande läge torde därför generalklausulen i 2 § polisinstruktionen få anses utgöra själva rättsgrunden för den befogenhet att i sista hand använda våld som otvivelaktigt anses tillkomma polisen vid sidan av vad som följer av reglerna i 24 kap. BrB.

Om man i enlighet med utredningen utgår från att polisen efter tillkomsten av en ny polislag inte utan stöd av särskild föreskrift får begränsa de grundläggande fri- och rättigheterna, kommer saken i ett annat läge. Befogenheten att bruka våld i annat fall än som avses i 24 kap. BrB kan då inte härledas ur en generalklausul.

Det är emellertid uppenbart att polisen också i fortsättningen måste ha ett visst utrymme att bruka fysiskt tvång mot person även vid sidan av vad som följer av BrB:s regler. En lagreglering i detta hänseende är alltså nödvändig. Denna kan ske på olika sätt, antingen genom en kompletterings av 24 kap. 2 § BrB - något som har föreslagits i betänkandet (SOU 1978:33) Ordningsvakter - eller genom att en bestämmelse tas in i den nya polislagen. Vid utformningen av bestämmelser på detta område bör beaktas det arbete som f.n. bedrivs inom Förenta Nationerna på att få till stånd en internationell "Code of conduct for law enforcement officials".

En självklar förutsättning för att våld skall få användas av polisman måste vara att det ingår som ett nödvändigt led i en tjänsteuppgift som det åligger honom att fullgöra. I annat fall bör givetvis våld alltid vara otillåtet. Av proportionalitetsprincipen följer emellertid att tjänsteuppgift av vad slag som helst inte kan få berättiga till våldsanvändning ens i sista hand. Polisen bör t.ex. inte få använda våld för att genomföra en delgivning. I princip måste det vara fråga om en åtgärd som i och för sig får genomföras tvångsvis.

Vad som hittills har anförts har närmast haft avseende på våld mot person. I fråga om våld mot egendom, som också i vissa fall är ofrånkomligt i polisverksamheten, gör sig emellertid motsvarande synpunkter gällande. När man skall ta ställning till vad som är tillåtet enligt behovs- och proportionalitetsprinciperna, måste dock beaktas att våld å person alltid är allvarligare än våld mot egendom.

I vissa fall är det ofrånkomligt att polisen använder särskilda hjälpmedel i situationer då personellt våld måste tillgripas som en yttersta utväg. Till de mest ingripande av sådana hjälpmedel hör skjutvapen och tårgas. För att säkerställa att dessa hjälpmedel används med utomordentlig restriktivitet har särskilda föreskrifter meddelats, i fråga om skjutvapen av regeringen i kungörelsen (1969:84) om användande av skjutvapen i polistjänsten och beträffande tårgas i föreskrifter av rikspolisstyrelsen (FAP 104:3). Föreskrifter finns också om andra sådana hjälpmedel, t.ex. om användande av hund i polistjänsten (FAP 214:1). Som exempel på föreskrifter som tar sikte närmast på våld mot egendom kan nämnas kungörelsen (1967:419) med bestämmelser om användning av spikmatta i polistjänsten.

Att föreskrifter av detta slag är nödvändiga även i fortsättningen ligger i öppen dag. När det gäller föreskrifternas form bör erinras om att grundlagberedningen synes ha utgått från att i varje fall föreskrifter om användande av vapen i polistjänsten skulle meddelas genom lag med hänsyn till principen att begränsningar i medborgarnas skydd mot påtvingat kroppsligt ingrepp förutsätter lagform (se prop. 1973:90 s. 242). Om befogenheten att i vissa fall bruka våld som en sistahandsutväg lagfästs, synes emellertid en sådan ordning inte nödvändig. Föreskrifter av hithörande slag bör i så fall kunna meddelas i form av verkställighetsföreskrifter. En konsekvens blir då att regeringen - eller den myndighet som efter delegation meddelar föreskrifterna - aldrig får tillåta användning av särskilt hjälpmedel i vidare mån än vad som medges i de grundläggande bestämmelserna i lagen. Här liksom i andra sammanhang måste vidare finnas ett utrymme för att centralt meddela anvisningar till ledning för den enskilde polismannen.

Befogenheten att utföra kroppsvisitation och husrannsakan m.m.

Enligt 2 kap. 6 § andra meningen RF är varje medborgare skyddad mot kroppsvisitation, husrannsakan och liknande intrång. Skyddet kan begränsas genom lag (2 kap. 12 §).

I fråga om kroppsvisitation vid utredning av brott finns regler i 28 kap. RB. Utredningen har i detta sammanhang inte anledning att gå in på denna reglering.

Vad angår sådan visitation som behövs från ordnings- och säkerhetssynpunkt när någon har berövats friheten av polisen, finns bestämmelser i lagen (1976:371) om behandlingen av häktade och anhållna m.fl. (häkteslagen). Enligt 2 § häkteslagen skall häktad, om det inte är uppenbart obehövligt, senast vid ankomsten till förvaringslokalen visiteras för eftersökande av föremål som han inte får inneha. Denna bestämmelse gäller - liksom häkteslagen i övrigt - inte bara häktade och anhållna. Den avser i princip alla fall då någon tas in i häkte eller tas i förvar i polisarrest.

Med stöd av häkteslagens bestämmelser visiteras den som har omhändertagits av polisen och som skall förvaras i polisarrest, t.ex. enligt lagen (1976:511) om omhändertagande av berusade personer m.m. (LOB). För att säkerställa ordningen och säkerheten på förvaringsplatsen och för att den omhändertagne inte skall skada sig själv eller annan måste i allmänhet slips, livrem, hängslen, tändstickor, cigaretter och liknande föremål tas ifrån honom. Den omhändertagne får emellertid inte underkastas mera omfattande inskränkningar i sin frihet än som påkallas av ändamålet med frihetsberövandet samt ordning och säkerhet.

Häkteslagens bestämmelse föreskriver som nämnts att visitationen skall utföras "senast" vid ankomsten till förvaringslokalen. Den har i enlighet härmed ansetts inrymma en befogenhet för polisen att av säkerhetsskäl genomföra en förberedande visitation i omedelbart samband med ett frihetsberövande. En sådan visitation - s.k. provisorisk skyddsvisitation - syftar till att undersöka om den omhändertagne bär på sig

skjutvapen, verktyg eller annat föremål med vilket han kan skada sig själv, polismannen eller annan. Visitationen sker genom att polismannen systematiskt känner i eller utanpå fickor och kläder. Genom 2 § tredje stycket häkteslagen i dess fr.o.m. den 1 januari 1979 gällande lydelse har sådan visitation som avses nu fått uttryckligt stöd i lagen.

Inte minst från personalskyddssynpunkt är det emellertid ofta nödvändigt för polisen att i anslutning till ett frihetsberövande kunna företa provisorisk skyddsvisitation även när den som omhändertas inte skall föras till arrest eller häkte. Häkteslagens bestämmelser är då inte tillämpliga. Det gäller här bl.a. personer som det enligt olika specialförfattningar åligger polisen att hämta eller återhämta. Befogenheten att skyddsvisitera i sådana fall har ansetts följa av det frihetsberövande som verkställighets- eller handräckningsåtgärden i förening med det allmänna bemyndigande som innefattas i generalklausulen i 2 § polisinstruktionen.

Det har vidare ansetts följa av 2 § polisinstruktionen att polisman kan företa provisorisk visitation för att fastställa omhändertagens identitet t.ex. genom att granska legitimationshandling som han bär på sig. Även sådan visitation är inte sällan nödvändig när t.ex. en psykiskt sjuk skall omhändertas för att föras till sjukhus. Polisen har ett ansvar för att åtgärden riktar sig mot rätt person. Ett annat exempel erbjuder det fallet att den som omhändertagits enligt LOB skall föras till sjukhus för vård eller till sin bostad. Polismannen är nämligen i detta fall skyldig att avge rapport till sin förman bl.a. för att föreskrivna underrättelser om omhändertagandet skall kunna sändas till nykterhetsnämnd och körkortsmyndighet.

Utredningens förslag att en generalklausul i en ny polislag inte skall kunna åberopas som stöd för ett ingrepp som begränsar grundläggande fri- och rättigheter enligt RF förutsätter att befogenheten till provisorisk visitation i nu angivna fall lagfästs. En bestämmelse i ämnet synes lämpligen i nära anslutning till 2 § häkteslagen kunna få det innehållet att en polisman, som med laga rätt griper eller annars omhändertar någon, i anslutning till frihetsberövandet får utföra sådan ytlig kroppsvisitation som bedöms nödvändig av säkerhetsskäl för eftersökande av vapen eller annat farligt föremål eller som behövs för att den omhändertagnes identitet skall kunna fastställas.

Bestämmelsen i 2 kap. 6 § andra stycket RF ger medborgarna skydd även mot husrannsakan, i den mån annat inte stadgas i lag. Enligt förarbetena till RF (prop. 1973:90 s. 246) förstås med husrannsakan i grundlagstexten varje av myndighet företagen undersökning av hus, rum eller slutet förvaringsställe, oavsett syftet med undersökningen.

Befogenheten för polisen att företa husrannsakan i sin brottsspanande och brottsutredande verksamhet regleras uttömmande i 28 kap. RB. Dessa bestämmelser bildar också det rättsliga stödet för den särskilda form av husrannsakan som brukar kallas razzia och som utmärks av att den riktar sig mot ett obestämt antal personer som uppehåller sig i en viss lokal, t.ex. en spelklubb eller "knarkarkvart". Det har i den polisrättsliga litteraturen ibland gjorts gällande att polisens befogenhet att företa razzia borde bli föremål för en särskild reglering.

Enligt vad utredningen har inhämtat torde det emellertid inte i prak-

tiken förekomma att polisen företar razzia i andra fall än när bestämmelsen i RB (jfr särskilt 28 kap. 3 §) medger husrannsakan, och det anses inte heller på polishåll föreligga något praktiskt behov av kompletterande regler.

Såvitt gäller polisens befogenhet till husrannsakan i brottsutredande syfte vill utredningen emellertid aktualisera en annan fråga där rättsläget anses vara oklart. Det gäller befogenheten att genomföra s.k. personell husrannsakan, något som enligt 28 kap. 2 § RB får företas i syfte att söka efter den som skall gripas, anhållas eller häktas eller hämtas till förhör eller till inställelse vid domstol. Tvekan har yppats om bestämmelsen kan anses utgöra stöd för personell husrannsakan i syfte att genomföra kroppsbesiktning. Vad saken i praktiken gäller är frågan om polisen under förföljande av en person som är misstänkt för rattfylleri får t.ex. forcera dörren till en lägenhet dit den misstänkte har tagit sin tillflykt. Sådana ingripanden förekommer i det praktiska polisarbetet, varvid praxis och 2 § polisinstruktionen har åberopats som stöd. Frågan om tillåtligheten av ett sådant ingrepp är emellertid diskutabel redan enligt gällande rätt (jfr SOU 1967:59 s. 303) där förfarandet har ansetts otillåtet). Än mer tveksam blir frågan med utredningens utgångspunkt att en generalklausul i en ny polislag inte bör grunda någon befogenhet för polisen att utan särskilt stöd begränsa de grundläggande fri- och rättigheterna. I samband med utarbetandet av en ny polislag bör därför undersökas möjligheterna att komplettera 28 kap. 2 § RB i syfte att undanröja tvekan om det befogade i ingrepp av det slag som nu har berörts. Detta synes kunna ske t.ex. genom att kroppsbesiktning uttryckligen nämns bland de åtgärder som grundar rätt till husrannsakan enligt lagrummet.

I praktiken är det inte ovanligt att polisen måste göra intrång i slutet utrymme även i andra fall än sådana som avses i RB:s bestämmelser om husrannsakan. Ofta kan polisen därvid åberopa också nödrätt enligt 24 kap. 4 § BrB. Polisen kan sålunda tränga in i annans hemvist för att ingripa mot en fara som hotar ett antal människors liv eller hälsa, såsom vid naturkatastrofer, eldsvådor och explosioner. Också när en omedelbar fara hotar en enda människas liv, hälsa eller säkerhet kan polisen i vissa fall i förebyggande syfte bereda sig tillträde till privat lokal. Rätt att tränga in i bostad anses i enlighet härmed tillkomma polisen även när syftet är att hindra självmord.

Även i fortsättningen är det uppenbarligen nödvändigt att i en inte obetydlig utsträckning falla tillbaka på de allmänna reglerna om nödrätt, när det gäller ingripanden av den typ som här avses. Det är emellertid rent allmänt sett inte helt tillfredsställande att för en polisiär befogenhet behöva hämta stöd i bestämmelser som reglerar ansvarsfrihet på grund av nöd. Härtill kommer att det ibland har diskuterats i vad mån nödrättsbestämmelserna är tillämpliga i vissa situationer som är särskilt vanligt förekommande i det praktiska polisarbetet.

Vad utredningen här syftar på är i första hand sådana lägenhetsundersökningar som företas i fall där den som bor eller uppehåller sig i lägenheten misstänks ha avlidit eller annars vara oförmögen att få kontakt med omvärlden. Sådana situationer förekommer dagligen i polisarbetet. Därvid kan RB:s bestämmelser om husrannsakan vid miss-

tanke om brott vara tillämpliga, men detta är ingalunda alltid förhållandet. Ett närliggande fall är när polisen efterspanar en person som har anmälts vara försvunnen utan att misstanke om brott föreligger. Polisen kan då vara tvungen att undersöka andra lokaler än den försvunnes egen bostad, t.ex. vindskontor, källare, anhörigas eller vänners bostäder, bilar m.m. Frekvensen av sådana undersökningar är periodvis ganska stor. Oftast är det fråga om fall där ett barn har rapporterats vara försvunnet.

Fastän bestämmelserna om nödrätt torde medföra ansvarsfrihet i många av de fall som här avses skulle det enligt utredningens mening vara en fördel att i en polislag ta in en bestämmelse som uttryckligen tar sikte på sådana vanliga situationer. En sådan bestämmelse bör ge en polisman befogenhet att bereda sig tillträde till hus, rum eller annat slutet utrymme, om någon som uppehåller sig där kan antas ha avlidit eller vara medvetslös eller annars vara oförmögen att tillkalla hjälp. Lämpligen bör en sådan åtgärd som har sagts nu få vidtas även när det är oundgängligen nödvändigt för efterspaning av försvunnen. Här liksom eljest i polisverksamheten bör den allmänna principen gälla om att ett ingripande får företas endast på det sätt som med hänsyn till åtgärdens syfte och övriga omständigheter är försvarligt. Till frågan om tvångsåtgärder i brottsförebyggande syfte i vissa särskilda fall - t.ex. vid bombhot - återkommer utredningen.

När det gäller polisens specialreglerade uppgifter är det otvivelaktigt ibland förutsatt att polisen får tränga in i bostad eller annan enskild lokal för att genomföra uppgiften. Sålunda torde bestämmelser om omhändertagande av personer ofta underförstå att polisen, om det är nödvändigt, med våld får bereda sig tillträde till lokal där den sökte vistas. I sådana fall måste dock förutsättas att anledning föreligger till antagande att den sökte befinner sig i lokalen i fråga.

Åtskilliga förvaltningsrättsliga bestämmelser innebär att myndighet - ibland polismyndighet - har rätt till tillträde till olika lokaler för kontroll. Denna kan gälla näringsverksamhet och syfta till att förebygga brott eller också avse farlig verksamhet. Kontrollen kan vidare ha fiskaliskt syfte eller vara betingad av hälsoskäl. Ett allmänt förvaltningsrättsligt spörsmål vars besvarande i vissa fall kan vara tveksamt är huruvida vid vägran verkställighet får ske med direkt verkande tvångsmedel. Anger föreskriften i fråga straff eller vite som sanktion, ligger det i sakens natur att användande av sådant tvång inte har avsetts. Utsägs däremot att berörd myndighet får anlita handräckning av polisen, torde det regelmässigt ha avsetts att polisen även får tvångsvis bereda sig tillträde till slutet utrymme för att genomföra åtgärden eller bereda annan myndighet möjlighet att genomföra den. Vad som har sagts nu torde i huvudsak ha giltighet också i fall då en föreskrift primärt går ut på att myndighet skall ha rätt att omhänderta viss egendom.

Regelmässigt torde det sålunda inte behöva föreligga anledning till tvekan i frågan huruvida polisen får tvångsvis bereda sig tillträde till viss lokal vid fullgörandet av sina specialreglerade uppgifter. Frågan måste bedömas på grundval av en tolkning av den bestämmelse som är aktuell. Förarbetena till RF ger också vid handen att man avsett att ett lagstöd som tolkningsvis kan härledas ur en viss bestämmelse är acceptabelt. Grundlagberedningen påpekade sålunda (se prop. 1973:90 s. 243) att

regler om användande av exekutivt tvång i viss omfattning har utvecklats i praxis utan formellt lagstöd som tolkning av exekutionsrättsliga lagbestämmelser. Kravet på lagform för rättighetsbegränsning innebär enligt beredningen inte att sådan praxis behöver kodifieras genom lag. Någon erinran mot detta uttalande gjordes inte vare sig i propositonen eller vid riksdagsbehandlingen. Man torde därför, för att ta ett exempel, kunna utgå från att polisen vid hämtning av barn enligt 21 kap. 3 § föräldrabalken har befogehet att även med tvång tränga in i en bostad, fastän nämnda lagrum föräldrabalken tiger på denna punkt (jfr grundlagberedningen i SOU 1972:15 s. 347).

Befogenheten att göra frihetsberövande m.m.

Till de grundläggande fri- och rättigheterna enligt RF hör också rörelsefriheten. Rörelsefriheten beskrivs i 2 kap. 6 § RF på det sättet att varje medborgare gentemot det allmänna är skyddad mot frihetsberövande och även i övrigt tillförsäkrad frihet att förflytta sig inom riket och att lämna detta.

Av förarbetena till RF (prop. 1973:90 s. 241-242) framgår att trafikföreskrifter och liknande bestämmelser inte anses innebära någon inskränkning av rörelsefriheten i RF:s mening. Detsamma gäller en avspärrning av en brottsplats o.d. Enbart en uppmaning till någon att lämna en viss plats torde inte kunna anses som ett intrång i rörelsefriheten. Tvångsmässiga omhändertaganden är däremot att hänföra till frihetsberövanden och faller därmed under grundlagens skyddsbestämmelser. Som frihetsberövande kan emellertid inte betraktas ett fysiskt betvingande som har helt kort varaktighet. Att den som har övermannats förflyttas en kortare sträcka, t.ex. ut ur en lokal där han har stört ordningen, torde inte förändra bedömningen. I sistnämnda fall föreligger emellertid ett påtvingat kroppsligt ingrepp. Om polisen för den som är medvetslös eller annars underlåter att göra motstånd till hans hem eller till sjukhus e.d., föreligger inte heller något frihetsberövande i grundlagens mening.

Polisen har enligt föreskrifter i flera olika författningar befogenhet att verkställa frihetsberövande. Till de praktiskt mest betydelsefulla hör RB:s bestämmelser om gripande och medtagande till förhör samt bestämmelserna i LTO och LOB.

Självfallet bör inte RB:s bestämmelser om gripande och medtagande till förhör flyttas över till en ny polislag. Inte heller finns det anledning att i polislagen ta in de bestämmelser i specialförfattningar som f.n. grundar befogenhet för polisen att göra frihetsberövande.

LTO motsvarar i huvudsak de bestämmelser om tillfälligt omhändertagande som förut hade sin plats i 17-21 §§ polisinstruktionen. Den tidigare regleringen har dessutom kompletterats i vissa avseenden i syfte att ge underlag för stödjande och hjälpande åtgärder (se närmare avsnitt 4.7). Motiveringen till att föreskrifterna om tillfälligt omhändertagande togs upp i en särskild lag var att rättssäkerhetsskäl ansågs tala för att förutsättningarna för sådant omhändertagande och förfarandet därvid reglerades i lagform (prop. 1973:115 s. 32). Kravet på sådan form följer numera direkt av grundlagen.

LTO har alltsedan sin tillkomst stått under ständig debatt. Vid upprepade tillfällen har motioner väckts i riksdagen om att lagen skall avskaffas. Riksdagen har därvid uttalat att bestämmelser av den art det här gäller inte kan undvaras i polisverksamheten (jfr JuU 1974:27, 1975/76:4 och 1976/77:4). När frågan behandlades vid 1977/78 års riksmöte pekade emellertid justitieutskottet i sitt betänkande (JuU 1977/78:12) på att vissa problem hade uppstått vid tillämpningen av LTO och LOB. Tillämpningen av de båda lagarna borde därför utvärderas. Denna utvärdering borde kunna ligga till grund för en bedömning av frågan om erforderliga lagändringar. Betänkandet godtogs av riksdagen (rskr 1977/78:58).

Det utvärderingsuppdrag som riksdagen begärde har anförtrotts åt LTO/LOB-utredningen (Ju 1978:03). I den mån utvärderingen ger vid handen att det vid den praktiska tillämpningen av de aktuella lagarna har uppkommit svårigheter som kan avhjälpas lagstiftningsvägen, bör utredningen enligt sina direktiv ange de olika möjligheter som finns att ändra lagstiftningen i angivet syfte. Huvuduppgiften för utredningen är emellertid att ta fram underlag för statsmakternas samlade bedömning av hithörande frågor.

Om i enlighet med polisutredningens förslag en särskild polislag utarbetas, talar både sakliga och systematiska skäl för att denna bör omfatta även det rättsområde som nu regleras genom LTO. Utredningen förordar därför att LTO i det sammanhanget upphävs som en särskild lag[29].

Det sakliga innehållet i LTO bör ses över i samband med att den nya polislagen utarbetas i den mån detta inte redan hunnit ske på grundval av det arbete som LTO/LOB-utredningen bedrivit. Polisutredningen finner det särskilt angeläget att man söker lösa de svårigheter som nu synes föreligga vid tillämpningen av LTO genom att förutsättningarna för omhändertaganden av det slag som regleras i 3 § preciseras så långt som möjligt i den nya polislagen.

Polisutredningen vill i detta sammanhang ta upp en fråga av mera generell betydelse. LTO reglerar inte några andra former av polisingripanden än regelrätta omhändertaganden. Mindre ingripande åtgärder mot ordningsstörare har sålunda lämnats utanför lagstiftningen. Ett exempel erbjuder den inte ovanliga form av polisingripande som består i att den som stör ordningen helt enkelt förs bort från den plats där han befinner sig, s.k. *avlägsnande*. I det praktiska polisarbetet har därför ibland diskuterats frågan om rättsgrunden för ingripanden av detta slag, varvid det har satts i fråga om åtgärden bör ses som ett påbörjat ingripande enligt LTO eller som ett utflöde av polisens allmänna befogenheter enligt polisinstruktionen. Utredningen finner det önskvärt att denna tvekan undanröjs. De bestämmelser som skall ersätta LTO bör sålunda ge uttryckligt stöd även för mindre ingripande åtgärder när den allmänna ordningen störs, under förutsättning att sådana åtgärder bedöms som nödvändiga och tillräckliga. Därmed når man också den fördelen att polismannen görs ytterligare uppmärksam på att ett omhändertagande inte får vidtas annat än som en sista utväg.

[29] Med hänsyn till att den nämnda LTO/LOB-utredningen har anförtrotts åt ledamoten Hans Petersson i egenskap av särskild utredare, deltar Petersson inte i polisutredningens beslut på denna punkt.

Vad angår LOB bör beaktas att frågan om den lämpligaste formen för regleringen av samhällets åtgärder beträffande den som anträffas berusad på allmän plats ingående diskuterades vid riksdagsbehandlingen (JuU 1975/76:37 s. 18-21, rskr 1975/76:351). Justitieutskottet, vars betänkande följdes av riksdagen, uttalade att målsättningen bakom den nya lagen borde vara att skapa en helt ny ordning för dessa samhällsåtgärder. Mot den bakgrunden var det enligt utskottet motiverat att redan från början ställa upp särskilda regler för omhändertagande av berusade personer, regler som lätt skulle kunna anpassas till framtida mera adekvata vårdformer. Detta talade för att de reglerna borde upptas i en särskild lag. Utredningen anser sig inte ha anledning att gå in på spörsmålet om detta ställningstagande bör frångås. I den delen bör avvaktas resultatet av LTO/LOB - utredningens arbete.

En form av polisarbete som inte sällan har diskuterats från rättslig synpunkt är s.k. *polisiering*. Med polisiering brukar man mena att polisen tar med en person till polisstation eller annan plats för att klargöra hans indentitet.

Till en början bör konstateras att det fastän uttryckligen författningsföreskrifter saknas torde vara en vedertagen uppfattning att polisman, om det är nödvändigt för att en tjänsteuppgift skall kunna fullgöras, får tillfråga en person som anträffas i polisverksamheten om hans namn och hemvist (jfr Sjöholm a.a. s. 192). En sådan förfrågan gör inte i och för intrång i någon grundlagsskyddad fri- och rättighet. Utredningen är av den uppfattningen att polismans befogenhet i detta hänseende inte heller i fortsättningen behöver vara lagfäst.

