

Till statsrådet och chefen för Justitiedepartementet

Regeringen beslutade den 21 december 2000 att tillkalla en särskild utredare med uppgift att göra en översyn av polisens arbetsuppgifter.

Som särskild utredare förordnades generaldirektören Ann-Marie Begler fr.o.m. den 1 januari 2001. Som experter i utredningen förordnades fr.o.m. den 15 februari 2001 utredaren Susanne Edfeldt, biträdande länspolismästaren Carin Götblad, hovrättsassessorn Ove Nilsson, länspolismästaren Roar Onsö, departementssekreteraren Lars Stenström och kanslichefen Per Swahn.

Som sekreterare förordnades fr.o.m. den 24 januari 2001 fil. dr Jan Andersson. Hovrättsassessorn Christina Lindahl förordnades fr.o.m. 1 mars 2001 och hovrättsassessorn Jennie Sjödahl Mellbin fr.o.m. den 1 oktober 2001 som sekreterare. Poliskommissarien Lars Tonneman förordnades som sekreterare fr.o.m. den 1 september 2001.

Utredningen har antagit namnet Polisverksamhetsutredningen. Av redaktionella skäl har vi valt att använda uttrycket "vi" som synonym till "utredningen".

Härmed överlämnas delbetänkandet Mot ökad koncentration – förändring av polisens verksamhet (SOU 2001:87).

Stockholm i november 2001

Ann-Marie Begler

/Jan Andersson

Lars Tonneman

Innehåll

Sammanfattning	7
1 Arbetets uppläggning och avgränsning	15
1.1 Uppdraget	15
1.2 Utredningsarbetet	16
2 Polisens uppgifter.....	21
2.1 Allmän ordning och säkerhet... ..	21
2.2 ...samt service och annan hjälp	22
2.3 Samhällsutvecklingen och polisens arbets- uppgifter.....	22
2.4 Polislagen (1984:387)	26
2.5 Polisens verksamhetsgrenar.....	27
2.6 Poliser och civilanställda.....	30
2.7 Polisens roll	32
3 Renodling av polisens arbetsuppgifter	37
3.1 Inledning.....	37
3.2 Extern renodling	40
3.3 Intern renodling	43
3.4 Utgångspunkter för renodling av polisens uppgifter.....	45
4 Tidigare utredningar	57
4.1 Inledning.....	57
4.2 Trygghetsutredningen.....	57
4.3 MBK-utredningen	59
4.4 ROPA-utredningen	60

5	Polisens uppgifter – eller inte?	63
5.1	Inledning	63
5.2	Handräckning	64
5.3	Djur.....	72
5.4	Gruvhål.....	83
5.5	Tillståndsärenden.....	87
5.5.1	Inledning.....	87
5.5.2	Vapenärenden	89
5.5.3	Användning av offentlig plats	97
5.5.4	Tillstånd att anordna allmänna samman- komster och offentliga tillställningar.....	104
5.5.5	Spränglov, tillstånd att använda skjut- bana m.m.	109
5.5.6	Tillstånd att handha explosiva varor m.m.	113
5.5.7	Tillstånd att driva hotell- och pensionatrörelse	115
5.5.8	Övriga tillståndsärenden m.m.	118
5.6	Pass	121
5.7	Delgivning.....	127
5.8	Förlustanmälan	134
5.9	Hittegods	139
5.10	Vissa trafikuppgifter.....	147
5.11	Social brottsprevention	161
6	Intern renodling.....	169
6.1	Inledning	169
6.2	Tidigare utredningar	171
6.3	Fördelningen av arbetsuppgifter.....	174
6.4	Civilanställda i kärnverksamheten.....	175
7	Slutsatser	181
7.1	Inledning	181
7.2	Överföring av verksamheter	182
7.3	Förstärkning av kärnverksamheten	187
7.4	Den fortsatta diskussionen	190
BILAGA		
	Utredningens direktiv.....	193

Sammanfattning

Uppdraget

Polisverksamhetsutredningen har två huvudfrågor att behandla. Den ena gäller renodling av polisverksamheten. Utredningen har i den delen i uppdrag att lämna förslag till ändringar i polisens arbetsuppgifter som innebär att polisen i ökad utsträckning kan koncentrera sig på sin centrala funktion, dvs. att minska brottsligheten och öka tryggheten. Den andra frågan avser möjligheterna att komplettera polisens resurser och insatser i glesbefolkade områden i landet. I detta delbetänkande behandlas endast den första av frågorna.

Polisen utför i dag en mängd uppgifter som i mycket liten, om ens någon, utsträckning utgör ett led i polisens funktion att upprätthålla den allmänna ordningen och säkerheten. I kapitel 5 har utredningen beskrivit ett antal sådana verksamheter. Utredningen har dock i detta delbetänkande inte lämnat några förslag om vilka verksamheter som bör flyttas från polisen och följaktligen inte heller om hur och av vem dessa verksamheter bör utföras i framtiden. Detta har heller inte varit vårt uppdrag. Uppdraget har varit att i detta delbetänkande kartlägga de arbetsuppgifter som i olika sammanhang pekats ut som möjliga och lämpliga att utföras av annan än polisen. I samband med denna kartläggning har vi bedömt de olika verksamheterna utifrån de principiella utgångspunkter som vi menar bör styra om en arbetsuppgift ska ankomma på polisen eller inte. Samtidigt har vi närmast oss frågan om renodling genom att föra en diskussion om möjliga andra utförare av uppgifterna, samt gjort uppskattningar av storleken av de personresurser som skulle kunna frigöras och därmed kunna förstärka polisens kärnverksamhet.

Varför renodling?

Huvudsyftet med att renodla polisens verksamhet är att en del av den befintliga personalen ska frigöras för att kunna förstärka det som kallas den egentliga polisverksamheten. Utredningen vill dock också betona att renodling också bidrar till att skapa en tydlig polisidentitet. Ett klart och tydligt uppdrag hjälper både polis och allmänhet att klargöra vilka förväntningar som ska finnas och vilka som kan vara möjliga att infria. En sammanblandning av de olika roller som polisen har kan även vara negativt ur effektivitetssynpunkt. Syftet med renodling av verksamheten är således att detta ska bidra till två, av varandra delvis oberoende, effekter. Det ena syftet är att personal- och andra resurser ska frigöras för att kärnverksamheten ska kunna förstärkas. Det andra är att bidra till en tydligare polisidentitet.

Polisiär relevans

Att bestämma vad polisen ska ha för uppgifter är i princip detsamma som att precisera vad polisen ska ha för roll i samhället. Ett annat sätt att uttrycka vad polisen ska ha för roll i samhället är att ange ändamålet. I 1 § polislagen har lagstiftaren preciserat ändamålet med polisen. Där sägs att som ett led i samhällets verksamhet att främja rättvisa och trygghet ska polisens arbete syfta till att upprätthålla allmän ordning och säkerhet samt att i övrigt tillförsäkra allmänheten skydd och annan hjälp. Polisen har dock, av olika skäl, påförts en mängd uppgifter som i endast mycket liten, om ens någon, utsträckning är att anse som led i polisens uppgift att upprätthålla ordning och säkerhet. De uppgifter som tillförts har blivit så omfattande, otydliga och avlägsna från kärnverksamheten att polisen i vissa avseenden inte på ett fullgott sätt klarar av att sköta sin huvuduppgift.

En orsak till detta uppfattar utredningen vara bl.a. frånvaron av en övergripande principdiskussion om vilka utgångspunkter som bör ligga till grund för bedömningen av om en uppgift ska åläggas polisen. Polisverksamhetsutredningen har identifierat tre sådana utgångspunkter. Vår inställning är att polisen endast ska belastas med uppgifter när ett ordnings- och säkerhetstänkande är av dominerande betydelse när uppgiften utförs. Vi menar också att en uppgift ska ankomma på polisen om det kan antas att våld eller tvångsmedel måste användas i offentliga sammanhang för att utföra

den. Ytterligare en utgångspunkt anser vi vara att polisen endast ska utföra uppgifter som ligger inom ramen för polisens nuvarande utbildning och kompetens. Uppgifter som omfattas av utgångspunkterna har polisiär relevans.

Vissa andra omständigheter kan också tillmätas en viss relevans i renodlingsfrågan, men bör enligt utredningen inte ha en avgörande eller självständig betydelse. Sälunda menar utredningen att en ökad spridning av "polisregisteruppgifter" inte bör utgöra ett hinder mot att ärendetyper som kräver tillgång till sådana uppgifter förs över till andra myndigheter. Detsamma gäller önskvärldheten av naturliga kontakter med allmänheten, möjligheterna till omplacering av personal och närheten till poliskontor.

Extern och intern renodling

Syftet med renodling är att polisen avlastas genom att sådana uppgifter som inte har polisiär relevans förs över till annan huvudman. Det finns också verksamheter som kan diskuteras om de över huvud taget ska utföras, dvs. sådana som polisen kan upphöra med utan att någon annan tar över den. Denna form av renodling benämns *extern renodling*.

Men det är inte bara uppgifter som saknar polisiär relevans som bör diskuteras utifrån ett renodlingsperspektiv. En annan form av renodling är sådan som utredningen kallar *intern renodling*. Sådana åtgärder skulle bl.a. vara att föra över arbetsuppgifter som inte fordrar poliskompetens från den polisutbildade personalen till den civilanställda, så att poliser kan ägna sig åt verksamheter där deras särskildas kompetens och befogenheter kommer till nytta.

Överföring av uppgifter och resurser

De uppgifter som utredningen finner det möjligt att föra över från polisen till annan utförare, eller helt upphöra med, kan delas in i två grupper. Dels dem där vi menar att det krävs en finansiering vid en överföring till annan myndighet, dels sådana som kan föras över utan att de resurser som används för detta inom polisen, samtidigt förs över.

Utredningen finner att *hantering av passärenden* och polisens *stämningmannaverksamhet* är sådana som inte kan motiveras utifrån polisens uppgift att upprätthålla den allmänna ordningen

och säkerheten. Passhantering är en serviceuppgift som utredningen menar skulle kunna övertas av skattemyndigheten eller av länsstyrelsen. Stämningmannaverksamheten skulle kunna övertas av kronofogdemyndigheten. Eftersom det är fråga om nya uppgifter för de myndigheter som tar över verksamheterna, är det nödvändigt att de resurser som täcker kostnaderna tillförs de nya huvudmännen.

Vidare anser utredningen att länsstyrelsen är en lämplig huvudman för *stängsling av gruvhål* liksom när det gäller ansvaret för omhändertagande av *djur* enligt djurskyddslagen, polisens uppgifter med anledning av lagen om tillsyn över hundar och katter samt hundmärkningslagen. Inte heller för dessa arbetsuppgifter kan det utifrån de utgångspunkter som bör styra vad som ska ankomma på polisen, motiveras att uppgiften åligger polisen. Vid en framtida överflyttning av dessa uppgifter är det av statsfinansiella skäl rimligt att också de resurser som polisen tilldelats för dessa, förs över till den övertagande myndigheten.

Utredningen har inte gjort några närmare ekonomiska beräkningar av hur stora resurser som polisen använder för de ovan nämnda verksamheterna. Totalt beräknas att polisen använder i vart fall 400 årsarbetskrafter för de arbetsuppgifter som ingår i denna grupp. Majoriteten, eller ca 300 årsarbetskrafter, står civilanställda för. I det fall verksamheterna förs över till andra myndigheter menar utredningen att även resurserna bör flyttas över. Därmed uppstår inget utrymme för att förstärka polisverksamheten. Vinsten ligger i stället i en tydligare polisidentitet.

Överföring av uppgifter men inte resurser

Utredningen har funnit att vissa verksamheter skulle kunna föras över till andra myndigheter, utan att samtidigt de resurser som används för dessa flyttas från polisen. Sådan renodling skulle innebära att resurser frigörs för att förstärka kärnverksamheten.

När det gäller *förlustanmälningar* är det utredningen uppfattning att polisen helt bör upphöra med sådan verksamhet. Verksamheten åligger inte polisen enligt lag, utan är mer eller mindre självpatagen. Därigenom skulle i storleksordningen 50 årsarbetskrafter, varav majoriteten är civilanställda, frigöras för andra arbetsuppgifter.

Hittegodshantering, menar utredningen, bör polisen kunna lägga ut på entreprenad efter ett anbudsförfarande, eller direkt föras över till kommunen. Utgångspunkten bör vara att en

överföring ska kunna genomföras utan att några resurser tas bort från polisen. Om så sker skulle de personalresurser inom polisen som i dag arbetar med hittegodshantering, frigöras för annan polisiär verksamhet. Totalt handlar det om mellan 200 och 250 årsarbetskrafter, varav mellan 40 och 50 personer är poliser.

Utredningen menar också att flertalet av de *tillståndsärenden* som polisen i dag är tillståndsmyndighet för, lämpligen bör föras över till kommunen. Det gäller främst ärenden som avser ansökningar om att få utnyttja offentlig plats och till att få anordna offentlig tillställning, men även ansökningar om att få bedriva hotell- och pensionatrörelse, om tillstånd till att handha explosiva varor och om spränglov. För vissa av dessa ärenden menar utredningen att kommunen bör ha en informationsskyldighet gentemot polisen. Polisen ska liksom i dag kunna ange de villkor som de anser behöver ställas, men bör inte ha skyldighet att lämna yttranden utan bör själv få avgöra när så bör ske. Beträffande vapentillstånd anser utredningen att frågan bör utredas närmare i ett annat sammanhang innan ett ställningstagande kan ske.

Vid en framtida överföring av tillståndsärenden bör avgiftsintäkterna tillfalla kommunen i stället för staten. Eftersom kommunen redan i dag hanterar delar av dessa ärenden, skulle avgiftsintäkterna mer än väl finansiera de extrakostnader som kan komma att uppstå för kommunen. Detta menar utredningen bör vägas in i den totala kostnadseffekt som de olika förslag som utredningen diskuterar, skulle resultera i. Totalt beräknas att drygt 100 årsarbetskrafter skulle kunna frigöras inom polisen om tillståndsärendena fördes över till kommunen. Civilanställda svarar för flertalet av dessa.

Utredningen förordar också att polisens uppgifter enligt lagen om *felparkeringsavgift* förs över till kommunen. De merkostnader som skulle uppstå för kommunen bör kunna täckas av en anpassning av felparkeringsavgifternas storlek och därmed kunna vara självfinansierad. Utredningen uppskattar att ca 80 årsarbetskrafter inom polisen, varav flertalet civilanställda, åtgår för denna uppgift. Vi diskuterar också möjligheten att avkriminalisera hastighetsöverträdelser. I denna del förordar utredningen att frågan, bl.a. med anledning av den nya tekniken på området, blir föremål för nya överväganden.

Därutöver skulle ett inte obetydligt antal polisårsarbetskrafter kunna frigöras om polisens skyldighet att bistå andra myndigheter med *handräckning* begränsas. Vidare menar utredningen att polisens deltagande i verksamheter som är att betrakta som *social*

brottsprevention bör begränsas. Beträffande handräcknings-skyldigheten förordar utredningen att polisen ges en möjlighet att i framtiden göra en materiell behovsprövning av begäran om handräckning och inte endast, som i dag, en formell bedömning. Syftet är att polisen ska ha skyldighet att lämna handräckning i princip endast när uppgiftens utförande kan antas kräva polisens befogenhet att bruka våld.

Summerat över de verksamhetsområden som utredningen menar skulle kunna föras över till annan huvudman eller helt upphöra, uppskattas mellan 440 och 450 årsarbetskrafter, varav ca 100 poliser, kunna frigöras för att förstärka kärnverksamheten inom polisen.

Förstärkning av kärnverksamheten

Majoriteten av de årsarbetskrafter som utredningen menar skulle kunna frigöras genom att polisen avlastas från vissa uppgifter utan att samtidigt resurserna förs över till annan, svarar civilanställda för. Utredningen har gjort vissa beräkningar av hur de civilanställda som frigjorts skulle kunna användas för att förstärka kärnverksamheten. De verksamhetsområden som diskuteras är brottsutredning och arbete som operatörer i polisens kommunikationscentraler.

Av de nästan 700 årsarbetskrafter som används vid kommunikationscentralerna är en tredjedel civilanställda. Variationerna mellan polismyndigheterna är dock mycket stora. I vissa län är civilanställda i majoritet, i andra förekommer de endast i mycket liten utsträckning. Dessa skillnader kan endast delvis förklaras av skillnader i de lokala behoven. Utredningen visar genom ett räkneexempel att om civilanställda, som ett genomsnitt för landet i sin helhet, utgjorde två tredjedelar av personalen i kommunikationscentralerna, skulle närmare 200 poliser kunna frigöras för annan typ av kärnverksamhet.

Beträffande brottsutredningar pekar utredningen på att civilanställda redan i dag i viss omfattning används för sådana uppgifter. Även här är dock skillnaderna mellan polismyndigheterna stora. Som ett räkneexempel på i vilken omfattning utredningsverksamheten skulle kunna förstärkas, har vi utgått från de polismyndigheter som har den högsta andelen, ca 10 procent, civilanställda sysselsatta med brottsutredning. Detta skulle

innebära att utredningsverksamheten skulle kunna förstärkas med 400 personer.

På vilket sätt man i praktiken ska lösa frågan om hur de olika personalkategorierna på ett ändamålsenligt sätt kan användas i polisiär kärnverksamhet, är naturligtvis beroende av de lokala förutsättningarna. Vid de myndigheter där man av ekonomiska eller andra skäl i hög utsträckning använder poliser för intern service, receptionstjänst och liknande, är situationen en annan, än där detta förekommer i endast liten omfattning. Utredningen menar att en förutsättning för en omfördelning i syfte att använda civilanställda som radiooperatörer, brottsutredare eller i annan kärnverksamhet, är att arbetsuppgifter som inte kräver polis-kompetens utförs av civilanställda.

1 Arbetets uppläggning och avgränsning

1.1 Uppdraget

Den 21 december 2000 beslutade regeringen att tillkalla en särskild utredare med uppgift att göra en översyn av polisens arbetsuppgifter. Utredaren ska utreda och lämna förslag till ändringar som innebär att polisens verksamhet renodlas så att polisen i ökad utsträckning kan koncentrera sig på sin centrala funktion att minska brottsligheten och öka människors trygghet. Utredaren ska också se över vilka möjligheter det finns att komplettera polisens resurser och insatser i glest befolkade delar av Sverige och, vid särskilda tillfällen, även i övriga delar av landet.

Uppdraget ska enligt direktiven (dir. 2000:105, tilläggsdir. 2001:63) redovisas senast den 1 april 2002. Ett delbetänkande med en kartläggning av polisens arbetsuppgifter bör redovisas före utgången av oktober 2001. I det följande beskrivs uppdraget avseende renodling av polisens arbetsuppgifter.

I direktiven understryks att en bärande princip för polisverksamheten bör vara att polisen inte ska belastas med arbetsuppgifter i andra fall än när ordnings- och säkerhetssynpunkter ingår som väsentliga moment eller när polisens maktbefogenheter kan behöva utnyttjas för att genomföra den åtgärd som behövs. Ändå är det så att polisen utför en mängd uppgifter, bl.a. av administrativ karaktär, som inte uppfyller kriterierna för polisiär relevans. Enligt direktiven ankommer det därför på utredaren att förutsättningslöst överväga och lämna förslag till sådana förändringar som innebär en mer renodlad och effektiv polisverksamhet. I direktiven sägs om uppdraget i denna del att:

Utredaren skall utreda och lämna förslag till förändringar av polisens arbetsuppgifter som medför att verksamheten renodlas så att polisen i större utsträckning kan koncentrera sig på sin kärnverksamhet. En utgångspunkt för detta arbete är målet för kriminalpolitiken; att minska brottsligheten och öka människors trygghet. En annan är

polisens effektmål; att tillförsäkra den enskilde rättstrygghet och rättssäkerhet, att förebygga eller upptäcka brott samt att se till att den som begår brott identifieras och lagförs.

Utredaren skall särskilt överväga förändringar när det gäller sysslor som har administrativ karaktär och som därför i princip inte bör utföras inom polisorganisationen. Exempel på sådana ärendeslag är handläggning av olika tillståndsärenden som inte har direkt koppling till verksamheten med att upprätthålla allmän ordning och säkerhet samt passhanteringen.

Utöver olika tillståndsärenden nämns ytterligare exempel på arbetsuppgifter som bör behandlas av utredaren:

Sådana uppgifter är t.ex. polisens åtgärder med levande och döda djur, ansvar för stängsling av gruvhål, handräckningsuppdrag samt biträde åt andra myndigheter inom det sociala ansvarsområdet. Utredaren skall utreda och lämna förslag till hur och av vem dessa arbetsuppgifter bör utföras i framtiden.

Vidare ska utredaren överväga hur kompetensen hos den del av den befintliga personalen som frigörs genom förslagen ska kunna utnyttjas för att förstärka kärnverksamheten.

Direktiverna återges i sin helhet i bilaga till betänkandet.

1.2 Utredningsarbetet

Delbetänkandet tar sikte på en av utredningens uppgifter, nämligen att göra en översyn av polisens arbetsuppgifter. Med utgångspunkt från de bedömningar som utredningen gjort av olika verksamheter inom polisen, kommer vi i slutbetänkandet att lämna författningsförslag. Utredningen lämnar således i detta betänkande inte några förslag om vilka uppgifter som bör lyftas bort från polisen, och därför heller inte om hur och av vem de diskuterade verksamheterna bör utföras i framtiden. Det kommer utredningen i stället att göra i slutbetänkandet. Avsikten med detta delbetänkande är i stället att presentera en kartläggning av polisens arbetsuppgifter tillsammans med en övergripande diskussion om möjliga vägar för att renodla verksamheten, som ett underlag för en vidare analys av hur polisen skall kunna förstärka kärnverksamheten genom renodling. Vi räknar med att den kommande remissomgången ger oss vägledning i det fortsatta arbetet.

Eftersom en förstärkning av polisens kärnverksamhet också kan åstadkommas på andra sätt än genom renodling, vill utredningen

inledningsvis kort nämna något om arbetets avgränsningar mot andra frågor.

Antalet anställda poliser var i slutet av år 2000 ca 16 100 personer. Därutöver fanns i polisorganisationen ca 6 200 civilanställda. I många av västvärldens länder, också i Sverige, diskuteras hur många poliser som bör finnas för att en godtagbar polisiär verksamhetsnivå ska kunna upprätthållas. De verksamheter som är i fokus i den diskussionen är främst sådana som handlar om att patrullera på allmän plats, ingripa vid lagbrott och ordningsstörningar, bedriva spaning och utreda brott och liknande. Frågan om behovet av att utöka det totala antalet poliser är dock inte något som denna utredning kommer att beröra.

I samband med utredningens bedrivande har vi haft kontakter med flera kommuner. En fråga som väckts i samband med dessa är möjligheterna att bedriva polisiär kärnverksamhet i kommunal regi. Utredningen har dock inte funnit att sådana överväganden ligger inom ramen för utredningens uppdrag och har därför inte berört frågor som har att göra med organiseringen av polisen.

För närvarande pågår ett stort förändringsarbete inom såväl polisen som andra delar av rättsväsendet. Utöver krav på att förstärka medborgarperspektivet har krav på att effektivisera samarbetet mellan olika myndigheter inom rättsväsendet förts fram. Den övergripande frågan om polisens effektivitet och produktivitet är inte något som tas upp i denna utredning. Inte heller finner vi att det ligger inom ramen för utredningens uppgift att behandla metoder om effektivisering genom samarbete med andra rättsvärdande myndigheter. Dessa frågor ligger snarare inom ramen för det uppdrag som Beredningen för rättsväsendets utveckling (dir. 2000:90) har.

Under utredningstiden har vi diskuterat frågan om ansvaret för förvaringen av frihetsberövade personer. Ett viktigt område i detta avseende är polisens uppgift enligt lagen (1976:511) om omhändertagande av berusade personer (LOB). Vi har valt att, utöver vad som sägs om i kapitel 2, inte ta oss an den uppgiften. Skälet till detta är att frågan nyligen har behandlats i annat sammanhang och att en departementspromemoria (Ds 2001:31) har varit ute på remiss. Vi anser att det är rimligt att avvakta remissvaren och se om den kommer att lösas i annan ordning.

Syftet med delbetänkandet är, som nämnts, att kartlägga polisens verksamhet. Utredningen har av resursskäl valt att fokusera kartläggningen främst på verksamhetsområden som är intressanta ur ett renodlingsperspektiv. Kartläggningen är dock

inte uttömmande. Vissa verksamhetsområden har vi valt att utesluta. Vi har t.ex. inte kartlagt de olika internationella åtaganden som finns för polisen.

Utredningsarbetet har utförts under perioden januari – oktober 2001. Vid två av sammanträdena har personer som varit verksamma i tidigare utredningar som behandlat renodlings- och närliggande frågor informerat utredningen. Närvarande vid sammanträdena har varit sekreteraren från MBK-utredningen (SOU 1995:61) respektive sekreteraren i den arbetsgrupp inom Polismyndigheten i Stockholms län som presenterat den s.k. ROPA-rapporten (RenOdlar Polisarbetet).

Utredaren har tillsammans med sekretariatet haft omfattande kontakter med företrädare för såväl polismyndigheter som andra myndigheter och verksamheter. De polismyndigheter som besökts är polismyndigheterna i Skåne och Västra Götaland samt dem i Stockholms, Uppsala, Västerbottens samt Kalmar län. Utredningen har vid två tillfällen sammanträtt med cheferna för landets polismyndigheter. Vidare har utredningen vid två tillfällen anordnat seminarier om renodlingsfrågor tillsammans med ledningen för Rikspolisstyrelsen.

Utredningen har vid flera tillfällen haft diskussioner med företrädare för de fackliga organisationerna Svenska Polisförbundet och Statstjänstemannaförbundet. De fackliga organisationerna har också tillställts en enkät med frågor om polisens arbetsuppgifter. En enkät med motsvarande frågor har skickats till landets samtliga polismyndigheter. Enkäterna har legat till grund för utredningens bedömningar av hur stora resurser i form av årsarbetskrafter som polismyndigheterna använder för olika typer av uppgifter. I samband med dessa beräkningar har utredningen också haft omfattande kontakter med personer inom polisorganisationen som ansvarat för de aktuella typerna av verksamheten.

Utredningen har träffat representanter för Svenska Kommunförbundet, Småkommunernas förening, Småföretagarföreningen vid Siljan, Svenska Stöldskyddsföreningen och Sveriges Försäkringsförbund. Diskussioner har också förts med Riksskatteverket och Statens institutionsstyrelse. Utredningen har vidare genomfört ett studiebesök hos Justitiedepartementet i Finland för att diskutera renodling av polisverksamheten där.

I utredningen har samråd skett med Beredningen för rättsväsendets utveckling och den utredare som biträder Justitiedepartementet med att göra en översyn av användningen av ordningsvakter och väktare.

Det är slutligen att notera att vi av redaktionella skäl i betänkandet jämför kommun med myndighet.

2 Polisens uppgifter

2.1 Allmän ordning och säkerhet...

Innan polisens förstatligande år 1965 definierades polisverksamheten i lagen (1925:170) om polisväsendet i riket. Av denna lag framgick att med polisverksamhet avsågs upprätthållandet av allmän ordning och säkerhet, verkställande av spaning och annan undersökning angående brott. Dessutom ingick sådan verksamhet som på grund av särskilda stadganden eller "hävdvunnet bruk" ålåg polispersonal. Huvuduppgiften för den polisiära verksamheten var således att upprätthålla den allmänna ordningen och säkerheten. Så var det också innan 1925 års lag och så har det fortsatt att vara. Bestämmelserna har fått en annan struktur, vissa arbetsuppgifter har specificerats och vissa har betonats på ett annat sätt än tidigare, men den grundläggande uppgiften har så länge det funnits författningar om polisiär verksamhet varit densamma. Det är för att upprätthålla den allmänna ordningen och säkerheten som vi byggt upp en polisorganisation i landet.

Av huvuduppgiften – den som ibland kallas egentlig polisverksamhet eller kärnverksamhet – följer att tyngdpunkten i det polisiära arbetet ligger på övervakning och brottsutredning. Detta är också utgångspunkten för indelningen i ordnings- och kriminalpolis. Huvuduppgiften har styrt myndighetsstrukturen, det sätt på vilket polisen är organiserad, de särskilda befogenheter som tilldelats polisen och den kompetens som byggts upp inom polisväsendet. I den polisiära yrkesrollen betonas därför funktionen som offentlig tjänsteman med särskild kompetens och särskilda befogenheter för att fullgöra de uppgifter som följer av polisens funktion att upprätthålla allmän ordning och säkerhet (prop. 1989/90:155, s. 26 f.). Det innebär, fortsätter departementschefen i vad som brukar kallas förnyelsepropositionen, att en polisman i första hand bör användas för sådana arbetsuppgifter som kräver polisutbildning. Dit hör bl.a. att patrullera på allmän

plats, att ingripa vid lagbrott och ordningsstörningar, att utföra spaning och att svara för kvalificerade brottsutredningar.

2.2 ...samt service och annan hjälp

Men polisen gör så mycket mer än sådant som är direkt relaterat till själva kärnuppgiften. En betydande del av polismyndigheternas resurser används för uppgifter av skilda slag inom området för allmän förvaltning, det som kallas polismyndighetsärenden. Polisens uppgifter är här bl.a. att pröva ansökningar om tillstånd för viss verksamhet eller liknande. Det kan gälla tillstånd beträffande vapen eller sprängämnen men också om tillstånd att nyttja allmän plats, t.ex. för att ställa upp en container på sådan mark. Polismyndighetsärenden omfattar också att tillgodose krav på särskild service åt andra myndigheter och åt allmänheten. Polisen svarar t.ex. för tillsyn av vissa verksamheter, utredning och handräckning åt andra myndigheter, och hantering av hitte-godsärenden. Ytterligare exempel är polisens skyldighet att i vissa fall svara för omhändertagande, transport och avlivning av djur liksom att ansvara för tillsyn och stängsling kring gruvhål där det föreligger risk för att människor och djur kommer till skada. Vidare är polisen landets passmyndighet vilket innebär att det är polisen som utfärdar och i förekommande fall återkallar pass.

Polisens serviceverksamhet innefattar också ett ansvar enligt räddningstjänstlagen (1986:1102) för fjällräddning och för att i övrigt efterforska personer som försvunnit under sådana omständigheter att det kan antas föreligga fara för deras liv eller allvarlig risk för deras hälsa. Polisen medverkar även i kommunal räddningstjänst vid t.ex. bränder genom trafikreglering, avspärrning och utrymning. Dessutom lämnas ibland biträde vid brandsyn och annan tillsyn.

Polisen har således såväl en repressiv som en preventiv och hjälpande funktion i samhället.

2.3 Samhällsutvecklingen och polisens arbetsuppgifter

Vid 1965 års reform underströks vikten av att organisationsfrågorna blev föremål för kontinuerlig översyn och att polisens uppgifter och inriktning måste anpassas till förändringar i samhällsbilden. De utredningar om polisens uppgifter m.m. som

därefter tagit upp frågan om polisens verksamhetsinriktning har alla beskrivit hur strukturella förändringar i samhället, som t.ex. urbaniseringen och den förändrade befolkningssammansättningen, såväl direkt som indirekt påverkat polisens arbetsuppgifter. Den informella sociala kontrollen har minskat och kraven på den formella kontrollen har i motsvarande grad ökat, inte minst har det påverkat förväntningarna på de rättsvärdande myndigheternas insatser.

Ökad brottslighet och minskad uppkläring

Antalet polisanmälda brott har sedan efterkrigstiden ökat kraftigt i Sverige. Motsvarande utveckling finner vi i andra europeiska länder. Under perioden 1975–1990 ökade antalet anmälningar med ca 50 procent och uppgick år 1990 till något över 1,2 miljoner. Därefter har kurvan planat ut. Statistiken över det totala antalet anmälda brott säger naturligtvis inget om den faktiska nivån, men enligt de bedömningar som gjorts speglar utvecklingen av de anmälda brotten relativt väl den faktiska brottsutvecklingen¹.

Antalet uppklarade brott har inte ökat i samma takt som antalet anmälda brott. Det innebär att uppkläringen minskat. Uppklaringsprocenten för samtliga brott har minskat från 37 procent år 1975 till som minst 22 procent år 1996. En av förklaringarna till denna negativa utveckling är att polisens resurser för utredningsverksamhet inte ökat i samma takt som brotten.

Nya typer av brottslighet

Brottsligheten har också till viss del antagit nya former. Den brottslighet där ny teknik som t.ex. IT används, brottslighet med rasistiska förtecken och den MC-relaterade brottsligheten - för att bara nämna några av de olika brottstyper som ökat i omfattning under senare år - ställer stora krav på de rättsvärdande myndigheternas förmåga till anpassning. Värderingarna i fråga om vilka prioriteringar som bör göras har också förskjutits. Som exempel kan nämnas att s.k. vardagsbrottslighet ges hög prioritet och att brottsoffrens situation ska uppmärksammas mer än tidigare. Vidare förväntas polisen ta aktiv del i de s.k. lokala brottsförebyggande

¹ BRÅ-rapport 2001:10: Brottsutvecklingen i Sverige 1998-2000. Brottsförebyggande rådet. Stockholm: Fritzes.

råd som inrättats i ett stort antal av landets kommuner under senare år.

Sveriges medlemskap i den Europeiska unionen liksom nu senast det operativa deltagande i Schengensamarbetet har ställt nya krav på polisen. Polisen ska också i övrigt delta i och utveckla det internationella polissamarbetet, bl.a. inom ramen för Östersjö-samarbetet, vilket tar resurser i anspråk.

Kommunala förändringar påverkar polisen

Förändringar inom den kommunala förvaltningen såväl som i landstingsförvaltningen har också betydelse för polisens arbetsuppgifter. En trend inom kommun och landsting under 1990-talet som har påverkat polisens arbete är den avinstitutionalisering som ägt rum när det gäller missbrukare och psykiskt sjuka. Missbrukarvården har traditionellt i Sverige varit mycket starkt inriktad på långa institutionsvistelser. Detta mönster kom att ifrågasättas under 1990-talet och antalet missbrukare som var inskrivna på behandlingshem per dag sjönk från ca 5 000 år 1991 till strax över 3 000 i slutet av 1990-talet. Särskilt drastisk har minskningen av tvångsvården för vuxna missbrukare varit. Antalet inskrivna i s.k. LVM-vård sjönk från i genomsnitt drygt 700 per dag år 1991 till ca 260 år 1999.

Avinstitutionaliseringen inom psykiatrin har pågått ända sedan slutet av 1960-talet. Då fanns närmare 40 000 slutna vårdplatser inom psykiatrin mot ca 5 000 i dag. I samband med psykiatireformen i mitten av 1990-talet skrevs runt 4 000 personer med långvariga psykiska funktionshinder, främst psykoser, ut från landstingets institutioner. Kommunerna tog över ansvaret för dem.

För många missbrukare och psykiskt funktionshindrade har denna avinstitutionalisering haft positiva effekter och den ökade integreringen i samhället har fungerat bra. Men det finns också grupper som man inte kunnat ge erforderlig omvårdnad och stöd. Detta påverkar polisens arbete eftersom de många gånger får ingripa när missbrukaren eller den psykiskt sjuke blivit störande eller riskerat att skada sig själv eller andra.

Samhällsutvecklingen har således påverkat polisens arbetsuppgifter på olika sätt. Polisen har, vilket understryks i betänkandet av 1975 års polisutredning (SOU 1979:6) Polisen, en uppenbar hjälpande uppgift i förhållande till allmänheten, men också, och det i allt högre utsträckning, till andra myndigheter. För

att kunna utföra sina uppgifter är t.ex. socialvårdande myndigheter många gånger beroende av hjälp från polisen. Det motsatta gäller också; polisen är i kraft att vara en av länkarna i samhällets samlade insatser för att bereda allmänheten trygghet, beroende av stöd från och samarbete med andra organ i samhället.

Men polisens uppgifter har också delvis en annan inriktning än dem som åligger t.ex. socialtjänsten, kriminalvården, kommunerna och länsstyrelserna. Polisen ska aktivt ingripa mot brott och andra ordningsstörningar. Därför har polisen särskilda befogenheter för att kunna genomföra en tjänsteåtgärd och i sista hand att använda våld. Dessa befogenheter är vanligen skälet till varför t.ex. sociala myndigheter begär handräckning av polisen, men också grunden till varför samarbete med andra organ, som framför allt har preventiva och hjälpande och inte repressiva uppgifter, ibland kan uppfattas som svårt.

Ingen detaljreglering av polisens uppgifter

Polisen har skilda roller; den repressiva, den preventiva och den hjälpande. Det innebär att trots att man har samma övergripande målsättning som de myndigheter med vilka man samarbetar, hamnar den enskilde polismannen ibland i en svår dubbelroll. I 1975 års polisutredning diskuterades relativt utförligt huruvida en lösning på detta skulle kunna vara att i lag försöka precisera och avgränsa polisens roll i samhället. Förespråkare för en sådan ordning menar att detta skulle underlätta arbetet för polisen, eftersom det kunde antas minska rollkonflikten för den enskilde polismannen och därmed motverka obefogad kritik och underlätta samarbetet mellan polisen och andra samhällsorgan.

Polisutredningen fann dock att det mesta talade emot en detaljreglering av polisens arbetsuppgifter och fick stöd i denna inställning av dåvarande chefen för Justitiedepartementet (prop. 1980/81:13). Skälen emot var att en sådan reglering skulle behöva bli synnerligen detaljrik men ändå knappast kunna göras så uttömmande att det skulle kunna vara av värde för myndigheterna inom polisen eller för den enskilde polismannen. Vidare förändras arbetsuppgifterna i takt med samhällets utveckling varför en detaljreglering skulle försvåra anpassningen av polisarbetet till ändrade förutsättningar och krav. Justitieministerns uttalande i propositionen lämnades senare utan erinran i riksdagens principbeslut (bet. 1980/81:JuU24, rskr. 1980/81:210).

2.4 Polislagen (1984:387)

Innan den nuvarande polislagen trädde i kraft år 1984 fanns de grundläggande bestämmelserna om polisen i polisinstruktionen (1972:511). Uppgiften att upprätthålla den allmänna ordningen och säkerheten fanns angiven i 2 § instruktionen. I paragrafens första stycke, ibland kallad generalklausulen, specificerades uppgiften genom att det föreskrevs att det ålåg polisen att söka förebygga brott, hindra att ordning och säkerhet störs samt att lämna allmänheten skydd, upplysningar och annan hjälp. Polisen skulle också upptäcka och utreda brott samt vidta de åtgärder som behövs när ordning och säkerhet blivit kränkt på annat sätt än genom brott. I likhet med vad som tidigare föreskrivits ålåg det också polisen att fullgöra den verksamhet som ankom på polisen enligt särskilda bestämmelser. I 3 § polisinstruktionen angavs att i polisens uppgifter ingick att samarbeta med åklagarmyndigheten och andra myndigheter och organisationer vars verksamhet berörs av polisverksamheten. Bland de senare pekades de sociala myndigheterna särskilt ut.

Samma målsättning – ny struktur

De i dag gällande bestämmelserna om ändamålet med polisverksamheten och om de uppgifter som åvilar polisen, finns i polislagen (1984:387). Av förarbetena till lagen (se bl.a. SOU 1979:6, prop. 1980/81:13 och SOU 1982:63) framgår att det inte funnits några skäl att på ett avgörande sätt frångå den då gällande ordningen när det gäller metoden att beskriva polisens uppgifter. Även om förändringar i samhället på ett djupgående sätt påverkat polisens konkreta arbetsuppgifter liksom dess organisation och inriktning, har det inte på något avgörande sätt förändrat den allmänna målsättningen för polisverksamheten. I stället föreslogs i betänkandet från 1981 års polisberedning (SOU 1982:63) Polislagen, en ny struktur på polisens uppgifter i den nya polislagen. Beredningen menade att det blir klarare om man i lagen skiljer mellan å ena sidan polisverksamhetens ändamål och å andra sidan de uppgifter som faller på polisen för att målen ska uppnås. Ändamålet skulle, som tidigare, vara att upprätthålla den allmänna ordningen och säkerheten. Arbetsuppgifterna föreslogs bli beskrivna på ett sätt som överensstämde med den verksam-

hetsplanering som tillämpades inom polisen, men i sak frångick beskrivningen inte vad som föreskrevs i 2 § polisinstruktionen.

I 1 § polislagen beskrivs ändamålet med polisverksamheten:

Som ett led i samhällets verksamhet för att främja rättvisa och trygghet skall polisens arbete syfta till att upprätthålla allmän ordning och säkerhet samt att i övrigt tillförsäkra allmänheten skydd och annan hjälp.

I 2 § polislagen görs en uppräknig av polisens arbetsuppgifter. Enligt paragrafen hör det till polisens uppgifter att:

1. förebygga brott och andra störningar av den allmänna ordningen eller säkerheten,
2. övervaka den allmänna ordningen och säkerheten, hindra störningar därav samt ingripa när sådana har inträffat,
3. bedriva spaning och utredning i fråga om brott som hör under allmänt åtal,
4. lämna allmänheten skydd, upplysningar och annan hjälp, när sådant bistånd lämpligen kan ges av polisen,
5. fullgöra den verksamhet som ankommer på polisen enligt särskilda bestämmelser.

Polislagen i denna del är således en allmän hållen reglering med vida ramar. Utöver vad som anges i polislagen finns polisens uppgifter närmare reglerade i en mängd olika författningar. När det gäller t.ex. förundersökning med anledning av brott finns närmare bestämmelser i rättegångsbalken.

2.5 Polisens verksamhetsgrenar

Kärnverksamheten

I förarbetena till polislagen framhålls att uppdelningen i preventiv och repressiv verksamhet har övergetts till förmån för en funktionell beskrivning av polisens arbetsuppgifter. Denna beskrivning avsågs överensstämma med polisens verksamhetsplanering, och således också med de olika verksamhetsgrenarna inom polisen. Sålunda motsvarar den första punkten i 2 § polislagen i huvudsak brottsförebyggande verksamhet, den andra punkten övervakningsverksamhet och den tredje kriminalpolis-

verksamhet. Dessa tre punkter omfattar den typ av arbetsuppgifter som ibland brukar benämnas polisens kärnverksamhet.

Visserligen har det mesta av vad polisen gör inom ramen för kärnverksamheten ett *brottsförebyggande* syfte. Sålunda har exempelvis allmän övervakning, gripanden och lagföring också preventiva syften. Men polisen deltar även i brottsförebyggande verksamhet i en mer direkt mening. Polisen har t.ex. sedan länge deltagit i sådan verksamhet som i den kriminologiska litteraturen faller under vad som kallas primär prevention. Med detta avses sådana förebyggande verksamheter som riktar sig till personer som inte är föremål för rättsväsendets intresse på grund av brott. Under senare år har också situationell brottsprevention, dvs. förebyggande genom sådana aktiviteter som minskar förekomsten av s.k. kriminogena eller brottsalstrande situationer, blivit allt mer vanligt förekommande. Det kan handla om åtgärder av polisen ensamt eller tillsammans med andra aktörer, som försvårar genomförandet av brott, som ökar upptäcktsrisken eller som minskar utbytet av sådana handlingar.

I verksamhetsgrenen *ordning och säkerhet* ingår ingripandeverksamheten, allmän och särskild övervakning, räddningstjänst samt sådan spaning som inte kan hänföras till något annat område. Det senare kan t.ex. omfatta s.k. socialpolisiär spaning. Med sådan spaning avses uppsökande verksamhet i syfte att på ett tidigt stadium upptäcka kriminalitet eller t.ex. missbruk hos personer eller grupper av personer som har särskilda anpassningsproblem eller som uppehåller sig i riskmiljöer av olika slag. I denna verksamhetsgren ingår också trafikövervakning, där polisen har i uppdrag att medverka till att uppnå de nationella trafiksäkerhetsmålen om färre skadade och dödade i trafiken. Utredningsverksamheten omfattar i stort sett samtliga delar av en förundersökning, vilket innebär brottsspaning, kriminalteknisk undersökning och brottsutredning.

Polisens *allmänna övervakning* omfattar bland annat områdesövervakning, utryckningsverksamhet och objektsövervakning. Verksamheten syftar till att befinna sig på platser vid tidpunkter då största möjliga brottsförebyggande effekt kan uppnås. Den omfattar också att ingripa när brott eller ordningsstörningar sker.

Gränserna mellan de olika aktiviteterna är inte så skarp som 2 § 1–5 polislagen kan låta påskina. I förarbetena till polislagen framhålls att en helhetssyn på polisens arbete är att föredra eftersom ett framgångsrikt polisarbete inte är betjänt av att man alltför mycket håller isär t.ex. övervaknings- och utredningsverk-

samheten. Båda uppgifterna omfattas av uppgiften att upprätthålla allmän ordning och säkerhet. Att gränserna mellan olika typer av polisiär verksamhet inte är skarp, manifesteras av det sätt på vilket polisens verksamhet redovisas i årsredovisningen. Redovisningen görs för tre huvudområden, där förebyggande och övervakning är ett, utredning och lagföring ett annat och övrig verksamhet ett tredje.

Hjälp- och serviceverksamhet

De två övriga punkterna i 2 § polislagen omfattar polisens serviceverksamhet. Punkten fyra avser den hjälpande och stödjande delen och den femte punkten berör i vid mening serviceuppgifter för polisen. Regeln i denna senare punkt syftar på bestämmelser om åligganden för polisen i andra författningar.

Även många av de arbetsuppgifter som benämns serviceverksamhet är kvalificerade uppgifter som kräver polismans utbildning och ibland, som vid t.ex. handräckning åt annan myndighet, polismans befogenheter att bruka våld. Av specialmotiveringen till polisberedningens förslag till polislagen framgår dock att den hjälpande polisverksamheten i polislagen inte är att anse som ett led i uppgiften att upprätthålla allmän ordning och säkerhet. I stället ska denna uppgift ses som ett självständigt syfte för polisverksamheten.

Bestämmelsen i 2 § 5 polislagen syftar på bestämmelser om åligganden för polisen enligt en mängd olika författningar. Skälen som anförs till att polisen har tillagts sådana serviceuppgifter är flera. Ett av skälen är att det många gånger finns ett sakligt samband mellan polisens kärnuppgift och de ärenden som polisen handlägger enligt särskilda bestämmelser. Det kan gälla t.ex. ärenden om vapenlicenser och om tillstånd att använda allmän mark. Ett andra skäl är att myndigheter begär handräckning eftersom polisen har särskilda befogenheter att som en sista utväg bruka våld för att utföra en uppgift.

Dessutom finns argument som i betydligt mindre utsträckning tar sin utgångspunkt i polisens kärnuppgift att upprätthålla allmän ordning och säkerhet. Ett är att polisen finns tillgänglig på alla större orter i landet och är verksam dygnet runt. Ytterligare ett är att serviceuppgifter av detta slag skapar goda relationer till allmänheten.

2.6 Poliser och civilanställda

Större delen av polismyndighetsärendena sköts av civilanställda

Med polisman avses enligt 1 kap. 4 § polisförordningen (1998:1558) kommissarie, inspektör och polisassistent samt polisaspirant som under tjänstgöringstid fullgör aspirantutbildning vid en polismyndighet. Hit hör också länspolismästare, biträdande länspolismästare, polismästare, polisöverintendent, polisintendent och polissekreterare samt vissa andra befattningshavare vid Rikspolisstyrelsen.

Civilanställd personal är den personal inom polisen som inte är polismän. Den civilanställda personalens arbetsområden inom polisväsendet är huvudsakligen sådana som inte kräver polismans utbildning eller befogenheter. Det rör sig framför allt om intern service och administration. Men även om sådana arbetsuppgifter som hör till polisen enligt 2 § 4–5 polislagen, dvs. att lämna allmänheten upplysningar och hjälp samt att fullgöra den verksamhet som ankommer på polisen enligt särskilda bestämmelser. Vid polismyndigheterna handlägger civilanställda t.ex. en stor del av de s.k. polismyndighetsärendena som passärenden, hittegods-ärenden, vapenlicenser och delgivningar.

Ökad delegation för civilanställda

Den polisutbildade personalen är främst sysselsatt med operativa uppgifter inom ramen för kärnverksamheten. Men det är inte ovanligt att polismän också används för arbetsuppgifter inom myndigheterna som är rent administrativa. Yrkesrollerna inom polisen går därför delvis in i varandra. Två utvecklingstrender kan urskiljas.

Den ena utvecklingen är att polispersonalen avlastats uppgifter som inte kräver polisutbildning. Bland annat har delegationsmöjligheterna utvidgats, vilket inneburit att beslutanderätten i t.ex. många tillståndsärenden delegerats till civilanställd personal. Denna utveckling förstärks av att civilanställd personal i viss utsträckning tas i anspråk för enklare brottsutredningar och för annan polisverksamhet som av tradition alltid varit förbehållen den polisutbildade personalen, t.ex. som operatörer vid kommunikationscentraler.

Men det har också funnits en motsatt trend, en som innebär att poliser övertar civilanställdas arbetsuppgifter. Denna utveckling

hänger devis samman med minskningen av antalet civilanställda inom polisen under 1990-talet.

Civilanställda har blivit färre

Antalet anställda poliser var i slutet av år 2000 ca 16 100 personer. Utöver dessa fanns i polisorganisationen ca 6 200 civilanställda. Av det totala antalet anställda om ca 22 300 var sex procent anställda vid någon central enhet inom polisen (som t.ex. säkerhetspolisen och rikskriminalpolisen), övriga i någon av landets 21 polismyndigheter.

Under 1990-talet har antalet anställda inom polisen minskat, främst beroende på de besparingskrav som ålades polisorganisationen under mitten av 1990-talet. Minskningen av antalet civilanställda under perioden 1993–2000 uppgick till ca 15 procent (antalet årsarbetskrafter). Detta genomfördes genom uppsägningar, vilket inte var fallet med den polisutbildade personalen. Antagningsstopp till polisutbildningen tillsammans med pensionsavgångar innebar att det totala antalet poliser under samma period minskade med sex procent av årsarbetskrafterna.

Minskningen av personalstyrkan har naturligtvis haft betydelse för arbetsbelastningen för den kvarvarande personalen. Antalet arbetsuppgifter försvann ju inte i samma takt som personalstyrkan minskade och ansträngningarna att rationalisera och effektivisera verksamheten kunde inte helt kompensera för detta. Dessutom påpekas från många håll att minskningen av den civilanställda personalen innebar att polisutbildad personal i allt högre utsträckning kom att användas för att fylla de luckor som den civilanställda personalen lämnade efter sig, vilket alltså innebar att poliser sysselsattes med administrativa göromål. En bidragande orsak till detta har varit att den genomsnittliga åldern i poliskåren ökat. Bland de äldre poliserna finns många som av olika skäl inte i full utsträckning tas i anspråk för den s.k. egentliga polisverksamheten. I och med nyanställningar av poliser under slutet av 1990-talet har denna tendens visserligen avstannat, men fortfarande är medelåldern hög. Vid utgången av år 2000 var mer än var femte polis 55 år eller äldre och nästan sex procent var äldre än 64 år.

2.7 Polisens roll

När det gäller att beskriva polisens funktion i samhället är det rimligt att skilja mellan å ena sidan polisens funktion och å den andra sidan den enskilde polismannens funktion. I en mening sammanfaller dessa båda och går man tillbaks i historien var detta betydligt mer tydligt än vad fallet är i dag. Polisen har byggts upp för att upprätthålla den allmänna ordningen och säkerheten och det är polismannens funktion att fylla denna uppgift. För denna uppgift har polismannen utbildats och erhållit särskilda befogenheter.

Nattvakter och brandvakter var närmast att betrakta som de första medeltida poliserna. Av Magnus Erikssons stadslag från mitten av 1300-talet framgår att "alla skulle de värd och vaka i staden om göra", en skyldighet som ålåg alla byamän efter mantal². Efter hand som regeln utvecklades fick emellertid polisen ensam uppgiften att ansvara för "god ordning och politi", alltså stadsinvånarnas säkerhet till liv, lem och egendom. Fram till 1500-talet var kriminaliteten och därmed även polisen knuten till städerna. Polisens uppgifter bestämdes av straffrätten som främst fick sin utformning av hänsyn till stadslivets förhållanden³.

Polisorganisationen har dock med tiden tilldelats vissa andra uppgifter som ligger vid sidan av dem som omfattas av den centrala funktionen att upprätthålla den allmänna ordningen och säkerheten. Somliga av dessa uppgifter har polisen tilldelats i kraft av polismannens särskilda kompetens och befogenheter, för andra är skälen mycket svagt om ens något, kopplat till detta eller till den centrala målsättningen med polisverksamheten. Ett exempel på detta är lagen (2000:537) om märkning av hundar. Genom denna lag ankommer det sedan den 1 april 2001 på polisen att under vissa förutsättningar omhänderta en hund som påträffas omärkt eller utan någon ägare antecknad i centrala registret. Om hundens ägare inte låter märka hunden inom sju dagar eller anmäla ägarskapet till registret, får polismyndigheten sälja, skänka bort eller avliva hunden.

² XV 12 § KB Magnus Erikssons stadslag.

³ Anners, E. (1997): *Brottet, straffet och polisen i den europeiska rättsutvecklingen*. Stockholm: Norstedts juridik.

Människosyn och ansvarsfördelning

De samhälleliga uppgifterna fördelas oftast med utgångspunkt i ändamålet med myndigheterna. Av polislagen framgår att tanken är att polisen skall ha en repressiv roll. Andra myndigheter, som t.ex. landstinget, har som sitt uppdrag att vårda och behandla. Hur olika uppgifter fördelas mellan dessa myndigheter är i viss mån ett uttryck för den människosyn man vill förmedla. Ett samhälles värderingar kan naturligtvis förändras över tiden. De författningar som styr fördelningen av uppgifter måste då förändras. Det kan också förekomma att lagstiftarens värderingar i detta avseende av olika anledningar inte får genomslag i praktiken.

Ett belysande exempel på detta är tillämpningen av lagen (1976:551) om omhändertagande av berusade personer (LOB). Fylleri avkriminaliserades 1977, samma år som LOB trädde i kraft. Motiven till införandet av LOB och avkriminaliseringen var att det under 1960- och 70-talet växte fram ett nytt betraktelsesätt i fråga om alkoholmissbruk och dess orsaker, som förespråkade att det borde tas mer hänsyn till sociala aspekter när det gäller omhändertagande och rehabilitering av alkoholberoende personer. I förarbetena till LOB konstaterades att de som greps för fylleri oftast var personer med sociala problem och ett långvarigt missbruk bakom sig. Den syn som borde råda var enligt förarbetena att sådana problem inte skall lösas genom att straffbelägga symptomen utan att försöka komma till rätta med orsakerna till problemen.

Lagstiftarens tanke var alltså att LOB skulle ge möjligheter att hantera berusade personer på ett mer humant sätt och i stället för straff ge vård och omsorg. Utvecklingen har dock inte riktigt infriat lagstiftarens förväntningar. Under 1980-talet påbörjades visserligen inom vissa kommuner en försöksverksamhet med tillnyktringsenheter i avsikt att ersätta förvaringen i polisarrest. Enligt de utvärderingar som gjorts fungerade enheterna väl för ca 75–80 procent av de omhändertagna. För de omhändertagna som var aggressiva och bråkiga fungerade dessa mindre bra.

Sedan försöksverksamheten med tillnyktringsenheter avslutades, har många enheter lagts ned. Skälet till dessa beslut är, enligt en nyligen upprättad departementspromemoria, i första hand ekonomiska avvägningar (Ds 2001:31). I dag förvaras därför omhändertagna berusade personer i stor utsträckning i polisarrest på samma sätt som skedde före år 1977.

På vissa andra områden kan det diskuteras om de rådande värderingarna i samhället om hur utsatta grupper bör behandlas,

har fått genomslag i de författningar som styr fördelningen av uppgifterna att använda våld mot sjuka personer i offentliga sammanhang. En rådande uppfattning torde t.ex. vara att psykiskt sjuka personer bör hanteras av yrkeskategorier som är särskilt utbildade för detta. Polisens rätt att bruka våld ska endast komma till användning när åtgärder från den vårdande personalen inte är tillräckliga. Ett liknande resonemang kan föras om personer som skall omhändertagas enligt lagen (1990:52) med särskilda bestämmelser om vård av unga och lagen (1988:870) om vård av missbrukare i vissa fall.

Det torde i det närmaste vara en självklarhet att det är mer värdigt och humant om personer i sjukdomstillstånd möts av för ändamålet särskilt utbildade yrkeskategorier, t.ex. mentalvårdare. Däremot kan polisen behöva finnas med, men då för att bistå med handräckning i situationer där den vårdande personalen behöver sådan hjälp för att kunna utföra sina uppgifter. För denna uppgift har polisen utbildning och kompetens.

Den naturliga utgångspunkten bör således vara att när problemen primärt handlar om missbruk och sjukdom, ska den personal som har vårdutbildning och i uppdrag att bedriva vård utföra uppgiften. Något annat sätt att fördela arbetsuppgifterna vore inhumant och kan knappast sägas stämma överens med den rådande människosynen i samhället. I dag ges dock många gånger uppdrag till polisen som vårdutbildad personal är mer lämplig att utföra.

Stort förtroende ställer krav

Polisens uppgifter går i dag långt utöver ändamålet med polisen som det finns beskrivet i 1 § polislagen. Detta kan inte endast förklaras av att nya uppgifter genom lag och förordning lagts på polisen. Förväntningarna på att polisen ska ge bistånd till myndigheter och till allmänheten har ökat i takt med att samhället förändrats.

Uppgifter som ligger utanför kärnverksamheten anses i dag ha blivit så omfattande och så otydliga i sina avgränsningar, att det utgör en belastning för polisorganisationen. En bild som förmedlats är också att allmänheten har allt större förväntningar på polisens servicefunktion. Man vill bland annat att de ska fylla serviceuppgifter som utifrån den enskildes perspektiv kan verka fullt rimligt, men som inte alls hör hemma i polisens kärn-

verksamhet. Ett exempel på detta är begäran om hjälp från polisen att öppna en bil när en medborgare låst in sina bilnycklar. Det stora förtroende som polisen åtnjuter hos allmänheten kanske har lett till krav som inte är helt lätta att uppfylla.

3 Renodling av polisens arbetsuppgifter

3.1 Inledning

Statsförvaltningen, liksom all annan verksamhet, måste kontinuerligt se över sin roll och sina åtaganden. Detta innebär att strukturförändringar är en integrerad del av utvecklingen av statsförvaltningen. Regeringen har en central roll vid bedömningen av vilka åtgärder som behövs för att komma tillrätta med de effektivitetsproblem som beror på att myndigheter inte är ändamålsenligt organiserade, att myndigheter inte har ovidkommande eller överlappande uppgifter osv.

Sådana åtgärder har t.ex. bedömts nödvändiga inom domstolsväsendet. Under början av 1990-talet vidgades domstolarnas arbetsuppgifter, dels i och med att de övertog andra myndigheters uppgifter som t.ex. tillhandahållande av olika register, dels i och med att myndighetsbeslut oftare kom att överprövas i domstol i stället för i överordnad förvaltningsmyndighet. I den omorganisation som nu pågår av domstolsväsendet är syftet att avgränsa domstolarnas uppgifter till den dömande verksamheten. Domarnas arbete ska renodlas till rättsskipning och de ska i ökad utsträckning ges möjlighet att specialisera sig. Vissa av domstolarnas tidigare uppgifter att tillhandahålla olika register och inskrivningar har flyttats över till andra myndigheter. Under år 2001 har t.ex. inskrivningar av företagsinteckningar flyttats från Malmö tingsrätt till Patent- och registreringsverket. Eftersom den verksamheten är avgiftsfinansierad har ingen resursöverföring skett. Vidare har tingsrätternas bouppteckningsverksamhet övertagits av skattemyndigheten. I samband med detta har också en resursöverföring skett.

Av skäl som nämnts ovan ska renodlingen av den statliga verksamheten fortsätta. Det innebär att en avgränsning av statens uppgifter eftersträvas. Syftet är bl.a. att uppnå en större tydlighet i ansvarsfördelningen mellan myndigheterna och mellan myndigheterna och andra subjekt. Inriktningen är att värna om de statliga

kärnverksamheterna. De uppgifter som inte tillhör kärnverksamheterna bör enligt regeringen avvecklas eller överlåtas till någon annan huvudman (Regeringens skrivelse 2000/01; Regeringens förvaltningspolitik, s. 10).

I linje med regeringens förvaltningspolitik är ett av utredningens uppdrag är att lämna förslag till ändringar i polisens arbetsuppgifter som innebär att polisens verksamhet renodlas så att polisen i ökad utsträckning kan koncentrera sig på sin centrala funktion, dvs. att minska brottsligheten och öka tryggheten. Att döma av de exempel som lyfts fram i direktiven, är det tydligt att man med renodling i första hand tänker sig överflyttning av arbetsuppgifter som polisen i dag utför, till andra organ. Man pekar t.ex. på att polisutbildad personal tillfälligt kunnat frigöras i och med att parkeringsvakter i stället för poliser getts möjlighet att utföra bevakning av långa och breda transporter. Som möjliga områden för överflyttning nämns också stängsling av gruvhål, åtgärder mot döda och levande djur samt sysslor av administrativ karaktär som t.ex. prövning av ansökningar att använda offentlig plats. Genom att helt eller delvis flytta arbetsuppgifter som polisen utför till andra myndigheter eller organ kan resurser frigöras till att förebygga och utreda brott samt till att övervaka den allmänna ordningen och säkerheten. Men renodling av verksamheten kan, som avhandlas närmare nedan, också förstås på annat sätt.

Avlastning genom generella åtgärder

Enligt direktiven ankommer det på utredaren att förutsättningslöst överväga och lämna förslag till sådana förändringar som innebär en mer renodlad och effektiv polisverksamhet till gagn för medborgarna. Innan utredningen närmare diskuterar renodling vill vi kort nämna att en viss del av den effekt som en renodling av den polisiära verksamheten förväntas kunna ge, emellertid också kan erhållas på annat sätt än genom överflyttning av uppgifter till andra myndigheter eller organ. Flera förslag har förts fram. Ett är att genom generella åtgärder avlasta den polisutbildade personalen från en del uppgifter. I åtalsrättskommitténs betänkande (SOU 1976:47) Färre brottmål, föreslogs t.ex. en utvidgning av utrymmet att meddela åtalsunderlåtelse, liksom möjligheterna till förundersökningsbegränsningar och rapporteftergifter. Remissinstanserna var dock kritiska till förslagen i betänkandet. Ett annat exempel är de förslag som år 1985 lämnades av kommunikationsdepartementet

och som innebar att sanktionsavgifter skulle ersätta straff inom vissa områden av trafiklagstiftningen (Ds K 1985:8).

Rationalisering och effektivisering ger avlastning

I andra sammanhang har man pekat på rationaliseringar som ett sätt att frigöra polispersonal. Chefen för Justitiedepartementet har t.ex. uppmanat polisen att fortsätta driva rationaliseringsarbetet, genom t.ex. koncentration av ekonomi-, personal- och lönefunktioner, för att frigöra resurser i kampen mot vardagsbrottsligheten och för de prioriterade områdena (prop. 1998/99:1). Förslag finns också om att rationalisera uppföljnings- och analysarbetet genom införande av effektivare datasystem. Att det finns en potential inom området rationalisering och effektivisering är också utgångspunkten för regeringens beslut att tillsätta en beredning för rättsväsendets utveckling (dir. 2000:90). Huvuduppgiften för beredningen är att undersöka möjligheterna att öka effektiviteten i rättsväsendets arbete, bl.a. att överväga på vilket sätt brottsutredningsverksamheten kan förbättras. Beredningen lämnade delbetänkandet (SOU 2001:59) Snabbare lagföring 1 – Några förslag till förenklingar, i juli 2001. Det har också påpekats att det inom ramen för det metod- och utvecklingsarbete som bedrivs inom polisen, och inte minst vid Rikspolisstyrelsen, bör kunna gå att finna lösningar för ett mer rationellt utnyttjande av befintliga resurser.

Metod- och kunskapsutveckling rationaliserar verksamheten

Polisverksamhet, liksom all annan offentlig verksamhet, kan naturligtvis också effektiviseras genom metod- och kunskapsutveckling. Detta gäller såväl beträffande den löpande verksamheten som den utveckling som sker i projektform. I och med att det problemorienterade arbetssättet numera ska genomsyra polisverksamheten har förutsättningarna för ett mer kunskapsbaserat arbete ökat. Kartläggningar av när, var, hur och varför brottsligheten begås i lokalsamhället har blivit alltmer vanliga. Inte sällan kompletteras sådana uppgifter med mätningar av den upplevda tryggheten hos de boende och andra som är verksamma inom området. Kartläggningarna ligger till grund för prioriteringar och insatser av olika slag. Det är dock utredningens uppfattning att de insatser

som görs, vare sig det handlar om rent polisiära sådana eller om det handlar om åtgärder i samarbete med andra i lokalsamhället, sällan blir föremål för uppföljning och utvärdering. Detta steg i det problemorienterade arbetssättet är en förutsättning för att verksamheten ska utvecklas effektivt. Utvecklingen av kunskap om "vad som fungerar, vad som inte fungerar och vad som verkar lovande" är nödvändigt för att polisresurserna ska kunna användas där de bäst behövs.

Extern och intern renodling

Föreliggande utredning har dock inte i uppdrag att fritt pröva och ge förslag som frigör polisresurser till den polisiära kärnverksamheten. Avsikten är i stället att belysa i vilken omfattning en renodling av polisens uppgifter kan åstadkomma ett sådant resurstillskott. Men renodling kan diskuteras på i vart fall två sätt. Den ena formen av renodling är vad som kan kallas *extern renodling*. Med detta menar vi att från polisen föra bort sådana uppgifter som inte bör ankomma på polisen. Det är den typen av åtgärder som exemplifieras i utredningsdirektiven.

Den andra handlar om renodling genom en annan fördelning av polisens arbetsuppgifter på olika personalkategorier. Vi kallar detta *intern renodling*. Sådana åtgärder skulle bl.a. vara att föra över arbetsuppgifter från den polisutbildade personalen till den civilanställda, så att poliser kan ägna sig åt verksamheter där deras särskilda kompetens och befogenheter behövs. Genom extern renodling frigörs även civilanställd personal som genom intern renodling kan förstärka verksamheter som kanske mer av tradition än av sakliga skäl varit förbehållen den polisutbildade personalen. Det är utredningens uppdrag att föreslå åtgärder som tar till vara den civilanställda personalens kompetens.

3.2 Extern renodling

Frågan om att flytta vissa arbetsuppgifter från polisen till andra myndigheter eller organ, har diskuterats under en längre tid. Det har i olika sammanhang påpekats att uppgifter som ligger utanför polisens kärnverksamhet blivit så omfattande och så otydliga i sina avgränsningar att det utgör en belastning för polisorganisationen. Detta påpekades redan vid tiden för polisens förstatligande och har

sedan upprepats i alla de utredningar som tidigare refererats till i denna framställning.

Syftet med renodlingen är också densamma i alla de sammanhang som detta diskuterats under de senaste i vart fall dryga fyrtio åren. En renodling som får till följd att polisutbildad personal avlastas från s.k. övrigverksamhet skulle innebära att polisen i större utsträckning skulle kunna koncentrera sina resurser på det egentliga polisarbetet.

Huvudmannaskapet för polismyndighetsärenden ifrågasätts

Slutsatsen som dras i de olika utredningarna är dels att polisen inte ytterligare ska ta på sig andra myndigheters arbetsuppgifter, dels att det finns uppgifter som bör flyttas över från polisen till andra myndigheter och organ. Det vanligast förekommande området där det ifrågasätts om uppgiften ska ligga på polisen, är polismyndighetsärenden. Redan vid förstatligandet av polisen uttalades att vissa polismyndighetsärenden bör flyttas från polisen. Principen som då lyftes fram och som återkommit i de olika utredningarna, är att polisen inte bör belastas med förvaltningsuppgifter i andra fall än när ordnings- och säkerhetssynpunkter ingår som väsentliga moment eller när maktbefogenheter kan behöva utnyttjas. Som typexempel på uppgifter som kan lyftas bort från polisen nämns olika tillståndsärenden, t.ex. ansökningar om att utnyttja offentlig plats. Vidare ifrågasätts från flera håll om polisen ska vara passmyndighet eller om den uppgiften ska flyttas över till annan myndighet.

Andra myndigheter ibland lämpligare utförare

Utöver den del av polisens verksamhet som ibland kallas serviceverksamhet, finns många andra uppgifter inom polisen där man ställt frågan om inte andra myndigheter eller organ skulle kunna sköta uppgiften bättre eller i vart fall lika bra. Det finns också exempel på uppgifter som polisen i dag utför och som ifrågasätts om det överhuvudtaget bör vara ett samhällsligt åtagande. I kapitel 5 kommer de olika områden som i utredningar och i andra dokument diskuterats som möjliga för extern renodling, att presenteras utförligt. Det kan dock här kort nämnas att det inte alltid är uppgiften i sin helhet som ifrågasätts om den är polisiär

relevant. Det förekommer nämligen också att det ifrågasätts om inte uppgifterna i takt med att handläggningen fortskrider när en punkt där de, mot bakgrund av kravet på polisiär relevans, bör övergå från att vara ett ansvar för polisen till ett ansvar för en annan myndighet eller organ. Med denna utgångspunkt ifrågasätts t.ex. polisens arbetsuppgifter när det gäller handräckning åt andra myndigheter.