Betydligt mera tveksam är i vissa fall frågan i vad mån polisman, när det behövs för att tjänsteuppgift skall kunna fullgöras, får ta med sig någon till polisstation för att få identiteten fastställd, t.ex. med stöd av registeruppgifter, upplysningar från personer som känner vederbörande eller helt enkelt genom granskning av medförda legitimationshandlingar, brev, visitkort e.d.

Såvitt angår ingripanden i direkt straffprocessuellt syfte följer av 24 kap. 2, 5 och 7 §§ RB att den som på sannolika skäl misstänks för brott kan, oberoende av brottets beskaffenhet, gripas av polisman, om han är okänd och undandrar sig att uppge namn och hemvist eller om anledning förekommer att hans uppgift därom är osann.

Uttryckliga föreskrifter om befogenhet för polisen att omhänderta en person för identitetskontroll finns i 33 § tredje stycket barnavårdslagen (1960:97)[30]. Befogenhet att vidta åtgärder för sådan kontroll måste också anses följa av 5 § utlänningslagen, där det föreskrivs att utlänning som vistas i riket är skyldig att inställa sig hos polismyndighet och lämna uppgift om sin vistelse i riket liksom att uppvisa pass för polismyndighet eller polisman.

I övrigt saknas emellertid föreskrifter som ger stöd för polisen att omhänderta någon för identitetskontroll. Polisiering förekommer inte heller som något självständigt institut i den svenska polisverksamheten. Föreskrifter om polisiering återfinns emellertid inte sällan i utländsk polislagstiftning. T.ex. föreskrivs i den finska polislagen (13 §) utan

[30] Bestämmelsen saknar motsvarighet i socialutredningens förslag till ny socialtjänstlagstiftning (jfr SOU 1977:40 s. 470).

några begränsningar att envar är skyldig att på anfordran meddela polisen de uppgifter som är nödvändiga för utredning av hans identitet samt att polisman har rätt att för förhör gripa person som är okänd och vägrar att lämna upplysningar eller lämnar sådan uppgift om sin identitet som kan antas vara falsk. I exempelvis engelsk rätt är polisens befogenhet i dessa hänseenden avsevärt mera begränsad.

De fall då avsaknaden av regler om åtgärder för identitetskontroll har upplevts som besvärande i det praktiska polisarbetet har framför allt samband med polisens verksamhet vid spaning efter personer som har gjort sig skyldiga till mycket grova brott eller som är efterlysta på grund av rymning från anstalt eller liknande. Har t.ex. polisen i anslutning till ett nyligen förövat grovt brott fått fram ett signalement på gärningsmannen, måste polisen ofta kontrollera personer som anträffas på järnvägsstationer eller flygplatser eller i motorfordon. Därvid kan tvekan råda om hur polisen bör handla, om någon vägrar att uppge sitt namn eller eljest lämna uppgift om sin vistelse på platsen eller anledning finns att anta att hans uppgifter är osanna. Om t.ex. personens klädsel och utseende i ett sådant fall stämmer överens med signalementet, har gjorts gällande att polisen bör vara berättigad att ta med honom till polisstationen för att få identiteten fastställd även i fall där förutsättningar för gripande eller annan åtgärd enligt RB inte föreligger. Motsvarande har hävdats för fall där polisen anträffar en person som med skäl kan misstänkas vara identisk med någon som är efterlyst, t.ex. på grund av rymning från kriminalvårdsanstalt eller anstalt för sluten psykiatrisk vård och vederbörande vägrar att uppge sitt namn eller lämnar en uppgift som med skäl kan misstänkas vara falsk.

Det torde före den nya RF:s ikraftträdande ha varit en allmän uppfattning att polisen i fall som dessa haft en sedvanerättsligt grundad befogenhet att göra ett kortvarigt frihetsberövande för identitetskontroll. Som förut har konstaterats godkänner emellertid grundlagen inte sedvana som stöd för åtgärd från det allmännas sida som begränsar medborgerliga fri- och rättigheter. I den mån polisen i nuvarande läge skall anses vara befogad att företa sådana ingripanden - vilka förekommer och väl också är oundgängliga i praktiken - torde polisen vara hänvisad till att hämta stöd för åtgärden från 2 § polisinstruktionen.

Utredningen anser det angeläget att den oklarhet undanröjs som i dag råder beträffande polisens befogenhet att medta en person för identitetskontroll. En bestämmelse härom bör därför föras in i den nya polislagen. Därvid är det uteslutet att gå så långt som den finska polislagen, som ger polisen en i princip obegränsad rätt att omhänderta den som vägrar att lämna uppgift om sin identitet eller lämnar en uppgift därom som kan antas vara falsk. Befogenheten bör begränsas till att avse fall där identifieringen utgör ett så framträdande samhällsintresse att det inte råder någon tvekan om att åtgärden är sakligt motiverad. Bestämmelsen bör också ange den tid under vilken ett omhändertagande för identifiering längst skall få bestå.

Tvångsåtgärder i syfte att förebygga allvarlig brottslighet

I uppgiften att upprätthålla allmän ordning och säkerhet ligger en

skyldighet för polisen att förebygga brott och att lämna allmänheten skydd och hjälp. Det är i enlighet härmed polisen som har huvudansvaret för att skydda allmänheten och vidta förebyggande åtgärder om fara föreligger att ett brott kommer att förövas som hotar liv eller hälsa eller kan leda till omfattande förstörelse av egendom, såsom exempelvis vid hot om sabotage eller allmänfarlig ödeläggelse. I speciella fall kan tvångsåtgärder behöva vidtas för sådant ändamål.

Frågan vilka befogenheter som tillkommer polisen vid dess verksamhet i detta förebyggande och skyddande syfte är emellertid i väsentliga delar oreglerad. Uttryckliga föreskrifter finns egentligen endast på ett område, nämligen när det gäller polisens verksamhet till förekommande av brott som utgör allvarlig fara för säkerheten vid luftfart. Bestämmelser härom finns i lagen (1970:926) om särskild kontroll på flygplats.

Ett exempel på de svårigheter som polisen ställs inför på detta område erbjuder den inte ovanliga situationen att ett anonymt meddelande lämnas om att en bomb har placerats på viss plats. Sådana meddelanden visar sig i allmänhet vara oriktiga men kan givetvis inte nonchaleras av polisen, som måste ingripa så snart någon grad av sannolikhet föreligger att meddelandet är allvarligt menat. Därvid kan det bli nödvändigt för polisen att vidta avspärrnings- och utrymningsåtgärder liksom att bereda sig tillträde till slutet utrymme för att söka efter den uppgivna bomben. Ibland blir åtgärderna mycket ingripande från allmänhetens synpunkt. Hundratals människor måste kanske avlägsnas, affärer stängas, trafiken omregleras, offentliga tillställningar inställas osv.

Vad angår det rättsliga stödet för tvångsåtgärderna i ett sådant fall, synes man i det praktiska polisarbetet i avsaknad av uttryckliga föreskrifter oftast ha ansett bombhotet utgöra grund för att inleda förundersökning. Stöd för ingripanden av det slag som nyss har nämnts har då bedömts kunna hämtas ur RB:s bestämmelser om tvångsmedel vid utredning om brott. Såvitt gäller avspärrnings- och utrymningsåtgärder har man i enlighet härmed stött sig på i 27 kap. 15 § RB. För säkerställande av utredning om brott får enligt detta lagrum byggnad eller rum tillstängas, tillträde till visst område förbjudas, förbud meddelas mot flyttande av visst föremål eller annan sådan åtgärd vidtagas. I fråga om husrannsakan har åberopats huvudregeln i 28 kap. 1 § RB, där det föreskrivs att husrannsakan får företas i hus, rum eller slutet förvaringsställe för eftersökande av föremål som är underkastat beslag eller eljest till utrönande av omständighet som kan ha betydelse för utredning om brottet.

Den invändningen har emellertid gjorts - enligt utredningens mening med fog - att RB:s regelsystem inte är anpassat till de situationer som det här gäller. När polisen vid exempelvis ett bombhot tvingas vidta avspärrnings- och utrymningsåtgärder är syftet inte - åtminstone inte primärt sett - att säkerställa utredning om brottet. Åtgärderna vidtas för att skydda allmänheten mot fara, och detta oavsett om de får betydelse för utredningen eller inte.

Mera naturlig är då en annan uppfattning som också har brukat föras fram från polishåll, nämligen att tvångsåtgärderna kan grundas på 2 § polisinstruktionen i förening med den allmänna nödrättsbestämmelsen

i 24 kap. 4 § BrB. Enligt sistnämnda bestämmelse skall den som för att avvärja fara för liv eller hälsa, rädda värdefull egendom eller av annan sådan orsak handlar i nöd vara fri från straffansvar, om gärningen med hänsyn till farans beskaffenhet, den skada som åsamkas annan och omständigheterna i övrigt måste anses försvarlig. För att gärningen skall vara försvarlig krävs i allmänhet att den skall vara påkallad av ett intresse av betydligt större vikt än det som uppoffras samt att den behövs för att tillgodose förstnämnda intresse. Att en restriktiv tillämpning är avsedd, särskilt när endast ekonomiska värden är hotade, följer av kravet att handlingen skall ha företagits i nöd.

Det är uppenbart att stränga förutsättningar måste gälla för tillämpningen av en bestämmelse som innebär att handlingar som normalt föranleder straffansvar kan företas av var och en. För polisen, som av samhället har ålagts ett ansvar för allmänhetens skydd, utgör emellertid de tvångsåtgärder som i vissa speciella fall måste vidtas i brottsförebyggande syfte en tjänsteplikt. De kan sålunda sägas typiskt sett ingå i själva polisverksamheten. Det är från dessa synpunkter inte tillfredsställande att som stöd för en polisiär befogenhet behöva hänvisa till bestämmelser som medger frihet från straff på grund av nöd.

Utredningen vill i detta sammanhang erinra om den reglering av räddningstjänstens befogenheter som numera finns i 11 § brandlagen (1974:80). Det föreskrivs där att den som utövar befälet vid räddningstjänst får, om fara för liv, hälsa eller egendom eller för skada i miljön inte lämpligen kan avvärjas på annat sätt, företa sådant ingrepp i annans rätt som måste anses försvarligt med hänsyn till farans beskaffenhet, den skada som åsamkas annan och omständigheterna i övrigt. Denna bestämmelse har ansetts motiverad med hänsyn till önskemålet att medge räddningstjänsten befogenhet att ingripa i annans rätt i något vidare mån än vad som följer av den allmänna nödrättsbestämmelsen (prop. 1973:185 s. 164). Detta har skett dels genom att det i brandlagens bestämmelse föreskrivs positivt att sådant ingrepp är tillåtet och således inte bara att det är straffritt, dels genom att det inte uttryckligen krävs att ingreppet skall göras "i nöd".

Utredningen anser starka skäl tala för att man även för polisens del lagfäster de befogenheter som är nödvändiga för att avvärja fara för liv eller hälsa eller omfattande förstörelse av egendom. I det praktiska polisarbetet har det otvivelaktigt upplevts som besvärande att regler om vilka tvångsåtgärder som får företas i sådant förebyggande syfte praktiskt taget helt saknas.

Den situation som uppstår i samband med ett bombhot är endast ett exempel på situationer där det av särskilda skäl bedöms föreligga risk att brott som innebär fara för liv, hälsa eller egendom kommer att förövas på viss plats eller mot viss person. Som exempel kan nämnas åtgärder till skydd för främmande statschefer, utländska sändebud och allmänna sammankomster liksom ingripanden vid hot om sabotage och liknande. Därvid kan aktualiseras tvångsåtgärder som avspärrningar, husrannsakan, inpasseringskontroll och avlägsnaden liksom skyddsvisitation för eftersökande av vapen eller annat farligt föremål.

Av de här berörda tvångsåtgärderna är alla inte till sin karaktär sådana att de faller under RF:s lagkrav. Utrymningsåtgärder och avlägs-

nanden som innebär bara förflyttning en kortare sträcka, torde inte kunna anses utgöra frihetsberövande eller annat intrång i rörelsefriheten i RF:s mening. Detsamma gäller en avspärrning som inte avser större område eller är av mera varaktig natur (jfr prop. 1973:90 s. 241). Husrannsakan liksom kroppsvisitation tillhör å andra sidan de ingrepp som i princip förutsätter stöd i lag. Utredningen anser det emellertid vara en fördel att de nu aktuella befogenheterna såvitt möjligt regleras i ett sammanhang.

En utgångspunkt måste vara att ingripanden från polisens sida i förebyggande eller skyddande syfte skall följa samma principer som dem som gäller för polisverksamheten i allmänhet. De grundläggande förutsättningarna om minsta möjliga ingrepp och om proportionalitet bör alltså gälla även i detta sammanhang. Ett ingripande måste till sin beskaffenhet, styrka, omfattning och varaktighet stå i rimligt förhållande till den fara som hotar eller föreligger. Detta gäller tvångsingripanden mot person såväl som mot egendom. För att avvärja en allvarlig fara mot människors liv eller hälsa måste mera långtgående ingrepp än annars anses vara tillåtna. Vid bedömningen om ett ingrepp kan anses rimligt bör även eventuella ekonomiska konsekvenser för enskild beaktas. Även från denna synpunkt kan mera långtgående ingrepp anses vara motiverade, om intresset gäller att skydda människors liv eller hälsa.

Det är uppenbart att en reglering av polisens befogenheter i dessa hänseenden inte kommer att kunna göras så utförlig att behovet för polisen att kunna hänvisa till den allmänna nödrättsbestämmelsen helt faller fort. Inte heller bör lämpligen i en polislag ges allmänna bestämmelser om ingrepp i annans rätt vid katastrofsituationer av det slag som finns i 11 § brandlagen. Regleringen bör begränsas till att avse ingrepp som typiskt sett faller inom ramen för polisens tjänsteplikt. Det ligger med denna utgångspunkt nära till hands att begränsa regleringen till fall där det till följd av särskilda skäl kan anses föreligga risk att brott, som innebär allvarlig fara för liv eller hälsa eller för omfattande förstörelse av egendom kommer att förövas på viss plats. Ytterligare en förutsättning som bör ställas upp är att polisingripandet skall ha till syfte att förebygga brottet eller bereda skydd mot detta. Åtgärder som vidtas av utredningsskäl bör inte regleras av polislagen utan i RB. Ingripanden som under nyss angivna förutsättningar bör vara tillåtna direkt enligt polislagen är t.ex. visitation i syfte att söka efter bomb, vapen eller annat farligt föremål samt sådana avspärrnings- och utrymningsåtgärder som anges i 27 kap. 15 § RB.

En särskild fråga gäller vilken befogenhet polisen bör ha att vidta tvångsåtgärder i förebyggande syfte i anslutning till domstolsförhandlingar. Det är ett spörsmål som på senare tid har fått ökad aktualitet. Utvecklingen mot allt grövre, inte sällan organiserad brottslighet medför att man numera i vissa fall måste allvarligt räkna med risken av svåra övergrepp vid domstolsförhandlingar, exempelvis sabotage och försök att med våld frita tilltalad. Behov kan därför ibland föreligga av åtgärder från polisens sida för att förebygga brott och på annat sätt skydda säkerhet och ordning vid domstolsförhandling genom åtgärder av olika slag gentemot dem som gör anspråk på att få närvara vid förhandlingar. Som exempel kan nämnas identitetskontroll samt sådan visitation som

behövs för eftersökande av vapen eller annat farligt föremål.

De spörsmål som det här gäller kan visserligen ses som en del av den större frågan om befogenheten över huvud taget för polisen att vidta tvångsåtgärder i förebyggande syfte. Samtidigt medför den offentlighetsprincip som gäller för domstolarna att särskilda överväganden måste göras beträffande förebyggande åtgärder i samband med rättegång. Utredningen har kännedom om att domstolsverket den 10 november 1977 har erhållit uppdrag av regeringen att i samråd med rikspolisstyrelsen och rättegångsutredningen (Ju 1977:06) utreda frågan om kontroll- och säkerhetsåtgärder för att skydda allmän ordning och säkerhet vid domstolsförhandling samt att lägga fram förslag till författningsmässig reglering i detta hänseende. Under sådana omständigheter avstår utredningen från att i detta sammanhang gå närmare in på frågan.

7.15 Genomförandet

När viktiga förändringar på polisväsendets område tidigare har genomförts, har i allmänhet beslutsproceduren inletts med att regeringen lagt fram ett principförslag för riksdagen på grundval av ett utredningsbetänkande och remissyttrandena däröver. Riksdagen har sedan beslutat om riktlinjerna för reformen. Det fortsatta organisationsarbetet har regelmässigt anförtrotts antingen åt en särskild beredning eller åt en myndighet. Slutligt beslut i organisationsfrågorna har därefter, beroende på dessas beskaffenhet, fattats antingen av regeringen eller av riksdagen. Denna ordning tillämpades vid polisväsendets förstatligande, och den var också förutsatt i 1967 års polisutrednings förslag till ändrad polisorganisation. Utredningen räknar med att motsvarande beslutsprocedur kommer att iakttas även med anledning av föreliggande förslag, om statsmakterna ansluter sig till dess grundtankar. En del av de frågor som behandlas i detta betänkande bör dock kunna avgöras i särskild ordning.

I avsnitt 7.4 har utredningen föreslagit en rad åtgärder för att *avlasta polisen uppgifter* resp. - i några fall - för att bereda polisen möjlighet att tillgodogöra sig *ersättning för vissa tjänster.* Under förutsättning att statsmakterna ansluter sig till utredningens förslag i dessa delar, bör beslut i de aktuella frågorna fattas utan dröjsmål. I en del fall förutsätter detta dock samordning med pågående utredningar på andra områden.

I fråga om den *lokala* polisorganisationen innebär utredningens förslag i avsnitt 7.6.3 och 7.9 bl.a. att en basorganisation skall fastställas för varje polisdistrikt. Basorganisationen kommer att innehålla vissa nya enheter och omfatta en del betydelsefulla förändringar i övrigt i förhållande till nuvarande organisation. Organisationsfrågorna är delvis sammankopplade med spörsmålet om hur den *regionala* polisverksamheten skall organiseras.

Enligt utredningens mening bör arbetet med att göra upp organisationsplaner för den lokala och regionala polisorganisationen och att i övrigt utforma detaljerna i den nya organisationen anförtros åt en till justitiedepartementet knuten polisberedning, sedan riksdagen har fattat ett principbeslut i ämnet. Beredningen kan lämpligen organiseras på det sättet att arbetet leds av en parlamentariskt sammansatt styrgrupp

och de olika delfrågorna behandlas av undergrupper med företrädare för justitiedepartementet, rikspolisstyrelsen, länsstyrelserna och den lokala organisationen samt de personalorganisationer som är verksamma inom polisväsendet. Utredningen räknar med att beredningen dessutom kommer att uppdra åt bl.a. rikspolisstyrelsen att genomföra särskilda utredningar på vissa punkter. Det är av värde om styrelsens arbete i denna del organiseras i projektgrupper på samma sätt som utredningen har förordat i avsnitt 7.10.

Utredningen räknar med att förslag på grundval av detta betänkande skall kunna föreläggas riksdagen i sådan tid att ett principbeslut av riksdagen kan föreligga under våren 1980 och att polisberedningens arbete därefter kan slutföras på ungefär ett år. Åtminstone de väsentligaste delarna av beredningens förslag torde komma att remissbehandlas. Ett genomförande av reformen, som bl.a. förutsätter ett nytt lönesystem för polisväsendet, måste självfallet också föregås av förhandlingar med personalorganisationerna.

Det är önskvärt att förändringarna i den lokala och regionala organisationen genomförs så snabbt som möjligt efter det att principbeslut har fattats. Det skulle därför vara en fördel, om reformerna kunde genomföras med verkan redan fr.o.m. budgetåret 1982/83. Tidsplanen blir emellertid då mycket pressad. Utredningen anser det därför mer realistiskt att räkna med ett genomförande budgetåret 1983/84. Reformerna bör genomföras i ett sammanhang.

Av hänsyn till de personliga förhållandena för de tjänstemän som berörs bör anpassningen till den nya organisationen ske så mjukt som möjligt. En så genomgripande omorganisation av det regionala polisväsendet som förutsätts i polischefsalternativet kan medföra övergångssvårigheter i aktuellt hänseende. Dessa kan dock i stor utsträckning förebyggas genom att ledig tjänst som länspolischef, biträdande länspolischef eller polischef i residensortsdistriktet (motsvarande) t.v. inte återbesätts med ordinarie innehavare i avbidan på att reformen genomförs. I de län där pensionsavgångar inte har inträffat vid genomförandet torde problemen i många fall kunna lösas genom frivillig omplacering.

Med de möjligheter till omplaceringar inom polisorganisationen som föreligger bör däremot ledig tjänst som kommissarie eller länsplanerare med placering på länspolischefens expedition kunna återbesättas utan hinder av att expeditionen i polischefsalternativet förutsätts utgå ur organisationen. Utredningen vill dock understryka vikten av att omplaceringsfrågorna för all personal vid länspolischefsexpeditionerna måste vara lösta när reformen genomförs.

Som har konstaterats i avsnitt 7.14 förutsätter ett genomförande av utredningens förslag vidare att den nuvarande rättsliga regleringen av polisverksamheten ändras i vissa delar. I samband härmed bör i överensstämmelse med vad som har förordats i det avsnitt som nämnts nu de grundläggande bestämmelserna om polisverksamheten sammanföras till en *polislag*. Förslag till en sådan lag liksom till de författningsändringar som reformen i övrigt förutsätter bör utarbetas genom beredningens försorg.

Även den översyn av *rikspolisstyrelsens organisation* som har förordats i avsnitt 7.10 bör anförtros åt beredningen. Arbetet bör bedrivas i nära

samarbete med styrelsen. Som påpekades i avsnitt 7.10 får rikspolisstyrelsen vissa nya uppgifter i samband med genomförandet av de lokala och regionala reformerna. I den mån de minskningar av personalbehovet hos styrelsen, som utredningen har förutsatt, av detta skäl inte kan genomföras samtidigt som reformerna på lokal- och regionalplanet, måste i vart fall en tidsplan för dessa personalminskningar läggas fast av beredningen.

Utredningens förslag till försöksverksamhet med *medborgarvittnen* i vissa polisdistrikt (avsnitt 7.6.4) har inte samband med de grundläggande organisationsfrågorna. Förhandlingar med de aktuella huvudmännen bör kunna inledas omedelbart sedan riksdagen har fattat principbeslut i frågan.

Utredningen har i avsnittet 7.8.4 förordat att handläggningen av ärenden om *tjänstetillsättning* inom polisväsendet skall decentraliseras till regional och lokal nivå. Detta förslag rör ett ämne som faller inom ramen för regeringens beslutsbefogenheter. Frågan om decentralisering till lokal nivå bör kunna tas upp så snart som utredningens betänkande har remissbehandlats och alltså utan avbidan på att arbetet på att utforma detaljerna i den nya polisorganisationen har slutförts. Något avgörande hinder föreligger inte mot att decentraliseringen till regional nivå sker samtidigt. Däremot bör genomförandet av förslaget om vidgat ansvar för de regionala polischeferna i fråga om *rekryteringsverksamheten* (avsnitt 7.11.1) avvakta att den nya regionala polisorganisationen har lagts fast i sina detaljer.

Förslaget om ändringar i *antagningsvillkoren för polisyrket* (avsnitt 7.11.2) kan genomföras genom beslut av rikspolisstyrelsen. Det kan ske utan samband med övriga frågor. På en del punkter krävs dock ytterligare undersökningar i enlighet med vad utredningen har angivit.

Såvitt gäller *utbildningsfrågorna* har utredningen i avsnitt 7.12 dels lagt fram ett principförslag till ny utbildningsgång, dels föreslagit att rikspolisstyrelsen samt universitets- och högskoleämbetet skall få i uppdrag att gemensamt undersöka förutsättningarna för en samordning mellan polis- och högskoleutbildningen. Det senare uppdraget bör meddelas de båda myndigheterna omedelbart och sålunda utan avbidan på remissbehandlingen av detta betänkande. Sedan remissbehandlingen har avslutats, bör det ankomma på rikspolisstyrelsen att utforma kursplaner m.m. Detta arbete synes kunna bedrivas i huvudsak fristående från det arbete som ankommer på den särskilda beredningen.

Också på utbildningssidan aktualiseras vissa övergångsfrågor. Det gäller särskilt i fråga om de polismän som, när reformen i denna del genomförts, inte har genomgått assistentkursen och inspektörskurs I. Dessa båda kurserna skall enligt förslaget utgå ur den reguljära utbildningen. Det är inte realistiskt att räkna med att dessa polismän övergångsvis skall utbildas enligt nuvarande ordning sedan den nya utbildningsplanen har fastställts. Detta skulle nämligen leda till stora praktiska och administrativa olägenheter under lång tid. I stället bör behovet av vidareutbildning i dessa fall tillgodoses inom ramen för de funktionsinriktade specialkurserna.

Frågan om ändrad benämning på polisskolan (avsnitt 7.12.4) bör tas upp utan avbidan på resultatet av det fortsatta arbetet med utbildningsfrågorna.

7.16 Rationaliseringsvinster och kostnader

Förslagen i betänkandet syftar till förbättringar i fråga om såväl polisens förankring i samhället som dess effektivitet. De huvudsakliga vinsterna ligger i att förtroendemannainflytandet över polisverksamheten stärks, att uppgifter decentraliseras, att lednings- och samverkansfunktionerna för den regionala polisverksamheten förbättras och att förutsättningar skapas för att utnyttja den regionala och den lokala polisorganisationens resurser bättre. De vinster som har angetts nu kan inte direkt uttryckas i ekonomiska termer.

I avsnitt 7.15 har utredningen förordat att en särskild beredning får till uppgift att arbeta ut organisationsplaner på grundval av den principorganisation som har förordats i detta betänkande. Eftersom ett fullständigt organisationsförslag alltså inte läggs fram nu, kan de rationaliseringsvinster och kostnader som uppstår till följd av den nya organisationen inte anges annat än i grova drag.

För själva genomförandet av den föreslagna organisationen uppkommer vissa utgifter av engångskaraktär. Det gäller bl.a. kostnaderna för en polisberedning och för de eventuella särskilda anordningar som kan behöva vidtas för viss personal med anledning av förändringarna i den regionala organisationen. Dessa kostnader torde emellertid bli av endast begränsad omfattning.

När det gäller driftskostnaderna för den regionala och den lokala organisationen kan utredningens förslag - både beträffande den regionala ledningsorganisationen och i fråga om den regionala trafikövervakningen karakteriseras så, att två organisationer slås samman till en. Detta är ägnat att leda till rationaliseringsvinster.

Vissa kostnader uppkommer å andra sidan till följd av de utvidgade lokala och regionala funktioner som har förordats i avsnitt 7.9. De förslag som utredningen där har lagt fram innebär bl.a. följande.

- Till vissa länsstyrelsers förfogande skall ställas en kvalificerad tjänsteman från länspolischefsdistriktet med särskild uppgift att sörja för samordning mellan planeringen av den regionala polisverksamheten och annan regional samhällsplanering.
- En funktion för analys och planering skall finnas i alla polisdistrikt. Utredningen har i denna del räknat med att enheter för ändamålet inrättas åtminstone i de största distrikten och att funktionen i övriga distrikt skall ankomma på en särskild tjänsteman, antingen som enda arbetsuppgift eller vid sidan av andra uppgifter. I de distrikt där länspolischef är stationerad har förutsatts att det skall finnas både en regional och en lokal funktion för analys och planering.
- Enheter för bekämpning av den organiserade och den ekonomiska brottsligheten med länet som primärt verksamhetsområde inrättas där verksamheten kan tillföras sådana resurser att denna organisation blir ändamålsenlig.

I den mån nya enheter inrättas för de ändamål som har sagts sist skall enligt förslaget i vart fall tjänst som enhetschef ingå i basorganisationen. Det blir en uppgift för polisberedningen att bedöma vilka polisdistrikt och län som skall tillföras särskilda enheter av det slag som nu avses. Skall resurserna behållas vid oförändrad nivå, bör dessa bedömningar

ske med utgångspunkt dels från de besparingar som kan uppnås genom den regionala omorganisationen, dels möjligheten att göra omfördelningar inom organisationen i övrigt. Självfallet är det emellertid tänkbart att statsmakterna kan komma att tillföra exempelvis bekämpningen av den organiserade och den ekonomiska brottsligheten ökade resurser oberoende av organisationsreformen.

Hänsyn måste emellertid också tas till länsstyrelsernas behov av kompensation för avvecklingen av länspolischefsexpeditionerna. Som framgår av bilaga 19 förutsätts nämligen att andra enheter inom länsstyrelsen skall överta ansvaret för en del ärenden som nu handläggs på länspolischefens expedition. Länsstyrelsernas behov av kompensation reduceras emellertid, om man också beaktar den minskning i belastningen på länsstyrelsernas administrativa enheter som uppstår genom den förutsatta decentraliseringen av ärendena om tjänstetillsättning inom polisväsendet[31] I denna del har utredningen föreslagit (se avsnitt 7.8.4) att den lokala organisationen skall överta rikspolisstyrelsens nuvarande uppgift att tillsätta tjänster som inspektörer och assistenter i lägst lönegrad F 5. Det innebär att länsstyrelserna inte längre behöver avge yttranden i dessa ärenden (2.860 ärenden under budgetåret 1977/78).

Utredningen har föreslagit att regionala lönekassor inrättas med uppgift att meddela sådana beslut i personalärenden och kamerala frågor som har ren rutinkaraktär samt att biträda distrikten med tolkningen av avtal och föreskrifter som rör olika personalfrågor. Förslaget skulle möjligen kunna genomföras på ett sådant sätt att vissa personalbesparingar uppnås. Utredningen anser sig emellertid inte böra räkna med några sådana vinster i denna del, eftersom omorganisationen inte är föranledd av besparingssträvanden utan av önskemål att nå fram till en bättre och mindre sårbar funktion.

De föreslagna decentraliseringsåtgärderna och den omorganisation av rikspolisstyrelsen som utredningen har förutsatt är ägnade att medföra rationaliseringsvinster. Mot bakgrund av att det i dessa hänseenden är nödvändigt att göra ingående organisatoriska beräkningar och analyser efter ett principbeslut av riksdagen är det dock inte möjligt att på nuvarande stadium ange vinsterna i ekonomiska termer.

När det gäller rekrytering och utbildning har en utgångspunkt för utredningen varit att reformerna skall rymmas inom nuvarande kostnadsramar (se avsnitt 7.12.1). De principförslag som utredningen har lagt fram förutsätter sålunda inte några kostnadsökningar.

Sammantaget anser utredningen att dess förslag i de delar som har berörts hittills kan genomföras utan att de samlade kostnaderna för polisväsendet ökas. Detta står också i överensstämmelse med utredningens direktiv.

På en punkt torde dock ett behov av ökade resurser bli ofrånkomligt, nämligen när det gäller utredningens förslag om en försöksverksamhet med medborgarvittnen. Förslaget innebär att försöksverksamheten om möjligt skall omfatta Stockholms och Göteborgs polisdistrikt samt två distrikt från vardera av grupperna II och III enligt riskpolisstyrelsens

[31] Vid ett par länsstyrelser har man, med avvikelse från normalarbetsordningen, i praktiken fört över vissa funktioner när det gäller beredningen av dessa ärenden till länspolischefens expedition (se SOU 1978:58 s. 133).

gruppindelning av polisdistrikten. Försöksverksamheten skall enligt förslaget pågå i två år.

Med utgångspunkt från den sammanställning som återges i bilaga 16 kan kostnaden för en försöksverksamhet av denna omfattning beräknas uppgå till drygt 2,2 milj. kr per år eller för två år ca 4,4 milj. kr. Till detta belopp kommer kostnaderna för utvärdering av försöksverksamheten. Dessa kostnader kan beräknas till 0,5 milj. kr. Den sammanlagda kostnaden för försöksverksamheten kan följaktligen beräknas till ca 5 milj. kr (i 1978 års prisnivå). Detta belopp, som måste ses som en minimikostnad, kan inte rymmas inom nuvarande anslagsramar. Eftersom utgifterna för medborgarvittnen inte torde kunna ses som en kostnad för polisväsendet, anser utredningen sig likväl ha följt anvisningarna i direktiven om att utredningens förslag skall rymmas inom ramen för polisväsendets nuvarande resurser.

Särskilda yttranden

1. Av ledamoten *Hans Petersson* i Röstånga beträffande avsnitt 7.6.4 Medborgarvittnen

Jag instämmer i allt väsentligt i utredningens uppfattning om medborgarvittnen.

Däremot anser jag att den föreslagna försöksverksamheten är onödig mot bakgrund av att medborgarvittnen funnits och fungerat väl i Göteborg i drygt tjugo år.

Utredningen borde i stället föreslagit olika modeller som kunde tillämpas i de olika polisdistrikten enligt rikspolisstyrelsens uppdelning av de olika distrikten.

Vidare anser jag att utredningen överbetonar kostnadsaspekten samtidigt som man anser att medborgarvittnen har stora fördelar.

Jag utgår emellertid från att försöksverksamheten skall inledas omedelbart efter riksdagens principbeslut om det framtida polisväsendet och skall vara färdig och utvärderad så att systemet med medborgarvittnen kan genomföras samtidigt med andra reformer inom polisväsendet.

2. Av ledamöterna *Polstam* och *Blom* angående avsnitt 7.7 Principfrågor beträffande den regionala polisorganisationen

Utredningen eftersträvar en förstärkt decentralisering av polisverksamheten i samhället och jämsides därmed ett ökat lekmannainflytande på skilda nivåer. Hur denna målsättning uppfylls på den regionala nivån synes dock oklart. Den lösning utredningen förordar beträffande den regionala polisorganisationen kräver därför enligt vår mening i särskilt hög grad ytterligare överväganden i ljuset av de synpunkter som framkommer vid remissbehandlingen.

Oavsett vilken lösning som kommer att väljas beträffande regionalt ledningsalternativ bör länsstyrelsens ställning som högsta polismyndighet i länen hållas intakt. Alla dellösningar som skulle kunna försvaga länsstyrelserna i detta avseende måste särskilt beaktas av en kommande organisationsundersökning (beredning).

Vad experten Erling anfört beträffande uppkommande jävssituationer och möjliga lojalitetskonflikter vid en kombination av uppgifterna som länspolischef - polischef bör särskilt beaktas. Därmed samman-

hänger också frågan om riskerna för en mera allmän styrning från central, regional nivå av verksamheten i mindre, perifert belägna distrikt.

För de tre storstadsområdena gäller, som utredningen särskilt framhåller, speciella förutsättningar. En samordning av Stockholm, Göteborg och Malmö med övriga inom närmast berörda län befintliga distrikt kan därför vara av värde att av effektivitetsskäl först pröva. Utredningens förslag länspolischef - polischef (alt. 3:2) kan där komma att visa sig vara en ändamålsenlig lösning av den regionala polisledningen. Den bristande enhetlighet som därmed skulle uppkomma i polisorganisationen totalt är enligt vår mening en ganska ringa nackdel. Man måste dock beakta att en sådan organisation inom de tre storstadsområdena icke får leda till skapandet av en "storstads-contra småstadspolis".

3. Av experten *Harald Erling* angående avsnitt 7.7 Principfrågor beträffande den regionala polisorganisationen

Utredningen har beträffande den regionala organisationen slutligen stannat för det alternativ som innebär att länspolischefen finns kvar, men inte längre inordnad i länsstyrelsen. Han blir i stället inplacerad i ett av länets polisdistrikt, där han samtidigt skall vara chef (alt. 3:2, 'polischefsalternativet"). För egen del kan jag av olika skäl inte ansluta mig till en sådan lösning (beträffande AB och O län se dock nedan). Enligt min mening borde utredningen mera ingående ha utrett förutsättningarna för ett alternativ, där länen - med bibehållande av länsstyrelsens ställning som högsta polismyndighet i länet - sammanförs till regioner (alt. 2).

Nackdelar med "polischefsalternativet" (alt. 3:2)

I många län, exempelvis Östergötlands och Västmanlands, har residensortens polisdistrikt (Linköping - Västerås) sådana dimensioner att ledningsfunktionen redan är hårt ansträngd. Förutom residensorten ingår som regel ytterligare ett antal kommuner i distriktet. Antalet tjänster ugör i dessa större distrikt 150 - 350. Även om en del av polischefens arbetsuppgifter med stöd av den s.k. delegationskungörelsen kan fördelas på kvalificerade medarbetare, kvarstår dock många uppgifter som icke låter sig delegeras och som redan nu gör chefsbefattningen arbetstyngd. Allmänheten har sålunda ett berättigat krav att den, då den genom besök eller skriftligen vänder sig direkt till polischefen, också får ett besked av denne. Personalen i distriktet tvingas i dag alltför ofta konstatera att chefen sällan har tillfälle att följa verksamheten på fältet. Arbetsrättsreformen binder i allt högre grad verkschefen vid förhandlingsbordet i frågor av övergripande karaktär. De ökade befogenheter som enligt utredningens förslag kommer att tilläggas polisstyrelsen kommer att också ställa ökade krav på polischefen etc. Det framstår under sådana förhållanden inte särskilt meningsfullt att nu tillföra polischefen nya omfattande och maktpåliggande uppgifter. Det förtjänar framhållas att polisberedningen, då

den beträffande Göteborgs och Malmö polisdistrikt hade att ta ställning till en dylik lösning, avvisade den såsom "inkonsekvent och icke ändamålsenlig" (prop. 1964:100 s. 80).

I andra län, exempelvis Skaraborgs och Västernorrlands, är förhållandet det rakt motsatta. Residensortens polisdistrikt (Mariestad - Härnösand) är personalmässigt ett av länets minsta, medan resurserna är väl utbyggda inom andra polisdistrikt inom länet. I vissa fall är numerären flera gånger så stor som på residensorten. Det ligger i sakens natur att polischefen i ett system med gemensam funktion länspolischef - polischef i princip bör vara placerad i länets största polisdistrikt. Detta ter sig också naturligt med hänsyn till att tjänsterna i polischefskarriären lönemässigt är graderade i förhållande till distriktens storlek; befordran sker alltså normalt från ett mindre till ett större polisdistrikt. En sådan utflyttning från residensorten skulle emellertid få till följd att polischefen i åtskilliga län fjärmades från länsstyrelsen och skulle samtidigt omöjliggöra enhetlighet inom landet beträffande platsen för länspolischefens placering.

I flertalet län är dock befolkningsmängden störst i det polisdistrikt där residensorten är belägen. De flesta ärenden som senare blir föremål för regional behandling kommer därmed också från dessa polisdistrikt. Den lokala polisstyrelsens ledamöter torde med all rätt förvänta sig att polischefen är närvarande vid handläggning i plenum av viktigare ärenden såsom tjänstetillsättning, fastställande av arbetsordning eller budgetbehandling. Har polischefen på detta sätt deltagit på lokal nivå torde jävsförhållandena göra det omöjligt både för honom och hans medarbetare att närvara då frågan kommer upp till behandling på regional nivå. Härigenom kan länsstyrelsen i många fall komma att undandragas den tillgång till polisiär expertis som i dag står till dess förfogande. Vad beträffar besvärsärenden torde denna olägenhet uppkomma inte endast i de fall då polischefen lokalt själv beslutat eller varit föredragande, utan också då han haft underhandskontakt med någon medarbetare, som sedan beslutat på eget ansvar. Även vid förhandling i medbestämmandefrågor torde komplikationer uppkomma när en fråga förs lokalt och därefter regionalt.

Många av de alternativ som enl. alt. 3:2 skall handläggas av länspolischef - polischef är emellertid av den art, att de inte bara berör residensortens, utan samtliga länets polisdistrikt. De olägenheter i form av lojalitetskonflikter, som härvid kan uppkomma, har berörts av utredningen, men enligt min mening icke beaktats i tillräckligt hög grad. Här kan nämnas prioritering av anslagsäskanden mellan distrikten, begäran att tillfälligt få disponera personal för förstärkningstjänstgöring, vitsordsgivning för befattningshavare i polischefskarriären från såväl "eget" som andra distrikt inom länet etc. Även om polischefen självfallet eftersträvar att fatta beslut på objektiva grunder kommer det - i de fall då beslutet gagnar hans eget polisdistrikt på bekostnad av det mindre distriktet - lätt komma att upplevas som en "överkörning" och därmed i onödan skapa friktioner mellan den lokala och den regionala myndigheten. Även inom länsstyrelsens förtroendemannastyrelse kan tvekan på motsvarande sätt komma att uppstå i fråga om objektiviteten i det beslutsunderlag som presenteras.

I detta sammanhang bör även beröras den inspektionsverksamhet, som länspolischefen i dag fullgör i polisdistrikten. Även om utredningen valt att icke kalla den "allmänna tillsyn" som länspolischefen - polischefen fortsättningsvis skall fullgöra för "inspektion", kommer den dock att upplevas som sådan då tillsynsmyndigheten har att "påpeka direkta felaktigheter" som uppmärksammas i samband med tillsynen. Lämpligheten av att en polischef på detta sätt granskar andra polischefers verksamhet kan ifrågasättas. Under de få s.k. hearings som utredningen hållit har det också förekommit att man från såväl regionalt som kommunalt håll avrått från ett "primus - inter-pares"-system. En följdfråga, som utredningen icke tagit ställning till, är vem som skall svara för tillsynen av det distrikt där länspolischefen tillika är polischef.

Alt. 3:2 innebär vidare att en del polisadministrativa ärenden och polismyndighetsärenden handläggs av länspolischefen - polischefen, medan andra fördelas på skilda enheter inom länsstyrelseorganisationen. För såväl allmänhet som för andra myndigheter kommer uppdelningen att framstå som krånglig och svårförståelig. Efterhand som man erfar att någon samlad polisiär expertis inte längre finns företrädd inom länsstyrelsen ligger det nära till hands att man vänder sig direkt till rikspolisstyrelsen med sitt ärende, i stället för att låta sig hänvisas till än den ena och än den andra enheten eller myndigheten. Sker detta kommer utredningens förslag, i stället för att främja en ökad decentralisering från den centrala till den regionala myndigheten, att verka i rakt motsatt riktning.

Som den mest påtagliga fördelen med alt. 3:2 har utredningen angivit att länsstyrelsens ställning som högsta polismyndighet kan bevaras samtidigt som den regionala polisledningens roll stärks. Tillmätes anknytningen till länen sådan betydelse borde man enligt min mening i konsekvensens namn också låta den enhet, som nu företräder den samlade polisiära sakkunskapen inom länsstyrelsen, vara kvar inom denna. Jag har likaså svårt att finna, att länspolischefen i egenskap av regional polischef skulle få en starkare ställning än för närvarande genom att han framdeles även kan förfoga över sitt lokala polisdistrikts resurser. De senare är dock avsedda för och dimensionerade med hänsyn till polisverksamheten i det *lokala* polisdistriktet. Att vid särskilda tillfällen (typ allvarligt ordningsstörande händelser, svårutredda eller allvarligare brott) tillfälligt disponera dem även utanför distriktets gränser är en befogenhet som redan nu tillkommer länspolischefen.

I syfte att belysa fördelarna med en länspolischef, som tillika är polischef, har utredningen citerat ett yttrande 1963 från länsstyrelsen i Jämtlands län över det förslag till ny polisorganisation, som polisberedningen avgav (och som för övrigt innebar att länspolischefen till skillnad från tidigare skulle inordnas som tjänsteman i länsstyrelsen). I yttrandet gjordes det gällande att länspolischefen som tjänsteman vid länsstyrelsen kunde komma att isoleras från det aktiva polisarbetet och få svårigheter att i önskvärd utsträckning följa utvecklingen inom polisens verksamhetsområde. Ett system med en gemensam länspolischef - polischef skulle däremot ge denne "en levande kontinuerlig kontakt med polisverksamheten". Till detta kan sägas att dagens länspolischefer - till skillnad från tidigare - så gott som uteslutande rekryteras från den lokala

polisorganisationen, där de under en följd av år varit chefer. Det möter inga svårigheter för en länspolischef att, i den mån han inte hindras av andra arbetsuppgifter, vidmakthålla sin kontakt med verksamheten på fältet. Uppenbarligen bör hans möjligheter härvidlag öka om han inte behöver ikläda sig den dubbla rollen som länspolischef - polischef.

Regionalternativet (alt. 2)

Som utredningen framhåller bör vid en översyn av polisväsendet hänsyn tas till intresset av att polisen är så effektiv som möjligt. Enighet torde råda om att flertalet län är för små för att en effektiv regional polisverksamhet skall kunna åstadkommas. Brottsligheten och trafikflödena t.ex. följer som bekant inte länsgränserna. Ett regionområde, omfattande två eller flera län, skulle utan tvekan ge större tyngd och handlingsfrihet i den samordnade verksamheten, underlätta förstärkningsrörelser, utryckningsverksamhet och resursfördelning i övrigt samt möjliggöra en mera övergripande planering. Bekämpningen av den organiserade brottsligheten (särskilt narkotikabrott och grova ekonomiska brott) skulle underlättas. Utredningens erhållna direktiv att undersöka möjligheterna till decentralisering även från central till regional nivå skulle på ett helt annat sätt än enligt utredningens förslag kunna tillgodoses. En regionmyndighet med ett utbyggt kansli skulle exempelvis kunna rymma specialfunktioner för rekrytering, personalvård, utbildning, disciplinfrågor samt rådgivning i kamerala, liksom personal- och materieladministrativa ärenden. Denna den regionala myndighetens ökade möjligheter till samverkan med polisdistrikten skulle föra de regionala och lokala myndigheterna närmare varandra. Enhetlighet skulle uppnås inom landet dels på så sätt att storstadslänen kunde inordnas i ett sådant regionssystem dels ock genom att justitiedepartementet blev huvudman också för den regionala myndigheten.

Utredningen har också konstaterat att det icke längre med samma tyngd som tidigare kan hävdas att ett genomförande av ett regionalternativ skulle föregripa statsmakternas ställningstagande till de regionala problemen. När utredningen likväl avvisat alt. 2 har den fäst stor vikt vid de olägenheter som skulle uppkomma därest anknytningen till länsstyrelsen upphörde (regionpolisstyrelsealternativet). Redan 1967 års utredning påpekade med rätta att det ur den enskildes synpunkt kunde anses att polisverksamheten är en form av maktutövning och att det därför kunde göras gällande att insyn i och kontroll av denna samhällsfunktion borde ske av ett organ som länsstyrelsen med dess allmänna förvaltningsuppgifter. Sistnämnda utredning redovisade emellertid även en annan modell, det s.k. länsstyrelsealternativet, enligt vilket en organisatorisk anknytning till länsstyrelsen bevarades, även om regionpolischefen inte knöts som tjänsteman utan föredragande till denna. Det hade varit önskvärt att även 1975 års utredning närmare penetrerat också detta alternativ, som innebär möjligheter till samråd mellan regionpolischefen och en särskild regional polisnämnd, medan vissa ärenden (t.ex. anslags- och indelningsfrågor) icke skiftas ut utan handläggs i länsstyrelsen. Även länsstyrelsealternativet är självfallet behäftat med nackdelar; de redovisades på sin tid av 1967 års polisutredning (länsstyrelserna kan

t.ex. komma fram till olika beslut, som försvårar en enhetlig regional lösning). Nackdelarna med alternativet bör dock inte överbetonas; de uppvägs enligt mitt förmenande mer än väl av de ovan redovisade fördelarna.

Nuvarande regionala organisation (alt. 1)

Skulle tanken på en vidareutveckling av ett regionalalternativ trots allt avvisas bör enligt min mening den nuvarande regionala organisationen i huvudsak bestå (alt. 1). I en kommande organisationsundersökning bör utvärdering ske av de hittills vunna erfarenheterna beträffande de nya formerna för bekämpning av narkotikabrottsligheten liksom den grövre organiserade och ekonomiska brottsligheten. Först därefter bör slutlig ställning tas till frågan om länspolischefen direkt eller indirekt skall leda den regionala polisverksamheten. Vad speciellt gäller trafikövervakningen talar visserligen övervägande skäl för att denna - med det nödvändiga samröre den har såväl med övrig ordningsövervakning som med spanings- och utredningsverksamhet - ligger lokalt under distriktets direkta ledning. Beslut bör dock även i denna fråga anstå till dess ställning skall tas till övriga ledningsfrågor.

Beträffande *Stockholms län* liksom *Göteborgs och Bohus län* har det samstämmigt omvittnats hur samordningsproblemen med Stockholms respektive Göteborgs polisdistrikt här påkallar en organisationsförändring. Kan denna inte ske inom ramen för ett regionalternativ enligt ovan torde för *dessa* läns del, med deras speciella karaktär, endast återstå alt. 3.

Sammanfattning

En regional organisation, där två eller flera län sammanförs till regioner, men där länsstyrelsens ställning som högsta polismyndighet i länet likväl bevaras ("länsstyrelsealternativet", variant av alt. 2) framstår som det alternativ som bäst gagnar polisverksamheten.

Avvisas tanken på en vidareutveckling av detta alternativ, bör nuvarande regionala organisation (alt. 1) i huvudsak bestå. I Stockholms län och i Göteborgs och Bohus län erfordras dock organisatoriska förändringar.

4. Av experten *Tore Nyqvist* angående avsnitt 7.7 Principfrågor beträffande den regionala polisorganisationen

Utredningen har inte funnit skäl att frångå principerna för nuvarande indelning i polisdistrikt. Tvärtom har man visat på olika förhållanden, t.ex. strävan att lägga besluten "nära människorna", allmänhetens krav på samhällets service, önskan att vidga och fördjupa förtroendemannainflytandet, som talar för att distrikten inte görs större än för närvarande.