Tydligare yrkesidentitet

Argumenten för respektive emot att renodla den polisära verksamheten genom överflyttning av viss arbetsuppgift till annan myndighet eller organ, eller genom att på annat sätt upphöra med den, är många och ett argument för en sådan ordning har vanligtvis också ett eller flera motargument. Skälen för och emot kan naturligtvis också variera beroende vilken specifik arbetsuppgift som avhandlas. Huvudargumentet för att verksamheten som sådan renodlas är, som nämnts ovan, att polisen inte ska sysselsätta sig med andra uppgifter än sådana som utgör ett naturligt led i polisens funktion att upprätthålla allmän ordning och säkerhet. Genom att avlasta polisen från andra uppgifter kan kärnverksamheten förstärkas.

Men samtidigt finns andra fördelar med renodling. Det har t.ex. hävdats att den sammanblandning av olika roller som följer av att polisens uppgifter är så många och så olika, är negativt ur effektivitetssynpunkt. Renodling av verksamheten skulle kunna bidra till att yrkesidentiteten blir klarare, vilket har betydelse för förhållandet till allmänheten. En tydlig roll och identitet klagör för både allmänhet och polis vilka förväntningar som ska finnas och vilka som kan vara möjliga att infria. En minskad splittring av polisens arbetsuppgifter skulle också kunna bidra till positiva effekter för ledning och styrning, och därigenom på polisens effektivitet.

Ett till detta ibland kopplat argument för renodling är att polisen inte är den myndighet eller det organ som har den bästa kompetensen eller som har den samhällseliga rollen att utföra alla de uppgifter som i dag åligger polisen. Argumentet används inte sällan för att ifrågasätta många av de handräckningsuppdrag som polisen utför åt hälso- och sjukvården och polisens uppgifter avseende hantering av levande och döda djur liksom en så udda uppgift som stängsling av gruvhål. Beträffande bl.a. de två sist nämnda

uppgifterna brukar också anföras att de, i kraft av att de innefattar vissa uppdrag som är sällan förekommande och ofta komplicerade, blir onödigt kostsamma. Även för sådana sporadiska uppgifter krävs ju att polismyndigheterna har den kompetens som krävs och att de håller sig uppdaterade vad gäller eventuella nya lagar och regler som gäller inom områdena.

Spin-offeffekter

Argumenten mot att flytta verksamheter från polisen till annan myndighet innehåller skäl som att uppgifterna ibland ger s.k. polisiära spin-offeffekter. Att polis medverkar vid t.ex. flygande besiktningar av fordon motiveras ibland av att brott och eftersökta personer ibland upptäcks i samband med sådana fordonskontroller. Liknande skäl anføres till varför polisen upptar förlustanmälningar. Det har t.ex. hävdats att försäkringsbolags krav på anmälan av förlorat gods har en brottsförebyggande effekt, eftersom risken för att anmälaren anger ett högre värde på godset än vad det faktiskt är värt, antas vara mindre än om en sådan polisanmälan inte hade krävts.

Positiv bild av polisverksamheten

Den hjälpande verksamheten och serviceverksamheten, dvs. de uppgifter som avses i 2 § 4–5 polislagen, motiveras inte heller sällan med att sådana uppgifter behövs inom polisen för att skapa en positiv bild av polisverksamheten och därigenom bidra till att öka allmänhetens förtroende för polisen. Andra argument för den s.k. övrigverksamheten är att den behövs för att bl.a. äldre poliser ska kunna erbjudas uppgifter som är mindre betungande.

3.3 Intern renodling

Uppgifter som inte kräver polisutbildning

De flesta uppgifter inom polisens verksamhet ställer krav på att personalen som ska utföra dem är utbildade poliser. Men samtidigt är det tydligt att polisverksamheten också innehåller uppgifter som inte på något vis kräver en polisutbildning. Dessa uppgifter sköts i stor utsträckning av civilanställda, dvs. av personer som har inte

har polisutbildning. Det handlar t.ex. om administrativa uppgifter såsom vissa servicefunktioner, personalhandläggning, ekonomi, IT m.m. Därutöver finns arbetsuppgifter som enligt lagar och förordningar ska utföras av polisorganisationen, men för vilka det i praktiken inte heller krävs polisutbildning. Det gäller t.ex. handläggning av ansökningar om olika slags tillstånd, pass, hantering av hittegodis m.m. I princip ankommer det på polischefen att besluta i sådana ärenden, men beslutanderätten har i stor utsträckning delegerats till såväl poliser som civilanställda.

Vidare finns uppgifter som ligger inom ramen för den polisiära kärnverksamheten som kan utföras av en kombination av polisutbildad personal och civilanställda. En del av en uppgift kan t.ex. kräva en polismans kompetens och beslut medan en civilanställd kan utföra resterande delar av uppgiften. Det som kan diskuteras i renodlingssyfte är den procentuella fördelningen mellan poliser och civilanställda. Exempel på sådana befattningar är arbete som radiooperatör och brottsutredare. Gemensamt för dessa uppgifter är att de naturligtvis kräver kunskap och kompetens kring polisens verksamhet och arbete, men däremot inte polisutbildning i varje moment. Variationerna i hur de olika polismyndigheterna löser uppgifter av detta slag varierar kraftigt. I vissa län använder man generellt sett betydligt fler civilanställda för sådana uppgifter än i andra län.

Till detta finns också historiska förklaringar. En sådan är att mellan åren 1993 och 2000 minskade antalet civilanställda genom framför allt uppsägningar. På flera håll i landet löste man detta genom att i stället placera polisutbildad personal på uppgifter som tidigare utfördes av civilanställda.

Möjligheter till omplacering

Arbetsuppgifter utanför kärnverksamheten har också många gånger använts för att ge utvecklingsmöjligheter för poliser som bedömts lämpliga för att gå vidare i en annan typ av yrkeskarriär. Dessutom har sådana tjänster använts för ett bereda möjlighet till omplacering av poliser som av olika arbetsmiljömässiga skäl behövt andra uppgifter. Samtidigt är det angeläget att konstatera att man tillämpat detta på mycket skiftande sätt mellan de olika polismyndigheterna.

Behovet av intern renodling av polisverksamheten har understrukits under lång tid i ett antal olika utredningar och i andra

sammanhang. En rimlig utgångspunkt när det är brist på poliser är att arbetsuppgifter som kan utföras av civilanställd personal ska föras över till den personalkategorin. Det förhållandet att frågan tas upp igen och igen samt att slutsatserna är desamma, tyder på att det finns ytterligare en potential att genom en annan fördelning av arbetsuppgifterna inom polismyndigheterna, frigöra polisutbildad personal för polisiär kärnverksamhet. Även om de exempel som ges i utredningens direktiv är sådana som faller under vad som här kallas extern renodling, finner utredningen att ett förutsättningslöst utredningsarbete med avsikt att ge förslag som innebär att polisens kärnverksamhet stärks, betyder att frågan om intern renodling också ska belysas. Detta görs i kapitel 6.

3.4 Utgångspunkter för renodling av polisens uppgifter

Allmänna utgångspunkter

En orsak till att polisen i så stor omfattning tillförts uppgifter som inte kan betraktas som polisiär kärnverksamhet, uppfattar utredningen bl.a. vara frånvaron av en övergripande principdiskussion om vilka utgångspunkter som bör ligga till grund för bedömningen av vilka uppgifter som ska åligga polisen. I det följande har därför utredningen definierat ett antal utgångspunkter som vi menar bör styra vilka uppgifter som ska ankomma på polisen, och som därmed också kan användas för att avgöra om en uppgift ska föras över till annan huvudman. Dessa utgångspunkter kommer vi att använda för att bedöma den polisiära relevansen av de olika verksamheter som tas upp till diskussion i kapitel 5.

Inledningsvis ska vi dock först redovisa vissa förslag till allmänna principer som lämnades i Räddningsverksutredningens betänkande (SOU 1998:59) Räddningstjänsten I Sverige, Rädsla Och Skydda, och som utredningen anser har viss betydelse för renodling av polisverksamheten.

Principer för vad som bör vara ett åtagande för det allmänna

Den första frågan som måste diskuteras inom ramen för ett renodlingsarbete är vilka principer som bör styra om ansvaret för en uppgift bör vara ett offentligt eller enskilt åtagande. Frågeställningen har uppmärksammats bl.a. av Räddningsverks-

utredningen¹ som konstaterade att en vara eller tjänst som är att anse som en kollektiv nytthet, brukar kunna motivera att uppgiften ska vara ett offentligt, ofta skattefinansierat, åtagande. En kollektiv nytthet är enligt Räddningstjänstutredningen en vara eller tjänst som

- kommer alla potentiella brukare till nytta oavsett om de betalat eller inte,
- kan vara utspridd över ett stort antal aktörer, där ingen har så stor nytta att det är intressant att ensamt bära kostnaden,
- behöver samordnas för att den ska produceras i tillräcklig omfattning,
- karaktäriseras av icke-rivalitet, dvs. en persons konsumtion av nyttigheten minskar inte tillgången för andra, och
- karaktäriseras av öppenhet, dvs. det är omöjligt eller mycket svårt att utestänga den som inte bidrar till finansieringen.

Även om detta resonemang har sin utgångspunkt i räddningstjänst, kan ett likartat resonemang föras beträffande polisen. Det måste alltså ses som en självklarhet att brottsbekämpning och liknande uppgifter även i framtiden bör vara ett åtagande för det allmänna.

Principer som bör vara vägledande vid fördelningen mellan stat och kommun

I många av de utredningar och andra dokument som berört frågan om extern renodling, har man pekat på möjligheten att kommunen tar över vissa av de uppgifter som i dag åvilar polisen. I frågan om vilka principer som bör vara vägledande vid fördelningen mellan stat och kommun har Räddningsverksutredningen uttalat sig.

- Det är ett statligt ansvar att ange nationella mål för trygghet, säkerhet och välfärd och detsamma gäller ansvaret för verksamhetsområden som kräver ett stort mått av nationell likformighet och överblick.
- Ansvar för verksamhetsområden som kräver ett betydande inslag av lokalkännedom bör ligga hos kommunen, detta gäller också verksamhet med anknytning till kommunens geografiska område och till kommuninvånarna.

¹ Se också departementspromemorian Motiv för offentliga åtaganden (Ds 1994:53).

Det kan naturligtvis diskuteras om de av Räddningsverksutredningen uttalade principerna är så allmänt giltiga att de även kan tillämpas för att bedöma om en uppgift som polisen i dag utför, i stället bör utföras av någon annan myndighet. Utan någon närmare analys av detta kommer de dock att finnas med i bakgrunden som en mer allmän utgångspunkt för utredningens bedömningar.

Fördelning av uppgifter mellan statliga myndigheter

När det gäller frågan om hur uppgifter bör fördelas mellan statliga myndigheter gav Räddningsverksutredningen inte uttryck för någon egentlig princip. Utredningen uttalade dock att om en uppgift ska ankomma på en myndighet så bör den också ha det sammanhållande ansvaret för hela verksamhetsområdet. Ett sådant sammanhållet ansvar gör det t.ex. lättare att uppmärksamma och att påtala oklara ansvarsförhållanden inom verksamhetsområdet. Utredningen kommer också ha detta med som en allmän utgångspunkt för de bedömningar som görs.

Allmänt om principiella utgångspunkter – medborgarperspektivet

En viktig utgångspunkt för de förändringar som behöver göras i renodlingssyfte måste också vara att de inte leder till några betydande försämringar för den enskilde medborgaren. Förändringarna bör i stället leda till att servicenivån, rättssäkerheten och kompetensen hos dem som utför uppgiften vidmakthålls, och helst förstärks.

I det fall kommunen diskuteras som ansvarig myndighet för en uppgift som i dag åvilar polismyndigheten, kan det naturligtvis finnas problem med närheten till den lokala myndigheten. Att polisen finns tillgänglig på de flesta större orter runt om i landet är t.ex. ett skäl som brukar anföras för att polisen ska vara passmyndighet. Även om antalet poliskontor minskat något under senare år, är de trots allt fler än antalet kommuner. Vid förändringar i polisverksamheten som får särskilda konsekvenser för glesbygdskommuner måste detta uppmärksammas särskilt. Enligt utredningens uppfattning bör dock sådana problem i viss utsträckning kunna lösas genom samarbete mellan olika berörda myndigheter. Här finns exempel att hämta från andra verksamhets-

områden, t.ex. beträffande handläggningen av körkortstillstånd och Tullverkets samarbete med Jordbruksverket när det gäller införsel av djur och växter, och med Läkemiddelsverket när det gäller införsel av läkemedel. Som exempel på samarbete mellan myndigheter och enskilda organ som motiveras av medborgarperspektivet kan nämnas att Posten AB redan i dag utlämnar pass som utfärdats av polismyndigheten.

Allmänt om principiella utgångspunkter – det samhällsekonomiska perspektivet

Även om en bedömning av vilka uppgifter som bör ankomma på polisen i största möjliga mån bör göras utifrån materiella principer, är utredningen medveten om att dessa inte går att följa utan undantag. Samhällets ekonomiska resurser är inte obegränsade. Intresset av upprätthålla de utgångspunkter som nämns nedan kan därför inte få medföra orimliga kostnader. Ett annat ställningstagande skulle vara orealistiskt. Det är därför också nödvändigt att göra en bedömning av vilka uppgifter som ska ankomma på polisen ur ett samhällsekonomiskt perspektiv.

Å andra sidan kan det faktum att en annan ordning blir något mindre kostnadseffektiv inte få vara det enda skälet till om en uppgift med mycket lite polisiär relevans ska ligga på polisen. Om resultatet blir att polisen får problem att sköta sin kärnverksamhet och därigenom inte på ett fullgott sätt kan fullgöra sin uppgift, bör den ändå föras över till annan myndighet.

Det kan också vara så att en samhällsuppgift utifrån principiella utgångspunkter inte bör åligga polisen, men att det inte finns någon annan lämplig myndighet som utan stora kostnader skulle vara mottagare av uppgiften. En allmän utgångspunkt bör därför vara, att även om de principiella utgångspunkterna inte talar för en överflyttning, bör vissa uppgifter ändå utföras av polisen om en annan ordning skulle få betydande negativa samhällsekonomiska konsekvenser.

Omständigheter som bör utgöra utgångspunkter för om uppgiften ska åligga polisen

I det följande presenteras tre utgångspunkter som var och en för sig eller tillsammans bör utgöra en förutsättning för att en uppgift

även i fortsättningen ska ligga på polisen. Utgångspunkterna överlappar i viss mån varandra. Men med hänsyn till bl.a. dagens föränderliga samhälle är det inte ändamålsenligt att definiera utgångspunkterna med alltför stor precision. Om inte de beskrivna utgångspunkterna talar för att polisen ska fullgöra en samhälls- eller uppgift bör den överföras till annan myndighet, eller helt upphöra, om inte detta medför betydande negativa konsekvenser från ett medborgar- eller samhällsekonomiskt perspektiv.

Allmän ordning och säkerhet

Det är enligt utredningen ett allmänt accepterat faktum att det huvudsakliga ändamålet med polisen bör vara att upprätthålla allmän ordning och säkerhet. Mot bakgrund av detta bör en allmän utgångspunkt vara att polisen i princip ska belastas med uppgifter endast då de kan anses utgöra ett naturligt led i denna funktion.

Detta innebär att polisen som regel bör tillföras uppgifter endast när ett ordnings- eller säkerhetstänkande är av dominerande betydelse när uppgiften utförs. Även om det kan tyckas självklart bör det nämnas att ordnings- och säkerhetstänkande i detta sammanhang ska ha samma betydelse som begreppet allmän ordning och säkerhet i 1 § polislagen. Det innebär att ett dominerande moment i uppgiften, förutom att förebygga och beivra brott, även kan vara att i visst annat avseende söka säkerställa förutsättningar för en trygg och friktionsfri samlevnad medborgarna emellan. Ett exempel på verktyg som polisen har för att kunna fullgöra sitt arbete enligt det senare ledet är avvisande, avlägsnande och omhändertagande enligt 13 § polislagen.

Ordnings- och säkerhetstänkande är dock i dagligt tal ett vittgående begrepp som ingår i handläggningen av många ärendetyper. Begreppet ordnings- och säkerhetstänkande måste i detta sammanhang ges en snävare betydelse. De uppgifter som bör ankomma på polisen är därför sådana som innefattar ett ordnings- eller säkerhetstänkande som ett dominerande moment och som i princip kräver den kompetens och utbildning som en polis normalt besitter. En indikation på att vissa former av ordnings- och säkerhetstänkande inte kräver polisens utbildning eller kompetens kan vara att beslutsbefogenheten delegerats till civilanställd personal.

Samtidigt är det så att vissa uppgifter, som inte fullt ut kräver den kompetens och utbildning som poliser besitter, ändå kan anses

fordra en sådan form av ordnings- och säkerhetstänkande att det finns skäl att också låta polisen utföra dessa. Det kan t.ex. röra sig om enklare trafikreglering och ordningshållning. Sådana uppgifter bör dock inte förbehållas polisen utan de bör även kunna utföras av andra för ändamålet specialutbildade personalkategorier, såsom parkeringsvakter och ordningsvakter.

Väldsmonopolet

I olika sammanhang har uppfattningen förts fram att polisen bör ha monopol att på samhällets vägnar använda våld mot medborgarna i offentliga sammanhang när det anses nödvändigt. Vilka omständigheter som motiverar att en yrkesgrupp bör ha våldsmonopol har sällan berörts. Dessutom kan man inte med fog hävda att denna princip efterlevts i någon större utsträckning under de senaste årtiondena. I dag finns ett antal yrkesgrupper som har laglig rätt att använda tvång och våld i offentliga sammanhang för att genomföra tjänsteåtgärder, t.ex. personal inom kustbevakningen och ordningsvakter.

Oaktat en utvidning skett av andra yrkeskategoriers rätt att bruka tvång och våld, anser utredningen att principen i största möjliga utsträckning bör upprätthållas. Enligt utredningen motiveras detta bl.a. av att befogenheten att utöva våld på samhällets vägnar bör anförtros befattningshavare som är professionellt utbildade för, att i situationer där en överhängande fara finns för att mötas med våld, hålla huvudet kallt och lösa uppgiften utan att bruka våld. Befogenheten att använda våld bör vidare begränsas till befattningshavare som är utbildade för att kunna göra ingripanden där våld måste användas så säkert, effektivt och hänsynsfullt som möjligt. Poliser torde vara en av de få yrkeskategorier som kan svara upp mot dessa krav vid ingripanden i offentliga sammanhang. Ett ytterligare argument för att i största möjliga utsträckning förbehålla en yrkesgrupp våldsmonopolet är att yrkesgruppen då får en stor vana av situationer där uppgiften som en sista utväg måste lösas med våld.

Det är också så att en rättsstat måste präglas av rättstrygghet. En av förutsättningarna för rättstrygghet är att medborgarna ska kunna förutse när han eller hon riskerar att mötas av våld från samhällets sida. Förutsebarhet på detta område uppnås bäst genom att endast en eller några yrkeskategorier har befogenhet att utöva våld på samhällets vägnar. Om alltför många yrkeskategorier ges

befogenhet att använda våld blir det svårare för medborgarna att veta vilken befattningshavare som får göra vad. Som exempel på det problemet kan tas att allmänheten inte alltid känner till skillnaden mellan en ordningsvaks och en väktares befogenheter. Detta medför inte sällan att en ordningsvakt som ska omhänderta en berusad person möts med våld därför att denne inte känner till att en ordningsvakt har befogenhet att göra detta. En strävan efter ett våldsmonopol för polisen motiveras därför också av medborgarnas intresse av att kunna veta och förstå när de kan mötas med lagligt våld.

Utredningen menar därför att en viktig utgångspunkt är att polisen i största möjliga utsträckning bör ha monopol på att utöva våld på samhällets vägnar. Av detta följer att även om den övergripande utgångspunkten ordnings- och säkerhetstänkande inte ingår som ett dominerade moment bör en uppgift ankomma på polisen om det kan antas att våld eller tvångsmedel kan komma att behöva användas i offentliga sammanhang för att utföra den.

Polisens särskilda utbildning och kompetens

I olika sammanhang har det förts fram att en utgångspunkt bör vara att polisen endast ska tilldelas uppgifter för vilka det krävs den särskilda utbildning och kompetens som poliser har. Det kan dock hävdas att denna utgångspunkt inte ger någon ledning eftersom det som lärs ut på polishögskolorna kan förändras i takt med att det kommer propåer om att polisen ska tillföras nya uppgifter, och behov av nya kunskaper uppstår. I förevarande fall har emellertid utredningen att ta ställning till vilka uppgifter som bör lyftas bort från polisen. Utredningen kan därför i sin bedömning utgå från den polisutbildning som för närvarande ges.

Det område av uppgifter som täcks in av denna utgångspunkt stämmer således i princip överens med den kunskap som lärs ut på polishögskolorna i dag. Grundutbildningen är främst inriktad på kunskaper som fordras för fullgörandet av polisens uppgifter enligt 2 § 1–3 polislagen. Viss kunskap lärs även ut som tar sikte på sådana uppgifter som tillförts polisen enligt särskilda bestämmelser, 2 § 5 polislagen. I denna del är det dock oftast bara de grundläggande dragen inom ämnesområdena som lärs ut, med undantag för de bestämmelser som ger polisen rätt att frihetsberöva person, t.ex. lagen (1976:511) om omhändertagande av berusade personer m.m.

Av polishögskolans studiehandbok för polisprogrammet läsåret 2001/2002 framgår att polishögskoleeleverna för närvarande utbildas i; rättsordningen och juridisk metod, förvaltningsrätt och civilrätt, grundläggande beteendevetenskap, straffrätt, kriminologi, processrätt, ordnings- och utredningsverksamhet, polisrätt och arbetsplatsorientering.

Avgörande för tillämpningsområdet för denna utgångspunkt är också innehållet i utbildningen för de chefer som ofta ansvarar för polismyndighetsärendena. Tidigare när utbildningen till högre chefsbefattningar bedrevs inom ramen för den s.k. polischefskarriären, som förutsatte jur. kand. examen för antagning, fokuserades enligt vad utredningen erfarit i relativt hög utsträckning på uppgifter som tillförts polisen enligt särskilda bestämmelser, 2 § 5 polislagen. I motsats till den utbildningen behandlar den nuvarande motsvarande chefsutbildningen, den s.k. högre chefsutbildningen, i mycket liten utsträckning tillämpningen av dessa bestämmelser och i vissa fall inte alls. Denna utbildning ställer inte heller krav på jur. kand. examen för antagning. Utbildningen innehåller dock vanligtvis ca 40 poäng juridik, bl.a. i form av förvaltningsrätt, processrätt och kriminologi.

När det gäller polisens kompetens bör med detta förstås dels kunskap som erhållits genom den genomgångna polisutbildningen, dels den kunskap som normalt inhämtas av en "medelpolis" genom ett antal års sedvanligt polisarbete. Vad den senare åsyftade kunskapen kan förväntas innehålla i detta avseende kan utredningen inte i allmänna ordalag beskriva. Men det bör vara fråga om viss erfarenhetsbaserad kunskap som inhämtats om vissa frågeställningar som är relativt vanligt förekommande inom den s.k. polismyndighetverksamheten.

Oaktat svårigheten att fastställa innebörden av polisens särskilda utbildning och kompetens, bör enligt utredningen en utgångspunkt vid bedömningen av vilka uppgifter som bör lyftas bort från polisen vara, att polisen endast ska utföra uppgifter som ligger inom ramen för polisens nuvarande utbildning och kompetens.

Vissa omständigheter som inte ensamt bör få avgöra om uppgiften ska äligga polisen

Det bör i detta sammanhang uppmärksammas att det i diskussionen om polisens uppgifter framkommit åsikter om att även andra omständigheter än de ovan nämnda utgångspunkterna bör vara

styrande för vilka uppgifter som ska ankomma på polisen. De argument och omständigheter som i detta avseende kommit till utredningens kännedom kommenteras i korthet nedan. Vid bedömningen av dessa omständigheter har utredningen i vissa fall kommit fram till att de kan tillmätas en viss relevans för renodlingsfrågan, men att de inte bör få ha en avgörande eller självständig betydelse.

"Polisregisteruppgifters" utbredning

En del av de uppgifter som utredningen diskuterar ska föras över till annan myndighet förutsätter att den myndigheten får tillgång till uppgifter i polisens belastnings- och misstankeregister. En synpunkt som framförts med anledning av detta är att det av integritetsskäl är olämpligt att sprida "polisregisteruppgifter" till andra myndigheter.

Utredningen delar uppfattningen att spridningen av integritets känsliga uppgifter bör begränsas i största möjliga utsträckning. Emellertid måste en intresseavvägning ske mellan intresset av effektivitet i statsförvaltningen och intresset av integritet. Vilka värderingar som bör råda i samhället i detta avseende kan i viss mån utläsas av lagen (1998:620) om belastningsregister och lagen (1998:621) om misstankeregister med tillhörande förordningar. Av dessa författningar framgår att ett antal myndigheter som i sin verksamhet har att göra lämplighetsbedömningar och liknande, har rätt att få ut "polisregisteruppgifter" från polisen. Vissa myndigheter får dessutom ha direktåtkomst. Enligt 6 § förordningen (1999:1135) om misstankeregister får t.ex. skattemyndigheter, tullmyndigheter, åklagarmyndigheter, kriminalvårdsmyndigheter och Migrationsverket ha direktåtkomst till uppgifter ur misstankeregistret. Detsamma gäller enligt 7 § länsstyrelser och Vägverket vad gäller uppgifter ur misstankeregistret i ärenden som rör körkortstillstånd, körkort, traktorkort taxiförarlegitimation, tillstånd till yrkesmässig trafik, biluthyrning och transporttillstånd. Direktåtkomsten är dock begränsad till att endast gälla sådana uppgifter som myndigheterna har rätt att få ut enligt lagen och förordning om misstankeregister. Vad gäller länsstyrelserna och Vägverket får åtkomsten t.ex. endast omfatta uppgifter om misstanke om brott för vilket åtal har väckts och om uppgifter om misstanke om brott i övrigt förekommer.

Dessutom är det så att någon skillnad i sekretesskyddet för uppgifterna inte kommer att uppstå även om de görs tillgängliga för annan myndighet. Mot bakgrund av detta anser utredningen att en något ökad spridning av "polisregisteruppgifter" inte bör utgöra något hinder mot att ärendetyper som kräver tillgång till sådana uppgifter förs över till andra myndigheter.

Naturlig kontakt med allmänheten

Det har även i olika sammanhang, bl.a. i princippropositionen 1980/81:13, påpekats att det är viktigt att det finns ett betydande utrymme för polisen att etablera en naturlig kontakt med allmänheten för att därigenom upprätthålla en god relation till medborgarna. Huruvida polisens naturliga kontakter med medborgarna kan anses ha en brottsförebyggande effekt tar utredningen upp i avsnittet Social brottsprevention i kapitel 5. I detta avsnitt diskuteras renodlingsfrågan endast utifrån om dessa kontakter medför att allmänheten får ett större förtroende för polisen och om ett större förtroende innebär att polisen därigenom kan utreda brott effektivare. Med naturlig kontakt i detta sammanhang avses polisens personliga kontakter med allmänheten utan inslag av våld, tvång eller brottsutredande moment.

Det kan inte uteslutas att ett stort förtroende och den internationellt sett unika folkliga förankringen som svensk polis vunnit, har betydelse för både effektiviteten i polisarbetet och för enskilda polisens psykosociala hälsa, vilket i viss mån kan anses vara olika sidor av samma mynt. Det finns dock, såvitt utredningen kunnat finna, inte några forskningsbelägg för att just de naturliga kontakterna såsom de definieras här, ger större förtroende och inte heller att ett ökat förtroende i sig medför effektivare brottsutredningar.

Om man trots bristen på empiriskt stöd, hävdar uppfattningen att naturliga kontakter skapar positiva effekter för polisens effektivitet, torde det påstådda sambandet förutsätta att det är polismän som har kontakten med allmänheten. De uppgifter som ankommer på polisen och som diskuteras här är dock främst sådana som avses i 2 § 5 polislagen. Dessa uppgifter, som avser service och hjälp, skapar i liten utsträckning naturliga kontakter mellan just poliser och allmänheten, möjligen mellan civilanställda och allmänheten.

I detta sammanhang måste man också ha i åtanke att det genom implementeringen av det problemorienterade polisarbetet och samverkan mellan polisen och externa aktörer på ett helt annat sätt än tidigare skett skapas naturliga kontaktytor mellan polisen och allmänheten.

Utredning anser mot bakgrund av det nämnda att önskvärdheten av en naturlig kontakt med allmänheten inte väger så tungt att den ensamt kan motivera att en viss uppgift ska ankomma på polisen.

Möjligheter till omplacering

Det har till utredningen framförts att vissa uppgifter, oavsett graden av polisiär relevans, bör ankomma på polisen eftersom dessa verksamheter ger möjligheter till omplacering av poliser som på grund av ålder eller av personsociala skäl inte lämpligen bör arbeta i yttre tjänst.

Utredningen delar uppfattningen att det inom polisorganisationen, inte minst med anledning av de psykiska och fysiska ansträngningar som en polis kan utsättas för, i större utsträckning än i många andra organisationer måste finnas möjligheter till omplacering. Polisorganisationen bör också kunna erbjuda varierande arbetsförhållanden för personal med varierande tjänstbarhet, men enligt utredningen bör detta i huvudsak kunna ske inom polisens kärnverksamhet. En äldre skiftesarbetande utryckningspolis borde t.ex. kunna arbeta som brottsutredare eller på en liknande befattning. Mot bakgrund av detta är det utredningens uppfattning att behovet av omplaceringsmöjligheter inom verksamheter utan polisiär relevans, inte kan anses väga tyngre än de övergripande principer som bör få styra om en uppgift ska ankomma på polisen. Polisorganisationen ska således inte tilldelas uppgifter utifrån ett behov av att skapa arbetstillfällen, och lika litet ska sådana behov kunna stå i vägen för en överflyttning av en arbetsuppgift från polisen till en annan myndighet eller för att verksamheten helt ska upphöra.

Poliskontors öppethållande

Ett annat argument som förts fram för att vissa polismyndighetsärenden ska ankomma på polisen, oavsett graden av polisiär

relevans, är att frånvaron av dessa skulle kunna innebära att vissa poliskontor, särskilt i glesbygd, inte skulle inrymma tillräckligt med arbetsuppgifter för att motivera kontorens existens. Intresset av att ha ett poliskontor i närheten av sin bostad kan dock, enligt utredningen, sällan motiveras av polismyndighetsärendenas art. Exempelvis behöver en ansökan om pass normalt göras var tionde år och en ansökan om att få ta i anspråk offentlig plats är inte heller en särskilt frekvent företeelse för en vanlig medborgare.

Betydelsen av närvaro av ett poliskontor ligger snarare i att det ger en känsla av trygghet bland de boende. Utan att på något sätt förringa betydelsen av upplevd trygghet, torde dock risken att falla offer för brott eller utsättas för ordningsstörningar och liknande, i endast mycket liten utsträckning påverkas av närvaron av poliskontor. Dels är det poliser i yttre tjänst som upprätthåller ordningen och säkerheten i ett område, dels bemannas många av de lokala poliskontoren, särskilt i glesbygd, i stor utsträckning med civilanställd personal som inte har till uppgift att delta i den yttre tjänsten.

Från ett medborgarperspektiv kan det naturligtvis vara av betydelse att ett poliskontor är beläget så nära de boende som möjligt. Det värde som ett poliskontor har för den upplevda tryggheten ska dock vägas mot de kostnader det innebär att bemanna ett sådant kontor. Utredningen kommer i slutbetänkandet att närmare behandla frågor som har att göra med polisens insatser i glest befolkade delar av landet. Beträffande den fråga som behandlas i detta delbetänkande, renodling av polisverksamheten, menar utredningen att utgångspunkten bör vara att existensen av poliskontor inte ska ha en självständig betydelse för om en uppgift utan polisiär relevans ska vara ett åliggande för polisen.

4 Tidigare utredningar

4.1 Inledning

Som nämnts i tidigare kapitel har frågan om renodling av polisens arbetsuppgifter diskuterats under en längre tid och i ett antal olika sammanhang. Utöver att behovet av renodling har behandlats i betänkanden och propositioner, har frågan också tagits upp i ett antal utredningar. I kapitel 5, där vi redovisar kartläggningen av polisens arbetsuppgifter, presenteras även de förslag som tidigare utredningar lagt fram beträffande överföring av uppgifter från polisen till andra myndigheter. I det följande görs en kortfattad presentation av de tre undersökningar som i första hand kommer att presenteras förslag från.

4.2 Trygghetsutredningen

I mars 1993 bemyndigade regeringen chefen för Justitiedepartementet att tillkalla en kommitté som skulle se över frågor rörande trygghet i lokalsamhället. Utredningen presenterade ett delbetänkande (SOU 1994:122) Trygghet mot brott i lokalsamhället, i augusti påföljande år och ett slutbetänkande (SOU 1995:146) Trygghet mot brott – Rollfördelning och samverkan, i november 1995.

Trygghetsutredningen hade i uppdrag att se över rollfördelningen mellan polisen, kommunerna och de enskilda när det gäller att skapa trygghet mot brott, särskilt vardagsbrottslighet, och ordningsstörningar. I uppdraget ingick också att överväga om kommuner bör ges en större möjlighet att organisera övervakning av ordning och trafik. Kommittén var enligt direktiven även fri att överväga en vidgad roll för kommunerna när det gäller tillstånd till upplåtelse av gatumark och andra liknande frågor.

I utredningens delbetänkande presenterades kortfattat vissa synpunkter som ett antal olika kommuner lämnat om att kommunen bör få besluta om vissa tillstånd. Enligt utredningen är det en utbredd uppfattning bland stora kommuner att mycket står att vinna om en sådan möjlighet ges. Anledningen är att fast det är polisen som meddelar tillstånd, är det kommunerna som gör huvuddelen av arbetet i dessa ärenden.

Som exempel på tillstånd som skulle kunna meddelas av kommunen nämndes sådana som avser utnyttjande av offentlig plats, men även cirkustillstånd och tillstånd i ärenden om explosiva varor. Enligt utredningen fanns det kommuner som ville gå längre än så. Några lansbygdskommuner ifrågasatte t.ex. om inte kommuner på landsbygden bör få utfärda pass och meddela tillstånd för betrodda medborgare i kommunen att inneha jaktgevär.

Trygghetsutredningen återkom till tillståndsfrågorna i slutbetänkandet och lämnade där förslag. Utredningen menade att det inte skulle vara mycket vunnet genom att byta ut det nuvarande systemet mot ett där kommunen blir tillståndsmyndighet med vetorätt för polisen. Man ansåg att en sådan ordning knappast skulle minska arbetet för vare sig den sökande, polisen eller kommunen. I stället föreslogs att vissa tillståndsärenden skulle flyttas över från polisen till kommunen, om polismyndigheten och kommunen kommer överens om detta. Systemet skulle således inte vara ett obligatorium, utan bygga på frivilliga överenskommelser mellan kommunen och polisen.