Utredningens ställningstagande härvidlag liksom dess förslag och uttalanden som avser att stärka den lokala instansens ställning inom polisväsendet kan inte föranleda någon erinran. Men samtidigt måste

den regionala nivåns betydelse understrykas.

Redan i samband med besluten om polisväsendets förstatligande 1962 och 1964 betonades, att en stark regional polisledning var viktig och att den borde förläggas till länsstyrelsen, som skulle behålla sin gamla ställning som högsta polismyndighet i länet. I själva verket var detta en av de politiska förutsättningarna för reformen. Beslutet att inrätta länspolischefstjänster hos länsstyrelserna var i enlighet härmed uttryck för en strävan att göra den regionala ledningen genom länsstyrelsen effektiv.

Det ligger enligt min mening ingen motsägelse i att ha både ett starkt självbestämmande i det lokala distriktet såsom grundstomme inom polisorganisationen och en stark regional polisledning. Detta är tvärtom ett naturligt uttryck för att polisverksamheten är mångsidig och berör förhållanden som verkar i olika riktningar.

Den helt övervägande och mest betydelsefulla delen av polisuppgifterna avser verksamhet "i samhällets mitt", nära människorna och till deras stöd och hjälp. För denna verksamhet är det lokala polisdistriktet det naturliga området, och här skall besluten om och ledningen av denna verksamhet ligga. Men samtidigt måste det förhållandet beaktas, att inte något polisdistrikt är sig självt nog, är så avskärmat från intilliggande distrikt eller ett ännu större område, av vilket det är del, att inte dess verksamhet påverkar och påverkas av motsvarande verksamheter i omgivningen.

Det blir i enlighet härmed nödvändigt att beslut om verksamhetsplanering och andra beslut om inriktning av polisarbetet i det lokala distriktet grundas på en syn som är enhetlig för det område, där samhällsbilden och dess problem har gemensamma drag. Det behövs med andra ord en samordning av polisverksamheten inom större områden än de lokala distrikten.

Det är ur denna synpunkt som den regionala ledningen är betydelsefull och nödvändig. Och härvidlag är att observera, att utvecklingen sedan polisväsendets förstatligande har medfört, att länet och länsinstansen fått ökad betydelse. Ställningstagandet till länsindelningsutredningens förslag - annu oklart år 1964 - har för överskådlig tid i princip lagt fast den nuvarande länsindelningen. Utvecklingen av länsplanering som grundval för sysselsättnings- och regionalpolitiken har markerat länsområdets betydelse som enhet för ett integrerat samhälls- och näringsliv. Samhällsförvaltningen, inberäknat landstingens verksamhet och den befattning med samhällsplaneringen som landstingen kan komma att få enligt tankegångarna i länsdemokratiutredningens förslag, har också, med primärkommunerna som bas, samma inriktning på länet som verksamhetsområde.

Inom länet har länsstyrelsen ansvaret för att söka samordna den statliga samt den kommunala och landstingskommunala verksamheten. Genom de övergripande planeringsformerna länsplanering, regional trafikplanering och fysisk riksplanering har denna samordning ökat i betydelse.

Med dessa förhållanden som bakgrund - och eftersom det måste ligga i polisväsendets eget intresse att dess verksamhet så långt som möjligt blir betraktad som en del av den allmänna samhällsverksamheten och att

man undviker allt som kan föra tanken till polisen som en specialkår - får det enligt min mening anses uteslutet, att den regionala verksamheten för polisen kan ha annan grundval än länet och att samordningen mellan och över polisdistrikten kan ske genom annan funktion än hos länsstyrelsen som högsta polismyndighet.

Det räcker emellertid inte att bara samordna polisverksamheten inom länet. Vissa funktioner, som fått ökad aktualitet och betydelse de senare åren, såsom trafikövervakning, verksamhet mot narkotika och organiserad och grov ekonomisk brottslighet samt ingripande mot terroristaktioner och andra ordningsstörande händelser av allvarlig beskaffenhet, fordrar effektiva och gripbara resurser, som kan användas på ett adekvat sätt och, när så behövs, så snabbt som möjligt. Detta kräver i sin tur inte endast en samordnande ledningsfunktion utan också en för verksamheten eller situationen integrerad och fast direkt ledning. Dessa krav måste uppfyllas av den regionala ledningsfunktionen.

1962/1964 års beslut om polisväsendets förstatligande och omorganisation avsåg att förstärka den regionala ledningsfunktionen hos länsstyrelsen som högsta polismyndighet. Som utredningen framhållit, har dock beslutet inte fått den verkan som avsågs. Ledningsfunktionen genom länspolischefen har inte i allo kunnat utövas i tillräcklig omfattning och på sätt som varit önskvärt. Enligt min uppfattning beror detta företrädesvis på oklarheter om hur resurser för regional polisverksamhet skall skapas och utnyttjas - vilket i sin tur kunnat medföra svårigheter vid personalplaneringen i polisdistrikten - samt underbemanning på länspolischefernas expeditioner.

Utvecklingens krav medför, som utredningen också funnit, att den regionala polisledningsfunktionen måste förstärkas. Detta måste också göras så, att funktionen skall kunna utveckla full effektivitet i samverkan med polisdistrikten, till stöd och hjälp för dessa och utan att det inkräktar på deras rådighet över den lokalt avgränsade verksamheten.

Den regionala verksamheten företer - av motsatta skäl - en särskild problematik i Gotlands län samt de tre storstadsdistrikten, i vart fall Stockholms län och Göteborgs och Bohus län. Dessa län kan inte passas in i den vanliga länspolischefsorganisationen. Men eljest är det enligt samstämmig uppfattning bland landshövdingarna möjligt att ge det nuvarande systemet med länspolischef och hans expedition i länsstyrelsen sådan förstärkning och stadga, att den regionala ledningsfunktionen enligt denna modell kan utövas på ett både smidigt och effektivt sätt. Enligt denna uppfattning vore det olyckligt både för polisväsendets egen del och för länsstyrelsen som allmänt samordnande myndighet i länet, om länspolischefen och hans expedition skulle utmönstras ur länsstyrelsens organisation.

Jag delar uppfattningen att en förstärkning och effektivisering av den regionala polisledningsfunktionen i de flesta länen borde kunna ske med bibehållande av nuvarande länspolischefsorganisation. Jag finner inte de skäl som utredningen anfört mot detta vara tillräckligt bärande. De problem man framhållit, de svårigheter man pekat på *är möjliga* att komma till rätta med genom olika reglerande bestämmelser.

Men jag anser att en sådan lösning med nödvändighet förutsätter, att

de sammanhållna resurserna för trafikövervakning behålls och förstärks, att regionala resurser skapas för i vart fall narkotikabekämpning samt verksamhet mot den organiserade och den kvalificerade ekonomiska brottsligheten samt att länspolischefen, utöver samordnande och prioriterande uppgifter, ges ansvar och befogenhet att själv direkt leda den verksamhet som angivna resurser används för och eljest verksamhet som gäller flera polisdistrikt.

Förutsättningen för att bibehålla dagens länspolischefsmodell är sålunda enligt min mening ett alternativ med förstärkta resurser och med *direkt ledning* från länspolischefens sida, det alternativ utredningen betecknar 1:2. Utredningen har också diskuterat ett alternativ 1:3, som innebär, att länsstyrelsen och länspolischefen endast har en indirekt ledning, dvs. enbart en planerande och samordnande funktion.

Ett system med sistnämnda utformning måste dock enligt min mening avvisas. Det tillgodoser helt enkelt inte föreliggande behov och kommer därför inte att fungera riktigt. Som nämnt har utvecklingen under senare år inom samhällslivet och beträffande vissa former av brottslighet skärpt kraven på integrerade och effektiva insatser från polisens sida och på en fast ledning ovanför distriktsnivå. Dessa krav kan inte lämnas obeaktade. En urholkad regional ledningsfunktion skulle åstadkomma ett vakuum, som antagligen skulle tvinga rikspolisstyrelsen att mera direkt söka påverka verksamheten ute i länen.

Jag har genom diskussionerna i polisutredningen kommit till uppfattningen, att det av olika skäl inte är realistiskt att räkna med, att en förstärkning av nuvarande länspolischefsorganisation med särskilda resurser och ett mera uttalat direkt ledningsansvar skulle kunna genomföras. Om länspolischefsorganisationen skulle bibehållas, finge det - så har jag uppfattat diskussionerna - ske i den formen, att ledningen på länsnivå utövas indirekt. Och detta är, som nämnt, ett alternativ som enligt min uppfattning är olämpligt och skulle få olyckliga följder.

Jag har i enlighet härmed funnit, att det alternativ som utredningen föreslår och som innebär att funktionen som länspolischef förenas med tjänsten som chef för residensortens polisdistrikt eller i vissa fall ett annat distrikt i länet måste kunna accepteras.

Förslaget tillgodoser kraven på att polisverksamheten i länet, med förankring hos länsstyrelsen och dess förtroendemannastyrelse, skall kunna samordnas i erforderlig grad och kunna efter behov inriktas på verksamheter som är angelägna ur allmän samhällssynpunkt, att effektiva regionala resurser skall finnas för vissa särskilda funktioner och att en direkt ledning måste finnas på länsnivå. Det innebär också, att en enhetlig regional polisorganisation skapas i alla län. Det tillgodoser sålunda de särskilda krav på integrerad verksamhet och enhetlig ledning som finns i storstadslänen, främst Stockholms samt Göteborgs och Bohus län.

För de sistnämnda länen är detta alternativ helt enkelt nödvändigt för att de totala resurserna inom respektive län skall kunna utnyttjas så effektivt som möjligt. I Stockholms län har en utredning som genomförts inom polisväsendets egna led förordat en enhetlig övergripande ledningsfunktion i länet.

Viss dualism och vissa otydligheter i ansvars- och befogenhetsför-

hållandena i länspolischefens distrikt kan tänkas uppkomma, liksom vissa risker för att övriga polisdistrikt skall uppfatta gränsdragningen mellan den regionala och "egna" verksamheten i nämnda distrikt som oklar. Sådana risker måste emellertid kunna undvikas genom organisatoriska åtgärder och klara reglerande bestämmelser. Som jag utvecklar i det följande måste det bli en av huvuduppgifterna i det fortsatta arbetet efter utredningens principförslag att utarbeta underlag för beslut av sådan innebörd.

Jag tillstyrker sålunda polisutredningens förslag. Jag finner det dock nödvändigt att härtill göra vissa preciseringar, som enligt min mening måste beaktas, om organisationen skall kunna fungera på avsett sätt. Dessa preciseringar är delvis sammanfallande med utredningens uttalanden men ägnade att särskilt betona eller utveckla dessa, delvis uttryck för en något annorlunda uppfattning än som motiveringarna i betänkandet innehåller. I båda fallen anser jag dock, att preciseringarna är viktiga som en komplettering av underlaget för det fortsatta beredningsarbetet för reformen.

1. För länspolischefen-polismästaren måste den regionala uppgiften bli den centrala och primära. Den måste få ta den tid och ges de resurser den kräver. Uppgiften gäller både planering, samordning m.m. och ledning, samverkan med andra län och planering härför samt deltagande i handläggning av polisadministrativa frågor m.m.

2. Verksamheten som länspolischef måste ske i kontinuerlig kontakt med länsstyrelsen och landshövdingen. Länspolischefen skall vara närvarande vid alla sammanträden med länsstyrelsens förtroendemannastyrelse, inte bara vid handläggningen av ärenden som är aktuella för polisväsendet utan i princip även när övriga frågor med styrelsen avhandlas. Han skall själv inför styrelsen föredra och informera om alla polisärenden.

3. Länspolischefen själv eller den som svarar för hans planeringsfunktion måste, för de analyser och överväganden som bör ligga till grund för den övergripande planeringen för polisväsendet, kontinuerligt följa planeringsskeendet i länsstyrelsen och samverka med länsstyrelsens andra planeringsfunktioner. Syftet härmed skall givetvis vara att planeringen för polisväsendet så långt som möjligt integreras med annan samhällsplanering i länet och blir avstämd med denna.

4. Länspolischefen måste också, i den omfattning som behövs för att den samordnande och ledande funktionen skall kunna utövas på avsett effektivt sätt, delta i eller vara underkunnig om den löpande polisadministrativa verksamheten på regionalplanet.

5. Såvitt gäller frågorna av polisadministrativ och liknande karaktär synes utredningen mena, att en del ärenden skall avgöras på länsstyrelsens vägnar av länspolischefen som föredragande eller beslutande. Häremot är givetvis inte något att erinra, men jag vill för min del markera den uppfattningen, att dessa ärenden då bör handläggas inom länsstyrelsen och inte på länspolischefens kansli i polisdistriktet. Därmed kan man undvika eventuella missförstånd i övriga distrikt. Det kan enligt ett sådant synsätt t.ex. vara lämpligt, att länspolischefen vid besök för "tillsyn" i övriga polisdistrikt åtföljs också av en jurist eller annan administrativ tjänsteman i länsstyrelsen.

6. För experthjälp i arbetet med den övergripande polisverksamhetsplaneringen i länsstyrelsen och för att få polisiära synpunkter belysta i de frågor rörande polisväsendet som handläggs inom länsstyrelsen kommer länsstyrelserna enligt min mening att vid sidan av länspolischefen behöva få anlita en kvalificerad polisman. I flertalet län kommer detta att kräva, att en polisman kontinuerligt arbetar i länsstyrelsen.

Det har från landshövdingehåll uttalats, att tillgång till sådan expertis i arbetet inom länsstyrelsen med polisfrågorna måste anses vara en förutsättning för att en organisation av föreslagen modell skall kunna accepteras. Lämpligen synes denna fråga kunna lösas genom att en polismanstjänst inrättas på polisväsendets stat i länen med föreskrift att tjänstens innehavare skall tjänstgöra i länsstyrelsen i den utsträckning som länsstyrelsen bestämmer. Eventuellt kan det för de mindre länen räcka med en bestämmelse att viss polisman i länspolischefens distrikt skall stå till länsstyrelsens förfogande för de angivna uppgifterna i den omfattning länsstyrelsen behöver.

7. Länspolischefens befattning med de regionala frågorna måste alltså enligt min mening vara hans primära och dominerande uppgift. Den kommer i de flesta länen inte att medge, att han ägnar sig åt polischefsuppgiften i det egna distriktet annat än i mycket begränsad omfattning samt i rent övergripande och mycket principiella frågor. Något annat är för övrigt inte heller lämpligt av hänsyn till förtroendet i övriga distrikt för den regionala verksamheten och jävsproblem som kan uppkomma i denna verksamhet.

Enligt min mening bör länspolischefen som chef inom eget distrikt främst syssla med de frågor som rör resursutnyttjandet för regionala ändamål och planeringen härför samt principerna för samverkan och andra kontakter med övriga polisdistrikt. Härjämte måste han givetvis som administrativ chef för distriktet i viss omfattning handlägga andra frågor av övergripande och principiell betydelse. Men det är viktigt, att denna del av hans ansvarsområde begränsas till frågor, som är i avgörande grad viktiga och styrande för verksamheten, och att den tydligt avgränsas från ansvaret för verksamheten i övrigt i distriktet. Den bör alltså inte få gälla annat än administrativa frågor som bör ankomma på myndighetens chef samt själva ramen kring och inriktningen i stort av verksamheten i polisdistriktet.

Verksamheten eljest, inom denna ram och enligt nämnda inriktning, måste med klara ansvarsgränser och fullt eget ansvar som reell polischef ledas av en ställföreträdare eller biträdande polismästare (uttrycken valda för att markera funktionen). Denne måste alltså få hela ansvaret för den "egentliga" verksamheten i distriktet. Såvitt gäller denna verksamhet, skall länspolischefen-polischefen gentemot den ställföreträdande eller biträdande polismästaren inte ha andra befogenheter än som tillkommer honom i hans egenskap av länspolischef.

8. Det är enligt min uppfattning nödvändigt och för att verksamheten skall komma att fungera en absolut avgörande förutsättning, att de frågor och problem som har berörts i föregående punkt blir lösta. Sett ur länsstyrelsernas synpunkt - delvis även ur de synpunkter som torde kunna anföras från polisdistrikten i allmänhet - torde det också vara

nödvändigt, att de löses i stort sett enligt de tankegångar jag framfört. Det måste få bli en av huvuduppgifterna för den beredning polisutredningen tänkt sig att söka åstadkomma dessa lösningar.

Bilaga 1 Utredningsverksamhetens utfall 1977/78

Rad	Ärendegrupp 2)		INKOMNA			REDOVISADE					Utgående balans (kol 4 minus kol 9)
			Ingående balans	I pd anmälda o återupptagna ärenden	Summa kol 2-3	Av pmynd nedlagda			Till åkl o andra myndigheter	Summa kol 5-8	
						Utan åtgärd 3)	Ej spaningsresultat 4)	Övriga nedlagda			
	1		2	3	4	5	6	7	8	9	10
1	1.21	76/77	12 250	47 930	60 180	2 680	10 020	8 010	26 770	47 480	12 700
2		77/78	12 700	50 190	62 890	3 040	9 810	8 020	27 600	48 470	14 420
3	1.22	76/77	120 310	498 510	618 820	306 890	94 700	18 200	74 610	494 400	124 420
4		77/78	124 420	502 220	626 640	323 970	88 370	19 860	75 730	507 930	118 710
5	1.23	76/77	11 990	30 250	42 240	880	2 900	3 710	22 790	30 280	11 960
6		77/78	11 960	30 340	42 300	1 000	3 170	4 050	22 180	30 400	11 900
7	1.24	76/77	13 210	82 470	95 680	23 890	13 620	19 910	23 790	81 210	14 470
8		77/78	14 470	86 310	100 780	28 680	11 790	19 720	24 880	85 070	15 710
9	Summa 1.21-1.24	76/77	157 760	659 160	816 920	334 340	121 240	49 830	147 960	653 370	163 550
10		77/78	163 550	669 060	832 610	356 690	113 140	51 650	150 390	671 870	160 740
11	Resultat i procent av antal i kol 4	76/77				40,9	14,8	6,1	18,1	79,9	
12		77/78				42,8	13,6	6,2	18,1	80,7	
13	1.25	76/77	142 670 5)	572 150	714 820	46 640	61 310	100 730	350 900	559 580	155 240 6)
14		77/78	155 240 5)	287 760	443 000	22 910	39 760	61 550	238 840	363 060	79 940
15	1.26	76/77	9 410	35 170	44 580	610	1 870	5 760	27 880	36 120	8 460
16		77/78	8 460	49 960	58 420	880	2 110	8 020	35 650	46 660	11 760 7)
17	Summa 1.25-1.26	76/77	152 080	607 320	759 400	47 250	63 180	106 490	378 780	595 700	163 700
18		77/78	163 700	337 720	501 420	23 790	41 870	69 570	274 490	409 720	91 700
19	Resultat i procent av antal i kol 4	76/77				6,2	8,3	14,0	49,9	78,4	
20		77/78				4,7	8,4	13,9	54,7	81,7	
21	Summa 1.21-1.26	76/77	309 840	1 266 480	1 576 320	381 590	184 420	156 320	526 740	1 249 070	327 250
22		77/78	327 250	1 006 780	1 334 030	380 480	155 010	121 220	424 880	1 081 590	252 440
23	Resultat i procent av antal i kol 4	76/77				24,2	11,7	9,9	33,4	79,2	
24		77/78				28,5	11,6	9,1	31,9	81,1	

1) Anmälningar/motsvarande (antal remisser ingår inte)

2) 1.21 = Våldsbrottsärenden 1.22 = Tillgreppsbrottsärenden 1.23 = Bedrägeribrottsärenden
1.24 = Övriga kriminalbrottsärenden 1.25 = Trafikbrottsärenden 1.26 = Övriga brottsärenden

3) Anmälningar/ärenden som nedlagts av polismyndighet utan att annan utrednings-, spanings- eller teknisk undersökning än rent rutinmässig sådan vidtagits.

4) Anmälningar/ärenden som efter reellt spaningsarbete, utredningsåtgärd och/eller teknisk undersökning nedlagts på grund av "ej spaningsresultat".

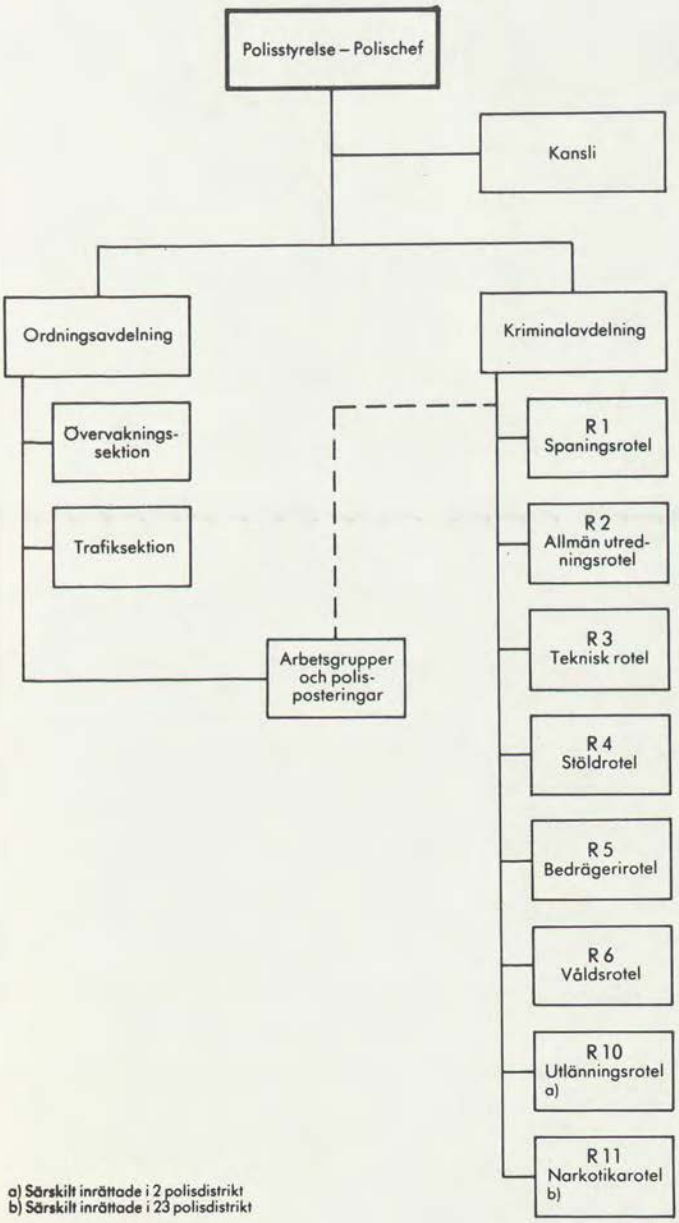
5) Därav c:a 94 000 parkeringsbot, som kräver polisutredning

6) "- 95 000 "-

7) Därav högst 5 000 parkeringsbot som kräver polisutredning

Bilaga 2 Ett fullt utbyggt polisdistrikts organisation 1978-07-01

Avser ej Stockholms, Göteborgs och Malmö polisdistrikt



a) Särskilt inrättade i 2 polisdistrikt
b) Särskilt inrättade i 23 polisdistrikt

Bilaga 3 Sammanställning över antalet tjänster i polisdistrikten 1 juli 1978

Antal tjänster vid polisdistrikts huvudstyrka, arbetsgrupper och polisposteringar (exkl. tjänster vid länstrafikgrupp och länspolischefens expedition). De arbetsgrupper som har markerats med D har delegation som avses i förordningen (1975:986) om handläggning av vissa polischefsuppgifter.