Trygghetsutredningen underströk att lösningen i första hand är avsedd för fall då ordnings- och säkerhetssynpunkter normalt inte gör sig gällande. Samtidigt pekade man på att det inte går att bortse från att sådana synpunkter kan bli aktuella även i de ärenden som skulle omfattas av en överflyttning till kommunen. Utredningen föreslog därför att kommunen ska inhämta yttrande från polisen, om det inte är uppenbart att frågan ej behöver bedömas från ordnings- och säkerhetssynpunkter. I förslaget ingick också att om polisen avstyrker en ansökan, ska tillstånd inte meddelas.

Den skisserade ordningen menade utredningen skulle leda till minskade kostnader för det allmänna och att kommunen skulle kunna svara för uppgiften utan några särskilda bidrag från polisen eller staten i övrigt.

4.3 MBK-utredningen

I mars 1994 tillkallade chefen för Civildepartementet en särskild utredare med uppdrag att kartlägga och analysera vilka förvaltningsuppgifter innefattande myndighetsutövning som lämpligen kan handläggas vid medborgarkontor.

Med medborgarkontor avsågs kontor enligt lagen (1994:686) om försöksverksamhet med medborgarkontor. Vid ett sådant kontor samlokaliseras och samorganiserades kommunala tjänster vid en gemensam servicedisk. Genom försökslagen gavs en kommun möjlighet att genom sin personal på uppdrag av andra myndigheter utföra några av dessa myndigheters enklare och mer frekventa förvaltningsuppgifter av servicekaraktär. Det kunde handla om allt från att ge enklare rådgivning eller ge information eller tillhandahålla blanketter och annat material. Gemensamt för uppgifterna var att det rörde sig om förvaltningsuppgifter som inte innebar myndighetsutövning. Utredarens huvuduppdrag var att analysera de rättsliga möjligheterna att utvidga verksamheten vid medborgarkontor till områden som omfattar myndighetsutövning.

MBK-utredningen presenterade en rapport (SOU 1995:61) Myndighetsutövning vid medborgarkontor, i maj 1995. Utredningen föreslog att tillämpningsområdet för samverkan skulle sträckas ut så att även statliga myndigheter, försäkringskassor och landsting skulle ges rätt att träffa avtal om att vid ett medborgarkontor utföra förvaltningsuppgifter för varandras räkning, eller för kommuners räkning. Samverkan föreslogs vidare att sträckas ut till att även omfatta ett direkt personalsambruk. Detta skulle enligt förslaget t.ex. innebära att en polismyndighet skulle kunna ingå avtal med en kommun om verksamhet vid ett medborgarkontor, oavsett om där ska finnas någon redan anställd polispersonal eller inte.

Utredningen föreslog att ett stort antal ärenden av enklare slag som innefattar myndighetsutövning eller moment av myndighetsutövning skulle få utföras vid ett medborgarkontor. Däribland fanns vissa ärendegrupper inom polisområdet. MBK-utredningen föreslog t.ex. att anmälan av enklare fall av förmögenhetsbrott skulle kunna tas upp vid ett medborgarkontor, att enklare passärenden skulle få handläggas där och att licens för jaktvapen i enklare fall skulle kunna utfärdas vid ett sådant kontor. Vidare menade utredningen att enklare ärenden om hittegods skulle kunna handläggas vid ett medborgarkontor och att den som tjänstgör vid ett medborgarkontor skulle kunna förordnas som

stämningssman och därmed skulle ombesörja vissa delgivningar. Vissa tillståndsärenden menade MBK-utredningen kunna handläggas vid ett medborgarkontor. Förutom tillstånd till offentlig tillställning och för att utnyttja offentlig plats, föreslogs också att vissa ansökningar om tillstånd att handha explosiva varor och att enklare fall av spränglov skulle kunna utfärdas vid ett medborgarkontor.

4.4 ROPA-utredningen

I mars 1998 gav länspolismästaren vid Polismyndigheten i Stockholms län i uppdrag åt utvecklingsenheten vid den polisoperativa avdelningen, att göra en översyn av polisens arbetsuppgifter i syfte att effektivisera verksamheten vid myndigheten. Syftet var att klargöra vilka typer av arbetsuppgifter som inte i fortsättningen borde utföras av polisen. Polisiär resurstid kunde på så sätt frigöras och utrymme skapas för att arbeta mot de övergripande verksamhetsmålen, dvs. att minska brottsligheten och öka tryggheten.

Enligt direktiven till utredningen skulle redovisningen av arbetsuppgifterna delas in i tre olika kategorier. I den första skulle utredningsgruppen identifiera de arbetsuppgifter som det inte ankommer på polismyndigheten att utföra men som av olika skäl ändå utförs av polisen. Sådana uppgifter kan polismyndigheten själv besluta om att upphöra med. Den andra kategorin skulle innehålla arbetsuppgifter som borde upphöra men där ansvaret regleras i Rikspolisstyrelsens föreskrifter och allmänna råd (FAP). Förändringar i den delen kräver att Rikspolisstyrelsen genomför ändringar i FAP. I den tredje kategorin skulle redovisas arbetsuppgifter som det kan ifrågasättas om polisen ska utföra dessa men där ansvaret är reglerat i lag eller förordning. Förändringar i den tredje kategorin kräver författningsförändringar om ansvaret skulle ankomma på annan myndighet eller privaträttsligt subjekt.

Den utredningsgrupp som tillsattes skickade ut en enkät till 450 anställda inom polismyndigheten. Enkäten bestod av två frågor, en där respondenten ombads ange om han eller hon utförde några arbetsuppgifter som det borde ankomma på någon annan myndighet att utföra, och en där den svarande fick ange vilka arbetsuppgifter som han eller hon ansåg borde lyftas bort från

polismyndighetens verksamhet. Dessutom gjordes besöksintervjuer med ett antal nyckelpersoner.

Den övervägande delen av de förslag som arbetsgruppen fick del av tog sikte på arbetsuppgifter där ansvaret helt eller delvis regleras i lag och förordning (dvs. kategori tre). Många exempel berörde också arbetsuppgifter som polismyndigheten själv kunde besluta om (kategori ett). Endast ett mindre antal tog sikte på arbetsuppgifter som regleras i FAP (kategori två). Under arbetets bedrivande framkom exempel på uppgifter som inte kunde inrymmas i de tre kategorierna. En "övrig"-kategori bildades därför.

Resultaten från utredningsgruppen redovisades i flera olika rapporter under åren 1998 och 1999¹. ROPA-gruppens förslag sändes ut på remiss. Bland annat har verksledningen vid Rikspolisstyrelsen lämnat synpunkter på de förslag som lämnades (POB 101-2448/99). I ett beredningsunderlag som utarbetats vid Rättssekretariatet vid Rikspolisstyrelsen lämnades också synpunkter (RÄS 101-0046/01).

¹ "Renodlat Polisarbete. En rapport från ROPA-gruppen." Polismyndigheten i Stockholms län, hösten 1998.

"Renodling av polisarbetet. Skrivelse till Rikspolisstyrelsen." Polisoperativa avdelningen, Utvecklingsenheten. Polismyndigheten i Stockholms län, oktober 1999.

"Renodla polisarbetet... Genomförandefasen." Polisoperativa avdelningen, Utvecklingsenheten. Polismyndigheten i Stockholms län, november 1999. (Samtliga med dnr. AA 160-10368-98)

5 Polisens uppgifter – eller inte?

5.1 Inledning

I det följande redovisas resultaten av den kartläggning av polisens arbetsuppgifter som utredningen genomfört. I stället för att lägga kraft på att beskriva allt det polisen gör, har utredningen valt att lyfta fram ett antal olika verksamheter. Syftet är att kartläggningen ska kunna ligga till grund för konkreta författningsförslag om renodling av polisens arbetsuppgifter. Därför har det inte funnits anledning att också kartlägga den delen av polisens arbete som ingår i den s.k. kärnverksamheten.

Vi gör dock inte anspråk på att ha gjort en uttömmande uppräkningslista av alla de uppgifter som någon gång, av någon, varit ifrågasatta därför att man menat att de inte hör till den polisiära kärnverksamheten. Under arbetets gång har vi från företrädare för polisen och andra blivit uppmärksammade på arbetsuppgifter som inte är polisiärt relevanta och som ibland tar stora resurser i anspråk. Den tid som stått till utredningens förfogande har i stor utsträckning utnyttjats för att mer i detalj beskriva sådana arbetsuppgifter, och dem tidigare utredningar, promemorior och betänkanden ifrågasatt om inte uppgiften bör ankomma på annan myndighet, eller helt upphöra. Beträffande flera av arbetsuppgifterna har i tidigare utredningar konkreta förslag lagts fram om hur och av vem uppgiften bör utföras i framtiden. Vi har gjort bedömningen att en mer noggrann beskrivning av arbetsuppgifterna är nödvändigt för att komma vidare i frågan om vilka som bör föras över till annan huvudman.

Så långt det varit möjligt har vi beskrivit verksamhetsområdena utifrån en gemensam disposition. Inledningsvis redogörs för regelverket, dvs. en beskrivning görs av de lagar och förordningar som polisen ska upprätthålla efterlevnaden av, respektive den lagstiftning som styr hur polisen ska genomföra uppgiften.

Därefter följer en beskrivning av hur polisen i praktiken arbetar med uppgiften.

Beskrivningen av de olika verksamhetsområdena innehåller också en uppskattning av de resurser som polisen använder för respektive arbetsuppgift. I en enkät som distribuerats av utredningen till landets polismyndigheter och till de fackliga organisationerna ingick frågor som avsåg att mäta hur stor andel av de årsarbetskrafter som används för vissa specificerade uppgifter, som utgörs av poliser respektive civilanställd personal. Det ska inledningsvis sägas att utredningen inte gör anspråk på att exakt ha mätt antalet årsarbetskrafter för en viss verksamhet och inte heller på att exakt ha angett fördelningen mellan olika personalkategorier. Polisverksamheten är inte så indelad att detta låter sig göras med de metoder och under en så begränsad tid som stått till utredningens förfogande. För att kunna bedöma trovärdigheten av resultaten av enkätsvaren, har en sammanställning av dessa diskuterats med ett stort antal personer med god inblick i de olika verksamheter som varit föremål för utredningens intresse. På grundval av dessa diskussioner gör utredningen den bedömningen att resultaten ger en god bild av de personalresurser som används för de olika verksamheterna och hur arbetsuppgifterna är fördelade mellan poliser och civilanställda.

Som nämnts har flera av de arbetsområden som utredningen fokuserar på, tagits upp och ifrågasatts i tidigare utredningar. För var och en av de beskrivna arbetsuppgifterna ingår ett avsnitt där vi i korthet redogör för vad man där föreslagit. Därefter gör vi en bedömning av respektive arbetsuppgift utifrån de principiella utgångspunkter vi menar bör styra om en uppgift ska åligga polisen eller inte. Avslutningsvis diskuteras olika alternativa lösningar beträffande vilken annan myndighet som skulle kunna fungera som huvudman för uppgiften.

5.2 Handräckning

Lagstiftningen

En betydande del av polisens resurser används för att biträda andra myndigheter med s.k. handräckning. Handräckning regleras i ett stort antal författningar och innebär vanligen att polisen på begäran verkställer ett beslut som fattas av en annan myndighet eller lämnar biträde så att myndigheten kan fullgöra sina åliggande enligt en

författning. Det grundläggande skälet till att andra myndigheter begär handräckning är att uppgiften inte anses kunna lösas på annat sätt än att polismans befogenheter att använda tvång eller våld måste utnyttjas. Visserligen har en del andra myndigheter, som t.ex. kronofogdemyndigheter och kriminalvårdspersonal, inom sina respektive områden viss möjlighet att inom snäva gränser använda maktmedel, men den allmänna befogenheten att använda våld för att lösa en uppgift ligger hos polisen.

Över 80 olika författningar

Polisens skyldighet att ge handräckning finns reglerad i över 80 olika författningar. Hälso- och sjukvården är en stor beställare. Polisens skyldighet att biträda personal inom hälso- och sjukvården regleras i flera olika författningar. Begäran om handräckning enligt lagen (1990:52) med särskilda bestämmelser om vård av unga och till lagen (1991:1128) om psykiatrisk tvångsvård hör till dem som är vanligast förekommande. Det kan bl.a. handla om att biträda läkare i allmän tjänst som ska genomföra en undersökning för vårdintyg, att föra patienten till en sjukinrättning efter att sådant intyg har utfärdats och om att efterforska och återföra en patient som avvikit från sådan inrättning. Andra exempel inom området är polismyndighetens skyldighet att på begäran av socialnämnden lämna biträde för att verkställa beslut om läkarundersökning och om vård eller omhändertagande av en ungdom. Vidare för att efterforska och återhämta den som avvikit från ett hem för vård av unga liksom att ombesörja någon annan förflyttning av honom eller henne.

Ett annat stort område där polisen har skyldighet att lämna biträde är vid förrättningar av olika slag. Domstolar har t.ex. rätt att begära handräckning av polisen, bl.a. i de fall där en tilltalad eller ett vittne uteblivit från huvudförhandling och måste hämtas till rätten. Det hör också till polisens uppgift att hämta den som med tvång ska föras till kriminalvårdsanstalt för att avtjäna straff. Ett exempel från ett annat område är när polisen lämnar handräckning åt tjänsteman som utför avgiftskontroll vid t.ex. järnvägstrafik, när denne ska avvisa någon som vägrar lösa färdbiljett. Ytterligare ett exempel är bestämmelsen om polisens skyldighet att hämta ett barn när dom eller beslut om vårdnad eller umgänge ska verkställas.

Ett stort antal myndigheter med tillsynsuppgifter har enligt lag rätt att begära handräckning av polis för att kunna fullgöra sina

uppgifter, t.ex. för att få tillträde till en lokal eller område för att inspektera viss verksamhet, ta prover, kontrollera föremål eller ta hand om egendom. Jordbruksverket, Socialstyrelsen, Tullverket, kronofogdemyndigheten, Statens Biografbyrå, Arbetsmiljöverket, länsstyrelsen, Migrationsverket och Alkoholinspektionen är bara några av dem som har behörighet att begära biträde av polisen.

Den praktiska hanteringen

Ingen materiell bedömning möjlig

Den praktiska hanteringen av handräckningsärendena varierar naturligtvis beroende på om det handlar om att biträda en tillsynsmyndighet eller om att verkställa en annan myndighets beslut. Variationen inom respektive uppgiftsområde kan också vara stora. Oavsett vilken uppgift som avses ska en begäran om handräckning innehålla information om den sökande och om den åtgärd som begärs och vem den riktar sig mot. Dessutom ska det lagstöd som åberopas anges. Polisen gör ingen s.k. materiell prövning av begäran utan denna sker helt på formella grunder. Detta innebär att polismyndigheten endast prövar lagligheten av begäran, dvs. kontrollerar om den sökta åtgärden ryms inom den bestämmelse som sökanden hänvisar till och om den person som framför begäran har befogenhet att göra detta. Om dessa två förutsättningar är uppfyllda bifalles ansökan.

Begäran om handräckning från läkare för att han eller hon ska kunna genomföra en undersökning för vårdintyg av en psykiskt sjuk person, är vanligt förekommande och kan ta lång tid i anspråk. Många gånger är det fråga om akutärenden, eller att verkställigheten i vart fall måste ske utan några större dröjsmål. Annat arbete får då stå tillbaka för handräckningsuppgiften. Enligt de rutiner som finns bör poliser som utför en handräckningsuppgift bära civila kläder, men ofta förekommer det att man bl.a. på grund av tids- eller personalbrist bär uniform. Normalt är det två poliser som utför arbetsuppgiften. I majoriteten av fallen innebär uppgiften att polisen transporterar personen i fråga till läkare. Att sjukvårdspersonal medföljer transporten är sällan förekommande.

Transporter av sjuka personer vanliga

Ett annat stort område är polisens uppgift att efter ett vårdintyg utfärdats, transportera en psykiskt sjuk person till en vårdinrättning. Polisens skyldighet omfattar dock inte transporter mellan två olika vårdinrättningar, detta är ett åliggande för landstinget. Enligt de uppgifter utredningen tagit del av förekommer det dock att polisen i särskilda fall också utför sådana uppgifter. I praktiken innebär handräckningsuppgiften för polisen en skyldighet att ordna transporten, inte att själva utföra densamma. Är det fråga om akutärenden och om själva transporten kan ske utan att större resurser måste tas i anspråk, är det vanligt att poliser utför uppgiften. I andra fall, särskilt om det är fråga om en transport som kan planeras i god tid och om sträckan är lång, t.ex. till ett annat län, kan det förekomma att kriminalvårdens transporttjänst anlitas.

Ytterligare ett område där det är vanligt förekommande att polismyndigheterna biträder annan myndighet är vid begäran om handräckning enligt lagen med särskilda bestämmelser om vård av unga. Bland annat ska polismyndigheten på begäran av den som förestår vården vid ett hem för särskilt noggrann tillsyn, ombesörja förflyttning av den unge, t.ex. mellan två olika vårdinrättningar. Även här förekommer att kriminalvårdens transporttjänst utför själva transporten, men för polismyndigheten kan uppgiften ändå många gånger innebära praktiska problem, särskilt i de fall verkställigheten måste ske akut. Särskilda regler gäller för omhändertagande och förvar av den unge, varför ibland stora polisresurser måste tas i anspråk i avvaktan på transport till en ungdomsinrättning. En inte ovanlig lösning är då att polisen själva utför transporten.

Polisens uppgift att utföra handräckning enligt lagen om vård av missbrukare i vissa fall är en fjärde stor kategori handräckningsuppdrag för polismyndigheterna. Den praktiska hanteringen är i stort densamma som gäller för uppdrag enligt lagen om vård av unga. Även i dessa fall ingår i polisens skyldigheter att utföra förflyttning mellan olika vårdenheter.

Beträffande polisens uppgift att biträda tillsynsmyndigheter innebär uppgiften framför allt skydd åt myndighetspersonen i dennes tjänsteutövning och olika slag av frihetsberövanden. Det kan också förekomma att ärendet kräver beslut om husrannsakan.

Handräkningsuppdragen är uteslutande en uppgift för den polisutbildade personalen. I den mån civilanställda berörs av uppgifterna i fråga är det i fråga om administrativ hjälp.

Resursätgång

Det är svårt att beräkna omfattningen av de resurser som polisen lägger ned på handräkningsuppdragen. I Rikspolisstyrelsens redovisning av polismyndigheternas verksamhetsresultat för år 1999 (EKB-900-3063/99) uppges att antalet redovisade handräkningsärenden inklusive delgivningar för landet i sin helhet var 244 134 stycken. Med utgångspunkt i fördelningen mellan antalet delgivningar och antalet övriga handräkningsärenden som utredningen tagit del av för ett antal polismyndigheter, uppskattas antalet övriga handräkningsärenden för landet i sin helhet till mellan 25 000 och 30 000.

För att få ett mått på det antal årsarbetskrafter som åtgår för handräkning krävs uppgifter om tidsätgången för olika typer av ärenden, i vad mån polisen utför uppdraget ensamt eller tillsammans med andra osv. Sådan information har emellertid inte inom ramen för denna undersökning kunnat samlas in i tillräckligt hög utsträckning för att kunna ligga som underlag för en skattning av resursätgången. Än mindre har det varit möjligt att särredovisa de resurser som läggs ned på olika typer av handräkningsuppdrag. Som framgår nedan har den polisiära relevansen av vissa typer av handräkningar i olika sammanhang ifrågasatts. Möjligheterna att inom ramen för denna utredning avgöra hur omfattande olika typer av handräkningsuppdrag är, försvåras av att statistiken inte redovisas uppdelat efter olika insatser. Exempelvis går det inte att direkt från statistiken erhålla uppgifter om antalet uppdrag enligt 47 § lagen om psykiatrisk tvångsvård som avser handräkning för att transportera en patient till en sjukvårdsinrättning sedan vårdintyg utfärdats, respektive sådana som avser biträde till läkare för att denne ska kunna genomföra en undersökning för vårdintyg.

Tidigare utredningar

Polisens uppgifter att biträda andra myndigheter med handräkning har varit föremål för diskussioner i olika sammanhang. Ifrågasättandet av uppgiften har sällan gällt själva principen att det

är polisen som ska bistå med sådan hjälp. Uppfattningen bland polisen är snarare att polisresurser används för handräckning också när det inte är sakligt motiverat. Konkret uttryckt menar många inom polisorganisationen som utredningen varit i kontakt med, att begäran om transport av t.ex. en patient i alltför hög utsträckning sker slentrianmässigt och inte utifrån ett faktiskt behov av polishandräckning i det enskilda fallet. Det är svårt, menar många, att befria sig från tanken att polisen utnyttjas som en transportcentral.

Det ska dock här påpekas att i en enkätundersökning riktad mot polismyndigheter som genomfördes av Tvångspsykiatrikommittén och som presenterades i betänkandet (SOU 1998:32) Rätts-säkerhet, vårdbehov och samhällsskydd vid psykiatrisk tvångsvård, uppgav de flesta av polismyndigheterna att det var sällan förekommande att biträde av polisen begärdes utan att det framstod som nödvändigt. Uppfattningarna varierade dock mellan olika myndigheter, bl.a. hade Polismyndigheten i Stockholm län en annan uppfattning.

ROPA-gruppen, som redovisade förhållandena i just Stockholms län, ställde sig tveksam till polisens skyldighet att lämna handräckning i flertalet av de fall där detta finns reglerat. I rapporten tog man dock endast upp vissa uppgifter som ankommer på polisen enligt lagen om psykiatrisk tvångsvård. Bland annat ställde man sig kritisk till att polisen har till uppgift att utföra vissa transporter av psykiskt sjuka personer. Utredningen påpekade att en polisman i normalfallet saknar den utbildning och kunskap som krävs för att närmare kunna fastställa en sjukdomsbild och utifrån denna kunna hantera en psykiskt sjuk person under en längre tid. Ansvaret bör, menade man, ligga på landstinget också för att transportera patienten till en vårdinrättning efter det att vårdintyg utfärdats.

Samma resonemang menade utredningen kan tillämpas på flertalet av regleringarna som föreskriver handräckningsskyldighet. Visserligen är det initialt många gånger motiverat att polisen lämnar handräckning, men när skydds- och säkerhetsintresset inte längre föreligger bör enligt utredningen polisens ansvar för arbetsuppgiften upphöra.

I det beredningsunderlag med synpunkter på ROPA-gruppens förslag som upprättades av rättssekretariatet vid Rikspolisstyrelsen (RÄS 101-0046/01) gavs stöd för att det inte bör ankomma på polisen att utföra transporter av patienter till en vårdinrättning efter det att vårdintyg utfärdats. Uppgiften att omhänderta en

psykiskt sjuk person och att biträda läkare vid undersökning av en person, bör enligt promemorian kvarstå.

Huruvida polisens handräckningsuppgift bör begränsas är dock, som påpekades av 1975 års polisutredning (SOU 1979:6), inte bara en resursfråga. Även fast åtgärder i form av tvångsingripande från polisens sida utförs på ett korrekt sätt, kan insatsen vara till skada för de berörda genom att åtgärden föranleder kraftiga reaktioner eller väcker onödig uppmärksamhet hos omgivningen. Polisutredningen förordade en ordning som innebär att frågan om polisen ska utnyttjas verkligen prövas omsorgsfullt i det enskilda fallet. Principen borde enligt utredningen vara att den myndighet som bär huvudansvaret för verkställigheten alltid först undersöker om det är möjligt att genomföra åtgärden med egen personal. Utredningen föreslog att polishjälp endast ska få begäras när uppgiften inte kan lösas på annat sätt.

Förslag som syftar till att försöka begränsa omfattningen av polisens handräckningsuppgifter har också presenterats av Polisrättsutredningen i delbetänkandet (SOU 1993:60) Polisens rättsliga befogenheter. Utredningen påpekade att i förarbetena till lagen om psykiatrisk tvångsvård (prop. 1990/91:58 s. 286 f.) poängteras att polishandräckning ska begäras endast när det av omständigheterna framgår att den enskilde exempelvis håller sig undan eller inte frivilligt låter sig undersökas av läkare. Dessutom framhålls det i propositionen att vårdpersonal bör följa med då polisen ska hämta en person i dennes bostad. Detta är, som nämnts tidigare, i praktiken normalt inte fallet.

Polisrättsutredningen föreslog att det bör åligga polismyndigheten att pröva en begäran om handräckning. Sålunda borde enligt utredningen polismyndigheten kunna avslå en begäran om handräckning om det är uppenbart att den sökande myndigheten inte har behov av sådan. Utredningen framhöll vidare att polishandräckning bör begränsas framför allt till åtgärder som kan komma att kräva våldsanvändning. För att kunna avslå en begäran måste det enligt utredningen dock finnas mycket starka skäl. Om det inte är fråga om verkställighet av ett beslut, utan om biträde åt annan myndighet, bör det inte krävas lika mycket för att en begäran ska kunna avslås.

Bedömning: Polisen bör kunna avslå en begäran

Utredningen vill inledningsvis påpeka att vi inte har prövat frågan om det finns anledning att i något avseende frängå principen att det är polisen som ska lämna handräckning. Den allmänna befogenheten att bruka våld i offentliga sammanhang för att lösa en uppgift, anser utredningen ska ligga hos polisen och utrymmet för intrång i den principen är, och ska enligt utredningen också i fortsättningen vara, mycket begränsat.

Vi har dock tagit till oss av den kritik som framförts från polisen om att myndigheter i alltför hög utsträckning använder sig av polisen för uppgifter som inte kan motiveras utifrån polisens särskilda kompetens och befogenhet att bruka våld. Utredningen menar att myndigheternas rätt att begära handräckning därför bör begränsas och att detta skulle kunna ske genom att polisen ges en möjlighet att göra en materiell bedömning av begäran och inte endast en formell bedömning som fallet är i dag. Polisen skulle med en sådan ordning få rätten att avslå en begäran om handräckning i de fall en sådan inte har motiverats utifrån ett behov av åtgärder från polisens sida och som inte kan utföras av myndigheterna själva.

I stort sett liknar denna ordning den som år 1993 presenterades av Polisrättsutredningen. Där föreslogs, som nämnts, att polisen ska kunna avslå en begäran om det är uppenbart att myndigheten inte har behov av sådan. Avslag skulle dock enligt förslaget endast kunna ske om det fanns mycket starka skäl för detta. Vi vill dock gå ett steg längre och förordar att det vid en begäran om biträde ska åligga den begärande myndigheten att visa på konkreta omständigheter som gör det antagligt att biträde krävs av polisen för att uppgiften ska kunna utföras. Föreligger enligt polisens bedömning inte sådana omständigheter ska begäran kunna avslås. Det viktiga är att polisen ges en möjlighet att avslå en obefogad begäran och därigenom kunna bestämma över sina resurser.

När det gäller en begäran om handräckning som innebär att ett beslut ska verkställas är frågan mer komplicerad. Men även en sådan form av handräckningsbegäran bör polismyndigheten kunna avslå om det inte är antagligt att polisens kompetens och våldsbefogenheter krävs för att beslutet ska kunna verkställas.

5.3 Djur

Lagstiftningen

Bestämmelser om polisens arbetsuppgifter med inriktning mot djur finns bl.a. i lagen (2000:537) om märkning och registrering av hundar, djurskyddslagen (1988:534), jaktlagen (1987:259), jaktförordningen (1987:905), lagen (1943:459) om tillsyn över hundar och katter och lagen (1933:269) om ägofred och i vissa lokala ordningsföreskrifter.

Djurskyddslagen

Djurskyddslagen (1988:534), som trädde i kraft år 1988, innehåller i första hand bestämmelser om vård och behandling av husdjur, andra djur som hålls i fångenskap samt djur som används för vetenskapliga ändamål. Jordbruksverket utövar den centrala tillsynen över efterlevnaden av djurskyddslagen och de föreskrifter som har meddelats med stöd av lagen, samt samordnar övriga tillsynsmyndigheters verksamhet. Länsstyrelsen handhar den regionala tillsynen och den eller de kommunala nämnder som fullgör uppgifter inom miljö- och hälsoskyddsområdet utövar den lokala tillsynen inom kommunen. För tillsynen har tillsynsmyndigheterna rätt att få tillträde till anläggningar, områden, lokaler och andra utrymmen där djur hålls och där besiktiga djuren, göra undersökningar och ta prover. Polismyndigheten ska på begäran av tillsynsmyndighet lämna den hjälp som behövs för tillsynen, t.ex. att bereda annan myndighet tillträde till de utrymmen som ska inspekteras.

I det fall djur hålls på fel sätt eller vanvårdas ska detta anmälas till kommunens miljö- och hälsokontor eller motsvarande. Kommunen är skyldig att ta upp anmälan och att utreda missförhållandena. I det fall djur utsätts för otillbörligt lidande och detta inte rättas till efter tillsägelse får länsstyrelsen besluta att omhänderta djuren. Ärendet överlämnas då till polismyndigheten som har att verkställa beslutet. Polismyndigheten, liksom länsstyrelsen eller annan tillsynsmyndighet, har också rätt att besluta om att djur som är utsatta för lidande omedelbart ska omhändertas. Om beslutet tas av annan än länsstyrelsen ska det underställas länsstyrelsen för fastställande av beslutet.

Lagen om tillsyn över hundar och katter

Om tillsyn över hund eftersätts får polismyndigheten enligt lagen (1943:459) om tillsyn över hundar och katter, meddela beslut om att hunden ska vara försedd med munkorg eller hållas bunden eller instängd. Är det fråga om en hund som visat benägenhet att bita människor eller djur får polisen besluta om att hunden ska omhändertas. I det fall sådan hund anträffas lös på område där hemdjur (dvs. häst, nötkreatur, får, get, svin och fjäderfä) finns, får hunden avlivas av den som äger hemdjuren, om hunden inte låter sig infångas. Den som av denna anledning dödat en hund ska anmäla händelsen till polismyndigheten. Om hunden i stället är lös i område där det finns vilt, äger jakträttsinnehavaren rätt att ta hand om hunden. Om detta inte är möjligt får polismyndigheten döda hunden om detta är angeläget ur viltvårdssynpunkt. Enligt samma lag får jakträttsinnehavare döda en katt om det finns skäl att anta att den är övergiven eller förvildad. Inom tätbebyggt område krävs dock tillstånd av polismyndigheten för att göra så.

Hundmärkningslagen

Enligt lagen om märkning och registrering av hundar får polismyndigheten omhänderta en hund som påträffas omärkt eller utan att någon ägare finns antecknad i det för landet centrala registret. Ansvarig för registret är Jordbruksverket. En förutsättning för ett sådant omhändertagande är att hunden utgör eller kan komma att utgöra en fara för andra människor eller djur eller om det finns andra särskilda skäl. Om inte hundägaren inom 14 dagar anmäler ägarskapet till registret eller låter märka hunden, får polismyndigheten sälja, skänka bort eller avliva hunden. Före eventuell avlivning ska normalt yttrande hämtas från veterinär.

Jaktlagen med förordning

Polisen har också ansvar för vissa uppgifter enligt jaktlagen och jaktförordningen. Polismyndigheten får t.ex. låta avliva vilt djur som orsakar avsevärd skada eller som kan antas vara farlig för människors säkerhet. Vidare äger polismyndigheten rätt att låta avliva eller fanga moderlös årsunge av visst vilt; älg, hjort, rådjur, mufflonfår eller vildsvin. Har sådant djur, eller björn, lo, järv, m.fl. djur skadats eller dödat vid sammanstötning med motordriv

fordon, ska polismyndigheten underrättas efter det att föraren märkt ut olycksplatsen. Påträffas sådant djur dött ska detta anmälas till polismyndigheten, som i sin tur ska se till att djuret omhändertas.

Naturvårdsverket har med stöd av jaktförordningen utfärdat föreskrifter för eftersök och avlivning av älg eller hjort som skadats av annan orsak än påskjutning och som inte direkt kunnat anträffas och avlivas. Eftersöket ska genomföras på uppdrag av polismyndigheten som också får meddela föreskrifter för eftersökets genomförande. Genomförandet sker av berörd jakträttsinnehavare om denne förklarar sig villig att ta hand om djuret eller, om jakträttsinnehavaren inte kunnat eller vilja ta hand om djuret, av person som utsetts av polismyndigheten.

Slutligen kan nämnas att polismyndigheten enligt Naturvårdsverkets föreskrifter har till uppgift att besluta om besiktning av visst fällt djur. Det rör sig om älg eller hjort som fällts under tillåten jakttid och djuret visar sig ha sådan skada eller sjukdom att det bedömts att djuret inte behöver avräknas från medgiven tilldelning. Händelsen ska då anmälas till polismyndigheten som således har att avgöra om besiktning av djuret erfordras.

Hittegodslagen

Ytterligare uppgifter för polisen när det gäller djur är att ta om hand upphittade sällskapsdjur enligt bestämmelserna i hittegodslagen. Polismyndigheten har att förvara hitteddjuret under så lång tid som det är ekonomiskt försvarbart, vanligtvis rör det sig om en kortare period än de tre månader som stadgas enligt 4 § hittegodslagen. Med stöd av lagen (1974:1066) om förfarande med förverkad egendom och hittegoods m.m. kan myndigheten därefter låta sälja eller avliva djuret.

Ägofredslagen

Vid fynd av hemdjur gäller bestämmelserna i lagen om ägofred. Vilt kan inte bli föremål för fynd, eftersom djuren saknar ägare. Har någon inom sina ägor funnit annans hemdjur, som olovligen tagit sig dit, får han eller hon omhänderta djuret. Det föreligger en skyldighet att underrätta ägaren om fyndet och om detta inte låter sig göras ska den som omhändertagit djuret införa en kungörelse i

tidningen. Om ingen löser ut djuret inom fjorton dagar ska anmälan göras till polismyndigheten.

Djurplågeri

Utöver ovan nämnda arbetsuppgifter beträffande djur, har polisen naturligtvis skyldighet att liksom vid annan brottslighet, uppta anmälan och utreda brott om t.ex. djurplågeri (16 kap. 13 § BrB).

Den praktiska hanteringen

Polisen ansvarar för transport, skötsel och tillsyn av djur

Det årliga antalet händelser där polisen får till uppgift att verkställa länsstyrelsens beslut om omhändertagande av djur är förhållandevis litet. Ett stickprov som utredningen gjort visar t.ex. att Polismyndigheten i Uppsala län verkställer i genomsnitt fyra omhändertaganden enligt 30-34 §§ djurskyddslagen per år och Polismyndigheten i Kalmar län nästan det dubbla. Vanligast förekommande är att omhändertagandet gäller sällskapsdjur, i ungefär en tredjedel av fallen är det fråga om omhändertagande av lantbruksdjur. Det rör sig således inte om särskilt stora numerärer, men arbetsinsatserna i det enskilda fallet kan, som kommer att exemplifieras längre fram, vara mycket omfattande.

Omhändertagande av djur som far illa måste prioriteras inom polisen och annat arbete får inte sällan stå tillbaka eftersom åtgärder måste vidtas omedelbart. Verkställigheten av länsstyrelsens (eller annan tillsynsmyndighets) beslut innebär i praktiken att polisen ansvarar för djurens transport, skötsel och tillsyn. I regel är det dock sällan polismyndighetens personal som utför arbetet, utan det lämnas över till annan som innehar den kompetens som krävs för uppgiften. Är det fråga om en djurbesättning på en lantgård kontaktas en lantbrukare som mot ersättning tar hand om djuren. I annat fall anlitas hundstall eller någon lämplig privatperson eller förening. Kostnaderna som polismyndigheterna har med anledning av omhändertagandet får förskötteras av allmänna medel. Denna kostnad ska normalt återbetalas av den mot vilken åtgärden riktats. Av olika anledningar förekommer det dock, enligt uppgift till utredningen, relativt ofta att polisens utgifter inte betalas.

Även fast det praktiska arbetet med transport, stallning, tillsyn och annat vanligtvis sköts av någon extern person, förening eller

företag, kan polismyndigheten belastas med en hel del arbetsuppgifter med anledning av ett omhändertagande. I en uppsats från Polishögskolan i Stockholm ges ett ingående exempel på vilka uppgifter som polisen har med anledning av ett beslut om omhändertagande som tagits av länsstyrelsen¹. Efter samtal med företrädare för polismyndigheter runt om i landet står det klart att ärendet inte på något sätt är otypiskt, även om detaljerna kan skilja sig från fall till fall.

Ärendet som beskrivs i uppsatsen avsåg verkställigheten av ett beslut av länsstyrelsen att omhänderta samtliga 158 djur på en lantgård, såväl nötkreatur som hästar. För att genomföra själva omhändertagandet fick polisen snabbt skaffa fram en entreprenör, en lantbrukare som mot en ersättning av 2 000 kronor per dag åtog sig att svara för djurens skötsel. Ett särskilt konto öppnades i polismyndighetens namn för inkomster av mjölkproduktion. Efter en månad beslutade länsstyrelsen att samtliga djur skulle säljas, utom 15 djur som skulle slaktas. Eftersom det vid polismyndigheten inte fanns expertis inom området, anlätades en konsult som skulle vara behjälplig med praktiska frågor kring länsstyrelsens beslut, bl.a. avseende värderingsfrågor, besiktning, försäljningsarrangemang, köpehandlingar etc.

Efter 2–3 veckor hade nötkreaturen sålts. Kvar fanns 23 hästar vars stall var satt under bevakning. Försäljningen av hästarna drog ut på tiden eftersom ägaren överklagat beslutet om försäljning av dessa. Ett år efter länsstyrelsens första beslut om omhändertagande av djurbeståndet hade polismyndigheten fortfarande ansvar för skötsel m.m. eftersom hästarna inte kunnat säljas.

Författaren till uppsatsen konstaterar att trots att en konsult anlåtats avsattes relativt stora polisresurser för ärendet. Myndighetens rättsenhet och personal vid närpolisen har avsatt tid för bevakningsfrågor, uppställning, djurtransport, skötsel och administration. Annat arbete har således fått stå tillbaka.

Kostnader för upphittade djur kan vara omfattande

För hanteringen av upphittade djur – vanligtvis hundar och katter men ibland också ormar, burfåglar, marsvin, sköldpaddor m.m. – anlitar polismyndigheterna t.ex. hundstallar, s.k. kattpensionat,

¹ Keventer, G. (1998): Är polisen rätt förvaltningsmyndighet för: Omhändertagande och försäljning eller avlivning av djur samt tillsyn av gruvhål? Uppsats i förvaltningsrätt. Polishögskolan i Stockholm.

djurskyddsföreningar eller liknande. Mindre djur som katter och andra, kan ibland förvaras tillfälligt hos polisen innan de lämnas till någon förening eller privat person som brukar anlitas för ändamålet. Det förekommer att polisen annonserar i tidningar och lokalradio för att finna ägaren till djuret. Kostnaderna för vård av upphittat djur kan bli relativt omfattande, varför det är ovanligt att förvaringen av djur sträcker sig så långt som tre månader. Normalt beslutar polismyndigheten om försäljning eller avlivning efter två, tre veckors förvaring av djuret.

Ny organisation för trafikskadat vilt

När det gäller trafikskadat vilt har under senare år en organisation byggts upp med kontaktmän som utgör en länk mellan polismyndigheten och aktuell markägare/jakträttsinnehavare i händelse av vilttrafikolycka inom jaktvårdskretsens verksamhetsområde. Systemet är förhållandevis nytt och finns nu fullt utbyggt i större delen av landet. Meningen med dessa kontaktmän är att de ska förmedla uppgifter om påkört vilt till jakträttsinnehavaren. Polisen är inte formellt skyldig att vidarebefordra uppgifter om exempelvis trafikskadade rådjur, utan endast information om vilttrafikolyckor som rör statens vilt, bl.a. älg och hjort. Det är dock normalt så att polisen ur djurskyddssynpunkt låter meddela jakträttsinnehavare, direkt eller via kontaktman, också om annat skadat vilt än sådant som tillhör staten.

Om det är fråga om statens vilt ska eftersök och avlivning av trafikskadat djur genomföras på uppdrag av polisen. Polismyndighetens kostnader för att spåra och döda djur ersätts med medel ur jaktvårdsfonden. Ersättning kan också efter polismyndighetens beslut utgå till dem som varit behjälpliga i detta. Inte sällan deltar poliser själva i eftersök och avlivning av det skadade djuret.

Katter i träd m.m.

Polisens arbetsuppgifter med anledning av djur kan också innehålla sådan verksamhet som inte är reglerad i lag. Att polisen är allmänheten behjälplig när det t.ex. gäller att ta ned katter som klättrat upp i träd och att transportera skadade och döda djur, är inte en skyldighet för polisen utan snarare en verksamhet som i

mån av tid genomförs som en del av polisens allmänna serviceverksamhet och för att skapa goda relationer med medborgarna.

Resursätgång

Det har inom ramen för utredningen inte varit möjligt att närmare bestämma hur stora resurser som polismyndigheterna i landet använder för verksamheter med anledning av djur. Dels är den statistik som polisen för inte sådan att den låter sig tolkas i termer av årsarbetskrafter, dels är uppgifterna av så pass olika karaktär att det inte bedömts möjligt att erhålla några pålitliga siffror eller andra motsvarande uppgifter med användning av enkätfrågor eller liknande. Den information som utredningen har om vilka personal- och andra resurser som används av polisen för sådan verksamhet är därför relativt fragmentariska. Som exempel kan nämnas att ROPA-gruppen redovisade att 2,2 procent av samtliga ingripanden under första halvåret år 1998 i Stockholms län, gällde ärendegruppen "djur skadat/dött/omhändertaget", varav ungefär hälften uppskattades gälla upphittat djur. Under hela år 1996 redovisades sammanlagt nästan 7 000 ingripanden i Stockholms län med denna kod².

Det är således förenat med stora svårigheter att närmare ange hur stora resurser som polisen använder för verksamheter med anledning av djur, och särskilt svårt är det att omvandla de uppgifter som finns till årsarbetskrafter. En grov uppskattning är dock att verksamheten sysselsätter mellan 50 och 100 årsarbetskrafter. Den bild som utredningen delgivit efter samtal och intervjuer med företrädare för polismyndigheterna i landet, är att handläggningen av enskilda djurärenden visserligen kan ta stora resurser i anspråk, men att problemet framför allt ligger i att det ibland kan krävas en kraftsamling av resurser och att annat angeläget arbete då får avbrytas och stå tillbaka.

Tidigare utredningar

I ROPA-gruppens rapport föreslogs att polisens uppgifter med anledning av trafikskadade djur i högre utsträckning än i dag tas om hand av jakträttsinnehavarna. Därför borde, enligt utredningen,

² Knutsson, J. (1998): När behövs polisen bäst? En analys av utryckningsverksamheten vid Polismyndigheten i Stockholms län. Brottsförebyggande rådet. BRÅ PM.

Polismyndigheten i Stockholms län påverka Stockholms kommuner att träffa avtal med respektive jakträttsinnehavare i syfte att öka deras engagemang och tillgänglighet i frågor som har att göra med avlivning och transport av döda och skadade djur.

Vidare föreslog ROPA-gruppen att polismyndigheten ska klargöra för kommunerna och Vägverket om deras respektive skyldigheter som väghållare. I en promemoria från arbetsgruppen ifrågasattes varför en förare som med sitt fordon skadat eller dödat ett vilt ska underrätta polismyndigheten om detta. I stället menade arbetsgruppen att underrättelseskyldigheten bör riktas mot väghållaren. Väghållaren bör för denna uppgift inrätta s.k. djurambulanser. Ett tredje förslag från ROPA-gruppen innebar att Polismyndigheten i Stockholms län upphör med transport av döda djur i de fall myndigheten inte är skyldiga att göra detta enligt lag, och att berörda kommuner och Vägverket informeras om detta.

Rättsekretariatet vid Rikspolisstyrelsen underströk i sitt beredningsunderlag med synpunkter på innehållet i ROPA-rapporten (RÄS 101-0046/01), att samhällets befattning med djur borde kunna föras över på exempelvis kommunen eller länsstyrelsen. I promemorian pekade man på att detta troligen skulle få samhällsekonomiska konsekvenser och att det möjligen behöver tillskapas en ny tillsynsmyndighet för vissa av uppgifterna.

I den ovan refererade uppsatsen från Polishögskolan i Stockholm lämnades förslag om ändrade ansvarsförhållande beträffande den del av djurskyddslagen som reglerar uppgiften att verkställa länsstyrelsens beslut om omhändertagande m.m. av djur. Någon förklaring till att det är polisen som har verkställighetsansvaret finns inte i förarbetena till djurskyddslagen (prop. 1987/88:93). En förklaring skulle enligt författaren kunna vara att det rör sig om ett historiskt arv från tiden före polisens förstatligande då polisen ansvarade för exekutionsärenden. Författaren menar att eftersom det är länsstyrelsen som fattar beslut om avlivning eller försäljning av omhändertagna djur och att det där, till skillnad från polismyndigheten, finns både juridisk- och djurskyddskompetens, borde länsstyrelsen ta över ansvaret för verkställigheten. En sådan förändring skulle också ge samordningsvinster och en effektivare handläggning av ärendena. Samtidigt skulle polisiära resurser kunna frigöras.

Förslag om att länsstyrelsen ska ta över skyldigheten att verkställa omhändertagandet av djur, har också framförts i en departementspromemoria (Ds 1997:11) från Jordbruksdepartementet. Skälen som anfördes för detta var bl.a. att en sådan ordning

skulle vara fördelaktig från djurskyddssynpunkt. Eftersom beslutet fattas av länsstyrelsen kan polismyndigheten sällan förutse uppgiftens omfattning och därmed inte göra någon ekonomisk eller personell planering för verksamheten. Verkställigheten av länsstyrelsens beslut har därför, enligt utredningen, i vissa fall blivit fördröjd eftersom polisens resurser vid tillfället varit ianspråktagna av andra arbetsuppgifter. Vidare har polismyndigheten sällan den kompetens som måste anses utgöra en förutsättning för ett från djurhälso- och djurskyddssynpunkt bra omhändertagande.

I departementspromemorian föreslogs att polisen ska befrias från uppgiften att verkställa länsstyrelsens beslut om omhändertagande. Denna uppgift ska enligt förslaget i stället åvila länsstyrelsen själv. Utredningen menade att detta skulle ge uppenbara samordningsvinster genom att länsstyrelsen då skulle ha ett totalansvar för djurskyddsfrågorna. Bland annat skulle möjligheterna att engagera distrikts- och länsveterinärer vid omhändertagandet öka betydligt. Polisens roll i sammanhanget skulle enligt förslaget begränsas till att på begäran ge den handräckning som krävs för att verkställande myndighet ska kunna genomföra uppgiften.

Förslaget om att länsstyrelsen skulle ta över polisens uppgift att verkställa beslut om omhändertagande av djur möttes av kritik från länsstyrelsen. Bland annat anfördes att det inom länsstyrelsen förelåg en ovilja mot att behöva inrätta någon form av beredskap för åtgärder under icke expeditionstid. Vidare menade man att många ärenden beträffande omhändertagande av djur har sin grund i sociala problem och misstro mot myndigheter, varför de skulle vara svåra att hantera för annan än polis.

Enligt direktiven till Utredningen om hur djurskyddet skall vara organiserat (dir. 2000:31), sades att denna skulle överväga inrättandet av en fristående djurskyddsmyndighet. I uppdraget ingick också att se över de problem och oklarheter som kan finnas beträffande olika myndigheters ansvarsområden när det gäller djurskydd, samt att föreslå förbättringar.

Utredningen föreslog i sitt betänkande (SOU 2000:108) Ett förbättrat djurskydd, att kommunernas ansvar för den lokala djurskyddstillsynen och länsstyrelsernas beslutsbefogenheter att omhänderta djur, ska föras över till staten i form av en ny djurskyddsmyndighet. Utredningen förordade också att Jordbruksverkets ansvar för djurfrågor samt Centrala försöksdjursnämndens ansvar förs över till den nya myndigheten. En av anledningarna till förslaget att inrätta en ny central statlig myndighet är att vissa av

EU-rådets direktiv på djurskyddsområdet förutsätter att en central behörig myndighet ska ha ansvar för t.ex. kontroller av djurtransporter, fastställande av djurskyddskrav för kalvar osv.

Enligt utredningen kan en djurskyddsmyndighet komma att bestå av ca 150 årsarbetskrafter centralt och ca 270 regionalt placerade distriktsveterinärer samt ca 250 årsarbetskrafter som tillsynspersonal. I enlighet med direktiven lämnade utredningen också fyra förslag till organisation av myndigheten som föreslås bli inrättad den 1 januari 2002.

I sitt yttrande över betänkandet påpekade Rikspolisstyrelsen (RÄS 000226-1002/01) att utredningen helt förbigått att också polisen är en stor aktör på djurområdet. Vidare framfördes uppfattningen att de flesta av de uppgifter som åligger polisen på området som t.ex. omhändertaganden, förvaring, värdering, försäljning, avlivning m.m., inte är sådana uppgifter där ett ordnings- och säkerhetstänkande ingår som en väsentlig del. Ofta aktualiseras också frågor som poliser inte är utbildade för, t.ex. om djuren är i sådan kondition att de kan transporteras, vilket transportsätt som är lämpligt med hänsyn till djuren och ekonomin. Rikspolisstyrelsens bestämda uppfattning var därför att djurskyddsuppgifter bör lyftas bort från polisen och föras över till den nya djurskyddsmyndigheten. "De enda uppgifter som även i fortsättningen bör ankomma på Polisen enligt djurskyddslagen, tillsynslagen, lagen om märkning och registrering av hundar och andra djurskyddslagar, är sådana där det kan bli fråga om att ingripa mot farliga djur och fall där det kan antas att våld måste användas för att skilja djur från sina ägare, dvs. rena handräckningsärenden."

Bedömning: Begränsad polisiär relevans

Polisens arbetsuppgifter med inriktning mot djur spänner över ett relativt stort fält. Dessa uppgifter består dock av relativt liknande moment. Uppgifterna diskuteras därför nedan i generella ordalag utan att hänföras till sitt författningssammanhang. Däremot fordras ibland att diskussionen struktureras med hänsyn till de olika skyddsintressen som motiverar uppgifterna.

Polisens uppgifter i samband med djur består bl.a. i att besluta om omhändertaganden, verkställa andra myndigheters omhändertagandebeslut, avliva, försälja, värdera, förvara och bedöma lämpliga transportsätt med hänsyn till djurens hälsa m.m. Utöver det historiska arvet från tiden före förstatligandet, när polisen

ansvarade för exekutionsärenden, torde en viktig anledning till att polisen tillförts dessa uppgifter vara polisens geografiska täckning och tillgänglighet under alla dygnets timmar. Som nämnts tidigare kan emellertid sådana omständigheter inte ensamt få avgöra om en uppgift ska åligga polisen. Att utredningen anser att polisens uppgifter enligt hittegodslagen ska lyftas bort framgår av tidigare avsnitt. Denna slutsats innefattar naturligtvis även polisens hantering av upphittade djur.

För polisens övriga uppgifter i djurskyddssyfte kan generellt sägas att de inte fordrar ett sådant ordnings- och säkerhetstänkande som förutsätter en polismans utbildning och kompetens. Utredningen anser därför att också dessa uppgifter bör lyftas bort från polisen. Emellertid bör polisen ha kvar sin handräcknings-skyldighet, men bara i den utsträckning begäran om bistånd kan motiveras utifrån polisens särskilda befogenheter. De åtgärder som kan bli aktuellt för polisen att biträda andra myndigheter med är att skilja omhändertagna djur från ägare som motsätter sig detta och att genomföra husrannsakan.

Vad gäller omhändertagande av hundar enligt lagen om tillsyn över hundar och katter, är bristen på polisiär relevans inte lika tydlig. Av texten framgår att lagens syfte är att förebygga skador och avsevärda olägenheter som kan orsakas av lösspringande hundar med benägenhet att bita människor och hemdjur. Ett av lagens skyddsintressen är således den allmänna ordningen och säkerheten. Den form av ordnings- och säkerhetstänkande som bör ankomma på polisen bör dock också poliserna i princip vara utbildade för. För ingripanden av detta slag har poliser ingen särskild utbildning. Även uppgiften att fånga in bitska hundar bör således lyftas bort från polisen, men även för utförandet av denna uppgift bör polisen ha en skyldighet att vid behov lämna biträde. Det kan t.ex. uppkomma behov av trafikreglering i sådana situationer. Resonemanget bör också gälla polisens uppgifter enligt den näraliggande lagstiftningen om märkning och registrering av hundar.

Frågan om vilken eller vilka myndigheter dessa uppgifter bör föras över på kan diskuteras. Som huvudregel bör gälla att en myndighet bör ha ett sammanhängande ansvar för hela djurskyddsområdet. En möjlighet skulle kunna vara att ge länsstyrelsen och övriga nuvarande tillsynsmyndigheter ansvaret för verksamheten för sina egna beslut. Det skulle ge vissa samordningsvinster i förhållande till nuläget. Emellertid framgår av betänkandet (SOU 2000:108, s. 35) Ett förbättrat djurskydd att "...att Sverige med

nuvarande uppgiftsfördelning inte kan uppfylla EU-rådets direktiv...” och att en djurskyddsmyndighet därför bör inrättas. Utredningen delar också den uppfattning som Rikspolisstyrelsen för fram i sitt yttrande över betänkandet, att denna djurskyddsmyndighet i en framtid även bör kunna ta över ansvaret för de flesta av polisens uppgifter på området.

Om och när en central djurskyddsmyndighet blir inrättad är dock oklart. Samtidigt är det angeläget att polisen snarast blir frigjord från dessa uppgifter. I avvaktan på att situationen klarnar stöder utredningen därför Jordbruksdepartementets förslag från 1997, att verkställighetsuppgiften till följd av ett omhändertagande flyttas från polisen till länsstyrelsen. De farhågor som flera länsstyrelser har beträffande behovet av att ha jour dygnet runt för att i alla lägen kunna omhänderta djur, anser utredningen inte bör vara ett hinder.

Uppgiften att omhänderta bitska hundar är starkt knuten till en kommuns geografiska område och till kommuninvånarna. Därför bör kommunen svara för sådana uppgifter. Detsamma bör gälla omhändertaganden enligt lagen om märkning och registrering av hundar. Lämpligtvis kan dessa uppgifter läggas ut på entreprenad till den lokala kennelklubben eller liknande. Även här bör dock polisen ha en handräckningsskyldighet när våld mot person måste användas.

5.4 Gruvhål

Lagstiftningen

Bestämmelserna om nedlagda gruvhål finns i 13 kap. minerallagen (1991:45). Enligt lagen förlorar koncessionshavaren rätten till marken som han har på grund av markanvisningen, när brytningen (bearbetningskoncessionen) upphör. Koncessionshavaren förlorar samtidigt rätten till sådana byggnader och annat, inklusive stängsel som innehavaren varit skyldig att hålla. Sådana anläggningar ska lämnas kvar på platsen. Vidare ska anläggningar som lämnas kvar vara av sådant skick att det inte uppkommer fara för allmänheten. Stängsling ska vara utförd så att den består varaktigt efter det att koncessionen upphört. Slutligen sägs i kapitlet att regeringen får meddela föreskrifter om skyddsåtgärder vid nedlagda gruvhål och om kontrollåtgärder till skydd mot ras och sättningar vid nedlagda gruvor.

Regeringen har dock inte utfärdat några sådana föreskrifter. Polisens ansvar för stängsling av gruvhål kan i stället härledas från Kung. Maj:ts beslut den 13 januari 1956. Av det beslutet framgår att staten ska bekosta och underhålla skyddsanordningar kring gruvhål där det föreligger en uppenbar risk för människor eller husdjur att komma till skada. Enligt skrivelsen åligger det polismyndigheten att då behov av skyddsanordning föreligger, verkställa erforderlig utredning och överlämna ärendet till länsstyrelsen. Finner länsstyrelsen att det finns behov av skyddsåtgärder kring gruvhålet, ska länsstyrelsen ombesörja utförandet av skyddsanordningar. Kostnaderna för detta arbete ska belasta polisen.

Den praktiska hanteringen

Hur många övergivna gruvhål som finns runt om i landet finns det inga sammanställningar av. Vad man tror sig veta är att antalet överstiger 10 000 och att de är koncentrerade till kommunerna i bergslagsområdet. Vid en inventering av förekomsten av övergivna, oskyddade gruvhål år 1974, redovisade Naturvårdsverket att ett omedelbart behov av skyddsåtgärder förelåg för minst 2 700 objekt runt om i landet³. Vid ytterligare ca 3 000 gruvhål förelåg behov av skyddsanordningar men där åtgärder kunde anstå tills vidare. Sedan dess har nya gruvhål tillkommit, bl.a. som en följd av projekteringar för nybyggnation eller vid t.ex. skogsarbete. Det förekommer också att mark rämnar ovanför gruvgångar utan särskild inverkan av människan.

Verkställigheten av länsstyrelsens beslut om stängsling av gruvhål kan för polismyndigheten betyda att man omedelbart måste vidta vissa åtgärder, t.ex. spärra av området i fråga eller anordna med bevakning till dess skyddsanordningar har kommit på plats. Annat polisarbete måste under tiden stå tillbaka för dem som involveras i uppgiften.

I Kungl. Maj:ts ämbetskrivelse till länsstyrelserna angående föreskrifter om stängsling av gruvhål m.m. nämns beträffande tillvägagångssättet att "...stängsel bör uppföras av ställina, upphängd på järnstolpar, eller annat varaktigt material." År 1975 utarbetade Naturvårdsverket ett kompendium med råd och anvisningar för skyddsåtgärder vid oskyddade gruvhål, som fortfarande används.

³ Statens Naturvårdsverk (1975): Oskyddade gruvhål o. dyl. Råd och anvisningar för skyddsåtgärder. SNV PM 665.

Det praktiska arbetet med att sätta upp skyddsanordningar utförs sällan av polismyndighetens egen personal utan av arvodeskontrakterad personal. Vissa polisiära insatser krävs dock, såväl vad gäller besiktning som efterkontroll och liknande.

Resursåtgång

Antalet ärenden beträffande stängsling av gruvhål kan variera högst betydligt från ett år till ett annat, varför en skattning av hur stora personalresurser som polisen använder för denna verksamhet knappast låter sig göras. Enligt poliser som är vana handläggare av sådana ärenden rör det sig i genomsnitt om färre än en handfull årsarbetskrafter per år. Problemet med stängsling av gruvhål är således inte att verksamheten tar stora personalvolym i anspråk, utan snarare att kostnaderna belastar polismyndighetens budget. Eftersom det är länsstyrelsen som beslutar om åtgärder och polisens ansvar är att verkställa besluten, har man från polisens sida små möjligheter att planera för vilka kostnader det kan röra sig om från ett år till ett annat.

Som exempel på detta kan återges ett ärende som redovisar i en uppsats från Polishögskolan i Stockholm⁴. Ärendet gällde ett gruvhålsras i ett äldre dagbrott. Ett stort hål, med 30 meter i diameter, uppstod endast ca 100 meter från ett bostadshus varför polisen omedelbart vidtog åtgärder för att spärra av området. Senare ombesörjdes själva stängslingen, vilken utfördes i samarbete med bl.a. bergmästaren, räddningstjänsten och kommunen. Stängslingen och upptagning av besiktningshål belastade polismyndighetens budget med ca 100 000 kronor.

Tidigare utredningar

I Räddningsverksutredningens slutbetänkande (SOU 1998:59) Räddningstjänsten I Sverige, Rädda Och Skydda, presenterades förslag om vissa ändrade ansvarsförhållanden beträffande inhägnad av övergivna gruvhål. Utifrån den föreslagna principen att uppgifter som kräver ett betydande inslag av lokalkännedom bör ligga på kommunen, ansåg Räddningsverksutredningen att kommunen bör

⁴⁴ Keventer, G. (1998): Är polisen rätt förvaltningsmyndighet för: Omhändertagande och försäljning eller avlivning av djur samt tillsyn av gruvhål? Uppsats i förvaltningsrätt. Polishögskolan i Stockholm.

ha ansvar för att anmäla behov av stängsling samt att utföra arbetsuppgiften. Anmälan ska ske till länsstyrelsen som också i fortsättningen ska ha ansvar för skyddsanordningarna kring gruvhål, men med den skillnaden att länsstyrelsen – och inte polisen – bör finansiera verksamheten.

Författaren till den ovan nämnda uppsatsen från Polishögskolan kom till samma slutsats som Räddningsverksutredningen, dvs. att eftersom staten tagit på sig ansvaret för övergivna gruvhål, oavsett om staten är markägare eller inte, bör också länsstyrelsen ha det regionala ansvaret för dessa gruvhålsärenden. Författaren ifrågasätter också varför inte dessa frågor regleras i räddningstjänstlagen (1986:1102) där andra olycks- och skadeförebyggande åtgärder regleras. Att polisen tilldelats tillsynsansvaret menar författaren sannolikt kan förklaras av samma orsaker som gäller för polisens ansvar beträffande omhändertagande av djur enligt djurskyddslagen, nämligen att länsstyrelsen varit länets högsta polisorgan och att polisen ansvarat för exekutionsärenden.

Slutligen kan nämnas att Rikspolisstyrelsen i en skrivelse (2001-01-24) till regeringen föreslagit att polisens betalningsansvar för stängsling av nedlagda gruvhål överförs från polismyndigheten till en myndighet med regionalt ansvar för miljövård och skyddsfrågor. I skrivelsen berörs dock inte polisens ansvar för själva verkställigheten av inhägnaden av gruvhål.

Bedömning: Ingen polisiär uppgift

Uppgiften att kontrollera nedlagda gruvhål och ansvara för och bekosta skyddsanordningar kring dessa, kan i mycket liten utsträckning motiveras utifrån polisens ansvar att upprätthålla den allmänna ordningen och säkerheten. Inte heller kräver uppgiften den kompetens som polisen har eller de speciella befogenheter som polisen tilldelats. Polisen har visserligen en skyldighet att ingripa i akuta situationer i samband med olyckor m.m., men utöver denna skyldighet måste det ansvar som polisen tilldelats för stängsling av gruvhål anses vara en verksamhetsfrämmande uppgift.

Utredningen menar därför att det inte finns några skäl för att polismyndigheten ska ansvara och bekosta skyddsanordningar kring nedlagda gruvhål. Det finns som utredningen ser det ingen som helst polisiär relevans i denna uppgift, utöver den som följer av uppgiften att ingripa i akuta situationer. Utredningen vill därför till fullo instämma i det föreslag som lagts fram av Räddningsverks-

utredningen och som innebar att ansvaret för skyddsanordningar kring gruvhål ska ligga på länsstyrelsen, att kommunen åläggs ansvaret att utföra själva stängslingen och att länsstyrelsen ska bära kostnaderna för denna.

5.5 Tillståndsärenden

5.5.1 Inledning

Som tidigare nämnts används en betydande del av polisens resurser för uppgifter av olika slag inom området allmän förvaltning, det som kallas polismyndighetsärenden. Enligt Rikspolisstyrelsens årsredovisning för år 2000 redovisade polismyndigheterna drygt 1,5 miljoner polismyndighetsärenden. Passärendenas antal uppgick till nästan 840 000 och handräckningsuppdragen tillsammans med redovisade delgivning var närmare 225 000 till antalet. Utöver dessa grupper av ärenden ingår i resultatområdet polismyndighetsärenden, hantering av tillstånd av olika slag. Resultatområdet i sin helhet svarade för 13 procent av den totala kostnaden för landets polismyndigheter, vilket motsvarar 1,4 miljarder kronor. I detta avsnitt beskrivs närmare polisens arbete med tillståndsärenden. Polismyndigheternas verksamhet beträffande passhantering, delgivning och handräckning tas upp i andra avsnitt i detta kapitel.

Polisen har att hantera ett stort antal olika typer av tillståndsärenden. För att ge några exempel kan nämnas att för att få inneha skjutvapen krävs polismyndighetens tillstånd och detsamma gäller om en person vill importera eller i övrigt hantera explosiva varor. Den som önskar bedriva larminstallationsverksamhet ska först erhålla tillstånd för detta. Den som har för avsikt att hoppa fallskärm över eller i omedelbar närhet av tätbebyggda samhällen måste ha tillstånd för detta av polisen. För införsel av föremål som t.ex. batonger och karatepinnar krävs polisens tillstånd. Offentlig plats inom detaljplanerat område får inte utan polismyndighetens tillstånd användas för trottoarservering, cykelställ, glasstånd m.m. Tillstånd krävs också för att anordna offentliga tillställningar på allmän plats eller allmänna sammankomster, t.ex. för en demonstration. Ytterligare ett exempel på polisens uppgift inom området tillståndsärenden är att om en person vill driva hotell- eller pensionatrörelse som är avsedd att samtidigt ta emot nio eller fler gäster krävs att polismyndigheten ger tillstånd för detta.

Polismyndigheterna tar med stöd av den materiella författningen ut en ansökningsavgift för handläggningen av tillståndsansökan, vilken erläggs i samband med att ansökan lämnas in till myndigheten. Hur stor avgiften är framgår av avgiftsförordningen (1992:191). Avgift tas ut även om polismyndigheten ger avslag på ansökan. För år 2001 beräknades polismyndigheternas avgiftsintäkter från tillståndsgivningen uppgå till 37 miljoner kronor (prop. 2000/01:1, bil. 10). Intäkterna tillfaller inte polismyndigheterna utan levereras in till staten.

Det huvudsakliga skälet till att just polisen är den myndighet som handlägger tillståndsärenden, är att ansökan ska prövas ur ett ordnings- och säkerhetsperspektiv. Som vi kommer att återkomma till, har det dock i olika sammanhang ifrågasatts om inte tillståndsprövningen – i vart fall för vissa typer av ärenden och ärendegrupper – kan göras i annan ordning än att polisen är tillståndsmyndighet. Det kan här nämnas att det finns ett område som har en alldeles uppenbar relevans för ordning och säkerhet där tillståndsansökan handläggs av kommunen, nämligen alkoholutskänkningstillstånd. Ordnings- och säkerhetsaspekterna garanteras i sådana ärenden i stället genom remissförfarande till polismyndigheten.

Normalt finns vid varje polismyndighet en särskild enhet där tillståndsansökningar handläggs. Hur man valt att organisera handläggningen varierar dock mellan myndigheterna. Det är inte ovanligt att ärenden enligt ordningslagen handhas vid en särskild avdelning eller är uppdelade på närpolisområden, medan vapenärenden, tillstånd för spränglov och liknande, handläggs vid en särskild central enhet. Vid tillståndsenheterna kan också andra polismyndighetsärenden handläggas, som t.ex. utfärdande av pass och förordnanden av ordningsvakter.

Den stora majoriteten av de tillståndsärenden som polismyndigheterna har att ta ställning till, gäller tillstånd beträffande innehav m.m. av vapen, följt av ianspråktagande av offentlig plats och av tillstånd för allmän sammankomst eller offentlig tillställning. I det följande ges en närmare beskrivning av polisens arbete med dessa typer av ärenden. Därefter berörs övriga tillståndsärenden.

5.5.2 Vapenärenden

Vapenlagen

För att ha rätt att utöva jakt krävs tillstånd av olika slag. År 1985 infördes krav på jägarexamen och utöver detta krävs tillstånd av markägaren att utöva jakt inom visst område. Jägare ska innan jakt ha löst ett s.k. statligt jaktkort. Dessutom krävs att den som jagar har tillstånd att inneha vapen. Till skillnad från övriga sådana tillstånd och licenser är det polismyndigheten som utfärdar vapentillstånd.

Enligt vapenlagen (1996:67) krävs tillstånd för att inneha eller föra in skjutvapen eller ammunition till Sverige, driva handel med skjutvapen, yrkesmässigt ta emot skjutvapen för reparation eller översyn och för att ta emot skjutvapen för skrotning. Huvudsyftet med lagstiftningen är att förhindra okontrollerade vapeninnehav samt att motverka missbruk och olyckor med skjutvapen och ammunition. Lagstiftningen bygger på värderingen att endast ansvarskännande personer som har tillräckliga kunskaper att hantera vapen på ett för sig själva och omgivningen betryggande sätt ska kunna anförtros vapen.

Polismyndigheten är tillståndsmyndighet. Tillstånd kan under vissa förutsättningar återkallas, t.ex. om innehavaren dömts för brott av mer allvarligt slag, missbrukat eller på annat sätt åsidosatt bestämmelser om förvaring av vapen eller drabbats av exempelvis allvarlig ålders- eller personlighetsförändring som inverkar på förmågan att hantera vapen. Bristande behov, t.ex. av målskyttevapen om aktivt medlemskap i skytteförening avbryts, kan också vara skäl för återkallelse. Tillstånd att driva handel med skjutvapen kan återkallas på i tillämpliga delar samma grunder som vapeninnehav.

Skjutvapen eller ammunition ska inlösas av staten under vissa förutsättningar, t.ex. om innehavaren har avlidit eller tillståndet återkallats utan att egendomen samtidigt förverkats eller tagits i beslag. Polismyndigheten prövar även frågor om inlösen.