LÄN POLISDISTRIKT Arbetsgrupp		Huvudstyrka		Arbetsgrupper		S:a tjänster i pd	
		Polismans-tjänster	Administrativa tjänster	Polismans-tjänster	Administrativa tjänster	Polismans-tjänster	Administrativa tjänster
1		2	3	4	5	6	7
AB							
DANDERYD		43	12			43	12
HANDEN		134	33			152	36
Nynäshamn	D			18	3		
HUDDINGE		211	53			211	53
JAKOBSBERG		85	21			91	22
Kungsängen	D			6	1		
LIDINGÖ		49	12			49	12
MÄRSTA		75	21			81	22
Upplands-Väsby	D			6	1		
NACKA		100	25			107	26
Gustavsberg	D			7	1		
NORRTÄLJE		60	15			69	16
Hallstavik	D			9	1		
SOLLENTUNA		60	14			60	14
SOLNA		182	47			186	48
Tappström	D			4	1		
STOCKHOLM		2 760[1)]	673			2 760[1)]	673
SÖDERTÄLJE		145	32			145	32
TÄBY		96	26			108	29
Vallentuna	D			3	1		
Vaxholm	D			4	1		
Åkersberga	D			5	1		

1) Tjänsterna till rikspolisstyrelsens förfogande och rikskriminalen ej medräknade

1		2	3	4	5	6	7
C							
ENKÖPING		54	11			54	11
TIERP		40	9			57	13
Alunda				2	1		
Skutskär	D			5	1		
Österbybruk				2	1		
Östhammar	D			8	1		
UPPSALA		230	53			230	53
D							
ESKILSTUNA		168	42			168	42
KATRINEHOLM		62	16			81	19
Flen	D			15	2		
Vingåker	D			4	1		
NYKÖPING		93	30			114	34
Gnesta	D			4	1		
Oxelösund	D			13	2		
Trosa	D			4	1		
STRÄNGNÄS		42	14			42	14
E							
LINKÖPING		188	44			204	46
Kisa	D			6	1		
Rimforsa				1	-		
Åtvidaberg	D			7	1		
Österbymo				2			
MJÖLBY		43	9			53	12
Boxholm	D			3	1		
Skänninge	D			4	1		
Ödeshög	D			3	1		
MOTALA		67	15			72	16
Vadstena	D			5	1		
NORRKÖPING		248	62			282	68
Finspång	D			18	3		
Rejmyra				1	-		
Skärblacka	D			3	1		
Söderköping	D			5	1		
Valdemarsvik	D			6	1		
Östra Husby				1	-		
F							
EKSJÖ		63[1]	21[2]			113	30
Aneby	D			3	1		
Bodafors	D			3	1		
Mariannelund	D			3	1		
Nässjö	D			23	4		
Tranås	D			18	2		

1) Av dessa skall 9 vara stationerade i Nässjö och 4 i Tranås
2) Därav 2 stationerade i Nässjö

1		2	3	4	5	6	7
F (forts.)							
JÖNKÖPING		154	44			178	52
Gränna	D			4	1		
Huskvarna	D			15	3		
Norrahammar	D			5	4		
VETLANDA		36	7			42	8
Sävsjö	D			6	1		
VÄRNAMO		69	18			93	22
Gislaved	D			9	1		
Gnosjö	D			3	1		
Reftele				1	–		
Rydaholm	D			2	–		
Skillingaryd	D			4	1		
Smålandsstenar	D			3	1		
Vaggeryd				2	–		
G							
LJUNGBY		42	10			49	11
Markaryd	D			7	1		
VÄXJÖ		99	27			120	30
Alstermo				1			
Alvesta	D			6	1		
Hovmantorp				1	–		
Lamhult				2	–		
Lenhovda				1	–		
Lessebo	D			5	1		
Vislanda				2	–		
Åseda	D			3	1		
ÄLMHULT		28	6			36	8
Ryd	D			3	1		
Tingsryd	D			5	1		
H							
KALMAR		110	34			147	40
Borgholm	D			7	1		
Emmaboda	D			5	1		
Färjestaden	D			7	1		
Nybro	D			14	2		
Torsås	D			4	1		
OSKARSHAMN		52	12			65	14
Högsby	D			5	1		
Mönsterås	D			8	1		
VIMMERBY		31	6			41	8
Hultsfred	D			7	1½		
Virserum				3	½		

1		2	3	4	5	6	7
H (forts.)							
VÄSTERVIK		63	14			70	16
Gamleby	D			4	1		
Överum	D			3	1		
I							
VISBY		70	22			81	25
Hemse	D			4	1		
Klintehamn	D			3	1		
Slite	D			4	1		
K							
KARLSHAMN		57	14			84	18
Olofström	D			14	2		
Sölvesborg	D			13	2		
KARLSKRONA		103	29			103	29
RONNEBY		41	9			45	10
Bräkne-Hoby	D			4	1		
L							
HÄSSLEHOLM		70	22			82	24
Osby	D			7	1		
Perstorp	D			5	1		
KRISTIANSTAD		106	34			124	38
Broby	D			4	1		
Bromölla	D			6	1		
Tollarp	D			4	1		
Åhus	D			4	1		
SIMRISHAMN		37	8			42	9
Tomelilla	D			5	1		
ÄNGELHOLM		70	19			89	23
Båstad	D			5	1		
Klippan	D			6	1		
Åstorp	D			4	1		
Örkelljunga	D			4	1		
M							
ESLÖV		54	10			64	12
Hörby	D			5	1		
Höör	D			5	1		
HELSINGBORG		227	60			247	63
Bjuv	D			7	1		
Höganäs	D			13	2		
LANDSKRONA		76	22			83	23
Svalöv	D			7	1		

1		2	3	4	5	6	7
M (forts.)							
LUND		144	34			154	36
Dalby	D			3	1		
Kävlinge	D			5	1		
Staffanstorp				2	-		
MALMÖ		818	203			841	206
Lomma	D			7	1		
Svedala	D			7	1		
Vellinge	D			9	1		
TRELLEBORG		61	18			65	19
Anderslöv	D			4	1		
YSTAD		58	19			69	21
Sjöbo	D			6	1		
Skurup	D			5	1		
N							
FALKENBERG		40	7			40	7
HALMSTAD		122	34			145	38
Hyltebruk	D			5	1		
Laholm	D			13	2		
Oskarström	D			5	1		
KUNGSBACKA		45	10			45	10
VARBERG		60	10			61	10
Veddinge				1	-		
O							
GÖTEBORG		1 321	318			1 337	319
Donsö				1	-		
Partille				11	1		
Öckerö				4	-		
KUNGÄLV		60	13			78	16
Henån				2	-		
Skärhamn	D			3	1		
Stenungsund	D			13	2		
MÖLNDAL		77	19			81	20
Mölnlycke				4	1		
STRÖMSTAD		33	7			38	8
Tanumshede	D			5	1		
UDDEVALLA		101	31			122	35
Kungshamn	D			5	1		
Lysekil	D			13	2		
Munkedal	D			3	1		

1		2	3	4	5	6	7
P							
ALINGSÅS		62	17			83	21
Herrljunga	D			4	1		
Lerum	D			14	2		
Vårgårda	D			3	1		
BORÅS		173	42			182	43
Bollebygd	D			3	1		
Dalsjöfors				2	-		
Fristad				2	-		
Viskafors				2	-		
KINNA		31	6			35	7
Svenljunga	D			4	1		
TROLLHÄTTAN		85	21			97	24
Lilla Edet	D			3	1		
Nol	D			9	2		
ULRICEHAMN		30	6			35	7
Tranemo	D			5	1		
VÄNERSBORG		62	13			72	15
Färgelanda	D			3	1		
Mellerud	D			7	1		
ÅMÅL		31	7			39	9
Bengtsfors	D			5	1		
Ed	D			3	1		
R							
FALKÖPING		37	9			43	10
Floby				2	-		
Stenstorp				4	1		
LIDKÖPING		50	11			58	13
Grästorp	D			3	1		
Götene	D			5	1		
MARIESTAD		43	10			51	12
Gullspång				1	-		
Hova	D			3	1		
Töreboda	D			4	1		
SKARA		41	10			52	12
Kvänum				1			
Nossebro	D			3	1		
Vara	D			7	1		
SKÖVDE		91	25			105	28
Hjo	D			5	1		
Karlsborg	D			5	1		
Tibro	D			4	1		
TIDAHOLM		24	6			30	7
Habo	D			4	1		
Mullsjö				2	-		

	1		2	3	4	5	6	7
S								
	ARVIKA		38	10			45	11
	Charlottenberg	D			7	1		
	HAGFORS		40	7½			69	13½
	Munkfors	D			4	1		
	Sunne	D			13	3		
	Sysslebäck	D			4	1		
	Torsby	D			8	1		
	KARLSTAD		147	39			163	42
	Deje	D			5	1		
	Grums	D			7	1		
	Kil	D			4	1		
	KRISTINEHAMN		61	14			82	17
	Filipstad	D			18	2		
	Storfors	D			3	1		
	SÄFFLE		33	7			40	8
	Årjäng	D			7	1		
T								
	HALLSBERG		52	11			77	15
	Askersund	D			7	1		
	Kumla	D			11	2		
	Laxå	D			7	1		
	KARLSKOGA		67	13			77	15
	Degerfors	D			10	2		
	LINDESBERG		47	9			71	12
	Fellingsbro				2	-		
	Frövi				2	-		
	Hällefors	D			9	1		
	Kopparberg	D			5	1		
	Nora	D			6	1		
	ÖREBRO		202	52			207	53
	Fjugesta	D			5	1		
U	FAGERSTA		45	8			52	10
	Norberg	D			4	1		
	Skinnskatteberg	D			3	1		
	KÖPING		53	12			72	15
	Arboga	D			15	2		
	Kungsör	D			4	1		
	SALA		41	8			45	9
	Östervåla	D			4	1		
	VÄSTERÅS		219	58			242	62
	Hallstahammar	D			16	3		
	Surahammar	D			7	1		

1		2	3	4	5	6	7
W							
AVESTA		51	12			63	15
Hedemora	D			9	2		
Långshyttan	D			3	1		
BORLÄNGE		76	20			84	22
Gagnef	D			3	1		
Säter	D			5	1		
FALU		78	25			81	25
Svärdsjö	D			3	-		
LUDVIKA		51	10			62	12
Fredriksberg	D			2	-		
Grängesberg				2	1		
Smedjebacken	D			7	1		
MALUNG		18	3½			26	5½
Transtrand	D			3	1		
Vansbro	D			5	1		
MORA		34	7			46	10
Idre				1	-		
Orsa	D			4	1		
Särna	D			4	1		
Älvdalen	D			3	1		
RÄTTVIK		25	4			30	5
Leksand	D			5	1		
X							
BOLLNÄS		38	8			43	9
Edsbyn	D			5	1		
GÄVLE		159	41			164	41
Bergby				2	-		
Hedesunda				2	-		
Södra Valbo				1	-		
HUDIKSVALL		50	10			57	12
Bergsjö	D			4	1		
Delsbo	D			3	1		
LJUSDAL		27	6			28	6
Los				1	-		
SANDVIKEN		65	16			84	20
Hofors	D			16	3		
Ockelbo	D			3	1		
SÖDERHAMN		42	10			42	10
Y							
HÄRNÖSAND		46	15			46	15
KRAMFORS		36	9			43	11
Nyland	D			4	1		
Sundbron	D			3	1		

1		2	3	4	5	6	7
Y (forts.)							
SOLLEFTEÅ		44	11			52	13
Näsåker				1			
Junsele	D			3	1		
Ramsele	D			4	1		
SUNDSVALL		158	45			184	49
Alvik				1	-		
Fränsta	D			4	1		
Matfors				3	-		
Njurunda	D			3	1		
Stöde				2	-		
Söråker				2	-		
Timrå	D			5	1		
Ånge	D			6	1		
ÖRNSKÖLDSVIK		57	16			65	18
Bredbyn	D			3	1		
Husum				2	-		
Trehörningsjö	D			3	1		
Z							
SVEG		16	3			20	3½
Funäsdalen	D			2	½		
Hede	D			2	-		
ÖSTERSUND		89	26			129	33
Backe	D			2	-		
Bräcke	D			5	1		
Föllinge				2	-		
Gäddede				2	-		
Hammarstrand	D			4	1		
Hoting	D			3	1		
Järpen	D			6	1		
Krokom	D			3	1		
Strömsund	D			9	1		
Svenstavik	D			4	1		
AC							
LYCKSELE		25	5			25	5
SKELLEFTEÅ		70	16			87	19
Boliden				1			
Bureå				2			
Burträsk	D			3	1		
Byske	D			2	-		
Jörn	D			2			
Lövånger				1			
Malå	D			3	1		
Norsjö	D			3	1		
STORUMAN		14	2			22	4
Sorsele	D			4	1		
Tärnaby	D			4	1		

1		2	3	4	5	6	7
AC (forts.)							
UMEÅ		122	34			143	38
Bjurholm				2	-		
Holmsund				2	-		
Hörnefors				2	-		
Nordmaling	D			4	1		
Robertsfors	D			3	1		
Vindeln	D			4	1		
Vännäs	D			4	1		
VILHELMINA		18	3			25	4½
Dorotea	D			3	½		
Fredrika				1	-		
Åsele	D			3	1		
BD							
ARVIDSJAUR		16	2			20	3
Arjeplog	D			4	1		
BODEN		63	16			77	18
Harads				1	-		
Jokkmokk	D			12	2		
Vuollerim				1	-		
GÄLLIVARE		49	14			49	14
HAPARANDA		32	9			49	12
Korpilombolo	D			2	-		
Pajala	D			6	1		
Övertorneå	D			9	2		
KALIX		27	5			33	6
Överkalix	D			6	1		
KIRUNA		51	18½			55	18½
Karesuando	D			2	-		
Vittangi				2	-		
LULEÅ		127	37			130	38
Råneå	D			3	1		
PITEÅ		46	12			54	13
Vidsel				2	-		
Älvsbyn	D			6	1		
S:a hela riket		13 458	3 362	1 277	237	14 735	3 599

Bilaga 4 Indragna arbetsgrupper/polisposteringar 1965-01-01 — 1978-10-01

Län	Polisdistrikt	Stationeringsort	Arb-enhet	Antal polism tjänster	Indr från	Psl omdisponerad till	Anm
AB	Märsta	Knivsta	Ag	2	69-10-01	Huvudstyrkan	
	"	Sigtuna	"	3	69-10-01	"	
	Nacka	Djurhamn	Pstg	1	70-07-01	"	
	"	Saltsjöbaden	Ag	3	69-01-01	"	
	Norrtälje	Elmsta	Pstg	1	73-11-01	Ag i Hallstavik	
	"	Rimbo	Ag	3	78-07-01	Ag i Hallstavik	
	Södertälje	Järna	Ag	2	69-10-01	Huvudstyrkan	
C	Enköping	Fjärdhundra	Pstg	1	71-07-01	Huvudstyrkan	
	Tierp	Söderfors	Pstg	1	67-01-01	"	
	"	Örbyhus	"	1	70-04-01	"	
	"	Skärplinge	Ag	3	74-01-01	"	
	"	Öregrund	Pstg	1	71-11-01	Ag i Östhammar	
	Uppsala	Björklinge	Ag	2	71-03-01	Huvudstyrkan	
	"	Järlåsa	Pstg	1	71-03-01	"	
D	Eskilstuna	Torshälla	Ag	4	71-03-01	Huvudstyrkan	
	Katrineholm	Hälleforsnäs	Pstg	1	67-11-08	Ag i Flen	
	"	Malmköping	Ag	2	74-01-01	Ag i Flen	
	Strängnäs	Mariefred	Ag	2	73-01-01	Huvudstyrkan	
E	Linköping	Ljungsbro	Ag	2	70-12-01	Huvudstyrkan	
	"	Vikingstad	"	3	68-07-01	"	
	Motala	Borensberg	Ag	2	70-03-01	Huvudstyrkan	
	"	Tjällmo	Pstg	1	69-11-01	"	
	Norrköping	Åby	Ag	2	74-01-01	Huvudstyrkan	
F	Eksjö	Forserum	Pstg	1	71-03-01	Ag i Nässjö	
	"	Malmbäck	"	1	71-03-01	"	
	Jönköping	Tenhult	Pstg	1	74-07-01	Huvudstyrkan	
	Vetlanda	Kvillsfors	Pstg	1	69-12-01	Huvudstyrkan	
	"	Stockaryd	Ag	2	75-08-01	Ag i Sävsjö	
	Värnamo	Hestra	Pstg	1	68-12-01	Ag i Skillingaryd	
	"	Anderstorp	Ag	2	72-05-01	Ag i Gislaved	
G	Ljungby	Strömsnäsbruk	Ag	3	74-11-01	Ag Markaryd	
	"	Lidhult	Pstg	1	73-04-01	Huvudstyrkan	
	Växjö	Braås	Pstg	1	73-01-01	Huvudstyrkan	
	"	Kosta	Pstg	1	72-04-01	Ag i Lessebo	
	"	Moheda	Pstg	1	78-04-01	Ag i Avesta	

Län	Polisdistrikt	Stationeringsort	Arb-enhet	Antal polism tjänster	Indr från	Pst omdisponerad till	Anm
H	Kalmar	Alsterbro	Pstg	1	70-01-01	Ag i Nybro	
	"	Ljungbyholm	"	1	71-03-01	Huvudstyrkan	
	"	Mörbylånga	Ag	2	70-04-01	Ag i Färjestaden	
	"	Löttorp	Pstg	1	72-11-01	Ag i Borgholm	
	"	Orrefors	"	1	72-11-01	Ag i Nybro	
	Oskarshamn	Fagerhult	Pstg	1	71-03-01	Ag i Högsby	
	"	Blomstermåla	Ag	2	71-03-01	" i Mönsterås	
	"	Kristdala	Pstg	1	67-01-01	Huvudstyrkan	
	Vimmerby	Mörlunda	Ag	2	72-05-01	Ag i Hultsfred	
	Västervik	Ankarsrum	Pstg	1	71-03-01	Huvudstyrkan	
	"	Edsbruk	"	1	71-03-01	"	
I	Visby	Fårösund	Ag	2	70-01-01	Huvudstyrkan Ag i Slite	1 tj till vardera
K	Karlshamn	Mjällby	Ag	2	71-03-01	Ag i Sölvesborg	
	"	Mörrum	Pstg	1	71-03-01	Huvudstyrkan	
	"	Svängsta	Ag	2	71-03-01	"	
	Karlskrona	Jämjöslätt	Ag	3	71-03-01	Huvudstyrkan	
	"	Lyckeby	Pstg	1	"	"	
	"	Nättraby	"	1	"	"	
	"	Nävragöl	"	1	"	"	
	"	Rödeby	Ag	3	"	"	
	Ronneby	Backaryd	Pstg	1	68-12-01	Huvudstyrkan	
	"	Kallinge	Ag	3	"	"	
L	Hässleholm	Hästveda	Pstg	1	71-04-01	Huvudstyrkan	
	"	Lönsboda	"	1	"	Ag i Osby	
	"	Sösdala	"	1	69-03-01	Huvudstyrkan	
	"	Tyringe	Ag	2	71-04-01	"	
	"	Vinslöv	Pstg	1	70-04-01	"	
	"	Vittsjö	"	1	71-04-01	"	
	"	Bjärnum	Ag	3	71-09-08	"	
	Kristianstad	Arkelstorp	Pstg	1	65-11-01	Huvudstyrkan	
	"	Degeberga	"	1	67-01-01	Ag i Tollarp	
	"	Knislinge	"	1	67-11-07	Huvudstyrkan	
	"	Sibbhult	"	1	69-02-01	Ag i Broby	
	Simrishamn	Brösarp	Ag	2	68-02-01	Huvudstyrkan	
	"	Hammenhög	"	3	70-01-01	"	
	Ängelholm	Skånes Fagerhult	Pstg	1	67-11-07	Huvudstyrkan	
		Ljungbyhed	Ag	3	72-03-01	"	
M	Eslöv	Marieholm	Pstg	1	70-04-01	Huvudstyrkan	
	Helsingborg	Billesholm	Pstg	1	74-01-01	Huvudstyrkan	
	"	Ekeby	"	1	"	"	
	"	Kattarp	"	1	71-07-01	"	
	"	Mölle	"	1	74-05-01	Ag i Höganäs	

Län	Polisdistrikt	Stationeringsort	Arb-enhet	Antal polism tjänster	Indr från	Psl omdisponerad till	Anm
M	Landskrona	Kågeröd	Pstg	1	67-01-01	Ag i Svalöv	
	"	Röstånga	"	1	71-11-01	"-	
N	Falkenberg	Ullared	Pstg	1	74-05-01	Huvudstyrkan	
	Halmstad	Torup	Pstg	1	75-04-01	Ag i Hyltebruk	
	"	Unnaryd	"	1	"	"-	
	"	Getinge	"	1	73-01-01	Huvudstyrkan	
	Kungsbacka	Åsa	Ag	3	71-03-01	Huvudstyrkan	
	Varberg	Tvååker	Pstg	1	74-01-01	Huvudstyrkan	
O	Göteborg	Hovås	Pstg	1	67-09-21	Huvudstyrkan	
	Kungälv	Ellös	Ag	3	72-07-01	Ag i Stenungsund	
	"	Marstrand	Ag	2	71-11-01	Huvudstyrkan	
	Mölndal	Lindome	Ag	2	71-01-01	Huvudstyrkan	
	Strömstad	Fjällbacka	Pstg	1	78-01-11	Ag i Tanumshede	
	Uddevalla	Grundsund	Pstg	1	68-07-01	Huvudstyrkan	
	"	Ljungskile	Ag	3	72-01-01	"	
P	Alingsås	Ljung	Pstg	1	69-09-01	Ag i Herrljunga	
	"	Sollebrunn	Pstg	1	74-07-01	Ag i Lerum	
	Kinna	Horred	Pstg	1	70-08-01	Huvudstyrkan	
	Trollhättan	Surte	Ag	3	71-07-01	Ag i Nol	
	Vänersborg	Vargön	Pstg	1	68-01-01	Huvudstyrkan	
	"	Brålanda	Ag	2	78-07-01	Ag i Mellerud	
R	Skövde	Tidan	Ag	2	72-10-01	Huvudstyrkan	
S	Arvika	Koppom	Pstg	1	72-12-01	Ag i Charlottenberg	
	"	Åmotfors	"	1	"		
	Hagfors	Stöllet	Pstg	1	65-10-01	Ag i Ekshärad	
	"	Ekshärad	Ag	3	72-03-01	Två tjänster till huvudstyrkan och en tjänst till ag i Sysslebäck	
	Karlstad	Molkom	Ag	3	71-04-01	Huvudstyrkan	
	"	Vålberg	"	3	"	" 1)	1) En tjänst till agrp i Grums
	"	Skoghall	"	7	71-04-01	"	
	"	Forshaga	"	3	72-12-01	Ag i Deje	
	Kristinehamn	Björneborg	Ag	2	69-05-01	En tjänst till vardera hst och ag i Filipstad	
	"	Lesjöfors	"	2	"	Ag i Filipstad	
	"	Nykroppa	Pstg	1	68-02-01	"-	

Län	Polisdistrikt	Stationeringsort	Arb-enhet	Antal polism tjänster	Indr från	Pst omdisponerat till	Anm
	Säffle	Svanskog	Pstg	1	69-04-22	Huvudstyrkan	
	"	Värml Nysäter	Ag	2	67-01-01	"	
	"	Töcksfors	Ag	2	77-07-01	Ag i Årjäng	
T	Hallsberg	Pålsboda	Ag	3	72-12-01	Huvudstyrkan	
	Lindesberg	Storå	Pstg	1	75-04-01	Huvudstyrkan	
	Örebro	Götlunda	Ag	2	71-03-01	Huvudstyrkan	
	"	Svartå	"	2	67-01-01	En tjänst till vardera ag i Fjugesta och Degerfors i Karlskoga pd	
	"	Odensbacken	Pstg	1	71-07-01	Huvudstyrkan	
U	Köping	Kolsva	Ag	2	72-10-01	Huvudstyrkan	
	Sala	Heby	Ag	2	74-01-01	Huvudstyrkan	
	"	Tärnsjö	"	2	"	Ag i Östervåla	
	"	Västerfärnebo	"	2	71-07-01	Huvudstyrkan	
	Västerås	Kolbäck	Ag	2	71-03-01	Ag i Hallstahammar	
	"	Skultuna	"	2	"	Huvudstyrkan	
	"	Tillberga	Pstg	1	"	"	
W	Falun	Bjursås	Ag	2	75-02-01	Huvudstyrkan	
	Malung	Nås	Ag	2	73-01-01	Ag i Vansbro	
	Mora	Furudal	Pstg	1	73-01-01	Ag i Orsa	
X	Bollnäs	Alfta	Ag	2	71-04-01	Ag i Edsbyn	
	"	Arbrå	"	2	"	Huvudstyrkan	
	"	Kilafors	Pstg	1	"	"	
	Hudiksvall	Harmånger	Pstg	1	67-01-01	Ag i Bergsjö	
	"	Iggesund	Ag	3	76-05-01	Huvudstyrkan	
	Sandviken	Järbo	Pstg	1	67-09-01	Huvudstyrkan	
	"	Storvik	Ag	3	67-12-01	Ag i Hofors	
	"	Österfärnebo	Pstg	1	"	Huvudstyrkan	
	Söderhamn	Ljusne	Ag	4	72-04-01	Huvudstyrkan	
Y	Härnösand	Ramvik	Pstg	1	69-04-22	Huvudstyrkan	
	Sollefteå	Långsele	Pstg	1	74-01-01	Huvudstyrkan	
	Sundsvall	Liden	Ag	2	71-04-01	En tjänst till hst "- till ag i Timrå	
	"	Skönsberg	"	2	65-10-01	Huvudstyrkan	
	Örnsköldsvik	Bjästa	Ag	2	71-07-01	Huvudstyrkan	
Z	Sveg	Ytterhogdal	Pstg	1	69-10-01	Huvudstyrkan	
	Östersund	Hammerdal	Ag	2	74-07-01	Ag i Strömsund	

Län	Polisdistrikt	Stationeringsort	Arb-enhet	Antal polism tjänster	Indr från	Psl omdisponerad till	Anm
AC	Lycksele	Kristineberg	Pstg	1	68-02-01	Huvudstyrkan	
	Vilhelmina	Dikanäs	Pstg	1	67-09-20	Huvudstyrkan	
	"	Saxnäs	"	1	65-10-01	"	
BD	Boden	Porjus	Pstg	1	67-07-01	Ag i Jokkmokk	
	"	Wuollerim	"	1	78-09-01	Ag i Jokkmokk	
	Antal agrp/pstg	149	Antal tj 249				
		Därav 81 pstg					

Anm

För tre av de indragna polisposteringarna, Söderfors i Tierps pd, Stöllet i Hagfors pd och Harmånger i Hudiksvalls pd, var det redan vid förstatligandet bestämt att de skulle få vara kvar övergångsvis.