Vapenregister viktigt

I polisens uppgift ingår även att föra lokala register över tillståndspliktiga vapeninnehav och beslut enligt vapenlagen. Från årsskiftet år 2001/2001 är tanken att alla polismyndigheter ska vara anslutna till ett riksomfattande vapenregister. Vapenregistren har till

ändamål att dels ge information om sådana uppgifter som behövs för att förebygga, upptäcka och utreda brott med anknytning till skjutvapen, dels underlätta handläggningen av frågor om tillstånd enligt vapenlagen. Vidare ska Rikspolisstyrelsen föra separata centrala register över de personer och organisationer som enligt vapenlagen har meddelats tillstånd att inneha skjutvapen eller ammunition samt personer som är hemvärnsmän och som av försvarsmakten tilldelats skjutvapen för förvaring i bostaden (vapeninnehavarregistret). Register ska också föras över de skjutvapen för vilka tillstånd till innehav har meddelats enligt vapenlagen samt skjutvapen som upphittats eller anmälts stulna eller försvunna (vapenregistret). Ett tredje register ska innehålla uppgifter om personer och organisationer som har meddelats tillstånd enligt vapenlagen att bedriva handel med skjutvapen eller ta emot skjutvapen för översyn, reparation eller skrotning (vapenhandlarregistret).

Den praktiska hanteringen

Vid ansökan om vapentillstånd används särskilda blanketter som är lika över hela landet. Den vanligast förekommande ansökan gäller jaktvapenlicens. En förutsättning för tillstånd till innehav av vapen är att sökanden har sin hemvist i Sverige och har gjort sig känd som pålitlig, omdömesgill och laglydig. Laglydigheten kontrolleras genom slagning i olika register, såsom misstanke- och belastningsregistret. Eventuell pågående brottsutredning mot en sökande som inte är skäligen misstänkt kontrolleras i polisens anmälanrutin (RAR) och för att få en uppfattning om sökandens skötsamhet i nykterhetshänseende görs regelmässigt en kontroll i körkortregistrets belastningsdel, där omhändertaganden enligt lagen (1976:511) om omhändertagande av berusade personer (LOB) finns antecknade.

I Rikspolisstyrelsen föreskrifter och allmänna råd om vapenlagstiftningen (RPSFS 2000:63, FAP 551-3) anges vilka bedömningar som bör göras beträffande den sökandes eventuella tidigare kriminella belastning. En sökande som har gjort sig skyldig till ett inte ringa brott med våldsinslag eller där vapen kommit till användning, bör inte meddelas tillstånd att inneha vapen under en period av i vart fall fem år efter brottets begående. Detsamma gäller den som dömts för brott mot jaktlagstiftningen. Inte heller bör tillstånd ges om det rör sig om lindrigare brott som begåtts

regelbundet. Vidare bör inte den som under de senaste två åren omhändertagits enligt lagen om omhändertagande av berusade personer medges vapentillstånd. Utöver kontroller i olika register görs ingen närmare personutredning, såvida inte särskilda skäl för en sådan föreligger.

Vid sidan av registerslagningen ska tillståndsmyndigheten kontrollera om den enskilde behöver vapnet för ett godkänt ändamål, till vilket räknas t.ex. jakt, målskytte, skydd, samling, minne och prydnad. Vidare prövas om ett skjutvapen är lämpat för sitt ändamål. Vid osäkerhet beträffande om en viss typ av vapen är lämpat för viss jakt eller inte, inhämtas yttrande från Naturvårdsverket.

Den sökande ska även uppvisa vissa handlingar och intyg. För jaktvapen krävs att den sökande avlagt jägarexamen och för målskytte bl.a. att den sökande är medlem i en skytteförening. Polisen gör också slagningar i vapenregistren, bl.a. för att kontrollera storleken av den s.k. vapengarderoben. För att bedriva handel krävs ytterligare handlingar, bl.a. ska sökanden visa att han eller hon besitter erforderliga kunskaper om vapen och vapenlagstiftningen. När det gäller sökandens allmänna laglydnad ställs högre krav på en vapenhandlare än på en person som önskar förvärva vapen för eget bruk. Vid tillståndsprovningen avseende vapenhandel beaktas därför också sökandens förhållande i skattehänseende.

I polisens uppgifter ingår även att utöva tillsyn. I syfte att bedöma om vapenhandlare bedriver yrkesmässig handel eller ej, kontrolleras årligen omfattningen av det gånga årets verksamhet. Från och med den 1 juli 2002 införs en bestämmelse i 5 kap. 7 § vapenlagen som innebär att den som har tillstånd att inneha vapen blir skyldig att låta polismyndigheten få tillträde för att kontrollera att förvaringsbestämmelserna följs.

Resursåtgång

Ansökningar om tillstånd att inneha vapen m.m. är de överlägset vanligast förekommande tillståndsärendena vid polismyndigheterna. Strax under hälften av ansökningarna avser just vapentillstånd. Variationen mellan landets polismyndigheter är dock stor, med en högre andel (upp mot 80 procent) i glesbygdskommunerna.

Prövningen av om vapentillstånd ska medges eller inte är relativt omfattande. Det praktiska arbetet för polisen består framför allt i

att dels göra slagningar i register, dels gå igenom alla de handlingar som krävs för att tillstånd ska kunna medges. Prövningen är således ett utpräglat administrativt arbete. Enligt uppgift är den mest tidskrävande delen av själva tillståndsprövningen att begära in kompletteringar av de intyg och andra handlingar som krävs för handläggningen. I uppskattningsvis något mer än hälften av samtliga ansökningar saknas i vart fall någon handling vilket innebär ett extraarbete eftersom polisen då normalt förelägger sökanden att komplettera ansökan.

De flesta ärenden är okomplicerade och handläggningen av dem relativt schablonartad. Andra kan kräva mer ingående bedömningar, men deras antal är i klar minoritet. Utredningen har efter samtal med handläggare av vapenärenden och med enkätsvaren som kompletterande underlag beräknat den genomsnittliga tidsåtgången för handläggningen av ett vapenärende till mellan 1 och 1,5 timmar. Till detta ska läggas den tid som anställda vid tillståndsenheterna lägger ned på att svara på allmänhetens frågor, att utöva tillsyn och att löpande samköra de olika polisregistren mot vapenregistret för att på så sätt avgöra om vapen ska återkallas.

Ett hundra årsarbetskrafter

I utredningen har vi använt två olika metoder för att uppskatta antalet årsarbetskrafter som polismyndigheterna använder för att handlägga vapenärenden. I den ena multipliceras den genomsnittliga tidsåtgången per ärende med antalet ärenden, varefter summan som erhålls delas med antalet arbetade timmar per år och tjänsteman. Denna beräkningsmetod ger vid handen att mellan 80 och 110 årsarbetskrafter är sysselsatta med vapenärenden. Den andra metoden utgår från de intervjuer som utredningen gjort med personal som arbetar vid tillståndsenheter runt om i landet. Frågor har ställts om antalet personer som är sysselsatta med vapenärenden och hur stor del av deras arbetstid som kan beräknas avse just sådana ärenden. Intervjusvaren har kontrollerats mot de svar som utredningen erhållit från enkätundersökningarna. Resultaten från denna beräkningsmetod är att mellan 100 och 110 årsarbetskrafter inom polismyndigheterna används för vapenärenden. Trots att båda beräkningsmetoderna är förenade med svagheter är resultaten förhållandevis likstämiga. Den slutsats som utredningen drar är därför att någonstans mellan 80 och 110 års-

arbetskrafter inom polismyndigheterna är sysselsatta med vapenärenden.

Majoriteten av ärendena okomplicerade

I likhet med andra tillståndsärenden handläggs vapenärendena i hög utsträckning av civilanställd personal. Majoriteten av ansökningarna är okomplicerade att bereda och även om antalet moment är många är handläggningen i de flesta fall rutinartad. Sedan början av 1990-talet har civilanställda på de flesta håll i landet befogenhet att besluta om jaktvapenlicens. I de fall där ärendet kräver en mer kvalificerad bedömning är det dock vanligt att ärendet bereds av en civilanställd som sedan föredrar ärendet för en polis i chefsställning. Detta är t.ex. fallet när ärendet avser att pröva frågan om återkallelse av tillstånd eller beträffande ansökan att utvidga den s.k. vapengarderoben till att omfatta fler än sex vapen. Vidare fattar polis i chefsställning i regel beslut när det är frågan om ett avslag.

Andelen årsarbetskrafter inom det aktuella området som utgörs av polisutbildad personal varierar i landet. Utredningen uppskattar att civilanställda svarar för 70–75 procent av den tid som läggs ned för att handlägga vapenärenden och poliser följaktligen för 25–30 procent. Detta är den genomsnittliga andelen för hela landet. Variationsvidden är dock förhållandevis stor och hänger samman med hur långt man i praktiken har delegerat uppgifter till den civilanställda personalen och hur man organiserat arbetet. I storstadsområdena är andelen civilanställda genomgående lägre, vilket för övrigt också gäller vid handläggning av andra typer av tillståndsärenden.

Tidigare utredningar

I Trygghetsutredningens delbetänkande (SOU 1994:122) Trygghet mot brott i lokalsamhället, redovisades resultaten från ett antal hearingar med kommuner där bl.a. frågan om kommunen i stället för polisen bör meddela tillstånd av olika slag diskuterades. Ett antal glesbygdskommuner gav där uttryck för att fler tillstånd än att disponera offentlig plats skulle kunna föras över till kommunerna, bl.a. tillstånd att inneha jaktgevär. Man menade att funktionärerna i dessa kommuner känner de boende så pass väl att det inte skulle vara förenat med någon risk att överlämna sådana

ärenden till kommunen. I Trygghetsutredningens slutbetänkande (SOU 1995:146) Trygghet mot brott – Rollfördelning och samverkan, fanns dock inte några förslag i den riktningen utan förslagen begränsades till vissa ärenden om tillstånd att disponera offentlig plats.

Inte heller i ROPA-gruppens förslag nämns tillstånd enligt vapenlagen som ett område som bör bli föremål för renodling.

I MBK-utredningens betänkande (SOU 1995:61) Myndighetsutövning vid medborgarkontor, lämnades däremot ett förslag som innebär att jaktvapenlicens skulle kunna utfärdas vid ett medborgarkontor i okomplicerade fall inom den s.k. vapengarderoben. Sådana tillståndsansökningar menade man uppfyller de allmänna villkor som utredningen ställt upp för vilka ärenden som skulle kunna komma i fråga att handläggas vid ett sådant kontor.

I MBK-utredningen motiverades förslaget med att sådana ärenden redan handlades av civilanställd personal och att prövningen i de allra flesta fallen var av enkel beskaffenhet. Några kompetenshinder menade man inte skulle ligga i vägen för att vapenärenden av det slaget skulle kunna handläggas vid ett sådant kontor. Visserligen, påpekade utredningen, väger hänsyn till ordning och säkerhet tungt, men serviceinslaget är stort, särskilt i glesbygd där jakt utgör en av de dominerande fritidssysselsättningarna.

Tillgången till uppgifter i polisens register ansåg MBK-utredningen skulle begränsas till att motsvara precis den information som handläggaren behöver för att kunna lösa arbetsuppgiften i fråga. En möjlig lösning som utredningen förde fram var att en spärr läggs in i de aktuella registren så att handläggaren endast får information om huruvida hinder mot att bevilja ansökan föreligger eller ej. I de fall sådana hinder föreligger ska ansökan överföras till polismyndigheten för handläggning. Vid medborgarkontor skulle således enligt förslagen endast beslut som är till förmån för den sökanden, dvs. att bevilja ansökan, kunna tas.

Bedömning: Frågan bör behandlas vidare

Sträng kontroll viktig

Det synes i samhället vara en rådande uppfattning att det vid en ansökan om vapentillstånd ska göras en mycket noggrann lämplighetsprövning av den sökande. Vilken myndighet som bäst

kan uppfylla detta krav väger naturligtvis tungt vid en bedömning av vem som ska vara huvudman för ärenden om vapentillstånd. Det som i viss mån komplicerar frågan är att graden av restriktivitet och noggrannhet vid lämplighetsbedömningen bör stå i relation till hur farligt vapnet är om det skulle missbrukas. Utredningen menar att det inte är helt orimligt att diskutera huvudmannaskapet för vapenärenden av olika slag. Tillstånd till innehav av automatvapen och innehav av gasvapen för skyddsbehov är emellertid exempel på sådana ärendetyper som är mer självklara polisärenden. När det gäller tillstånd att inneha jaktvapen – den vanligast förekommande ärendegruppen – är ställningstagandet dock inte lika självklart. Detsamma gäller de flesta typer av målskyttevapen.

Även i dessa ärenden krävs dock en viss form av ordnings- och säkerhetstänkande, men i princip består handläggningen av mer eller mindre rutinartade registerkontroller i de allra flesta fallen. Visserligen kan sådana ansökningar innebära att handläggaren behöver begära kompletteringar av handlingar från den sökande, men det är oftast fråga om rent administrativt arbete och i slutändan föreligger oftast inte några komplikationer eller hinder för ett beviljande. Ärendena är vidare okomplicerade i den meningen att de normalt inte fordrar ett sådant ordnings- och säkerhetstänkande som förutsätter poliskompetens. Det är mot bakgrund av detta som civilanställd personal i hög grad har tillagts befogenhet att handlägga sådana ärenden från början till beslut.

Argument både för och emot

Den prövning som görs i dessa ärenden kräver således inte polismans utbildning och än mindre juristutbildning. Att man måste pröva den sökandes lämplighet mot polisens register är egentligen inget hinder mot att uppgiften utförs av annan än polisen. Det skulle rent teoretiskt kunna fungera på samma sätt som gäller för vissa andra myndigheter som handlägger ärenden som innefattar lämplighetsbedömningar. Uppgifter i misstanke- och belastningsregistret skulle kunna göras tillgängliga på så sätt att handläggaren endast får veta om den sökande förekommer i registret eller inte. Om den sökande förekommer skulle ärendet kunna föras över till polismyndigheten som utifrån uppgiftens art prövar frågan om beviljande eller avslag. Enligt utredningens uppfattning talar dessa omständigheter för det inte på något sätt är omöjligt att "klara" ansökningar om tillstånd att inneha jaktvapen

och målskyttevapen skulle kunna handläggas av annan myndighet än polisen.

Det finns naturligtvis en rad argument som talar emot en sådan ordning. Ett är som nämnts att integritetskänsliga uppgifter i vapenregistren får ytterligare spridning genom att de måste göras tillgängliga för kommunerna. Då inte samtliga ansökningar och vapentillstånd skulle komma att hanteras av en och samma myndighet och att man därigenom kan behöva vända sig till olika myndigheter, finns även en risk för att ordningen skulle kunna uppfattas som krånglig av medborgarna. Ett därmed sammanhängande argument är att tidsutdräkten från ansökan till beslut kan komma förlängas eftersom det i vissa fall – där ärendet remitteras till polismyndigheten – blir två myndigheter inblandade i handläggningen. Ett ytterligare skäl mot en överflyttning är att om två myndigheter delar på verksamhetsområdet kan oklarheter uppstå om ansvarsfördelningen i närliggande frågor såsom återkallande- och tillsynsfrågor.

Många komplikationer

Inom ramen för den tid som stått till utredningens förfogande har det inte kunnat analyseras vilka oönskade konsekvenser en överflyttning av vapenärenden till kommunen skulle kunna medföra och hur en sådan ordning skulle passa in i helheten. Exempelvis kan vissa återkallandeärenden vara dels juridiskt svåra att bedöma, dels svåra att verkställa, kanske måste våld användas. Det kan därför finnas skäl för att just dessa uppgifter även framledes bör åligga polisen. Detta skulle dock få till följd att polismyndigheten kan komma att återkalla ett vapentillstånd som kommunen beviljat. Mot bakgrund av bl.a. dessa komplikationer väljer utredningen avstå från att lämna något förslag i renodlingssyfte i detta avseende. De här aktualiserade frågorna bör dock noggrant studeras och behandlas i annat sammanhang.

Utredningen vill dock peka på att det finns en inte obetydlig potential vad gäller personalresurser som vid överföring av uppgiften till kommunen skulle kunna frigöras för uppgifter inom kärnverksamheten. Av de ca 100 årsarbetskrafter som i dag är sysselsatta med vapenärenden, åtgår över hälften till ärenden som avser tillstånd för jakt- och målskyttevapen.

5.5.3 Användning av offentlig plats

Ordningslagen

Enligt 3 kap. 1 § ordningslagen (1993:1617) gäller som huvudregel att offentlig plats inom detaljplanelagt område inte utan polismyndighetens tillstånd får användas på ett sätt som inte stämmer överens med det ändamål som platsen har upplåtits för, eller som inte är allmänt vedertaget. Tillstånd behövs inte om platsen tas i anspråk endast tillfälligt (några timmar) och i obetydlig omfattning (ytan) och utan att inkräkta på någon annans tillstånd. Det gäller t.ex. gatuarbeten. I fråga om allmänna vägar gäller kravet på polismyndighetens tillstånd endast sådana åtgärder som inte är reglerade i väglagen (1971:948).

I förarbetena till allmänna ordningsstadgan diskuterades ingående om denna tillståndsgivning borde ankomma på polismyndigheten eller på en kommunal myndighet (prop. 1956:143 s. 83 f.). Det föredragande statsrådet framhöll då att eftersom gator och andra allmänna platser i regel ägdes och förvaltades av kommunerna, har dessa ett betydande intresse att ta tillvara i sådana frågor. Det var därför befogat att kommunerna fick ett avgörande inflytande på frågan om vem som skulle få nyttja marken. Å andra sidan utgjorde den omständigheten att framför allt ordnings- och trafikförhållandena skulle beaktas ett skäl för att lägga beslutanderätten hos polisen. Hänsynen till allmänheten talade för att förfarandet skulle vara enkelt, och att man om möjligt borde undvika att kräva tillstånd av flera myndigheter. Den lämpligaste lösningen var därför enligt föredraganden att låta avgörandet ankomma på polismyndigheten men att samtidigt ge kommunen en vetorätt.

Kommunen har rätt att föreskriva att även andra områden än sådana som enligt ordningslagen är offentlig plats, ska jämföras med sådan plats vid tillämpningen av lagen. Kommunen får också meddela de ytterligare föreskrifter som behövs för att upprätthålla den allmänna ordningen på offentlig plats. Någon inskränkning i ordningslagens bestämmelser får inte göras genom lokala föreskrifter, utan dessa får endast gå längre än lagens bestämmelser eller mer i detalj precisera vad som föreskrivs i lagen.

Anordningar som inkräktar på en offentlig plats och därför är tillståndspliktiga är t.ex. kiosker, korvstånd, glasstånd, lotteristånd, trottoarsserveringar, cykelställ, containrar och skyltar.

Den praktiska hanteringen

Ansökningsförfarandet är inte formbundet på så sätt att det krävs att sökanden fyller i en särskild blankett. För att underlätta ansökningsförfarandet finns dock en standardblankett som kan användas för samtliga ansökningar enligt ordningslagen. Förutom personuppgifter ska sökanden uppge vilken plats som ska utnyttjas, för vilket ändamål och under vilken tid detta ska ske. Någon personkontroll i likhet med den som genomförs vid ansökan om vapentillstånd, görs inte vid ansökningar om att ianspråkta offentlig plats. Sådana kontroller är i själva verket sällsynta och sker endast vid misstanke om att sökanden inte är lämplig att ges tillstånd.

Ansökningar om att utnyttja offentlig plats kan vara av mycket skilda slag. Ärendet kan vara mycket omfattande och kräva specificerade ritningar (t.ex. när ansökan avser en festival eller liknande), det kan gälla ansökan för ett ändamål men på ett stort antal platser (t.ex. viss skyltning) men kan också avse ansökan om att använda en välspecificerad plats för ett visst ändamål under en dag, t.ex. uppställning av en container.

Av 3 kap. 2 § ordningslagen framgår att polismyndigheten ska inhämta yttrande från kommunen innan tillstånd ges. Om kommunen avstyrker ansökan får tillstånd inte meddelas. Yttrande kan inhämtas centralt från kommunen men vanligt förekommande är att polismyndigheten inhämtar yttrande direkt från de förvaltningar som kan vara berörda, vanligtvis miljö- och hälsoförvaltning, gatu- och fastighetskontoret, brandförsvaret och andra.

I likhet med vad som gäller för vapenärenden är det vanligt att ansökan inte är fullständig och därför inte ger tillräckligt underlag för beslut, utan polismyndigheten måste förelägga den sökande att inkomma med kompletterande uppgifter. Om sökanden får avslag har han eller hon möjlighet att yttra sig och ändra i ansökan för att tillgodose de krav som polisen ställer för ett beviljande.

Vid prövningen av en ansökan ska polismyndigheten beakta vad som krävs med hänsyn till trafiken samt till allmän ordning och säkerhet. Polisen ska göra en besiktning av den plats som sökanden vill utnyttja och där värdera ansökan utifrån ett ordnings- och säkerhetsperspektiv. Det praktiska genomförandet av inspektionen görs normalt av någon lokal polis, t.ex. närpolis, men kan också göras av anställda vid tillståndenheten.

Ett beslut om tillstånd får även förenas med de villkor som polisen bedömer behöver ställas med hänsyn till trafiken och till

ordning och säkerhet. Även kommunen får i sitt yttrande ange de villkor som behövs för att tillgodose de intressen som kommunen har att bevaka i fråga om skötseln av den offentliga platsen, markanvändning m.m. När ett ärende kommer till kommunen är det därför inte ovanligt att det skickas på en intern remiss. Kommunen gör också normalt en för- och efterbesiktning av platsen som sökanden avser att utnyttja.

Resursätgången

Som redan nämnts kan ansökningar om tillstånd att använda offentlig plats, vara av mycket skilda slag. Många ärenden kan betraktas som enkla i den meningen att såväl sökanden som ändamålet och platsen som ska utnyttjas är välkända för polisen. Andra ärenden kan vara komplicerade och kräva mer ingående övervägningar. Att försöka uppskatta den genomsnittliga handläggningstiden hos polismyndigheten för denna grupp av tillståndsärenden är därför förenat med svårigheter. Frågan har diskuterats med företrädare för ett stort antal polismyndigheter vilka uppskattat den genomsnittliga tidsätgången till allt mellan 20 minuter och två timmar. Det vanligast förekommande svaret, dvs. typvärdet, är 1,5 timme, vilket också är genomsnittsvärdet på de svar vi erhållit.

Beräkningen av hur stora personalvolymen som utnyttjas för handläggningen av ansökningar av detta slag, har gjorts med samma två metoder som använts för beräkningen av motsvarande volymen vid handläggningen av vapenärenden. Resultatet som erhålls genom att multiplicera den genomsnittliga tidsätgången per ärende med antalet ärenden, ger vid handen att strax under 40 årsarbetskrafter används för handläggningen (inklusive inspektion och annat) av ansökningar om tillstånd att använda offentlig plats. Det andra tillvägagångssättet som utgår från intervjuer med handläggare vid tillståndsmyndigheter och uppgifter från de enkäter som polismyndigheterna och personalorganisationerna svarat på, resulterar i en något högre siffra, nämligen att mellan 40 och 45 årsarbetskrafter är sysselsatta med dessa ansökningar. Slutsatsen utredningen drar är därför att omkring 40 personer på helårsbasis är sysselsatta med ansökningar av detta slag.

Ansökningar om tillstånd att använda offentlig plats tillhör de tillståndsärenden som i mycket hög utsträckning hanteras av civilanställd personal. Polismyndigheterna har i sina arbetsordningar

delegerat rätten att besluta i sådana ärenden, till den civilanställda personalen. Det är i stort sett endast när ansökan avser avslag och vid en kombination av t.ex. tillstånd att använda offentlig mark och att anordna offentlig tillställning, som civilanställd personal normalt inte kan fatta beslut.

Med enkätsvaren och de samtal utredningen haft med företrädare för olika delar av polisväsendet som grund, kan den genomsnittliga andelen av årsarbetskrafterna som utgörs av polisutbildad personal uppskattas till någonstans mellan 15 och 20 procent. Variationerna mellan polismyndigheterna är dock mycket stora. Utanför de tre storstadslänen ligger andelen polisutbildad personal som handlägger denna grupp av tillståndsärenden på ca 10 procent och i polismyndigheterna i Stockholm län och i Västra Götaland samt Skåne på ca 25–30 procent.

Tidigare utredningar

Beträffande tillståndsgivning att använda offentlig plats för ändamål som marken inte är avsedd för, menar samtliga de tre utredningar vars förslag om renodling här redovisas, att sådana ärenden, helt eller delvis, kan eller bör flyttas över från polismyndigheten till kommunen. ROPA-gruppen gjorde ingen åtskillnad mellan olika typer av ärenden inom ärendegruppen, utan föreslog en och samma ordning för samtliga ansökningar som avser användning av offentlig plats. I stället för den nuvarande ordningen där polismyndigheten är tillståndsgivare och begär in yttrande från kommunen, föreslogs att kommunen blir tillståndsgivare och att yttrande hämtas från polisen.

MBK-utredningen föreslog att tillstånd enligt ordningslagen till såväl offentlig tillställning som till att utnyttja offentlig plats, i enklare fall skulle kunna beviljas vid ett medborgarkontor. Med enklare fall avsågs sådana tillställningar eller användning av plats som inte kräver ordningshållande genom polis eller ordningsvakt. Eftersom det sällan är fallet att tillstånd till att använda offentlig plats (utan att det också är fråga om att anordna offentlig tillställning eller allmän sammankomst) är förenat med särskilda behov av övervakning, kan slutsatsen dras att förslaget gällde i stort sett samtliga tillståndsärenden om att utnyttja kommunal mark.

Enklare tillståndsärenden

I Trygghetsutredningen föreslogs att vissa ärenden om tillstånd att disponera offentlig plats kan flyttas över till kommunerna. Utredningen föreslog dock inte att den nuvarande ordningen skulle bytas ut mot en där kommunen blev tillståndsmyndighet med vetorätt för polisen. I stället föreslog man att vissa sådana ärenden kan komma i fråga att flytta från polis till kommun, om polismyndigheten och kommunen kommer överens om detta.

Trygghetsutredningen anslöt således i princip till de uttalanden som gjordes i förarbetena till allmänna ordningsstadgan (1956:617). Det föredragande stadsrådet framhöll då att den omständighet att ordnings- och trafikförhållanden skulle beaktas var ett vägande skäl för att beslutanderätten skulle ligga hos polisen (prop. 1956:143, s. 83 f.). Dessutom menade utredningen att särskilt mycket inte är att vinna på att ha en omvänd ordning för denna typ av tillståndsärenden eftersom arbetsuppgifterna knappast skulle minska vare sig hos kommunen eller hos polisen.

Lokala lösningar

I stället för en generell överflyttning av tillståndsärenden avseende att utnyttja offentlig plats föreslog således Trygghetsutredningen att polismyndigheten och kommunen skulle ges möjlighet att komma överens om för vilka beslut, om några, kommunen skulle vara tillståndsgivare och för vilka polismyndigheten skulle kvarstå som tillståndsmyndighet. I de fall man i en överenskommelse flyttade över beslutanderätten från polis till kommun, föreslogs att yttrande skulle hämtas från polisen i de fall där det inte var uppenbart att frågan inte behövde bedömas från ordnings- och säkerhetssynpunkt. Polismyndigheten borde enligt förslaget få vetorätt, och i de fall polisen ställde villkor för nyttjande av platsen borde tillstånd endast meddelas om det var förenat med dessa villkor.

Systemet med en överflyttning av tillståndsärenden efter överenskommelse mellan polismyndigheten och kommunen, tänkte sig utredningen framför allt vara aktuell i de större kommunerna. Erfarenhetsmässigt finns i sådana kommuner en stor andel återkommande ärenden och ärendegrupper där ordnings- och säkerhetssynpunkter sällan eller aldrig har någon betydelse. Som exempel nämns i utredningen ärenden angående byggnadsställ-

ningar, skyltar och uppställning av containrar. Ytterligare skäl för att detta framför allt skulle vara aktuellt för de större kommunerna och inte ett obligatorium för alla kommuner, menade utredningen vara att det torde krävas att kommunerna förfogar över juridiska kompetens som kunde biträda vid ärendets prövning.

Positiva remissvar

Som exempel på vilka typer av tillstånd det kunde röra sig om nämndes i Trygghetsutredningen tillstånd till kioskbyggnad eller förlängning av sådant tillstånd, tillstånd att ställa upp containrar, att sätta upp skyltar, att sätta upp ställningar för renoveringar av en husfasad och att ställa upp utrustningar av olika slag på allmän plats inom kommunen. I författningskommentarerna till förslaget till lag om ändring i ordningslagen påpekades dock att inget hindrade att alla ärenden om användande av offentliga platser (som inte avsåg allmän sammankomst eller offentlig tillställning) flyttades över till kommunen, om polisen och kommunen var ense om att detta var den mest rationella ordningen. Remissvaren på utredningens delbetänkande var i frågan övervägande positiva, också från kommunerna och från Svenska Kommunförbundet.

Bedömning: En lämplig kommunal uppgift

Vår slutsats beträffande vilken myndighet som bör ha ansvaret för ansökningar om att utnyttja offentlig plats, är att det är en lämplig uppgift för kommunen. Visserligen finns, som nämnts ovan, skäl för att göra en bedömning av ansökan utifrån en viss form av ordnings- och säkerhetstänkande, men detta kan enligt utredningen inte motivera att polismyndigheten ska ansvara för hela handläggningen av ansökan. Många gånger är det fråga om rena rutinärenden, t.ex. i de fall sökanden är känd sedan tidigare och ansökningen är en regelbunden återkommande ansökan om att använda en speciell plats för ett sedan länge välbekant och tidigare godkänt ändamål.

Argumenten för en överföring av dessa tillståndsansökningar från polisen till kommunen har förts fram av tidigare utredningar och har sammanfattats ovan. Utredningen vill tillägga att den stora majoriteten av de personer som vi varit i kontakt med under arbetet, är av den uppfattningen att skälen för att polisen ska vara

tillståndsmyndighet beträffande ansökningar om offentlig plats är betydligt färre och mindre tungt vägande än vad som var fallet vid ordningslagens ikraftträdande. Ansökningarna där just ordnings- och säkerhetstänkande är av avgörande betydelse för bedömningen, utgör en allt mindre del av ärendena. Det är heller inte särskilt ofta det är fråga om komplicerade juridiska frågor som ska avgöras. Vidare har många av kommunerna i dag en annan kompetens, inte minst i juridiska frågor, än vad fallet var för nästan 50 år sedan. Det ska också uppmärksammas att av det arbete som läggs ned på att handlägga tillståndsansökningar är det redan i dag så, att större delen sker vid de kommunala förvaltningarna. I praktiken fungerar polismyndigheten i en stor del av ärendena mer eller mindre som en samordnare av olika remissinstansers synpunkter.

Ingen skyldighet att lämna yttranden

Utredningen har övervägt det förslag som Trygghetsutredningen lade fram, som innebar att vissa sådana ärenden kunde flyttas över till kommunen, om polismyndigheten och kommunen kommit överens om detta. Det borde dock i dag finnas möjlighet att gå ett steg längre än så, nämligen att ålägga kommunerna att ansvara för prövningen av ansökningar som avser tillstånd att använda offentlig plats. Med en sådan ordning skulle polisen i fortsättningen vara den remissinstans som kommunen har skyldighet att höra beträffande frågor som har att göra med ordning och säkerhet. Vi menar dock inte att polismyndigheterna ska ha skyldighet att lämna yttranden utan att de själva ska få avgöra när så bör ske. Den vetorätt som kommunen i dag innehar kan i stället innehas av polisen. Polisen ska liksom i dag kunna ange de villkor som de anser behöver ställas. Detta skulle tillgodose de intressen och skyldigheter som polisen har beträffande ordning och säkerhet i samband med utnyttjande av offentlig plats.

En sådan ordning som diskuteras ovan skulle innebära att en viss del av personalen, övervägande civilanställd, skulle frigöras för annan verksamhet inom polismyndigheten. Totalt torde det röra sig om i storleksordningen strax över 30 årsarbetskrafter, eftersom vissa uppgifter som de 40 årsarbetskrafter som i dag sysselsätter sig med ansökningarna, skulle stanna kvar hos polisen. De avgifter som tas ut vid ansökan om tillstånd, och som i dag tillfaller staten, bör vid en överflyttning av uppgiften tillfalla kommunen. I syfte att verksamheten för kommunerna ska bli självfinansierad, behövs i

samband med en överflyttning av uppgifterna en översyn av de avgifter som tas ut vid tillståndsansökningar.

5.5.4 Tillstånd att anordna allmänna sammankomster och offentliga tillställningar

Ordningslagen

Med en *allmän sammankomst* avses en demonstration eller ett möte för överläggning, opinionsyttring eller upplysning. Även föreläsningar och föredrag som hålls för undervisning eller för att meddela allmän eller medborgerlig bildning samt sammankomst för religionsutövning är allmän sammankomst. Vidare avses med allmän sammankomst teaterföreställningar, biograföreställningar, konserter och andra sammankomster för att framföra konstnärligt verk, samt andra sammankomster vid vilka mötesfriheten utövas. Cirkusföreställningar behandlas också som en allmän sammankomst i ordningslagen.

Rätten att anordna allmänna sammankomster tillförsäkras medborgarna genom att mötes- och demonstrationsfriheterna är grundlagsskyddade rättigheter.

Med *offentlig tillställning* avses tävlingar och uppvisningar i sport och idrott, danstillställningar, tivolinöjen och festtåg, marknader och mässor, samt andra tillställningar som inte är att anse som allmänna sammankomster eller cirkusföreställningar.

Allmänna sammankomster och offentliga tillställningar får inte utan tillstånd anordnas på offentlig plats. Tillstånd krävs även, oavsett på vilken plats de äger rum, för att anordna offentlig tillställning om det är fråga om offentliga danstillställningar, tivolinöjen, marknader eller liknande nöjeställningar eller tävlingar eller uppvisningar i motorsport eller professionell brottning. I sistnämnda fall får emellertid anordnaren befrias från skyldigheten att söka tillstånd om det kan ske utan fara för ordning och säkerhet eller för trafiken. Ett beslut om befrielse får förenas med villkor.

När det gäller allmänna sammankomster får under vissa förutsättningar, teater- och biograföreställningar, konserter och andra sammankomster för att framföra konstnärligt verk samt cirkusföreställning, hållas utan tillstånd. Detta är fallet om det med hänsyn till det väntade deltagarantalet, den utvalda platsen och tiden för sammankomsten samt de anordningar som avses förekomma, kan antas äga rum utan fara för ordning och säkerhet eller

för trafiken. För många av dessa evenemang krävs dock att en anmälan lämnas in till polisen.

Ansökan om tillstånd och anmälan ska göras hos polismyndigheten. Polismyndigheten prövar frågor om tillstånd att anordna allmänna sammankomster och offentliga tillställningar. Anmälan om en allmän sammankomst eller offentlig tillställning behandlas av polismyndigheten som också prövar frågor om befrielse i vissa fall från skyldigheten att göra anmälan om sammankomster eller tillställningar.