Bilaga 5 Narkotikaenheterna

De i huvudsak länsvis inrättade narkotikaenheterna fungerade som provisoriska rotlar under år 1977. Totalt hade 215 polismän uttagits för tjänstgöring på dessa enheter. I samband med att de permanentades med verkan fr.o.m. den 1 juli 1978 fastställdes följande organisation för rotlarna[1].

Polisdistrikt i vilket narkotikarotel (R 11) har inrättats	Antalet tjänster vid roteln		
	Kriminalinspektörer som rotelchefer	Kriminalinspektörer	Kriminalassistenter
Huddinge	1	9	2
Uppsala	1	4	1
Eskilstuna	1	4	1
Linköping	1	5	2
Norrköping	1	7	2
Jönköping	1	5	2
Växjö	1	2	1
Kalmar	1	2	1
Karlskrona	1	2	1
Kristianstad	1	2	1
Lund	1	3	1
Halmstad	1	2	1
Borås	1	4	1
Skövde	1	2	
Karlstad	1	3	1
Örebro	1	5	2
Västerås	1	5	2
Falun	1	2	
Gävle	1	4	1
Sundsvall	1	5	1
Umeå	1	2	1
Luleå	1	2	1

1 Utöver de i tabellen angivna polisdistrikten finns enheter för narkotikabekämpning inrättade i de tre största polisdistrikten samt i Helsingborgs polisdistrikt.

Bilaga 6 Personaltilldelningen för polisens brottsförebyggande verksamhet den 1 juli 1978

De tjänster som här anges som personaltilldelning för brottsförebyggande verksamhet är avsedda att uteslutande ägna sig åt brottsförebyggande information till allmänheten, dvs. rådgivning om hur allmänheten genom olika åtgärder skall kunna skydda sig mot brott och brottslingar. I denna verksamhet ingår samverkan med andra myndigheter, branschorganisationer, föreningar m.fl.

För övriga delar av polisens brottsförebyggande verksamhet måste därutöver särskilda resurser tas i anspråk. Sådana övriga delar är

medverkan i skolans undervisning i lag och rätt (ca 50 årsarbetskrafter är av statsmakterna anvisade för detta ändamål)

trafikundervisning, som för kalenderåret 1977 omfattade ca 56 årsarbetskrafter

socialpolisiär spaning (uppsökande verksamhet företrädesvis bland barn och ungdom) till en omfattning som inte närmare kan preciseras, eftersom den i uppföljningen av verksamhetsplaneringen redovisas tillsammans med allmän spaning

samarbetet med andra organ såsom sociala myndigheter, skola, fritid m.fl. för planering av förebyggande åtgärder för barn och ungdom samt

övrig information och pryoverksamhet som till stor del har brottsförebyggande inriktning.

Personaltilldelning för de brottsförebyggande enheterna per 1978-07-01

LÄN / Polisdistrikt	Antal tjänster	
Stockholm	10	
Göteborg	6	
Malmö	3	
	19	19
AB (Utom Stockholms pd)		
Danderyd	1	
Handen	2	
Huddinge	3	
Jakobsberg	2	
Lidingö	1	
Märsta	1	
Nacka	2	
Norrtälje	1	
Sollentuna	1	
Solna	3	
Södertälje	2	
Täby	2	
	21	21
C		
Enköping	1	
Tierp	1	
Uppsala	3	
	5	5
D		
Eskilstuna	3	
Katrineholm	1	
Nyköping	2	
Strängnäs	1	
	7	7
E		
Linköping	3	
Mjölby	1	
Motala	1	
Norrköping	3	
	8	8
F		
Eksjö	2	
Jönköping	3	
Vetlanda	1	
Värnamo	2	
	8	8
G		
Ljungby	1	
Växjö	2	
Älmhult	1	
	4	4
H		
Kalmar	2	
Oskarshamn	1	
Vimmerby	1	
Västervik	1	
	5	5
I		
Visby	1	1
K		
Karlshamn	1	
Karlskrona	2	
Ronneby	1	
	4	4
L		
Hässleholm	1	
Kristianstad	2	
Simrishamn	1	
Ängelholm	2	
	6	6
M (Utom Malmö pd)		
Eslöv	1	
Helsingborg	3	
Landskrona	1	
Lund	2	
Trelleborg	1	
Ystad	1	
	9	9
N		
Falkenberg	1	
Halmstad	2	
Kungsbacka	1	
Varberg	1	
	5	5

LÄN Polisdistrikt	Antal tjänster	
O (Utom Göteborgs pd)		
Kungälv	1	
Mölndal	1	
Strömstad	1	
Uddevalla	2	
	5	5
P		
Alingsås	1	
Borås	3	
Kinna	1	
Trollhättan	2	
Ulricehamn	1	
Vänersborg	1	
Åmål	1	
	10	10
R		
Falköping	1	
Lidköping	1	
Mariestad	1	
Skara	1	
Skövde	2	
Tidaholm	1	
	7	7
S		
Arvika	1	
Hagfors	1	
Karlstad	3	
Kristinehamn	1	
Säffle	1	
	7	7
T		
Hallsberg	1	
Karlskoga	1	
Lindesberg	1	
Örebro	3	
	6	6
U		
Fagersta	1	
Köping	1	
Sala	1	
Västerås	3	
	6	6

LÄN Polisdistrikt	Antal tjänster	
W		
Avesta	1	
Borlänge	1	
Falun	2	
Ludvika	1	
Malung	1	
Mora	1	
Rättvik	1	
	8	8
X		
Bollnäs	1	
Gävle	3	
Hudiksvall	1	
Ljusdal	1	
Sandviken	1	
Söderhamn	1	
	8	8
Y		
Härnösand	1	
Kramfors	1	
Sollefteå	1	
Sundsvall	3	
Örnsköldsvik	1	
	7	7
Z		
Sveg	1	
Östersund	2	
	3	3
AC		
Lycksele	1	
Skellefteå	1	
Storuman	1	
Umeå	2	
Vilhelmina	1	
	6	6
BD		
Arvidsjaur	1	
Boden	1	
Gällivare	1	
Haparanda	1	
Kalix	1	
Kiruna	1	
Luelå	2	
Piteå	1	
	9	9
Summa tjänster		184

Avvikelser av tillfällig natur kan förekomma i enskilda polisdistrikt.

Bilaga 7 Antal polismanstjänster vid länstrafikgrupper (Ltg) och trafiksektioner (Ts) den 1 juli 1978

Län Polisdistrikt	Ltg	Ts	Totalt
AB			
Danderyd	-	-	-
Handen	-	7	7
Huddinge	-	10	10
Jakobsberg	-	5	5
Lidingö	-	-	-
Märsta	-	-	-
Nacka	-	6	6
Norrtälje	-	-	-
Sollentuna	-	-	-
Solna	54	8	62
Stockholm	-	139	139
Södertälje	-	8	8
Täby	-	6	6
S:a AB-län	54	189	243
C			
Enköping	-	-	-
Tierp	-	-	-
Uppsala	33	11	44
S:a C-län	33	11	44
D			
Eskilstuna	15	8	23
Katrineholm	-	-	-
Nyköping	27	7	34
Strängnäs	-	-	-
S:a D-län	42	15	57

Län Polisdistrikt	Ltg	Ts	Totalt
E			
Linköping	36	11	47
Mjölby	-	-	
Motala	-	-	
Norrköping	19	16	35
S:a E-län	55	27	82
F			
Eksjö	-	-	
Jönköping	47	8	55
Vetlanda	-	-	
Värnamo	-	5	5
S:a F-län	47	13	60
G			
Ljungby	19	-	19
Växjö	15	6	21
Älmhult	-	-	
S:a G-län	34	6	40
H			
Kalmar	26	7	33
Oskarshamn	-	-	-
Vimmerby	-	-	-
Västervik	12	-	12
S:a H-län	38	7	45

Län Polisdistrikt	Ltg	Ts	Totalt
I			
Visby	-	7	7
S:a I-län	-	7	7
K			
Karlshamn	-	-	
Karlskrona	23	6	29
Ronneby	-	-	
S:a K-län	23	6	29
L			
Hässleholm			
Kristianstad	50	7	57
Simrishamn	-	-	-
Ängelholm	-	4	4
S:a L-län	50	11	61
M			
Eslöv	-	-	-
Helsingborg	19	13	32
Landskrona	-	-	-
Lund	-	9	9
Malmö	44	47	91
Trelleborg	-	-	-
Ystad	-	-	-
S:a M-län	63	69	132
N			
Falkenberg	-	-	-
Halmstad	43	7	50
Kungsbacka	-	-	-
Varberg	-	-	-
S:a N-län	43	7	50

Län Polisdistrikt	Ltg	Ts	Totalt
O			
Göteborg	22	40	62
Kungälv	-	-	-
Mölndal	-	-	-
Strömstad	-	-	-
Uddevalla	22	7	29
S:a O-län	44	47	91
P			
Alingsås	-	-	
Borås	19	8	27
Kinna	-	-	-
Trollhättan	-	-	-
Ulricehamn	-	-	-
Vänersborg	31	-	31
Åmål	-	-	-
S:a P-län	50	8	58
R			
Falköping	-	-	-
Lidköping	-	-	-
Mariestad	-	-	-
Skara	-	-	-
Skövde	34	-	34
Tidaholm	-	-	-
S:a R-län	34	-	34
S			
Arvika	-	-	
Hagfors	-	-	
Karlstad	34	8	42
Kristinehamn	-	5	5
Säffle	-	-	-
S:a S-län	34	13	47

Län Polisdistrikt	Ltg	Ts	Totalt
T			
Hallsberg	-	-	-
Karlskoga	-	5	5
Lindesberg	-	-	-
Örebro	39	11	50
S:a T-län	39	16	55
U			
Fagersta	-	-	-
Köping	-	-	-
Sala	-	-	-
Västerås	29	14	43
S:a U-län	29	14	43
W			
Avesta	-	-	-
Borlänge	-	-	-
Falun	37	-	37
Ludvika	-	-	
Malung	-	-	
Mora	-	-	
Rättvik	-	-	
S:a W-län	37	-	37
X			
Bollnäs	-	-	-
Gävle	29	8	37
Hudiksvall	13	-	13
Ljusdal	-	-	
Sandviken	-	-	
Söderhamn	-	-	
S:a X-län	42	8	50
Y			
Härnösand	14	-	14
Kramfors			
Sollefteå	-	-	-
Sundsvall	19	9	28
Örnsköldsvik	11	-	11
S:a Y-län	44	9	53
Z			
Sveg	-	-	-
Östersund	18	6	24
S:a Z-län	18	6	24
AC			
Lycksele	7	-	7
Skellefteå	-	-	-
Storuman	-	-	-
Umeå	21	7	28
Vilhelmina	-	-	-
S:a AC-län	28	7	35
BD			
Arvidsjaur	-	-	-
Boden	-	-	-
Gällivare	7	-	7
Haparanda	-	-	
Kalix	-	-	
Kiruna	-	-	
Luleå	31	6	37
Piteå	-	-	
S:a BD-län	38	6	44
S:a hela riket	919	502	1 421

Bilaga 8 Personalresurser för polisens sjöpolisverksamhet 1978-07-01 (enligt FAP 123-1)

Län Polisdistrikt	Antal polismän	Seglationstid	Ant
AB			
Stockholm	11	Hela året	
Handen	5	Maj--September	
Nacka	5	Juni--November	Under oktober 3 och november 2 polismän
Norrtälje	6	Juni--November	Under oktober 4 och november 3 polismän
Täby	5	Maj--September	
Summa AB-län	32		
D			
Nyköping	5	Maj--November	Under maj 3 och oktober/ november 2 polismän
Summa D-län	5		
K			
Karlskrona	6	April--Oktober	Under april, maj, september och oktober 3 polismän
Summa K-län	6		
O			
Göteborg	11	Hela året	Under tiden 04-01--10-15 sommarförstärkning med 2 polismän
Uddevalla	6	Maj-November	Under maj, oktober och november 3 polismän
Summa O-län	17		
S			
Karlstad	5	Maj--Oktober	Under oktober 2 polismän
Summa S-län	5		
U			
Västerås	5	Maj--Oktober	Under maj 3 och oktober 2 polismän
Summa U-län	5		
BD			
Luleå	5	Juni--Oktober	Under oktober 3 polismän
Summa BD-län	5		
Totalt	75		

Bilaga 9 Stödjande utredningsverksamhet m.m.

Län/polisdistrikt	Antal polismän avsedda för stödjande verksamhet (FAP 407-1)	Reellt utnyttjade resurser för stödjande verksamhet				Utnyttjade resurser för teknisk undersökn.
		Antal pm		I % av resurser enl kol 2		Antal tim a)
		1976	1977	1976	1977	1977
1	2	3	4	5	6	7
AB-län						
Solna	11	4,3	2,1	39	19	1 062
Södertälje	8	3,2	2,9	40	36	1 659
C-län						
Uppsala	2	0,7	0,2	35	10	143
D-län						
Eskilstuna	2	1,2	0,9	60	45	549
E-län						
Linköping	5	2,0	3,0	40	60	565
F-län						
Jönköping	5	3,1	2,3	62	46	1 986
G-län						
Växjö	2	0,8	0,7	40	35	531
H-län						
Kalmar	2	1,0	1,3	50	65	1 186
Västervik	2	1,1	0,3	55	15	-
K-län						
Karlskrona	4	1,5	1,4	38	35	1 018
L-län						
Kristianstad	7	2,5	1,8	36	26	364
M-län						
Malmö	8	5,5	7,4	69	93	895
N-län						
Halmstad	4	1,6	2,7	40	68	996
O-län						
Göteborg	7	0,7	0,6	10	9	133
Uddevalla	2	0,2	0,4	10	20	89
P-län						
Borås	4	1,5	1,5	38	38	1 088
Vänersborg	2	0,9	1,0	45	50	656

a) 1 årsarbetskraft = 1 600 timmar. Vissa län har inte särredovisat teknundersökningar. Timantalet ingår i resurs enl kol 4.

1	2	3	4	5	6	7
R-län						
Skövde	3	1,3	1,5	43	50	1 553
S-län						
Karlstad	6	0,8	0,8	13	13	618
T-län						
Örebro	4	1,6	1,4	40	35	1 077
U-län						
Västerås	4	1,2	0,4	30	10	621
W-län						
Falun	10	3,5	3,4	35	34	1 472
X-län						
Gävle	6	4,0	2,2	67	37	1 700
Hudiksvall	3	1,2	0,6	40	20	-
Y-län						
Sundsvall	5	0,9	3,7	18	34	310
Z-län						
Östersund	1	0,1	0,2	10	20	224
AC-län						
Umeå	6	1,6	3,7	27	62	866
BD-län						
Luleå	13	3,7	2,9	28	22	688
Summa	138					

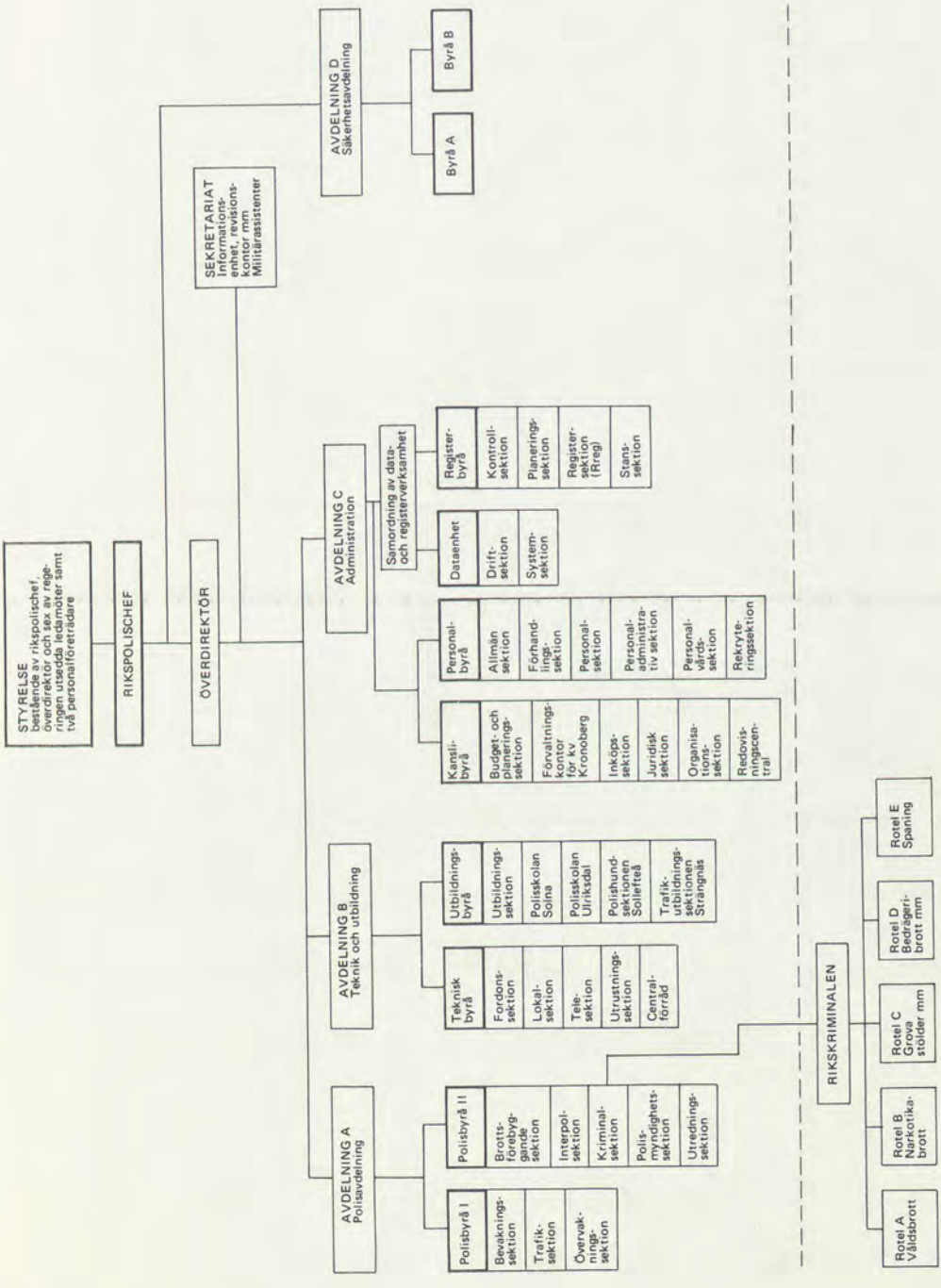
Bilaga 10 Personal vid länspolischefs-expeditionerna i landet

Länsstyrelse	Personal vid länspolischefens expedition			
	Länspolischef[1]	Bitr. länspolischef	Polispersonal med fast placering[1]	Övriga[2]
Stockholms län	1	1	5	4 ½
Malmöhus län	1	1	3	3
Älvsborgs län	1	1	3	3
Östergötlands län	1	1	3	3
Jönköpings län	1		3	2
Gävleborgs län	1		3	2
Värmlands län	1		2	3
Kopparbergs län	1		3	2 ½
Örebro län	1		2	3
Kristianstads län	1		2	2 ½
Göteborgs och Bohus län	1		3	2
Västernorrlands län	1		3	3 ½
Norrbottens län	1	1	3	6
Skaraborgs län	1		2	2 ½
Västmanlands län	1		2	3
Södermanlands län	1		2	4
Kalmar län	1		3	2
Västerbottens län	1		2	4
Uppsala län	1		2	3
Hallands län	1		2	3
Kronobergs län	1		2	2 ½
Blekinge län	1		2	2 ½
Jämtlands län	1		2	1

[1] Avser förhållanden den 1 juli 1978.

[2] Enligt uppgifter inhämtade under budgetåret 1976/77.

Bilaga 11 Rikspolisstyrelsens organisation 1978-07-01



Bilaga 12 Sammanställning över tjänster vid rikspolisstyrelsen[1]

Enhet	Tablåtjänster			Extra tjänster			Inkommenderade		Ant
	Lgr Fe 25-Fe 06	Lgr hFe 5	Lgr Bg 1 C	Lgr F 25-F 06	Lgr hF 5	Lgr Bg 1 C	Från annan enh inom RPS	Från polisdistrikt	
Ledning (RPC, öd, 3 Ac, 1 samordnare)	6	1		1					1) Chefslöneavtal för vissa
Sekretariat	12[2)]	5	1	1	2	3			2) Därav en tjänst t v kommenderad till vardera BRÅ och polisbyrå I
Polisbyrå I	10[3)]	4	-	-	-	-	1		3) Dessutom 31 polismanstjänster till RPS förfogande från Stockholms pd enligt regleringsbrev Därav 21 helikopterförare
Polisbyrå II	25[4)]	18	4	9	3			7	4) Dessutom 128 polismanstjänster till RPS förfogande från Stockholms pd enl regleringsbrev + 20 polismän inlånade från Stockholms pd (rikskrim)
Tekniska byrån	16[5)]	6		4		2	1	3	5) En tablåtjänst vakant får ej återbesättas så länge en extratjänst är inrättad

[1] Sammanställningen avser förhållandena i maj 1978.

Enhet	Tablåtjänster			Extra tjänster			Inkommenderade		Ant
	Lgr Fe 25-Fe 06	Lgr hFe 5	Lgr Bg 1 C	Lgr F 25-F 06	Lgr hF 5	Lgr Bg 1 C	Från annan enh inom RPS	Från polisdistrikt	
Utbildningsbyrån	35	12	8	80[1]	5	13		13	Se under not 1
Ledning	1	1	-	-					
Utbildningssektion	6	1		2		3		2	
Polisskolor	26	10	8	75[1]	5	10		8	1) Därav bl a 47 polislärare, 8 lektorer, 4 idrottslärare och 6 adjunkter
Trafikutbildningssektion	1			2	-	-	-	1[2]	2) Redovisas på tjänstetablå för Strängnäs pd
Polishundsektion	1			1	-	-		2[3]	3) Redovisas på tjänstetablå för Sollefteå pd
Kanslibyrån	26	24	-	5	2	1			
Personalbyrå I och II	21	14	2	14		5		2[4]	4) Inlånade från Stockholms pd
Data	53[5]	-	1	5[6]	4	5			5) Därav 44 arvodestjänster 6) Arvodestjänster
Registerbyrån	69	91	65		-	-	-	-	
	273	175	81	119	16	29		25	

Bilaga 13 Anställningsvillkor för polisyrket

Fastställda av rikspolisstyrelsen den 12 maj 1976 med giltighet från den 1 oktober 1976. 0006

Allmänna villkor

Sökande skall

- ha sådan medborgerlig inställning att han kan antas komma att alltid fullgöra sin tjänsteplikt
- vara känd för ordentligt levnadssätt och pålitlighet
- ha gott omdöme och stabilt psyke
- fylla lägst 19 år under anställningsåret
- ha körkort för bil
- vara simkunnig

Anm: Enligt 4 § statstjänstemannalagen (1965:274) skall polisman vara svensk medborgare

Värnpliktsförhållanden

Manlig sökande skall ha fullgjort sin första militärtjänstgöring och därvid ha genomgått allmän militär utbildning (AMU).

Den som önskar bli polisman kan erhålla förtidsinskrivning som värnpliktig det år han fyller 17 år om han vid en preliminär prövning bedöms lämplig som polisman. Efter ansökan på särskild blankett utfärdar rikspolisstyrelsen intyg om lämpligheten. Intyget sänds av rikspolisstyrelsen direkt till inskrivningsnämnden.

Hälsokrav och fysiska förhållanden i övrigt

Sökande skall ha god hälsa och för polisyrket lämplig kroppskonstitution.

Synskärpan skall uppgå till lägst 0,8 på det ena ögat och 0,4 på det andra utan användande av korrektionshjälpmedel (glasögon eller kontaktlinser).

Sökande skall ha normalt färgseende och normal hörsel.

För läkarundersökningen gäller särskilda anvisningar.

Sökande skall förete intyg över genomgången lungröntgen- eller skärmbildsundersökning.

Förutbildning

Sökande skall ha allmän behörighet för högskoleutbildning, dvs tillhöra någon av följande kompentenskategorier eller ha högre utbildning.

G y m n a s i e k o m p e t e n s

Sökande skall ha avgångsbetyg från slutförd lärokurs om lägst två årskurser med fullständiga studiekurser inom gymnasieskolan samt med kunskaper i svenska, engelska och samhällskunskap motsvarande lägst två årskurser i gymnasieskolan

eller ha

slutbetyg/avgångsbetyg från äldre skolformer med motsvarande undervisning och utbildningsändamål.

F o l k h ö g s k o l e k o m p e t e n s

Sökande skall ha intyg från folkhögskolans lärarråd att utbildningen motsvarar minst tvåårig gymnasieutbildning med avseende på allmän bildningsnivå samt att svenska, engelska och samhällskunskap lästs i en omfattning som motsvarar lägst två årskurser i gymnasieskolan.

A n n a n k o m p e t e n s

Sökande skall ha betyg, intyg e d utvisande minst fyra års arbetslivserfarenhet, vara minst 25 år samt ha kunskaper i svenska, engelska och samhällskunskap motsvarande lägst två årskurser i gymnasieskolan

eller ha

annan motsvarande utbildning.

Övergångsbestämmelser

De anställningsvillkor som nu ersätts skall under budgetåret 1976/77 kunna tillämpas för sökande som kan visa att han/hon efter studier eller annan förberedelse under 1975 eller 1976 uppnått enligt dessa villkor föreskriven formell behörighet för polisyrket.

Bilaga 14 Stomplan för grundkurs utbildningsåret 1978/79

MÅL

Fullgöra övervakningsverksamhet och uppgifter av enklare art vid kriminalavdelning.

KURSTID

41 veckor

DELTAGARE/INTRÄDESVILLKOR

I polisväsendet nyanställd extra polisman.

KURSINNEHÅLL		Timplan
Introduktion		32
Allmän polislära		609
därav ordningspolistjänst	307	
kriminalpolistjänst	223	
förbindelsetjänst	41	
tjänstevapnens bruk	38	
Straffrätt		71
Specialstraffrätt		27
Civilrätt		38
Processrätt		20
Svenska		69
Engelska		42
Social- och samhällskunskap		68
Yrkesetik		22
Psykologi och psykiatri		54
Sjukvård och rättsmedicin		32
Motorfordonskunskap m m		84
Kontorstekniska hjälpmedel		40
Fysisk träning		148

Efter avslutad grundkurs skall eleverna genomgå två års praktiktjänstgöring (FAP 721-2)

Bilaga 15 Fördelning av tjänster mellan basorganisation och fria resurser

Nedanstående sammanställning avser att illustrera förhållandet mellan "basorganisationen" och de fria resurser" som avses stå till den lokala polisstyrelsens förfogande efter en organisationsreform som bygger på utredningens principförslag i avsnitt 7.6.3. Sammanställningen utgår i övrigt från den organisation för polisdistrikten som gällde den 1 juli 1978. Hänsyn har alltså inte tagits till ändringar som har genomförts senare och inte heller till de organisationsförslag som utredningen i övrigt lägger fram.

Siffrorna inom ( ) i kolumn 6 anger fria resurser i den nuvarande organisationen (= antalet extra ordinarie polismän för vikariats- och förstärkningsändamål).

Län Polisdistrikt	Antal tjänster i basorganisationen		Antal tjänster för regional verksamhet		Antal tjänster utgörande fria resurser		Summa tjänster = resurser	
	Polismans-tjänster	Adm tj	Polismans-tjänster	Adm tj	Polismans-tjänster	Adm tj	Polism tj	Adm tj
1	2	3	4	5	6	7	8	9
AB (utom Stockholms pd)								
Danderyd	10	1	-	-	33 (6)	11	43	12
Handen	23	1	-	-	129 (20)	35	152	36
Huddinge	24	1	12	-	175 (25)	52	211	53
Jakobsberg	18	1	-	-	73 (13)	21	91	22
Lidingö	12	1	-	-	37 (7)	11	49	12
Märsta	16	1	-	-	65 (17)	21	81	22
Nacka	19	1	-	-	88 (15)	25	107	26
Norrtälje	14	1	-	-	55 (10)	15	69	16
Sollentuna	12	1	-	-	48 (8)	13	60	14
Solna	22	1	70	4	153 (26)	46	245	51
Södertälje	19	1	8	-	118 (20)	31	145	32
Täby	20	1	-	-	88 (15)	28	108	29
	209	12	90	4	1 062 (182)	309	1 361	325

1	2	3	4	5	6	7	8	9
C								
Enköping	12	1	–	–	42 (8)	10	54	11
Tierp	14	1	1	–	42 (8)	12	57	13
Uppsala	21	1	43	2	201 (32)	52	265	55
	47	3	44	2	285 (48)	74	376	79

1	2	3	4	5	6	7	8	9
D								
Eskilstuna	19	1	24	1	140 (23)	41	183	43
Katrineholm	18	1	–	–	63 (12)	18	81	19
Nyköping	23	1	29	3	91 (16)	32	143	36
Strängnäs	10	1	–	2	32 (6)	11	42	14
	70	4	53	6	326 (57)	102	449	112

1	2	3	4	5	6	7	8	9
E								
Linköping	25	1	52	2	166 (28)	45	243	48
Mjölby	14	1	–	–	39 (8)	11	53	12
Motala	14	1	–	–	58 (10)	15	72	16
Norrköping	31	1	31	1	240 (39)	67	302	69
	84	4	83	3	503 (85)	138	670	145

1	2	3	4	5	6	7	8	9
F								
Eksjö	29	1	–	–	84 (17)	29	113	30
Jönköping	25	1	63	4	140 (26)	49	228	54
Vetlanda	9	1	–	–	33 (6)	7	42	8
Värnamo	23	1	–	–	70 (14)	21	93	22
	86	4	63	4	327 (63)	106	476	114

1	2	3	4	5	6	7	8	9
G								
Ljungby	12	1	19	1	37 (7)	10	68	12
Växjö	28	1	24	1	85 (17)	29	137	31
Älmhult	9	1	-	-	27 (5)	7	36	8
	49	3	43	2	149 (29)	46	241	51

1	2	3	4	5	6	7	8	9
H								
Kalmar	27	1	35	2	114 (21)	39	176	42
Oskarshamn	14	1	-	-	51 (9)	13	65	14
Vimmerby	10	1	-	-	31 (6)	7	41	8
Västervik	16	1	14	1	52 (10)	15	82	17
	67	4	49	3	248 (46)	74	364	81

1	2	3	4	5	6	7	8	9
I								
Visby	19	1	-	-	62 (11)	24	81	25
	19	1	-	-	62 (11)	24	81	25

1	2	3	4	5	6	7	8	9
K								
Karlshamn	21	1	-	-	63 (11)	17	84	18
Karlskrona	19	1	33	2	76 (14)	28	128	31
Ronneby	11	1	-	-	34 (7)	9	45	10
	51	3	33	2	173 (32)	54	257	59

1	2	3	4	5	6	7	8	9
L								
Hässleholm	16	1	-	-	66 (11)	23	82	24
Kristianstad	22	1	63	3	91 (17)	37	176	41
Simrishamn	11	1	-	-	31 (6)	8	42	9
Ängelholm	19	1	-	-	70 (12)	22	89	23
	68	4	63	3	258 (46)	90	389	97

1	2	3	4	5	6	7	8	9
M (utom Malmö pd)								
Eslöv	14	1	–	–	50 (9)	11	64	12
Helsingborg	26	1	32	2	208 (33)	62	266	65
Landskrona	16	1	–	–	67 (12)	22	83	23
Lund	23	1	4	–	127 (21)	35	154	36
Trelleborg	15	1	–	–	50 (9)	18	65	19
Ystad	15	1	–	–	54 (10)	20	69	21
	109	6	36	2	556 (94)	168	701	176

1	2	3	4	5	6	7	8	9
N								
Falkenberg	10	1	–	–	30 (6)	6	40	7
Halmstad	25	1	54	2	111 (21)	37	190	40
Kungsbacka	10	1	–	–	35 (7)	9	45	10
Varberg	13	1	–	–	48 (9)	9	61	10
	58	4	54	2	224 (43)	61	336	67

1	2	3	4	5	6	7	8	9
O (utom Göteborgs pd)								
Kungälv	20	1	–	–	58 (11)	15	78	16
Mölndal	16	1	–	–	65 (11)	19	81	20
Strömstad	10	1	–	–	28 (6)	7	38	8
Uddevalla	25	1	25	2	94 (17)	34	144	37
	71	4	25	2	245 (45)	75	341	81

1	2	3	4	5	6	7	8	9
P								
Alingsås	21	1	–	–	62 (11)	20	83	21
Borås	23	1	30	2	148 (25)	42	201	45
Kinna	8	1	–	–	27 (5)	6	35	7
Trollhättan	17	1	–	–	80 (15)	23	97	24
Ulricehamn	8	1	–	–	27 (5)	6	35	7
Vänersborg	15	1	36	2	55 (10)	14	106	17
Åmål	9	1	–	–	30 (6)	8	39	9
	101	7	66	4	429 (77)	119	596	130

1	2	3	4	5	6	7	8	9
R								
Falköping	12	1	–	–	31 (6)	9	43	10
Lidköping	14	1	–	–	44 (8)	12	58	13
Mariestad	14	1	3	–	36 (7)	11	53	12
Skara	14	1	–	–	38 (7)	11	52	12
Skövde	20	1	41	2	78 (14)	27	139	30
Tidaholm	9	1	–	–	21 (5)	6	30	7
	83	6	44	2	248 (47)	76	375	84

1	2	3	4	5	6	7	8	9
S								
Arvika	12	1	–	–	33 (6)	10	45	11
Hagfors	19	1	–	–	50 (10)	12,5	69	13,5
Karlstad	22	1	48	2	129 (22)	41	199	44
Kristinehamn	20	1	–	–	62 (12)	16	82	17
Säffle	10	1	–	–	30 (6)	7	40	8
	83	5	48	2	304 (56)	86,5	435	93,5

1	2	3	4	5	6	7	8	9
T								
Hallsberg	16	1	–	–	61 (11)	14	77	15
Karlskoga	15	1	–	–	62 (11)	14	77	15
Lindesberg	17	1	–	–	54 (10)	11	71	12
Örebro	22	1	54	4	172 (28)	50	248	55
	70	4	54	4	349 (60)	89	473	97

1	2	3	4	5	6	7	8	9
U								
Fagersta	13	1	–	–	39 (7)	9	52	10
Köping	19	1	–	–	53 (10)	14	72	15
Sala	11	1	–	–	34 (7)	8	45	9
Västerås	27	1	43	2	203 (33)	61	273	64
	70	4	43	2	329 (57)	92	442	98

1	2	3	4	5	6	7	8	9
W								
Avesta	14	1	-	-	49 (9)	14	63	15
Borlänge	16	1	-	-	68 (12)	21	84	22
Falun	17	1	54	2	50 (11)	24	121	27
Ludvika	15	1	-	-	47 (9)	11	62	12
Malung	9	1	-	-	17 (4)	4,5	26	5,5
Mora	12	1	-	-	34 (7)	9	46	10
Rättvik	8	1	-	-	22 (4)	4	30	5
	91	7	54	2	287 (56)	87,5	432	96,5

1	2	3	4	5	6	7	8	9
X								
Bollnäs	11	1	-	-	32 (6)	8	43	9
Gävle	22	1	45	3	129 (23)	39	196	43
Hudiksvall	14	1	16	1	40 (8)	11	70	13
Ljusdal	8	1	-	-	20 (4)	5	28	6
Sandviken	19	1	-	-	65 (12)	19	84	20
Söderhamn	10	1	-	-	32 (6)	9	42	10
	84	6	61	4	318 (59)	91	463	101

1	2	3	4	5	6	7	8	9
Y								
Härnösand	12	1	17	3	34 (7)	12	63	15
Kramfors	12	1	-	-	31 (6)	10	43	11
Sollefteå	15	1	-	2	37 (7)	10	52	13
Sundsvall	27	1	33	1	144 (25)	48	204	50
Örnsköldsvik	16	1	11	1	49 (9)	17	76	19
	82	5	61	7	295 (54)	97	438	109

1	2	3	4	5	6	7	8	9
Z								
Sveg	8	1	-	-	12 (3)	2,5	20	3,5
Östersund	28	1	21	1	100 (18)	32	149	34
	36	2	21	1	112 (21)	34,5	169	37,5

1	2	3	4	5	6	7	8	9
AC								
Lycksele	9	1	7	1	16 (4)	4	32	6
Skellefteå	22	1	-	-	65 (12)	18	87	19
Storuman	7	1	-	-	15 (3)	3	22	4
Umeå	26	1	34	2	106 (20)	37	166	40
Vilhelmina	9	1	-	-	16 (4)	3,5	25	4,5
	73	5	41	3	218 (43)	65,5	332	73,5

1	2	3	4	5	6	7	8	9
BD								
Arvidsjaur	7	1	-	-	13 (3)	2	20	3
Boden	18	1	-	-	59 (12)	17	77	18
Gällivare	12	1	7	1	37 (7)	13	56	15
Haparanda	13	1	-	-	36 (7)	11	49	12
Kalix	8	1	-	-	25 (5)	5	33	6
Kiruna	14	1	-	-	41 (8)	17,5	55	18,5
Luleå	20	1	53	4	91 (17)	35	164	40
Piteå	13	1	-	-	41 (8)	12	54	13
	105	8	60	5	343 (67)	112,5	508	125,5
Hela riket	1 866	115	1 189	71	7 650 (1 378)	2 271,5	10 705	2 457,5

Bilaga 16 Kostnader för medborgarvittnen

I nedanstående sammanställning har angetts de minimikostnader som kan uppkomma för det allmänna, om medborgarvittnen skall tjänstgöra i samtliga polisdistrikt i ungefärligen samma omfattning som nu är fallet inom Göteborgs distrikt. Kostnaderna har beräknats i 1978 års prisnivå.

Polisdistrikt eller grupp av polisdistrikt	Antal anhållna 1976 (för II-IV medeltal)	Antal medborgarvittnen i tjänst på			Antal tjänstgörings-dagar per år[1]	Antal distrikt	Kostnad per år			
		Krim-avd.	Ordn-avd.	S:a			Göteborgsarvode (240 kr/dag[2])		Nämndemannaarvode (175 kr/dag)	
							Per polis-distrikt	Total kost-nad	Per polis-distrikt	Total kost-nad
Grupp I:										
Stockholms pd	5.611	4	2	6	1.676	1	402.240	402.000	293.300	293.300
Göteborgs pd	2.461	2	1	3	838	2	201.120	402.000	146.650	293.300
Malmö pd	1.707									
Grupp II	400	1	1	2	600	35	144.000	5.040.000	105.000	3.675.000
Grupp III	300					14 21				
Grupp IV	125	1		1	300	80	72.000	5.760.000	52.500	4.200.000
						118	=	11.604.000	-	8.461.600
					Lönekostnadspålägg (LKP)[3]	39 %		4.525.560		3.300.024
					Inkl. LKP			16.129.560		11.761.624
					Omkostnadspålägg, beräknat efter 56 %, totalkostnad[4]			25.162.114		18.348.133
					Omkostnadspålägg, beräknat efter 35 %, totalkostnad[4]			21.774.906		15.878.192

[1] Tjänstgöringen har såväl beträffande kriminalavdelningen som i fråga om ordningsavdelningen (personintaget) beräknats motsvara 300 dagar per år (sön- och helgdagar samt jul-, påsk- och midsommarafton frånräknade). Beträffande kriminalavdelningen är en ytterligare utgångspunkt att, om fler än ett vittne normalt tjänstgör, endast halva antalet vittnen är i tjänst på lördagar och helgdagsaftnar, vilket minskar den beräknade tjänstgöringstiden till 238 dagar per år.

[2] Att högre arvode än för nämndemän har beräknats sammanhänger med att samtliga kommunala förtroendemän i Göteborgs kommun får arvode med 240 kr per dag, om de tjänstgör mer än 3 timmar per dag, och 150 kr per dag om de tjänstgör mindre än 3 timmar per dag. Eftersom medborgarvittnen alltid tjänstgör 8 timmar per dag erhåller de f.n. alltid det högre beloppet på 240 kr per dag.

[3] LKP utgår endast på arvoden, som tillsammans med övriga inkomster uppgår till mer än 500 kr per år. Eftersom de flesta medborgarvittnen tjänstgör en eller två ggr per månad, får de beräknas erhålla 500 kr per år, även om de inte skulle ha några andra inkomster.

Den del av LKP som utgör pensionsavgifter erläggs ej för dem som redan av andra förvärvskällor har så hög inkomst, att de redan nått pensionstaket, och inte heller för dem som redan uppnått pensionsåldern. Här har emellertid för enkelheten skull inga hänsyn tagits till sådana förhållanden.

[4] Omkostnadspålägget brukar inom statsförvaltningen ofta beräknas efter 56 %. Eftersom omkostnaderna för medborgarvittnen vad gäller t.ex. utrustning och skrivhjälp sannolikt blir lägre än för statsförvaltningens personal i allmänhet, har i tabellen även redovisats totalkostnaden vid ett omkostnadspålägg beräknat efter 35 %.

Bilaga 17 Handläggning av regionala polisärenden i polischefsalternativet; modell A (alt. 3:1 och 3:3)

En utgångspunkt är att länspolischefen (lpc) tillika är polischef i residensens ortsdistrikt men däremot inte ingår som tjänsteman i länsstyrelsen (lstn). Det förutsätts att en arbetsenhet för polisadministrativa frågor finns inom länsstyrelsen under ledning av en särskild chef. I tabellen har för varje ärendegrupp markerats huruvida ärendena avses bli handlagda av länspolischefen — som föredragande eller beslutsfattare — eller av polisenheten.

Diarie-plans-beteck-ning	Rubrik	Länspolis-chefen i residens-ortsdistriktet	Lstns polis-enhet	Anmärkning beträffande ärende-volymen	Kommentar
1	2	3	4	5	6
41.01	Polisverksamhet, organisation och allmän verksamhet				
41.011	Allmänna uppgifter och befogenheter	x	x	Påverkar ej behovet av personal i lstn	Det förutsätts att ärenden som lpc tar upp i plenum för beslut diarieförs på någon enhet i lstn, lämpligen polisenheten. Detsamma måste gälla om landshövdingen fattar beslut på förslag av lpc.
41.012	Territoriell indelning		x		
41.013	Arbets- och personalorg. Arbetsordningar				
	a) bestämmande av antalet ledamöter i polisstyrelsen				
	b) polisförstärkning	x		Polisenheten torde kunna minskas på grund av överföring av uppgifter till lpc. Hur mycket får un-	Det förutsätts att lpc kommer att kunna avgöra ärenden av angivet slag i stort sett i samma utsträckning som i dag. Principerna för förstärkning

[1] Distriktsindelningsfrågor avgörs som nu av statsmakterna efter remiss till eller på framställning av berörda myndigheter. Frågor om vaktdistrikt, vaktområden och stationeringar avgörs av den lokala polisstyrelsen, i den mån det kan ske inom ramen för den "fria resurs" som står till distriktets förfogande.

1	2	3	4	5	6
41.013 (forts.)				dersökas vid en genomgång län för län, där samtliga relevanta faktorer tas med i beräkningen.	måste dock beslutas av lstn:s förtroendemannastyrelse.
	c) annan personalförstärkning	x			Gäller endast förstärkning för polisdistrikten. Beträffande administrativa regionala funktioner såsom utbildning, fortbildning och inspektion förutsätts att polisenheten får vissa befogenheter (funktioner för utbildningen som lärare, kursledare etc.).
	d) övriga ärenden dvs. främst fastställande av distriktens arbetsordningar	x	x		Lpc:s arbetsordning beträffande de regionala funktionerna förutsätts bli beslutad i plenum i lstn på lpc:s föredragning. Detta påverkar inte behovet av personal på polisenheten. För polisdistrikten fastställer lstn arbetsordning såvitt gäller basorganisationen. Arbetsordning i vad den rör den "fria resursen" fastställs av polisstyrelsen. Arbetsordningen för lstns polisenhet beslutas av lstn på föredragning av chefen för enheten.
41.014	Polisdistriktens krigsorganisation		x	Granskningen av planer från Stockholms, Göteborgs och Malmö - som f.n. ankommer på polisstyrelsen - kan leda till visst personalbehov i berörda länsstyrelser	
41.015	Förbindelsetjänst	x		Kan leda till minskning av nuvarande personal på lstn (polisenheten)	Flertalet frågor förutsätts beslutas av lpc. Vissa principiella frågor kan komma att föredras av lpc för lstn:s styrelse.

1	2	3	4	5	6
41.016	Informationsverksamhet	x	x		Polisenhetens uppgifter avser endast tillsyn.
41.017	Inspektionsverksamhet		x		För inspektion avseende operativ verksamhet kan lstn anlita experter.
41.019	Övriga ärenden		x		
41.02	Polisväsendet, skydds- och övervakningsverksamhet				
41.021	Allmänt (revidering och larm- och spärrplaner och övriga ärenden)	x			
41.022	Övervakningsmetoder m.m.	x			
41.023	Räddnings- och hjälpverksamhet		x		Avser planläggning. Frågor om ledning i det särskilda fallet ankommer på lpc (eller landshövdingen på föredragning av lpc).
41.024	Säkerhet, gränsövervakning		x		
	a) tillsyn av militära och civila förråd		x		
	b) plan för gränsövervakning		x		
	c) revidering av plan för gränsövervakning		x		
	d) säkerhetsskydd, andra ärenden än personalkontroll		x		

1	2	3	4	5	6
41.029	Övriga ärenden	x	x		Ärenden angående militär handräckning för skallgång o.d. ankommer på lpc eller lokal polischef. Övriga ärenden handläggs av polisenheten.
41.03	Polisväsendet, trafikövervakning och annan trafiksäkerhetsverksamhet				
41.031	Trafikupplysningsverksamhet	x	x	Föranleder minskat behov av personal på lstn (polisenheten).	Polisenheten avses inte handlägga uppgifter som har direkt anknytning till trafikövervakningen. Dessa ankommer, i den mån de är av regional karaktär, på lpc.
41.032	Vägtrafikövervakning				
	a) beslut om ändring av mindre vikt i fastställd plan	x			
	b) direktiv till chef för länstrafikgrupp i ärende av mindre vikt	x			
	c) övriga ärenden	x			
41.033	Sjötrafikövervakning	x			
41.039	övriga ärenden				
	a) yttrande ang. breda transporter	x			
	b) övrigt	x			

1	2	3	4	5	6
41.04	Polisväsendet, brottsutredning, spaning och brottsförebyggande verksamhet				
41.041	Brottsutredningar				
	a) revidering av	x		Kan leda till minskning av personalbehovet på lstn (polisenheten)	
	b) rättsmedicinsk obduktion	x			
41.042	Spaningsverksamhet	x			
41.043	Brottsförebyggande verksamhet				Tillsyn över den lokala verksamheten bör ligga kvar i lstn som hittills (polisenheten)
	a) brottsförebyggande upplysningsverksamhet		x		
	b) övriga ärenden		x		
41.049	Övriga ärenden				
	a) registrering	x			
	b) övrigt	x			
41.05	Allmän ordning och säkerhet, tillståndsgivning m.m.				
41.051	1. Ärenden enl. 10 § L1, 11 § eller 17 § andra st AOst, 2 § LAS		x		

1	2	3	4	5	6
	2. Kommunal övervakning		x		
	3. Stängsel kring övergivna gruvhål, stentäkter, lergravar m.m.		x		
41.052	1. Förordnande av ordningsvakt		x		Ny lagstiftning aktuell (se SOU 1978:33)
	2. Förordnande av fisketillsynsman och passkontrollant		x		
41.053	Tillstånd till begravning		x		
41.054	Bevakningsföretag, väktare		x		Ny lagstiftning aktuell (se Ds Ju 1978:4)
41.055	Tävling på väg		x		
41.056	Förordnande av värderingsman enl. 41 § vapenkungörelsen		x		
41.057	Yttrande ang. vissa vapenlicenser samt ang. anöskan om privatradiotillstånd		x		
41.06	Polisväsendet, personal				
41.061	Rekrytering		x		
41.062	Personalbedömning	x	x		Det förutsätts att polisenheten handlägger ärenden beträffande tjänstemän i polischefskarriären. Ärenden beträffande personal som är direkt underställd lpc i regionala funktioner ankommer på denne.

1	2	3	4	5	6
41.063	Placering, planering och ledigheter m.m.	x	x		Placering av personal i rekryteringskår förutsätts ankomma på polisenheten. Extra polismän ställs efter alternering av lstn (polisenheten) till lpc:s förfogande, i de fall de inte redan har tilldelats viss polisdistrikt. Planering av ledigheter m.m. betr. personal som är direkt underställd lpc i regionala funktioner ankommer på lpc. Detta kan innebära minskat behov av personal vid lstns polisenhet. Planeringen betr. polischefspersonal skall ankomma på polisenheten.
41.064	Personalvård	x[1]	x		Någon ändring förutsätts inte i Stockholm, Göteborg och Malmö polisdistrikt.
41.065	Utbildning, allmänt samt vid polisskolan		x		
41.066	Utbildning utom polisskolan		x		
41.067	Disciplinärenden		x	Ärenden från Stockholms, Göteborgs och Malmö polisdistrikt förs upp till lstn (polisenheten). Detta leder sannolikt till behov av ytterligare personal i lstn i Stockholm Göteborg och Malmö.	Den framtida handläggningen av disciplinärendena inom polisväsendet utreds f.n. i särskild ordning av utredningen (Ju 1977:17) om förfarandet i vissa disciplinärenden m.m.
41.069	Övriga ärenden		x		

[1] Lpc:s personalvårdsuppgifter avser den honom direkt underställda personalen. Övriga regionala personalvårdsuppgifter handläggs inom polisenheten.