Tillstånd till en allmän sammankomst får vägras endast om det är nödvändigt med hänsyn till ordningen eller säkerheten vid sammankomsten eller, som en direkt följd av den, i dess omedelbara omgivning, eller med hänsyn till trafiken eller för att motverka epidemi. Detta har sin grund i vikten av att mötes- och demonstrationsfriheterna enligt 2 kap. 14 § Regeringsformen respekteras. Motsvarande grundlagsskydd saknas vid offentliga tillställningar. Det har därför inte ansetts vilka hänsyn som får beaktas vid tillståndsprövningen i fråga om offentliga tillställningar. En objektiv prövning ska dock göras där i allt väsentligt samma hänsyn som anges beträffande allmänna sammankomster får vägas in.

Den som anordnar en allmän sammankomst eller offentlig tillställning ska svara för att det råder god ordning vid sammankomsten eller tillställningen. Polismyndigheten får meddela de villkor som behövs för att upprätthålla ordning och säkerheten. Villkoren får innefatta skyldighet för anordnaren att anlita personal. Skyldighet för anordnaren att anlita ordningsvakter enligt lagen (1980:578) om ordningsvakter får läggas endast i fråga om konserter och offentliga tillställningar.

Av bestämmelserna i ordningslagen framgår att polismyndigheten i vissa fall får inställa eller upplösa en allmän sammankomst eller offentlig tillställning. Polismyndigheten har rätt till ersättning för kostnader att hålla ordning vid en offentlig tillställning som anordnats i vinstsyfte. Om det finns särskilda skäl gäller detsamma för den som anordnat en allmän sammankomst i vinstsyfte. Polismyndigheten beslutar om ersättningsskyldighet.

Den praktiska hanteringen

Vid ansökan om att anordna allmän sammankomst eller offentlig tillställning används samma blankett som vid ansökning om att

använda offentlig plats. Ansökan kan dock lämnas in på annat sätt, ansökningsförfarandet är således inte formbundet.

Polisens prövning av ansökan om offentliga tillställningar tar sikte på trafikförhållanden och den allmänna ordningen och säkerheten. Anordnarens kvalifikationer bedöms liksom lokalens lämplighet, risk för brand etc. Föreligger något hinder eller finns några oklarheter underrättas sökanden om detta och ett yttrande begärs in. Enligt uppgift förekommer det ofta att ansökan måste kompletteras eller specificeras för att den ska kunna beviljas.

Normalt görs inga slagningar i polisregister för att, som vid vapenärenden, bedöma personens laglydighet. Sådana kontroller begränsas till fall där det förekommer misstanke om att sökanden inte är lämplig. Under senare tid har det dock, särskilt vid ansökan om att anordna danstillställningar (diskotek och liknande) för ungdomar blivit allt vanligare att polisen gör sådana slagningar som används som underlag vid prövningen av den sökandes kvalifikationer att genomföra tillställningen.

Kraven på sökanden att inkomma med handlingar och annat, liksom kravet på insatser från polisen, varierar naturligtvis med vilken typ av aktivitet som ansökan avser. Polisen har, som nämnts, inga skyldigheter att hämta in yttrande från kommunen om inte aktiviteten äger rum på offentlig plats. Vid tillställningar som kräver kvalificerade prövningar utifrån ordnings- och säkerhetssynpunkt, är det dock vanligt att polisen inhämtar yttrande inte bara internt från andra avdelningar inom polisen, utan också externt från miljö- och hälsönämnden, räddningstjänsten, socialtjänsten och andra.

Olika typer av ärenden

Vid bedömningen av vilka behov som finns av ordningsvakter och egna insatser för att säkerställa ordning och säkerhet kontrolleras rapporter från tidigare evenemang av liknande slag. Många ärenden är av det slaget att det är uppenbart att det inte krävs särskilda insatser för ordningshållande, vilket normalt innebär att den tid som läggs ned från polisens sida för handläggning av ärendet blir liten. På grund av att karaktären på de aktiviteter som ansökan gäller kan vara så pass olika, är det naturligtvis svårt att ge någon mer preciserad skattning av den genomsnittliga handläggningstiden för dessa. Ärendenas art och komplexitet varierar också mellan

olika polismyndigheter och därmed den genomsnittliga tidsåtgången per ärende.

Resursåtgång

På grundval av de diskussioner och intervjuer som genomförts, kompletterat med uppgifter i enkätsvaren, har utredningen gjort en uppskattning av hur lång tid som används för handläggning av dessa typer av ärenden. Vår bedömning är att en ansökan om att anordna offentlig tillställning i genomsnitt tar strax under tre timmar att handlägga och de som avser allmän sammankomst något mer, eller tre och en halv timme. Med utgångspunkt från antalet handlagda ärenden och den genomsnittliga tid som polismyndigheten lägger ned på ett ärende, har utredningen beräknat att för offentlig tillställning används mellan 40 och 50 årsarbetskrafter. Motsvarande personalvolym beträffande allmänna sammankomster har beräknats till mellan 35 och 45 årsarbetskrafter.

Det ska igen understrykas att uppskattningarna är förenade med stora osäkerhetsmarginaler. Dessutom bör det tilläggas att beräkningarna endast avser den tid som läggs ned av dem som handlägger tillståndsärendena. Till detta kommer naturligtvis de många gånger mycket omfattande insatser som krävs från polisens sida för att bevaka ordning och säkerhet vid större evenemang, inte minst vid fotbollsmatcher och liknande.

Polismyndigheterna har kommit olika långt när det gäller delegation av beslut med anledning av ansökningar om tillstånd att anordna tillställning och allmän sammankomst. Generellt är delegationen längre kommen beträffande ansökningar om att använda offentlig plats. Orsaken till detta är naturligtvis att frågor som har att göra med ordning och säkerhet är mer framträdande vid offentliga tillställningar och allmänna sammankomster, inte minst beträffande prövning av vilket behov som föreligger av föreskrifter för att upprätthålla allmän ordning och säkerhet och för att bedöma behovet av polispersonal för denna uppgift. Många moment i själva handläggningen ansvarar dock normalt civilanställda för. Utredningens uppskattning är att för landet i sin helhet svarar polisanställda för omkring hälften av de årsarbetskrafter som polismyndigheterna använder för dessa typer av tillståndsärenden. I likhet med vad som är fallet med övriga tillståndsärenden varierar denna andel i landet, med högre andel i de tre storstadslänen.

Tidigare utredningar

ROPA-gruppen föreslog ingen överflyttning från polis till annan huvudman, av ärenden som avser offentlig tillställning eller allmän sammankomst. Tvärtom såg man det som en fördel att polisen är tillståndsmyndighet för dessa ärenden. Det ger, enligt utredningen, en fördel ur operativ verksamhetssynpunkt att det så snart som möjligt kan initieras en dialog med arrangör och anordnare av offentliga tillställningar och allmänna sammankomster. Möjligheterna till en dialog säkerställs genom att polismyndigheten är såväl mottagare av ansökan som tillståndsgivare, vilket man menade är en fördel ur ordnings- och säkerhetssynpunkt.

I MBK-utredningens betänkande underströks att man inte såg några möjligheter att föra över några ärenden om allmänna sammankomster till handläggning vid medborgarkontor. Däremot borde, enligt utredningen, det vara möjligt att vid sådana kontor handlägga enklare ärenden om tillstånd till offentlig tillställning. Med enklare ärenden förstås då sådana ansökningar som inte kräver särskilda insatser för ordningshallande genom polis eller ordningsvakter och där serviceaspekterna för allmänheten överväger. Som exempel på vad som avsågs nämns i betänkandet mindre danstillställningar i föreningslokaler eller bystuga. MBK-utredningen pekade på att det kan finnas svåra gränsdragningsfrågor beträffande vilka ärenden som ska handläggas av polis och vilka som ska prövas vid ett medborgarkontor, varför man menade att en restriktiv tolkning borde tillämpas. Detta skulle innebära att polisen skulle ha ett avgörande inflytande på tillståndsgivningen och att tveksamma ärenden skulle föras över till polismyndigheten.

Bedömning: Offentliga tillställningar – kommunens uppgift hantera ansökan

Vi har inte bedömt det som lämpligt att ändra på den ordning som i dag gäller för tillståndsgivning beträffande allmänna sammankomster. I denna del är utredningen av samma mening som tidigare utredningar. Däremot menar utredningen att det finns goda skäl att flytta över ansvaret för handläggningen av tillståndsansökningar som avser offentlig tillställning från polisen till kommunen. Sådana tillståndsärenden ska inte ankomma på polisen utan passar med hänsyn till kravet på god lokalkännedom bättre in i den kommunala verksamheten.

Intresset av att tillgodose kraven på ordning och säkerhet, vilket är en uppgift för polisen, bör tillgodoses genom att kommunen får en skyldighet att underrätta polismyndigheten om ansökningar av detta slag. Vi menar dock inte att det är nödvändigt att polisen ska åläggas att i varje enskilt fall göra en bedömning utifrån ordnings- och säkerhetsaspekter. I stället bör polismyndigheten själv få avgöra för vilka ärenden man anser att en sådan bedömning är påkallad och vilka eventuella villkor som bör vara förenade med ett beviljande. Enligt utredningens mening ska kommunen inte ha rätt att ändra i de villkor som polismyndigheten sätter upp, vilket i praktiken innebär att polismyndigheten ges vetorätt beträffande ansökningar om att anordna offentlig tillställning.

I likhet med vårt tidigare resonemang avseende ansökningar om att utnyttja offentlig plats, anser utredningen att utgångspunkten ska vara att verksamheten ska vara självfinansierad genom de avgifter som tas ut vid ansökningstillfället. Därför krävs också en översyn av de avgifter som i dag tillämpas. Eftersom en del arbetsuppgifter enligt en sådan ordning fortfarande skulle vara kvar hos polisen, beräknas den personalvolym som skulle kunna frigöras inom polisen för annan verksamhet, uppgå till ca 25–30 årsarbetskrafter.

5.5.5 Spränglov, tillstånd att använda skjutbana m.m.

Ordningslagen

Sprängning och skjutning med eldvapen får enligt ordningslagen inte utan tillstånd av polismyndigheten äga rum inom detaljplanlagt område. Av lagen framgår också att den som är under 18 år inte utan tillstånd av polismyndigheten får inom område som omfattas av detaljplan utomhus använda luft- eller fjädervapen med vilka kulor, hagel eller andra projektiler kan skjutas ut. Detsamma gäller utanför sådant område, om inte vapnet används under uppsikt av någon som har fyllt 20 år. Vidare får enligt ordningslagen skjutbanor som inte tillhör försvarsmakten inte användas utan tillstånd av polismyndigheten.

Av ordningslagen framgår också att pyrotekniska varor inte får användas utan tillstånd av polismyndigheten, om användningen med hänsyn till tidpunkten, platsens belägenhet och övriga omständigheter innebär risk för skada på eller någon beaktansvärd olägenhet för person eller egendom.

Den praktiska hanteringen

I fråga om sprängning avses inte endast stensprängning utan allehanda slag av sprängning med egentliga sprängämnen såsom dynamit och dylikt. Av ansökningen ska framgå vem den sökande är, var och under vilken tid sprängning ska ske, ändamålet med sprängningsarbetet, vem som ska utföra arbetet, vem som är ansvarig arbetsledare/sprängbas och vem som är byggherre. Dessutom ska ansökan innehålla en sprängplan på särskild blankett.

Polismyndighetens arbete består i att kontrollera att samtliga handlingar som krävs som underlag för beslut finns bifogade, att bedöma sökandens personliga lämplighet och att inhämta yttranden från dem som kan bli berörda av sprängningen. Sökandens laglydighet kontrolleras i polisens register och eventuell missköttsamhet i nykterhetshänseende kontrolleras i körkortregistrets belastningsdel. Vidare kräver polismyndigheten in kursintyg, praktikintyg och eventuella referenser för att kontrollera sprängbasens och den ansvarige arbetsledarens kompetens att genomföra sprängningen.

Kommunen har ej vetorätt i fråga om spränglov men upplysningar och yttranden inhämtas vanligtvis från andra instanser som kan vara berörda av sprängningen, som räddningstjänsten, Vägverket, kommunens gatukontor, Statens järnvägar, Luftfartsverket, miljöförvaltning och andra berörda.

Antalet ansökningar om sprängning per år är få och har successivt minskat under åren. Tillfälligt kan dock antalet ansökningar öka, t.ex. vid större byggprojekt. Det relativt ringa antalet ansökningar och de många gånger kvalificerade bedömningar som måste göras, innebär att ärendena av polismyndigheterna uppfattas som komplicerade och att de tar förhållandevis lång tid i anspråk. Vid de större polismyndigheterna är det vanligt att någon eller några anställda delvis är specialiserade på just ansökningar om spränglov. Övriga tillståndsärenden under denna rubrik är också relativt få men kan även de kräva en inte ringa arbetsinsats från polismyndigheten.

Polismyndighetens prövning i ovanstående ärenden begränsar sig till frågan huruvida hinder föreligger med hänsyn till trafiken eller till allmän ordning och säkerhet. Detta innefattar i praktiken en mängd olika omständigheter som polismyndigheten ska beakta, t.ex. graden av störning för omgivningen och sökandens personliga lämplighet. Omständigheter och förhållanden som det ankommer på någon annan att beakta, t.ex. om sprängningen kan orsaka en

sanitär olägenhet som inte i sig innebär en säkerhetsrisk eller ordningsstörning, faller utanför polismyndighetens bedömning. Tillstånd får förenas med villkor.

Det är att notera att kommunen får meddela de lokala föreskrifter som behövs för upprätthållandet av den allmänna ordningen och säkerheten i detta avseende.

Resursåtgång

Utredningen har avstått från att göra några skattningar av omfattningen av polismyndigheternas arbetsinsatser i dessa ärenden. En försiktig gissning är att uttryckt i antalet årsarbetskrafter ligger dessa någonstans mellan 10 och 15. Beslutsbefogenheter i fråga om sprängning och om skjutning med eldvapen ligger vanligen på en polis. Några polismyndigheter har dock delegerat besluten till civilanställda. Tillståndsbeslut om rätt att använda pyrotekniska varor fattas i regel av civilanställda.

Tidigare utredningar

Varken ROPA-gruppen eller Trygghetsutredningen lämnade några förslag avseende sprängning m.m. MBK-utredningen däremot förslög att ett platsbestämt tillstånd till sprängning bör få beviljas vid ett medborgarkontor, men bara i de enklare fall där en sprängningsplan inte behöver upprättas. Med enklare fall förstås sådana sprängningsarbeten där risken för skador på omgivningen är ringa, t.ex. sprängning av stenar på åker eller liknande. Vidare föreslogs att endast de som redan har ett tillstånd till innehav, förvärv och förvaring av explosiva varor skulle kunna ges ett sprängtillstånd. MBK-utredningen gav inga förslag beträffande skjutning och pyrotekniska varor.

Bedömning: Lämplig kommunal uppgift

Bedömningen av huruvida tillstånd ska ges, t.ex. om en del av ett berg ska få sprängas bort med dynamit, kräver naturligtvis ett visst mått av ordnings- och säkerhetstänkande. Men för att en uppgift ska ankomma på polisen bör de bedömningar som måste göras ligga i linje med den utbildning och kompetens som en polis normalt besitter. Den kunskap som fordras för bedömning av dessa

ärenden bör såvitt utredningen erfarit vara mer inriktad på sprängteknik, sprängverkan och liknande. Visserligen krävs intyg på att ansvarig arbetsledare har kompetens för att genomföra sprängningen, men för att ansökan ska kunna bedömas på ett relevant sätt bör den naturligtvis utföras av någon med i princip motsvarande kompetens. Det är t.ex. rimligt att tillståndsmyndigheten gör bedömningen om en sprängning bör utföras nära en bensinstation och inte det vinstdrivande företaget som ansöker om tillståndet. Det kan med fog hävdas att en polis i normalfallet inte besitter erforderlig sådan kunskap. Mot bakgrund av ett sådant resonemang kan uppgiften inte anses vara ett naturligt led i polisens uppgift att upprätthålla den allmänna ordningen och säkerheten. Motsvarande diskussion kan föras beträffande tillstånd att använda skjutbana som inte tillhör försvarsmakten. Utredningen anser därför att det inte bör åligga polisen att pröva tillstånd till sprängning och användande av skjutbana.

Frågan är då vilken annan myndighet som dessa två uppgifter bör föras över på. Uppgifterna kräver ett betydande inslag av lokal-känedom, har en stark anknytning till kommunen geografiska område och kräver ett särskilt beaktande av de lokala förutsättningarna. Kommunen synes därför vara lämplig som huvudman. Det förhållandet att kommunen i dagsläget kanske inte besitter den kunskap som dessa ärendetyper kan kräva påverkar inte bedömningen. På samma sätt som t.ex. Polismyndigheten i Stockholms län knutit en sprängämneskonsulent till sig för dessa typer av ärenden, kan kommunen vid behov göra det.

Utredningen inser emellertid att det i undantagsfall kan finnas ett behov av ett kvalificerat polisiärt ordnings- och säkerhetstänkande. Det kan därför finnas anledning att förordna samma konstruktion för dessa ärenden som den som bedömts lämplig för ansökningar om att få använda offentlig plats och anordna offentlig tillställning. Sälunda bör kommunen åläggas att informera polismyndigheten när ärenden om spränglov och att få använda skjutbana anhängiggjorts. Det ska dock inte föreligga någon skyldighet för polisen att yttra sig i varje enskilt fall, utan endast när man finner skäl för detta. Polismyndigheten bör i samband därmed ges rätt att föreskriva villkor för beviljande av tillstånd.

I likhet med vad utredningen förordar beträffande andra tillståndsärenden som skulle kunna föras över till kommunen, bör avgiftsintäkterna tillfalla kommunen. Målsättningen bör vara att verksamheten blir självfinansierad.

Även när det gäller beviljande av tillstånd för skjutning med eldvapen och luft- och fjädervapen samt användning av pyrotekniska varor, kan hävdas att bedömningarna kräver ett betydande inslag av lokalkännedom, att den har en stark anknytning till kommunen geografiska område och kommuninvånarna, samt att den kräver ett särskilt beaktande av de lokala förutsättningarna. Emellertid har dessa ärendetyper en starkare anknytning till polisens uppgift att upprätthålla allmän ordning och säkerhet. Att t.ex. bedöma i vilken utsträckning det är lämpligt att personer bär med sig vapen och avlossar skott inom detaljplanlagt område torde i första hand kräva den form av kompetens och säkerhetstänkande som en polis erhåller efter ett antal års polisarbete. Detsamma gäller risken för skada när pyrotekniska varor ska användas på platser där t.ex. större folksamlingar uppehåller sig. Mot bakgrund av detta anser utredningen att dessa uppgifter bör ankomma på polisen även fortsättningsvis.

5.5.6 Tillstånd att handha explosiva varor m.m.

Lagstiftningen

Lagen (1988:868) om brandfarliga och explosiva varor gäller hantering och import av sådana varor. Med brandfarliga varor menas t.ex. brandfarliga gaser och självantändande vätskor och med explosiva varor avses som innehåller explosiva ämnen. Lagens syfte är att hindra att sådana varor orsakar oönskade bränder eller explosioner samt att förebygga och begränsa skador på liv, hälsa, miljö eller egendom. För att få hantera eller importera brandfarliga eller explosiva varor krävs tillstånd. Tillstånd för hantering av brandfarliga prövas av den eller de kommunala nämnder som fullgör uppgifter inom plan- och byggnadsväsendet. Fråga om tillstånd i övrigt prövas av polismyndigheten eller av Statens räddningsverk enligt vad som föreskrivs i förordningen (1988:1145) om brandfarliga och explosiva varor.

Tillstånd ska begränsas till viss tid och innehålla de villkor som kan förutses vara erforderliga från brand- och explosionssynpunkt under tillståndets giltighet. Vidare får nya eller ändrade villkor föreskrivas under tillståndets giltighetstid.

Den praktiska hanteringen

Den praktiska handläggningen av ansökan om tillstånd för import eller hantering av explosiva varor, är i stort sett densamma som vid handläggningen av tillstånd för sprängning. Polismyndigheten ska inhämta sådana uppgifter om den sökande som gör det möjligt att bedöma hans eller hennes förmåga att handskas med explosiva varor på ett säkert sätt. Underlaget för denna bedömning erhålls genom referensundersökning, kursintyg m.m. Slagningar i polisregister förekommer också. Polismyndigheten får, som nämnts, föreskriva villkor i tillstånd, vilket också regelmässigt görs.

Sprängämnesinspektionen utövar den centrala tillsynen över efterlevnaden av lagen och de föreskrifter och villkor som meddelats med stöd av den. På det lokala planet utövas tillsynen i fråga om brandfarliga varor av den eller de nämnder i kommunen som svarar för räddningstjänsten och i fråga om explosiva varor av polismyndigheten.

En tillsynsmyndighet får meddela de förelägganden och förbud som behövs i enskilda fall för att denna lag eller föreskrifter eller villkor som har meddelats med stöd av lagen ska efterlevas. Beslut om föreläggande eller förbud får förenas med vite. Om någon underlåter att iaktta vad som har angivits i ett föreläggande eller ett förbud, får en tillsynsmyndighet förordna om rättelse på hans bekostnad.

Resursåtgång

Lokalt, och särskilt inför vissa helger som nyår och påsk, kan antalet ansökningar om tillstånd att handha explosiva varor vara omfattande. Under andra tider under året förekommer de mycket sparsamt. Utredningen avstår att göra någon närmare skattning av det summerade antalet årsarbetskrafter som går åt för handläggning av sådana ärenden. Antalet är dock förhållandevis litet, med största sannolikhet färre än 10 årsarbetskrafter.

Tidigare utredningar

I ROPA-gruppens utredning lämnades inga förslag med avseende på hanteringen av tillstånd att handha explosiva varor. Inte heller i Trygghetsutredningens slutbetänkande finns nämnt något om sådana tillstånd, trots att det i delbetänkandet togs upp som en av

de ärendetyper som vissa kommuner nämnt som möjliga för kommunerna att besluta om.

MBK-utredningen föreslog att enklare fall av tillstånd att hantera explosiva varor skulle kunna meddelas vid ett medborgarkontor. Ansökningar från t.ex. sådana jord- och skogsbrukare som gått igenom särskild utbildning vilken innebär att de erhållit kompetens och behörighet att vara sprängbas, tillhör enligt utredningen de ärenden som skulle kunna handläggas vid ett medborgarkontor. Alla tveksamma eller komplicerade ärenden borde enligt utredningen handläggas i samråd med polismyndigheten.

Bedömning: Kommunen lämplig tillståndsmyndighet

Det som tidigare sagts till stöd för att ansökningar om tillstånd om spränglov och skjutning inom detaljplanelagt område i framtiden bör ankomma på kommunen, gör sig gällande även på ansökningar om tillstånd att få importera eller hantera explosiva varor. Ärendetypen kräver inte den utbildning eller kompetens som en polis normalt besitter. I stället fordrar handläggningen kunskap om sprängämnes egenskaper. I t.ex. Polismyndigheten i Stockholms län har för detta ändamål en sprängämneskonsulent anställts. Även när det gäller frågan om vilken myndighet som uppgiften bör föras över på kan det som sagts om spränglov appliceras på explosiva varor.

Utredningens slutsats är därför att ansökningar om tillstånd till import och hantering av explosiva varor skulle kunna handläggas av kommunen. Avgiftsintäkterna bör i sådant fall tillfalla kommunen. Vid en överföring av uppgiften bör en informationskyldighet införas gentemot polismyndigheten. Däremot finns ingen anledning att ge polismyndigheten rätt att föreskriva villkor eller någon form av vetorätt på området.

5.5.7 Tillstånd att driva hotell- och pensionatrörelse

Lag om hotell- och pensionatrörelse

Hotell- eller pensionatrörelse, som är avsedd att samtidigt ta emot minst nio gäster eller som omfattar minst fem gästrum, får, enligt lagen (1966:742) om hotell- och pensionatrörelse, drivas endast av den som har tillstånd från polismyndigheten i orten. Tidigare, före 1965, var länsstyrelsen tillståndsmyndighet. Drivs tillståndspliktig

rörelse av bolag, förening eller annan samfällighet ska föreståndare finnas för rörelsen. Polismyndigheten får ålägga sådan tillståndshavare att utse föreståndare om det föreligger särskilda skäl. Föreståndare ska vara godkänd av polismyndigheten.

Om rörelsen upphör, om tillståndshavaren inte vill utnyttja tillståndet eller om hinder mot att börja rörelsen uppkommer, ska polismyndigheten återkalla tillståndet och underrätta byggnadsnämnden, brandchefen och miljö- och hälsoskyddsnämnden härom.

Polismyndigheten ska föra register över de hotell och pensionatrörelser för vilka tillstånd meddelats. I registret ska göras anteckningar om de beslut polismyndigheten meddelar beträffande rörelsen.

Hotell- och pensionatrörelse ska bedrivas så att den inte föranleder fara för allmän ordning och säkerhet.

Polisen har rätt att återkalla tillståndet i de fall tillståndshavare inte är lämplig att driva rörelsen av den anledningen att han vid upprepade tillfällen funnits skyldig till brott enligt denna lag eller åsidosatt annan bestämmelse som gäller rörelsen. Vidare kan polismyndigheten, om det är nödvändigt för att upprätthålla allmän ordning och säkerhet, vid vite förbjuda hotell- och pensionatrörelse, för vilken tillstånd inte erfordras.

Den praktiska hanteringen

Vid ansökan om att driva rörelse av sådant slag som omfattas av lagen, gör polismyndigheten vissa personkontroller för att pröva den sökandes laglydighet m.m. Slagningar görs i vissa av polisens register och i körkortsregistrets belastningsdel. Om sökanden är en enskild person ska han eller hon inkomma med ett konkursfrihetsbevis. Om ett bolag ansöker om tillstånd, krävs ett registreringsbevis för bolaget. Personbevis ska inlämnas såväl för föreståndare som för föreståndares ersättare.

Polismyndigheten inhämtar yttrande från andra myndigheter, bl.a. av räddningstjänsten och den eller de förvaltningar inom kommunen som ansvarar för frågor inom området miljö och hälsa. Hotell- och pensionatrörelse omfattar även vandrarhem och stugbyar och liknande som sträcker sig över stora områden, varför frågan om vilka som kan vara berörda av verksamheten kan variera. Polismyndigheten gör också en besiktning av området och de lokaler som ska användas i rörelsen.

Polismyndigheten ska göra en bedömning av ansökan utifrån ordnings- och säkerhetssynpunkter. I praktiken innebär detta att det är sökandens vandel som kontrolleras. I övrigt består polisens arbete av att kontrollera att föreståndaren efterlever kravet att tillse att den elektriska anläggningen en gång varje år undersöks av sakkunnig person.

Resursåtgång

Antalet tillståndsärenden som avser hotell och pensionat varierar mellan olika polismyndigheter. I t.ex. Stockholms län beräknas antalet rörelser uppgå till närmare 325 stycken och varje år inkommer ett 100-tal tillståndsansökningar. I mindre polismyndigheter är antalet normalt betydligt färre och upptar endast en mycket liten del av en årsarbetskraft. Sälunda har utredningen avstått från att göra några beräkningar av hur stora resurser som polismyndigheterna använder för denna typ av tillståndsansökningar.

Tidigare utredningar

Ingen av de tre utredningar som vi redovisar förslag från, har lämnat några förslag beträffande tillstånd att driva hotell och pensionatrörelse.

Bedömning: Ingen uppgift för polisen

Det är utredningens bedömning att den polisiära relevansen i ärenden om tillstånd att driva hotell- och pensionatrörelse är mycket låg. I dessa ärenden fungerar polismyndigheten mer eller mindre som en samordnare av andras, särskilt kommunala förvaltningars, bedömningar av om tillstånd ska beviljas eller inte. Polismyndighetens uppgift är här att ta emot ansökan, tillse att nödvändiga andra tillstånd och dokument finns och förhå sig om vilken bedömning andra myndigheter och förvaltningar gör av ansökan. Därefter gör polisen en sammanställning av inkomna yttranden och redovisar en bedömning som således är den som andra gjort. Visserligen finns i lagen angivet att hotell- och pensionatrörelse ska bedrivas på sådant sätt att den inte föranleder fara för allmän ordning och säkerhet, men det arbete som polisen

faktiskt utför är, såvitt utredningen har kunnat inhämta, i princip endast att samordna andras bedömningar av ansökan och på grundval av detta fatta beslut.

Utredningens slutsats är att polisens ansvar för handläggningen av ansökningar om tillstånd att driva hotell- och pensionärörelse bör upphöra, och att uppgiften tas över av kommunen. Avgiftsin-täkterna bör tillfalla kommunen. Någon skyldighet för kommunen att höra polismyndigheten i sådana ärenden anser utredningen inte vara nödvändigt.

5.5.8 Övriga tillståndsärenden m.m.

Polismyndigheten är tillståndsmyndighet för ytterligare ett antal ärendegrupper, som inte behandlas närmare i detta sammanhang. Ett skäl för detta är bl.a. att de inte varit föremål för överväganden i någon annan av de utredningar som vi redovisar förslag från. Dessutom har de det gemensamt att antalet ansökningar inom de olika ärendegrupperna är relativt få. I det följande redovisas helt kortfattat exempel på ärenden som ingår i gruppen övriga tillståndsärenden. Utan närmare analys tillåter sig dock utredningen att för vissa ärenden ange i vilken riktning diskussionen gått, när det gäller frågan om uppgiften bör åligga polisen eller inte.

Tillstånd till införsel av vissa farliga föremål

Springstiletter, springknivar, knogjärn, kaststjärnor, riv- eller nit-handskar och batonger samt karatepinnar, blydagg, spikkklubbor eller liknande får inte föras in i landet utan särskilt tillstånd. Tillstånd enligt förordningen (1990:415) om tillstånd till införsel av vissa farliga föremål, prövas av polismyndigheten.

Ärendetypen får anses vara ett naturligt led i polisens uppgift att förebygga brott, i detta fall misshandelsbrott. Utredningen anser att uppgiften bör ligga på polisen även fortsättningsvis.

Tillstånd om utförsel av krigsmateriel

Enligt förordningen (1992:1303) om krigsmateriel, prövar polismyndigheten frågor om utförsel av sådana handeldvapen och delar till dem som utgör övrig krigsmateriel och i förekommande fall tillhörande ammunition, om den sökande är berättigad att

inneha vapnet här i landet enligt vapenlagen och vill föra ut vapnet vid flyttning till utlandet eller för användning vid jakt, tävling eller övning utomlands, om vapnet ska återinföras.

Tillstånd till larminstallationsverksamhet

Larmanläggning är en anläggning som är inrättad för att vid intrång, överfall eller annat liknande brottsligt angrepp avge signal till en särskild larmmottagare. Larminstallationsverksamhet får, enligt lagen (1983:1097) med vissa bestämmelser om larmanläggningar m.m. inte bedrivas utan tillstånd. Fråga om tillstånd prövas av polismyndigheten.

Tillstånd att ansluta larmanläggning till polisen

Enligt 2 § förordningen (1983:1099) om anslutning av larmanläggning till polisen, får larmanläggning under vissa förutsättningar och efter särskilt tillstånd direktanslutas till larmmottagare hos polisen.

Av förklarliga skäl bör uppgiften skötas av polisen.

Tillstånd för yrkesmässig försäljning av dyrkverktyg

Med dyrkverktyg avses i lagen (1979:357) om yrkesmässig försäljning av dyrkverktyg sådana föremål som är särskilt utformade för att ersätta nycklar vid öppnande av lås. Yrkesmässig försäljning av dyrkverktyg får bedrivas endast efter tillstånd. Sådan försäljning får ske endast till dem som i sitt yrke eller annars har ett beaktansvärt behov av dyrkverktyg och skäligen kan antas inte komma att missbruka dem. Tillstånd får ges till den som har gjort sig känd för ordentlighet och pålitlighet och som kan antas komma att bedriva försäljningen i enlighet med vad som sagts inledningsvis i detta stycke. I fråga om juridiska personer ska det för verksamheten finnas en föreståndare som tillsynsmyndigheten har godkänt. Frågan om tillstånd prövas av polismyndigheten i den ort där rörelsen huvudsakligen ska bedrivas.

Tillstånd för flygningar och fallskärmshopp

Enligt 88 § luftfartsförordning (1986:171) får avancerade flygningar och fallskärmshopp som sker över eller i omedelbar närhet av tätbebyggda samhällen eller större folksamlingar, andra flyguppvisningar samt flygtävlingar som kan antas vara av större intresse för allmänheten inte anordnas utan tillstånd av polismyndigheten. Polismyndigheten får fastställa de villkor som behövs för att upprätthålla ordningen och säkerheten. Villkoren får avse skyldighet för anordnaren att anlita ordningsvakter och annan personal.

Tillstånd till gravsättning eller kremering när stoft har förts in till Sverige

När stoftet efter en person som avlidit utomlands har förts in till Sverige, ska den som ordnar med gravsättningen begära tillstånd till gravsättning eller kremering. Frågor om tillstånd prövas enligt begravningslagen (1990:1144) av polismyndigheten i den ort där stoftet ska gravsättas eller kremeras.

Om förhållandena vid ett dödsfall är sådana att det kan finnas skäl för en rättsmedicinsk undersökning enligt lagen (1995:832) om obduktion m.m. ska, enligt begravningslagen den läkare som fastställt att döden har inträtt eller som annars ska utfärda dödsbeviset snarast möjligt anmäla dödsfallet till polismyndigheten. Polismyndigheten ska underrätta skattemyndigheten om dödsfallet och efter den utredning som kan behövas lämna dödsbeviset till skattemyndigheten tillsammans med ett tillstånd till gravsättning eller kremering.

Ärendetypen motiveras av polisens skyldighet att utreda brott. Utredningen anser att uppgiften bör ligga på polisen även fortsättningsvis.

Förordning (1982:923) om transport av farligt gods

Polismyndighetens ansvarsområde omfattar frågor som rör transport av vissa slag av farligt gods. Tillstånd krävs för lastning och lossning på allmän plats inom tätbebyggt område, under rättelse om lastning och lossning på allmän plats utanför tätbebyggt område samt medgivande för längre färduppehåll nära bebodd plats eller samlingsplats.

Andra näraliggande uppgifter

På polisen ankommer utöver de tillståndsärenden som angivits ovan vissa näraliggande uppgifter. Som exempel på detta kan nämnas lagen (1999:271) om handel med begagnade varor m.m. där det föreskrivs att den som yrkesmässigt bedriver handel med begagnade varor ska anmäla detta till polismyndigheten. Polismyndigheten ska ha tillsyn över efterlevnaden av lagen. Vidare ska polismyndigheten enligt lagen (1980:578) om ordningsvakter utbilda och förordna ordningsvakter.