1	2	3	4	5	6
41.07	Polisväsendet, arbetstid m.m.				
41.071	Tjänstgörings- och beredskapsplaner	x	x	Kan leda till behov av mera personal vid lstrna i Stockholms, Göteborgs och Bohus samt Malmöhus län.	Lpc bör med hänsyn till sitt ansvar för polisförstärkning tillställas planerna för granskning från operativ synpunkt. I övrigt ankommer det på polisenheten att granska dem inom ramen för enhetens inspektions- och tillsynsverksamhet.
41.072	Övertid	x	x		Lpc:s uppgifter avser den personal som är direkt underställd honom
41.073	Jourtjänst för polischefer		x		
41.079	Övriga ärenden		x		Ersättningsärenden bör handläggas av rikspolisstyrelsen för att en enhetlig bedömning skall erhållas
41.08	Polisväsendet, budget- och anslagsfrågor				
	a) anslagsframställningar		x		
	b) övriga ärenden		x		
41.09	Polisväsendet		x	Kan leda till behov av mera personal vid länsstyrelserna i Stockholms, Göteborgs och Bohus samt Malmöhus län.	
41.10	Polisväsendet, utrustning och material		x		
41.11	Ersättning och belöning för biträde åt ordningsmakten				Uppgifter bör decentraliseras till lokal polisstyrelse i plenum.

1	2	3	4	5	6
41.12	Tjänstekort, passertillstånd				
	a) utfärdande av		x	"	
	b) övriga ärenden		x	"	
41.13	Besvär över polisstyrelses beslut		x		
41.14	Ärende som enligt lag eller annan författning ankommer på lpc	x			Avser vissa uppgifter enligt rättegångsbalken och utlänningslagstiftningen.
41.80	Remisser och betänkanden	x	x		Lpc torde få anlitas som föredragande i lstn vid remisser som avser operativ verksamhet. Vissa remisser torde komma att ställas direkt till lpc.
41.90	Övriga ärenden på länspolischefens expedition		x		

Bilaga 18 Handläggning av regionala polisärenden i polischefsalternativet, modell B (alt. 3:4)

Liksom i modell A (bil. 17) är länspolischefen (lpc) tillika polischef i residensortsdistriktet och inte tjänsteman i länsstyrelsen. Länspolischefens expedition utgår ur organisationen. Någon särskild arbetsenhet för polisadministrativa frågor förutsätts inte i länsstyrelsen. De regionala polisärenden som inte handläggs av länspolischefen avses i stället ankomma på andra enheter inom länsstyrelsen. Länspolischefen får i modellen ett begränsat ansvar för polisadministrationen.[1]

Diarieplans-beteckning	Rubrik	Handläggande avdelning eller enhet inom länsstyrelsen	Kommentar
1	2	3	4
41.01	Polisverksamhet, organisation och allmän verksamhet		
41.011	Allmänna uppgifter och befogenheter (i den mån dessa inte ankommer på lpc).	Förvaltningsavdelningen, allmänna enheten	
41.012	Territoriell indelning	Planeringsavdelningen	
41.013	Arbets- och personalorg. Arbetsordningar		
	a) bestämmande av antalet ledamöter i polisstyrelse	Förvaltningsavdelningen, allmänna enheten	
	- - -		

[1] I uppställningen har medtagits endast de ärendegrupper som enligt bilaga 17 avsetts bli handlagda vid polisenheten inom länsstyrelseorganisationen. Övriga ärenden handläggs på länsstyrelsens vägnar av lpc, antingen som föredragande i länsstyrelsens styrelse eller som beslutsfattare, med bibehållen möjlighet för landshövdingen att överta polisledning i extraordinära situationer.

1	2	3	4
41.013	d) övriga ärenden, dvs. främst fastställande av distriktens arbetsordningar	-	Lpc:s arbetsordning beträffande regionala funktioner förutsätts bli beslutad i plenum på dennes föredragning. Polisstyrelserna förutsätts få befogenhet att själva fastställa sina arbetsordningar, dock med bibehållen skyldighet att sända dessa till rikspolisstyrelsen (RPS) och, att underställa RPS arbetsordning som innebär att normalarbetsordningen frångås.
41.014	Polisdistriktens krigsorganisation	Planeringsavdelningen, försvarsenheten	Försvarsenhetens uppgift avser främst samordning, t.ex. beträffande ianspråktagande av offentliga lokaler, på samma sätt som nu sker genom enhetens försorg beträffande Stockholms, Göteborgs och Malmö distrikt. Den granskning i övrigt som nu sker genom länspolismästarnas försorg bör i huvudsak upphöra. Som högsta civila totalförsvarsmyndighet i länet måste dock länsstyrelsen alltid kunna begära in planerna för granskning.
41.016	Informationsverksamhet	-	Något särskilt ansvar för tillsynen över polisdistriktens informationsverksamhet läggs inte längre på länsstyrelseorganisationen.
41.017	Inspektionsverksamhet	-	Länsstyrelsens inspektionsverksamhet, som f.n. utövas förhållandevis sparsamt, förutsätts upphöra. Inspektion sker därmed endast genom RPS:s försorg. Någon höjning av amtionsnivån vad avser RPS:s inspektioner är ej avsedd. För särskilda fall, såsom exempelvis inspektion av arrester, kan RPS anlita lpc eller annat polisbefäl.
41.02	Polisväsendet, skydds- och övervakningsverksamhet		
	Räddnings- och hjälpverksamhet	Planeringsavdelningen, försvarsenheten	Ledningen i särskilda fall ankommer på lpc. Försvarsenhetens arbete avser upprättandet av regionala planer. Innebär betydande merarbete för försvarsenheten.

1	2	3	4
41.024	Säkerhet, gränsövervakning		
	a) tillsyn av militära och civila förråd	-	Uppgiften överförs till lpc i den mån den inte kan avvecklas som en särskild polisuppgift.
	b)plan för gränsövervakning	Planeringsavdelningen, försvarsenheten	
	c) revidering av plan för gränsövervakning	"	
	d) säkerhetsskydd, andra ärenden än personalkontroll	-	I den mån uppgiften avser tillsyn av polisdistriktens säkerhetsskydd förutsätts den bortfalla. Säkerhetsskyddet inom länsstyrelsen ankommer på dess säkerhetschef.
41.03	Polisväsendet, trafikövervakning och annan trafiksäkerhetsverksamhet		
41.031	Trafikupplysningsverksamhet	-	Regional trafikupplysningsverksamhet ankommer på lpc. Något särskilt ansvar läggs inte på enhet inom lstn. Förvaltningsavdelningens nuvarande trafikuppgifter förutsätts dock oförändrade.
41.043	Brottsförebyggande verksamhet		
	a) brottsförebyggande upplysningsverksamhet	-	Tillsyn över samarbetscirkulärets tillämpning ankommer redan f.n. i huvudsak på allmänna enheten. Någon ändring i detta avseende ifrågasätts inte. I övrigt avses ingen enhet inom länsstyrelsen få något särskilt ansvar för tillsynen av distriktens brottsförebyggande verksamhet.
	b) övriga ärenden	Förvaltningsavdelningen, allmänna enheten	

1	2	3	4
41.05	Allmän ordning och säkerhet, tillståndsgivning m.m.		
41.051	1. Ärenden enl. 10 § L1, 11 § eller 17 § andra st. AOst, 2 § LAS	Förvaltningsavdelningen, allmänna enheten	
	2. Kommunal övervakning	Förvaltningsavdelningen, allmänna enheten	
	3. Stängsel kring övergivna gruvhål, stentäkter, lergravar m.m.	Planeringsavdelningen,	Det är lämpligt att lägga denna uppgift på planeringsavdelningen, som redan nu i allmänhet blir inkopplad på dessa ärenden. Planeringsavdelningen förfogar över medel för ändamålet och svarar f.n. för motsvarande ärenden rörande sandtäkter.
41.052	1. Förordnande av ordningsvakt	Förvaltningsavdelningen, allmänna enheten	Uppgiften kan komma att bortfalla på grund av ny lagstiftning (SOU 1978:33).
	2. Förordnande av fisketillsynsman och passkontrollant	"	
41.053	Tillstånd till begravning (av utländska medborgare avliden utomlands	-	Uppgiften bör läggas på lokal polisstyrelse (förutsätter författningsändring).
41.054	Bevakningsföretag, väktare	Förvaltningsavdelningen, allmänna enheten	Allmänna enheten förutsätts svara för auktorisation och tillsyn av bevakningsföretag. Ärende om godkännande av väktare läggs på polisstyrelse (förutsätter författningsändring).
41.055	Tävling på väg	Planeringsavdelningen,	
41.056	Förordnande av värderingsman enligt 41 § vapenkungörelsen	Förvaltningsavdelningen, allmänna enheten	

1	2	3	4
41.057	Yttrande ang. vissa vapenlicenser samt ang. ansökan om privatradio-tillstånd.	-	Uppgiften läggs på polisstyrelse (förutsätter författningsändring betr. vapenlicenser).
41.06	Polisväsendet, personal		
41.061	Rekrytering	-	De uppgifter som kan komma att decentraliseras från RPS förutsätts ankomma på lpc eller polisstyrelsen i de större distrikten.
41.062	Personalbedömning och vitsord	Administrativa enheten	Avser endast tjänsteman i polischefskarriären.
41.063	Placering, planering och ledigheter m.m.	-	Uppgifterna betr. rekryteringskåren förutsätts ankomma på lpc. Möjligen kan planeringen betr. polischefspersonalen ligga på administrativa enheten.
41.064	Personalvård	-	Uppgifterna förs över till de lokala polisstyrelserna resp. RPS.
41.065	Utbildning, allmänt samt vid polisskolan	-	Regional utbildning förutsätts ankomma på lpc.
41.066	Utbildning utom polisskolan		
41.067	Disciplinärenden	Administrativa enheten	Ärendena i Stockholms, Göteborgs och Malmö polisdistrikt förutsätts alltjämt ankomma på resp. polisstyrelse till dess annan organisationsform beslutas på grundval av förslag från utredningen (Ju 1977:17) om förfarandet i vissa disciplinärenden m.m.

1	2	3	4
41.07	Polisväsendet, arbetstid m.m.		
41.071	Tjänstgörings- och beredskapsplaner	-	Lpc bör med hänsyn till sitt ansvar för polisförstärkning tillställas planerna för granskning från operativ synpunkt. I övrigt förutsätts ingen granskning annat än den som redan nu sker hos RPS.
41.072	Övertid	-	Någon granskning förutsätts inte utöver den som sker hos RPS.
41.073	Jourtjänst för polischefen	-	Uppgiften bör på länsstyrelsens vägnar handläggas av lpc.
41.079	Övriga ärenden (gäller i praktiken ersättning åt polisman för skada i tjänsten)	-	Uppgiften bör ankomma på RPS.
41.08	Polisväsendet, budget- och anslagsfrågor		
	a) anslagsframställningar	Administrativa enheten	
	b) övriga ärenden	"	
41.09	Polisväsendet, lokaler	-	Den regionala befattningen med dessa ärenden förutsätts upphöra utom såvitt gäller lpc:s ansvar för sina regionala funktioner.
41.10	Polisväsendet, utrustning och materiel	-	
41.11	Ersättning och belöning för biträde åt ordningsmakten		Uppgiften bör ankomma på lokal polisstyrelse i plenum.

1	2	3	4
41.12	Tjänstekort, passertillstånd	Förvaltningsavdelningen, allmänna enheten	
	a) utfärdande av		
	b) övriga ärenden	"	
41.13	Besvär över polisstyrelses beslut	Olika avdelningar (se kommentar)	De besvärsärenden som f.n. handläggs på länspolischefens expedition bör skiftas ut på olika avdelningar inom lstn alltefter ärendets karaktär. Såvitt avser de mest frekventa ärendegrupperna bör gälla att besvär i vapenärenden (den helt dominerande gruppen) liksom ärenden som rör AOst handläggs vid förvaltningsavdelningen, trafikfrågor vid planeringsavdelningen och personalärenden vid administrativa enheten. Lstn bör kunna anmoda lpc att vara närvarande vid föredragning som rör besvärsärende i vilket beslutet inte har fattats inom residensortsdistriktet.
41.80	Remisser och betänkanden	Olika enheter inom länsstyrelsen	Remisser som rör operativa frågor och som skall handläggas av länsstyrelsens förtroendemannastyrelse föredras av lpc.
41.90	Övriga ärenden på länspolischefens expedition	"	Ett fåtal ärenden.

Bilaga 19 Handläggning av regionala polisärenden i polischefsalternativet, modell C (alt. 3:2)

Liksom i modell A och B (bil. 17 och 18) förenar länspolischefen (lpc) sin befattning med chefskapet för residensortens polisdistrikt och utgår ur länsstyrelsens personalorganisation. Länspolischefens expedition upphör. Någon annan arbetsenhet för polisadministrativa frågor inrättas inte i länsstyrelsen. På samma sätt som i modell B (bil. 18) avses de regionala polisärenden som inte skall handläggas av länspolischefen ankomma på olika befintliga enheter inom länsstyrelsen. Länspolischefen får emellertid ett utvidgat regionalt ansvar i förhållande till vad som har förutsatts i modell B. I det följande förtecknas de ärenden som enligt modell B antingen handläggs inom länsstyrelsen eller bortfaller som regionala ärenden men som i denna modell avses bli på länsstyrelsens vägnar handlagda av länspolischefen som föredragande eller beslutsfattare. I övrigt är de båda modellerna identiska.

Diarieplans-beteckning	Rubrik	Kommentar
1	2	3
41.012	Territoriell indelning	
41.013	Arbets- och personalorg. Arbetsordningar - - - - - d) fastställande av distriktens arbetsordningar	Polisdistriktens arbetsordningar underställs lpc före fastställandet.
41.014	Polisdistriktens krigsorganisation	Lpc:s uppgifter avser som nu endast granskning
41.017	Inspektionsverksamhet	Till skillnad från nuvarande ordning åläggs lpc inte någon regelbunden inspektionsskyldighet gentemot polisdistrikten. Han blir emellertid i första hand ansvarig för den allmänna tillsyn över polisväsendet i länet som ankommer på länsstyrelserna och

1	2	3
		skall i detta hänseende bl.a. gå polischeferna till handa med råd och hjälp vid uppkomna problem och ha den kännedom om personalsituation m.m. som behövs som underlag för beslut om polisförstärkning. Finner lpc inom ramen för sin tillsyn skäl att fästa länsstyrelsens uppmärksamhet på fråga som avgjorts av den lokala polisstyrelsen i plenum, skall han anmäla den för länsstyrelsens förtroendemannastyrelse.
41.023	Räddnings- och hjälpverksamhet	Lpc förutsätts svara både för ledningen i särskilda fall och upprättandet av planer.
41.024	Säkerhet, gränsövervakning - - - - - b) plan för gränsövervakning c) revidering av plan för gränsövervakning - - - - -	
41.055	Tävling på väg	Lpc förutsätts ta befattning med dessa ärenden i samma utsträckning som lpc i dag.
41.062	Personalbedömning och vitsord	
41.063	Placering, planering av ledigheter m.m.	
41.08	<u>Polisväsendet budget och anslagsfrågor</u> a) anslagsframställningar b) övriga ärenden	
41.10	Polisväsendet, utrustning och materiel	

Anmärkningar

Som har anmärkts i bilagorna 17 och 18 är ny lagstiftning aktuell vad gäller ärendegrupperna 41.052 förordnande av ordningsvakter och 41.054 auktorisation och tillsyn av bevakningsföretag. Förordnande av ordningsvakter kan komma att bortfalla som en regional uppgift vid ett genomförande av förslagen i betänkandet (SOU 1978:33) Ordningsvakter. De förslag angående bevakningsföretag som läggs fram i betänkandet (Ds Ju 1978:9) Bevakningspersonal kan genomföras antingen på det sättet att tillsynen läggs på allmänna enheten inom förvaltningsavdelningen eller också så att den anförtros åt länspolischefen. Ytterligare bör anmärkas att disciplinansvarsutredningen (Ju 1977:17) undersöker frågan om vilken myndighet som skall ha ansvaret för disciplinutredningar inom polisväsendet.

Ärenden om tjänstetillsättning inom polisväsendet bereds enligt nuvarande diarieplan inom administrativa enheten och inte vid länspolischefens expedition. Vid ett par länsstyrelser har man dock, med avvikelse från normalarbetsordningen, fört över vissa funktioner när det gäller handläggningen av dessa ärenden till länspolischefens expedition. OPAL föreslår i betänkandet (SOU 1978:58) Organisatoriska frågor inom länsstyrelserna (s. 134) att ärendegruppen förs över till länspolischefens expedition. I denna modell förutsätts att de tjänstetillsättningsärenden, som inte decentraliseras till lokal polismyndighet, på länsstyrelsens vägnar handläggs av länspolischefen, med föredragningsskyldighet i länsstyrelsens styrelse beträffande högre tjänster. Besvärsärenden handläggs dock vid administrativa enheten.

Bilaga 20 Organisationstablå

Polischefsalternativet (alt. 3:2)

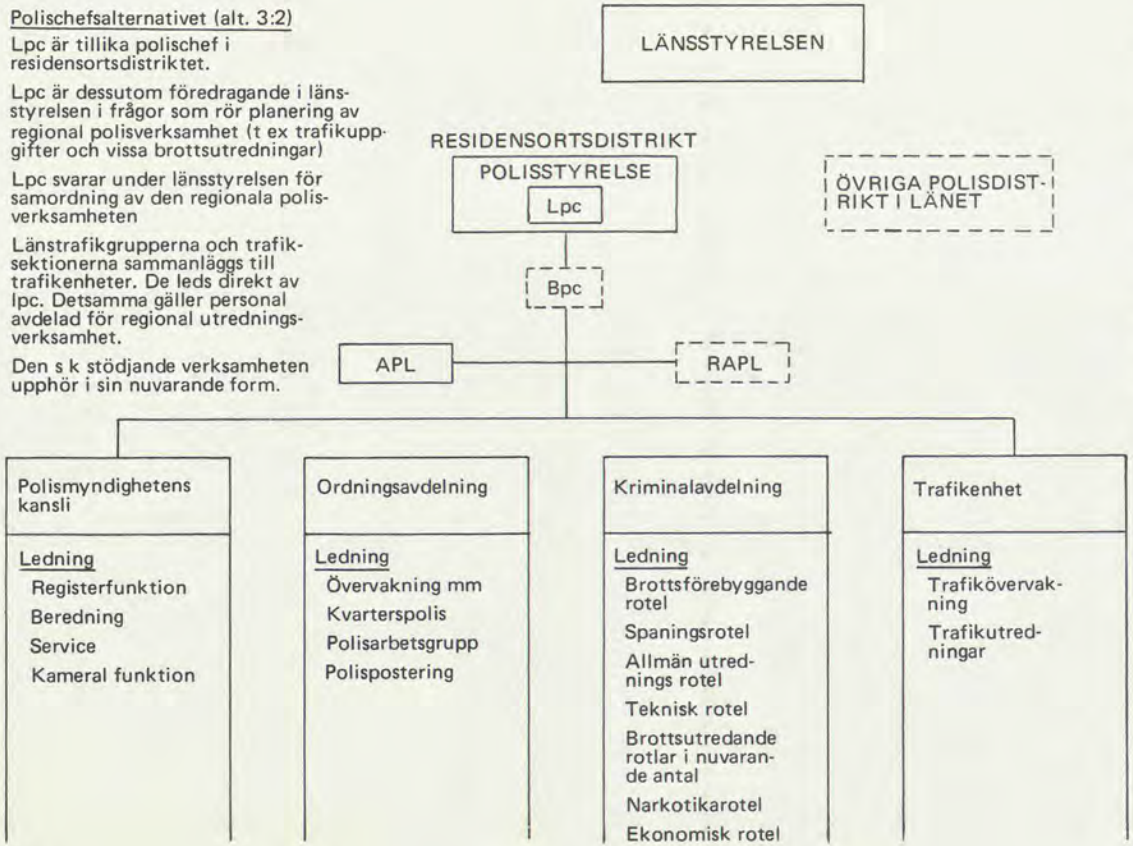
Lpc är tillika polischef i residensortsdistriktet.

Lpc är dessutom föredragande i länsstyrelsen i frågor som rör planering av regional polisverksamhet (t ex trafikuppgifter och vissa brottsutredningar)

Lpc svarar under länsstyrelsen för samordning av den regionala polisverksamheten

Länstrafikgrupperna och trafiksektionerna sammanläggs till trafikenheter. De leds direkt av lpc. Detsamma gäller personal avdelad för regional utredningsverksamhet.

Den s k stödjande verksamheten upphör i sin nuvarande form.



Polischefsalternativet innebär i förhållande till nuvarande organisation bl.a. följande förändringar:

1. Lpc är inte längre tjänsteman i länsstyrelsen utan chef för residensortsdistriktet.
2. En analys- och planeringsfunktion (APL) och en regional analys- och planeringsfunktion (RAPL) inrättas i vissa distrikt
3. Följande nya rotlar tillkommer:
   Brottsförebyggande rotel
   Ekonomisk rotel
4. Trafikenheter med utredningsverksamhet inrättas.
5. Lönekassa för hela länet inrättas i residensortsdistriktet.
6. Länspolischefens expedition upphör.

Förkortningar:

Lpc = Länspolischef
Bpc = Biträdande polischef
APL = Analys och planering
RAPL = Regional analys och planering

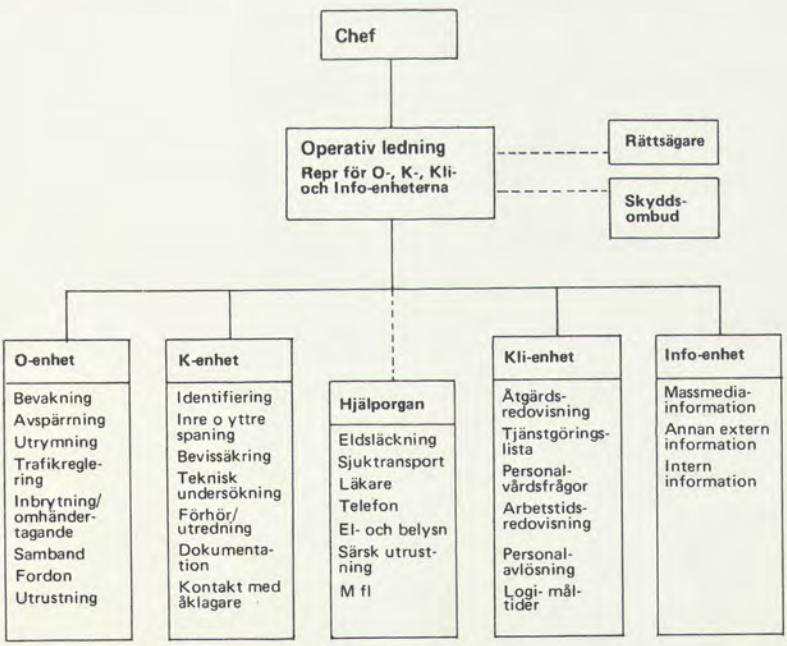
Bilaga 21 Principskiss till organisation av ledningsorgan

FÖRESKRIFTER OCH ANVISNINGAR FÖR POLISVÄSENDET (FAP) **200-5**

Blad 5

PRINCIPSKISS

Organisation av ledningsorgan



Statens offentliga utredningar 1979

Kronologisk förteckning

1. Utbyggt skydd mot höga vård- och läkemedelskostnader. S.
2. Naturmedel för injektion. S.
3. Regional laboratorieverksamhet. Jo.
4. Avskildhet och gemenskap inom kriminalvården. Ju.
5. Konsumentinflytande genom insyn? H.
6. Polisen. Ju.

Statens offentliga utredningar 1979

Systematisk förteckning

Justitiedepartementet
Avskildhet och gemenskap inom kriminalvården. [4]
Polisen. [6]

Socialdepartementet
Utbyggt skydd mot höga vård- och läkemedelskostnader. [1]
Naturmedel för injektion. [2]

Jordbruksdepartementet
Regional laboratorieverksamhet. [3]

Handelsdepartementet
Konsumentinflytande genom insyn? [5]

Anm. Siffrorna inom klammer betecknar utredningarnas nummer i den kronologiska förteckningen.

KUNGL. BIBL.
1979-02-16
STOCKHOLM

KUNGL. BIBL.
1979-02-16
STOCKHOLM

LiberFörlag
Allmänna Förlaget

ISBN 91-38-04674-1
ISSN 0375-250X