5.6 Pass

Passlagen

Polismyndigheten är landets passmyndighet (passlag 1978:302), vilket innebär att polisen är den myndighet som utfärdar och i förekommande fall återkallar pass. Utom riket är beskickningar, lönade konsulat och vissa andra konsulat som Utrikesdepartementet bestämmer passmyndighet. Polisen har haft denna uppgift sedan den 1 januari 1979. Tidigare var länsstyrelsen tillsammans med de största polismyndigheterna i landet passmyndighet, men även då handlades dock ansökningarna vid polismyndigheterna som vidarebefordrade ärendena till länsstyrelsen för beslut.

En ansökan om pass kan göras på vilken polismyndighet som helst. Det finns således inga krav på att ansökan måste lämnas in till den polismyndighet där man bor. Huvudregeln är att sökanden är skyldig att inställa sig personligen. Ansökan ska göras skriftligen på ett särskilt formulär.

Vid ansökan om pass ska ett antal handlingar och intyg ges in till polismyndigheten, i normalfallet räcker det med ett välliknande foto och ett eventuellt tidigare utfärdat pass. För den som inte är född i Sverige krävs personbevis. För barn under 18 år ska den som ansöker om pass även ge in ett personbevis eller annan handling som styrker uppgift om vem som är vårdnadshavare.

Passmyndigheten kan också göra ändringar och tillägg i pass, t.ex. beträffande förlängning eller begränsning av passets giltighet. Vid namnändring ska passet bytas ut mot ett nytt. Vid sidan av vanlig pass förekommer särskilda pass, som t.ex. kollektivpass, provisoriska pass, extra pass, tjänstepass m.fl. För utfärdande av sådana pass gäller särskilda regler.

Passmyndigheten ska kontrollera om hinder föreligger för att utfärda pass för sökanden. Sådant hinder föreligger t.ex. om sökanden är anhållen eller häktad eller är underkastad reseförbud eller anmälningsskyldighet enligt 25 kap. 1 § rättegångsbalken. Vidare ska passansökan avslås om sökanden är efterlyst och ska omhändertas omedelbart vid anträffandet, eller om sökanden genom lagakraftvunnen dom har dömts till frihetsberövande påföljd, som ej har börjat verkställas, och det finns skäl att anta att han eller hon ämnar undandra sig verkställigheten. Om sökanden enligt konkurslagen (1987:672) är ålagd att lämna ifrån sig sitt pass ska heller inget nytt pass beviljas. Hinder mot utfärdande av pass föreligger också om ansökan avser barn under 18 år och barnets vårdnadshavare inte har lämnat medgivande. Om passhinder föreligger kan passmyndigheten i stället för att avslå passansökan utfärda pass med förkortad giltighet eller begränsat giltighetsområde. För detta krävs att särskilda skäl föreligger och att sökanden begär det.

Till polismyndighetens arbetsuppgifter hör också att återkalla gällande pass, bl.a. i de fall passinnehavaren förlorar sitt svenska medborgarskap, om han eller hon är efterlyst och ska omhändertas omedelbart vid anträffandet eller om passinnehavaren dömts till frihetsberövande påföljd och det finns sannolika skäl att anta att han eller hon ämnar undandra sig verkställigheten.

Passhanteringen är en avgiftsbelagd verksamhet. Avgifterna för passhanteringen redovisas från och med den 1 juli 2000 mot polisens anslag. Avgifterna beräknas för år 2001 innebära en bruttoinkomst för polisen på 180 miljoner kronor.

Den praktiska hanteringen

Bland annat på grund av att de uppgifter som krävs som underlag för att pröva om sökanden ska beviljas pass numer finns i datoriserade register, är handläggningstiden i de allra flesta fallen mycket kort. Normalt utfärdas ett pass inom en veckas tid.

Handläggarens uppgifter består normalt av att slå i olika register för att pröva om det föreligger hinder för att utfärda pass till sökanden, att kontrollera sökandens identitet och att kontrollera att fotografiet föreställer sökanden och att fotografiet i övrigt uppfyller de krav som ställs beträffande storlek och kvalitet med mera. Slagning sker i passregistret, misstankeregistret, belastningsregistret och i personefterlysningsregistret. Handläggaren av

ärendet har dock inte full tillgång till uppgifterna i de olika registren. Vid prövning i registren erhåller handläggaren endast information om huruvida passhinder föreligger eller inte. Handläggaren, som i de allra flesta fallen är en civilanställd, ska om det framkommer att passhinder föreligger, lämna över ärendet till en högre beslutsnivå, vanligtvis en polis i chefsställning, för fortsatt handläggning och beslut. Om handläggaren vid slagningen finner att sökanden är skäligen misstänkt för brott för vilket det inte är föreskrivet lindrigare straff än fängelse i sex månader, ska den som leder förundersökningen underrättas.

Vid utfärdande av särskilda pass (som t.ex. kollektivpass för ungdomar) eller om sökanden är född utomlands respektive är yngre än 18 år, har polismyndigheten vissa andra handlingar att kontrollera.

När uppgifterna i en ansökan i sin helhet har överförts elektroniskt till passregistret och AB Svenska Pass, och polismyndigheten har funnit att inget passhinder föreligger, skickas blanketten till Rikspolisstyrelsen. Uppgifter om beslut att återkalla ett pass ska noteras i passregistret.

Resursåtgång

Under år 2000 redovisade landets polismyndigheter totalt närmare 840 000 passärenden till Rikspolisstyrelsen. Dessa ärenden är inte jämnt fördelade under årets månader utan säsongvariationerna är förhållandevis stora. Handläggningen av passärendena är normalt något som sker i poliskontorens reception. Vid de större polismyndigheterna har man dock inrättat särskilda enheter för handläggning av passärenden.

I den enkät som utredningen distribuerat till polismyndigheterna ställdes fråga om antalet årsarbetskrafter som respektive myndighet använder för passärenden. Eftersom passhanteringen ofta är en del av receptionstjänstgöringen, där också andra ärenden handläggs, kan det dock vara svårt att ange någon exakt numerär. Vidare försvåras en närmare skattning av att arbetsuppgiften är relativt säsongbetonad. En försiktig skattning vilken utgår från de uppgifter som lämnats i enkäterna, ger vid handen att det summerade antalet årsarbetskrafter som polismyndigheterna avsätter för passärenden uppgår till närmare 180. Av dessa beräknas ca 10 personer vara polisutbildade och sålunda ca 170 civilanställda.

För att avgöra rimligheten i denna skattning, har utredningen gjort en alternativ beräkning. Utredningen har vid intervjuer med anställda som är sysselsatta med passärenden, såväl de som har detta som en uppgift bland andra under receptionstjänst, som de som har passärenden som sin huvudsakliga uppgift vid ett särskilt passkontor, ställt frågan hur lång tid handläggningen av ett passärende tar. Svaren varierar naturligtvis, främst beroende på om den som svarat är specialiserad på just passärenden (vilket framför allt förekommer vid landets större polismyndigheter) eller har detta som en del av andra uppgifter i receptionstjänst. Den genomsnittliga tiden, när hänsyn tagits till fördelningen av ärenden mellan större och mindre polismyndigheter, har av utredningen uppskattats till mellan 10 och 12 minuter. Denna skattning är högre än den som MBK-utredningen redovisade (7–8 minuter). Möjligen kan diskrepansen förklaras av att MBK-utredningen av allt att döma beskrev handläggningstiden för ett normalärende och den effektiva tid det tar att genomföra de moment som krävs. I praktiken torde det genomsnittliga antalet passärenden som en tänkt genomsnittlig anställd handlägger under en dag stanna vid ca 30 stycken. Då är hänsyn tagen till den tid som går åt för information, administration och spilltid mellan sökanden m.m. Under antagandet att en årsarbetskraft handlägger 30 passärenden per dag skulle det krävas 140 årsarbetskrafter för att handlägga de 840 000 ärenden som polisen redovisade under år 2000.

Enligt utredningens uppskattning uppgår således antalet årsarbetskrafter för passhanteringen till mellan 140 och 180 tjänster. Av dessa är mindre än 10 procent polisutbildad personal.

Tidigare utredningar

ROPA-gruppen menade att det med utgångspunkt från polisens huvuduppgift att ansvara för att ordning och säkerhet upprätthålls i landet, finns skäl att ifrågasätta om passhanteringen också fortsättningsvis ska vara ett ansvar för polisen. Arbetsgruppen menade att registerslagning knappast är ett hållbart skäl för att arbetsuppgiften ska åvila polisen, eftersom sådana slagningar kan göras också av andra myndigheter eller beställas direkt från Rikspolisstyrelsen.

ROPA-gruppen pekade ut tre myndigheter som tänkbara att ta över uppgiften som landets passmyndighet. Dessa tre var Statens Invandrarverk (numera Migrationsverket), länsstyrelsen och

skattemyndigheten. Argumentet för att Migrationsverket ska ta över uppgiften menade ROPA-gruppen vara att i myndighetens arbetsuppgifter ligger frågor som är kopplade till folkrätten, såsom asyl, uppehållstillstånd och svenskt medborgarskap. Att skattemyndigheten skulle vara en tänkbar myndighet för passfrågor motiverades med att vid deras kontor sköts förutom beskattning också folkbokföring. Att länsstyrelsen skulle kunna vara passmyndighet motiverades av att uppgiften tidigare låg där.

Rikspolisstyrelsens rättssekretariat ställde sig i princip bakom ROPA-gruppens förslag och menade att det inte finns några tungt vägande skäl för att polisen ska vara passmyndighet i fortsättningen. Uppgiften kan inte motiveras med polisens ansvar för ordning och säkerhet, inte av att den kräver polisens särskilda kompetens och inte av att uppgiften ställer krav på polismans befogenhet att bruka våld. Att handläggningen innefattar slagning i register som förvaras hos polisen menade man inte vara något hinder för att någon av de tre myndigheter som nämns av ROPA-gruppen, ska ta över uppgiften. Länsstyrelsen, påpekade man, har ju redan i dag direktåtkomst av liknande uppgifter hos polisen.

MBK-utredningen föreslog i sitt betänkande att enklare passärenden, som avser vanliga pass och där inga passhinder föreligger, skulle få handläggas vid ett medborgarkontor. Ärenden om ändringar av, eller tillägg till, sådana pass borde dock inte få handläggas där. Vid passhinder skulle, enligt förslaget, passansökan lämnas över till polismyndigheten för fortsatt handläggning. Det samma skulle gälla om sökanden var omyndig och vårdnadshavares medgivande saknas.

De integritetsproblem som kan uppkomma vid handläggningen av passärenden menade MBK-utredningen vara mindre framträdande än vid många andra ärendegrupper. Genom att belastningsuppgifterna spärras behöver handläggaren inte gå närmare in på dessa uppgifter. Handläggaren får, liksom i dag, bara information om huruvida passhinder föreligger eller inte (s.k. "hit – no hit").

Bedömning: Två möjliga alternativ till polisen

Passhanteringen är en för polisen verksamhetsfrämmande arbetsuppgift. Den kräver inte polismans befogenheter eller kunskap och att polismyndigheten är passmyndighet kan inte heller motiveras av polisens uppgift att upprätthålla allmän ordning och säkerhet.

Det är således inte för att uppgiften är polisiärt relevant som polisen handlägger passärenden. De argument som ibland används för att polisen ska vara passmyndighet är andra, och framför allt märks serviceaspekterna. Ett vanligt förekommande skäl är att polisen finns tillgänglig på alla större orter i landet. Ett annat skäl är att polisen i dag har en mycket väl fungerande organisation för passhanteringen. Ett tredje skäl som ibland används är att polisen i och med att man är passmyndighet erhåller en naturlig kontakt med allmänheten som bidrar till att upprätthålla en god relation till medborgarna. Polismyndighetsärenden av det slaget motiveras ibland också med att uppgiften gör det möjligt att hålla poliskontor öppna. Därutöver motiveras verksamheten med att detta erbjuder polisen att ta ett helhetsgrepp på frågor som har att göra med pass. Man inte bara utfärdar och i förekommande fall återkallar dem, utan bedriver också ett utvecklingsarbete med att ta fram nya och mer säkra pass.

De skäl som anförs för att polismyndigheten är passmyndighet är således av den art som utredningen inte menar bör få avgöra om en verksamhet ska ankomma på polisen. Därför bör, enligt utredningen, det övervägas om inte verksamheten bör föras över till annan myndighet.

En utgångspunkt är att uppgiften att vara passmyndighet bör föras över till en myndighet med en näraliggande verksamhet. Enligt utredningens mening finns två sådana lämpliga myndigheter. Länsstyrelsen har t.ex. tidigare varit passmyndighet. Dessutom beslutar länsstyrelsen enligt medborgarskapslagen (1950:382) om svenskt medborgarskap när nordiska medborgare ansöker om detta. Eftersom ett svenskt pass är ett bevis för att en person är svensk medborgare bör dessa uppgifter anses ligga varandra nära.

Men även skattemyndighetens uppgift enligt folkbokföringslagen (1991:481) att fastställa en persons bosättning i riket och registrera andra personliga förhållanden, får anses ligga nära uppgiften att vara passmyndighet. Skattemyndigheten torde därför också vara lämplig som huvudman för uppgiften.

Även om såväl länsstyrelsen som skattemyndigheten har en något sämre geografisk tillgänglighet än polisen så är detta inte skäl nog att för att låta bli att föra över uppgiften till någon av dessa myndigheter. I normalfallet ansöker medborgarna om pass vart tionde år, och närheten till poliskontor kan därför knappast vara avgörande för att polisen ska ansvara för en sådan uppgift.

Inte heller handläggarens behov av tillgång till polisens register torde vara något problem. Tillgången till dessa kan och bör dock begränsas till om passhinder föreligger eller inte.

Uppgiften att handlägga pass skulle, i det fall verksamheten flyttas över från polismyndigheten, vara en helt ny uppgift för såväl länsstyrelsen som skattemyndigheten. Det är därför rimligt att en sådan överflyttning också innebär att resurser som svarar mot den övertagande myndighetens merkostnader förs över från polisen. En sådan ordning skulle således inte innebära att resurser frigörs. Utredningen vill dock understryka att även en renodling som inte innebär att resurser frigörs för annan verksamhet, kan innebära en fördel för polisen. Polisens identitet blir klarare och hjälper att tydliggöra för både polis och allmänhet vilka förväntningar som kan ställas och vilka som kan infrias.

5.7 Delgivning

Delgivningslagen

Om det i enlighet med föreskrift i lag eller annan författning föreskrivs att delgivning ska ske i mål eller ärende hos domstol eller annan myndighet ska den verkställas enligt reglerna i delgivningslagen (1970:428).

Med delgivning menas att en handling bevisligen lämnas till någon som är behörig att ta emot den. Syftet med delgivning är att skapa garantier för att en handling, t.ex. ett beslut om återkallelse av körkort eller en kallelse till domstolsförhandling, verkligen tagits emot av den det berör och därmed förhindra att någon t.ex. döms ohörd eller på annat sätt ovetande drabbas av ingripande rättsverkningar.

Det finns flera former av delgivning, bl.a. ordinär delgivning och stämningmannadelgivning. *Ordinär delgivning* inrymmer flera olika sätt att delge. Ett är att handlingen skickas per post till mottagaren som ombeds skicka tillbaka ett kvitto på att han eller hon tagit emot försändelsen, ett s.k. vitt kort. Ett annat är att skicka handlingen med bud varvid denne erhåller ett kvitto av mottagaren. Ett tredje sätt är att skicka handlingen i ett rekommenderat brev med mottagningsbevis.

Stämningmannadelgivning utförs bl.a. av polismyndigheten och innebär att en stämningsman eller en polis överlämnar handlingen till mottagaren. Sådan delgivning får ske om ordinär del-

givning, särskild postdelning eller telefondelgivning, inte kunnat utföras. En myndighet får därför inte vända sig till polismyndigheten med en begäran om stämmingsmannadelgivning förrän andra delgivningsmetoder har misslyckats eller bedömts vara utsiktslösa. Undantag från kravet om att först pröva ordinär delgivning kan ges om det är fråga om ett mycket brådskande ärende, t.ex. med anledning av preskriptionsrisk. Stämmingsmannadelgivning ska således föregås av en behovsprövning i det enskilda fallet. Inkommer en begäran från en enskild ska polismyndigheten kontrollera att det finns lagstöd för uppdraget.

Varje polismyndighet svarar för stämmingsmannadelgivningarna i sitt distrikt och tar emot uppdrag från såväl myndigheter som enskilda. Polismyndigheten förordnar stämmingsmän i det antal som behövs i varje polisdistrikt och bestämmer om delgivningsverksamheten ska bedrivas med anställda delgivningsmän, fritidsarbetande stämmingsmän eller polismän. Poliser och stämmingsmän är endast i tjänsten behöriga att utföra stämmingsmannauppgifter.

Den handling som ska lämnas över till mottagaren kan innehålla en för mottagaren mycket känslig information. Delgivningsverksamheten är därför omgärdad av sekretess. Reglerna härom återfinns i 7 kap. 26 § sekretesslagen (1980:100). Sekretess gäller i verksamhet som avser delgivning enligt delgivningslagen för uppgift om enskilds personliga förhållanden, om det kan antas att den enskilde eller någon honom eller henne närstående lider men om uppgiften röjs. Om en uppgift är sekretessbelagd hos en annan myndighet, t.ex. inom socialtjänsten eller sjukvården, har polismyndigheten möjlighet att få del av uppgift om den enskildes adress, telefonnummer och arbetsplats om uppgifterna behövs för delgivning. Hemligt telefonnummer får lämnas ut till polismyndigheten om det kan antas att den som söks för delgivning håller sig undan eller om det annars finns synnerliga skäl.

Den praktiska hanteringen

Polisens uppgifter enligt delgivningslagen är kortfattat att utföra delgivningar i egna ärenden, förordna stämmingsmän, att på begäran av annan utföra stämmingsmannadelgivning och att lämna andra myndigheter biträde när tillträde vägras till enskilt område, dvs. handräckning.

Ansökan om att bli förordnad som stämmingsman görs på särskild blankett till vilket ska bifogas ett personbevis. Kriminellt

belastade personer eller person som är kända för onyktert levnads-sätt förordnas som regel inte som stämmingsmän. Kontroller i samband med lämplighetsprövningen görs därför i belastnings-, misstanke- och körkortsregistret. Dessutom inhämtas uppgifter från de referenser som sökanden uppgett och från hans eller hennes tidigare och nuvarande arbetsgivare. Framkommer det att en stämmingsman inte längre uppfyller kraven på lämplighet, återkallas förordnandet. Återkallelse kan också ske om stämmingsmannen flyttar från orten eller av annan anledning inte längre kan utföra delgivningsuppdrag i distriktet.

Vanligast förekommande är delgivningar i ärenden från kronofogdemyndigheterna och domstolar. Även inkassoföretag är vanliga uppdragsgivare. Många ärenden hanteras i praktiken av fritidsarbetande stämmingsmän, men är det fråga om brottmål eller om personen som ska delges är kriminellt belastad förekommer det att poliser utför delgivningen.

Polismyndigheten ska efter utfört uppdrag återredovisa till uppdragsgivaren med ett intyg om delgivningen. I de fall den sökta inte gått att delge, lämnas ett hindersbevis eller eftersökningsbevis till uppdragsgivaren. Innan delgivningsuppdraget redovisas till uppdragsgivaren ska polismyndigheten kontrollera att ärendet hantearats på rätt sätt.

Utöver att handlägga stämmingsmannadelgivningar kan nämnas att till polismyndigheternas uppgifter med anledning av delgivning hör att på begäran lämna biträde. Stämmingsman, åklagare, kronofogde eller exekutiv tjänsteman vid kronofogdemyndighet har, enligt 29 § delgivningslagen rätt att begära biträde av polismyndighet om så behövs för att bereda sig tillträde till enskilt område.

Resursätgång

Delgivningsverksamheten vid landets polismyndigheter är omfattande. Tillsammans handlade polisen under år 2000 över 200 000 delgivningsärenden. Enligt Rikspolisstyrelsens allmänna råd om delgivningsverksamheten (RPSFS 2001:9, FAP 611-1) bör verksamheten i första hand bedrivas med icke polisutbildad personal. Endast om ett ärende är synnerligen brådskande eller om annan särskild anledning förekommer bör delgivning utföras av polisman. Sådan särskild anledning kan vara att den sökta är benägen att bruka våld eller att polismannen har annan tjänsteuppgift att utföra i den söktes bostad eller i närheten av denna.

Hur man i praktiken valt att organisera delgivningsverksamheten vid polismyndigheterna varierar. En stor del av ärendena utförs som sagts av fritidsarbetande stämningsmän som mot arvode utför delgivningarna. I vissa polismyndigheter utgör andelen ärenden som lämnas över till privata stämningsmän runt 80–90 procent av samtliga delgivningar och endast de s.k. svåra ärendena – t.ex. där den sökta är efterlyst för brott eller är känd för att vara våldsam – utförs av polispersonal. I andra län handläggs samtliga delgivningar av personal inom den egna organisationen, företrädesvis av civilanställd personal.

Enligt den enkätundersökning som utredningen genomfört är 185 årsarbetskrafter av de av polismyndigheterna anställda personerna sysselsatta med delgivningsverksamheten. Av dessa utgörs 25 procent (ca 45 personer) av polisutbildad personal och följaktligen 75 procent (140 personer) av civilanställda.

Tidigare utredningar

Den arbetsgrupp som utarbetade de olika ROPA-rapporterna föreslog att den delgivningsverksamhet som i dag ligger på polisen, i sin helhet flyttas över till t.ex. kronofogdemyndigheten. Utöver att uppgiften inte uppfyller de av gruppen ställda kriterierna för vad som är polisiär kärnverksamhet, menade man att det "...enligt initierade källor finns i dagsläget stora brister i polisens sätt att hantera delgivningsverksamheten". Detta, menade arbetsgruppen, har bl.a. tagits sig uttryck i att flera personer startat egna företag och blivit privata delgivningsmän. Eftersom kronofogdemyndigheten bedriver viss verksamhet på området, menade utredningen att det är lämpligt att handläggningen av delgivningar flyttas dit.

Rikspolisstyrelsens rättssekretariat instämde i sitt beredningsunderlag med ROPA-gruppen och menade att delgivningar genom stämningsmän bör kunna lyftas bort från polisen, eftersom verksamheten inte är ett naturligt led i polisens verksamhet att upprätthålla den allmänna ordningen och säkerheten. När det gäller uppgiften att lämna biträde när stämningsman vägras tillträde till enskilt område bör dock, enligt underlaget, även i fortsättningen ankomma polisen.

MBK-utredningen föreslog att en viss typ av stämningsmannadelgivning, s.k. kontorsdelgivning, bör kunna utföras vid ett medborgarkontor genom att polismyndigheten förordnar den som tjänstgör vid ett sådant kontor som stämningsman. Kontorsdelgiv-

ningar innebär att den som söks för delgivning kallas till en polisstation för att delges där. En sådan ordning skulle enligt utredningen medföra ökad service för den enskilde eftersom i det fall han eller hon inte kan komma till polisstationen sker delgivningen i bostaden eller på annan plats, kanske arbetsplatsen.

Bedömning: kronofogdemyndigheten lämplig

Delgivningslagen trädde i kraft den 1 januari 1971. Genom lagen skapades ett gemensamt förfarande för att delge handlingar i mål och ärenden vid domstolar och förvaltningsmyndigheter. Delgivningarna kom som nämnts att i stor utsträckning skötas av fritidsarbetande stämningsmän som arbetade på uppdragsbasis och förordnades av länsstyrelserna. Myndigheterna vände sig således direkt till stämningsmännen med sina uppdrag. Detta delgivnings-system var dock svåröverskådligt och ledde till avsevärda svårigheter för de uppdragsgivande myndigheterna. Ett antal utredningar ägnades detta ämne, bl.a. påbörjades en teknisk översyn av delgivningsbestämmelserna redan 1972.

Inom Justitiedepartementet har utarbetats en promemoria i ämnet; Delgivning (Ds Ju 1978:2). Enligt ett förslag i promemorian skulle stämningsmannaverksamheten knytas till polisen. Varje polismyndighet skulle svara för stämningsmannadelgivningarna i sitt distrikt och ta emot uppdrag från såväl myndigheter som enskilda. Myndigheterna skulle således inte längre behöva vända sig till den enskilde stämningsmannen utan uppdraget kunde sändas till den ort där den sökte uppehåll sig. I förarbetena till ändringen av delgivningslagen uttalade departementschefen (prop. 1978/79:11 s. 31), att det var angeläget med en samlad arbetsledning av stämningsmannaverksamheten. Polisen var enligt hans mening bäst lämpad som huvudman för verksamheten bl.a. därför att polisen har en väl spridd organisation över hela landet. Omorganisationen av delgivningsmannaverksamheten trädde i kraft den 1 juli 1979. Stämningsmannadelgivning sker således numera i stor utsträckning genom polisens försorg av civilanställda eller uppdragstagare som förordnats till stämningsmän. Det förekommer i mindre utsträckning att stämningsmannadelgivning utförs av poliser.

Delgivningssystemet syftar som nämnts till att domstolar och andra myndigheter ska kunna få ett bevis om att en viss handling kommit en viss person till del. Systemet torde därför vara ett bra exempel på vad som tidigare benämnts en kollektiv nyttighet.

Utredningen anser därför att stämningssmannaverksamheten även i fram tiden bör vara ett åliggande för staten.

Inte polisiärt relevant

Att uppgiften att utföra stämningssmannadelgivningarna åt andra myndigheter ska ankomma på polisen kan inte motiveras av att det krävs ett kvalificerat ordning- eller säkerhetstänkande. Ärendetypen kräver inte heller polisutbildning och i normalfallet inte att våld används. Utredningen gör därför bedömningen att uppgiften inte har någon polisiär relevans.

Till landets polismyndigheter inkom år 1988 ca 450 000 delgivningsuppdrag⁵. Enligt en rapport från Riksdagens revisorer, Delgivningsförfarandet vid domstolarna – förstudie 1987/88:8, kom ca 85 procent av delgivningsuppdragen från domstolarna. Den summariska processen, dvs. lagsökningar och betalningsförelägganden, svarade för ca 270 000 (60 procent) av det totala antalet uppdrag.

Som nämnts inkom år 2000 ca 200 000 delgivningsuppdrag till polisen. Anledningen till denna nedgång i antalet inkomna uppdrag kan enligt utredningens bedömning bl.a. förklaras med att polisen numer tar ut en avgift på 250 kr och att myndigheternas ordinära delgivning blivit effektivare. Framför allt gäller detta kronofogdemyndigheterna som för något år sedan inrättade särskilda delgivningsenheter och som under hand byggts ut. Enligt lagen (1990:746) om betalningsföreläggande och handräckning ska ansökan om betalningsföreläggande m.m. numera göras hos kronofogdemyndighet. Dessa ärendetyper föranledde 1988 ca 270 000 inkomna delgivningsuppdrag hos polisen. Enligt uppgift från kronofogdemyndigheten i Stockholms län sköter kronofogdemyndigheterna i dagsläget många av de delgivningarna som genereras av egna ärenden med anställda eller uppdragstagare. Endast de svårare delgivningarna överlämnas till polisen. Detta förklarar till stor del nedgången av inkomna ärenden till polisen.

Även om man mot bakgrund av detta utgår ifrån att långt mindre än 65 procent av stämningssmannadelgivningarna i dag föranleds av ärenden som kommer från kronofogdemyndigheterna och ca 25 procent från domstolarna, torde det kunna hävdas att stämningss-

⁵ Rapporten Delgivning – Översyn av polisens stämningssmannaverksamhet (RPS redovisning 1989:1 Pb 1).

mannadelgivningarna skulle komma att utgöra ett naturligt led i kronofogdemyndigheternas egna verksamhet om uppgiften fördes dit. Med anledning av detta och att det redan i dag finns enheter inom kronofogdemyndigheten som är inrättade för enbart delgivningsverksamhet torde det inte möta några hinder från ett samhällsekonomiskt perspektiv att föra över i princip all stämningmannaverksamhet till kronofogdemyndigheten. Detta underlättas också av att många av de i dag verksamma stämmingsmännen är fristående uppdragstagare.

Det kan emellertid anföras vissa skäl mot en sådan lösning. I Rikspolisstyrelsens översyn av stämningmannaverksamheten pekades på vissa fördelar med att verksamheten ankommer på polisen. Där sägs att inom ungefär hälften av polismyndigheterna finns ett väl utvecklat och ömsesidigt informationsutbyte mellan stämmingsmän och poliser när det gäller adresser och liknande. I andra polismyndigheter förekommer enligt rapporten inget informationsutbyte över huvud taget: "I dessa polisdistrikt synes stämningmannaverksamheten betraktas som en främmande fågel som bäst hör hemma någon annanstans och som inte ska belasta polisens medelstilleddning som bättre behövs för den s.k. egentliga polisverksamheten."

Enligt utredningen är det naturligtvis negativt om ett givande informationsutbyte mellan poliser och stämmingsmän skulle upphöra om uppgiften flyttades. Förekomsten av ett sådant informationsutbyte är dock inte kartlagt med någon större precision och inte heller i vilken omfattning det sker eller i vilken mån detta gör verksamheten effektivare. Enligt vad utredningen erfarit förekommer sådant utbyte nästan inte alls vid de större polismyndigheterna och endast i liten omfattning vid de mindre myndigheterna. Detta torde totalt sett innebära att, i antalet ärenden räknat, det informella informationsutbytet i liten utsträckning bidrar till att delgivningsuppdragen kan utföras.

Behov av registeruppgifter inget hinder mot överföring

Ett annat skäl som talar för att stämningmannaverksamheten bör ankomma på polisen är enligt rapporten det stöd som tillgängligheten till polisens register utgör för stämmingsmannen. Utredningen delar uppfattningen att en effektiv delgivningsverksamhet förutsätter tillgång till adressuppgifter. Kronofogdemyndigheten torde dock på samma sätt som polisen ha tillgång till de

offentliga registren såsom centrala bilregistret, allmänna företagsregistret och körkortsregistret. När det gäller de icke offentliga registren såsom belastnings- och misstankeregistret har kronofogdemyndigheten redan idag enligt 11 § 14 förordningen (1999:1134) om belastningsregister och 4 § 22 förordningen (1999:1135) om misstankeregister viss tillgång till sådana uppgifter. Även om stämningsmannaverksamheten skulle anses kräva ytterligare tillgång till uppgifter i polisens register så bör detta inte utgöra något hinder mot att uppgiften flyttas över till annan myndighet.

Inte heller det faktum att polisen är något mer tillgänglig geografiskt sett och att vissa poliskontor har öppet dygnet runt är omständigheter som bör tillmätas någon avgörande betydelse i detta sammanhang.

Mot bakgrund av att uppgifterna att förordna stämningsmän och att utföra stämningsmannadelgivning på uppdrag av myndigheter och enskilda inte har någon polisiär relevans, och att en överflyttning av dessa inte synes medföra några betydande samhällsekonomiska konsekvenser, menar utredningen att det är lämpligt att uppgifterna flyttas över till kronofogdemyndigheten.

När det gäller uppgiften att lämna biträde enligt 29 § delgivningslagen bör denna även i fortsättningen ankomma på polisen liksom att utföra husrannsakan enligt 28 kap. 4 § Rättegångsbalken. Med hänsyn till intresset av effektivitet i polisverksamheten bör en polis även i framtiden vara behörig att utföra stämningsmannadelgivning.

Polisens stämningsmannaverksamhet är som nämnts avgiftsfinansierad. Om uppgiften förs över till kronofogdemyndigheten bör naturligtvis rätten att ta ut avgift följa med. En resursöverföring, i detta fall i form av avgiftsintäkter, får därför anses äga rum.

5.8 Förlustanmälan

Bakgrund

Under år 2000 anmäldes lite drygt 1,2 miljoner brott till polisen. Utöver dessa tar polisen emot och registrerar anmälningar om förlorat gods, dvs. gods som förkommit på annat sätt än genom brottsligt förfarande. Det är om de senare anmälningarna som detta avsnitt handlar.

Polisens skyldighet att upprätta en anmälan om brott om anmälnaren så begär har understrukits av Justitieombudsmannen (JO) vid flera tillfällen. Det finns således inget utrymme för den enskilde polismannen att ta ställning till om ett brott faktiskt har begåtts eller inte och med utgångspunkt i detta bedöma om en brottsanmälan behöver upprättas. I ett senare skede, efter att en polisman rapporterat till sin förman, kan visserligen ett ställningstagande göras om att inte inleda en förundersökning. Men att ta emot en anmälan om brott är, oaktat att polismannen har en annan uppfattning om det inträffade, en principiell skyldighet. Men samtidigt är det så att polisen faktiskt också tar emot mängder av anmälningar där det inte ens påstås att det är fråga om brott, nämligen anmälningar om förlorat gods.

Ingen skyldighet för polisen

JO:s uttalande om polisens skyldighet att ta emot anmälningar om brott har i vissa sammanhang uppfattats som att polisen också har en skyldighet att ta emot anmälningar om förlorat gods. Den allmänna meningen bland de poliser som utredningen varit i kontakt med är dock den att det egentligen inte finns någon lagreglerad skyldighet för polisen att ta emot anmälningar som uppenbart endast rör sig om förlorat gods. I ett beredningsunderlag från rättssekretariatet vid Rikspolisstyrelsen med synpunkter på ROPA-gruppens förslag om renodling av polisens arbetsuppgifter, underströks att uppfattningen att polisen är skyldig att ta emot anmälningar om förlorat gods, är felaktig. Som exempel nämns i promemorian det fall där en person vill förlustanmäla en klocka, som han eller hon tappat i sjön under en fisketur, för att försäkringsbolaget kräver detta. I sådana fall, när det är uppenbart för både anmälnaren och polismannen att något brott inte begåtts, är polisen inte skyldig att ta emot anmälan.

Men trots detta tar polisen emot rena anmälningar om förlorat gods. Händelsen har också tilldelats en egen kod (9990) i polisens anmälanrutin (RAR). Förlustanmälningar registreras även i Rikspolisstyrelsens godsregister. Anledningen till att polisen tar emot sådana anmälningar är främst att man uppfattar det som en del av serviceverksamheten gentemot allmänheten och att man "av hävd alltid gjort så".

Omfattande verksamhet

Denna serviceverksamhet är mycket omfattande. I t.ex. ROPA-gruppens rapport gjordes vissa överslagsberäkningar med avseende på hur stora resurser som polisen lägger ned på hanteringen av förlustanmälningar. Inledningsvis pekade man i rapporten på att förlustanmälningar är den i särklass mest frekventa koden i RAR-statistiken för Polismyndigheten i Stockholms län, med nästan 51 000 anmälningar under år 1997. Det kan jämföras med den näst mest förekommande koden som gäller stöld ur eller från motor-drivet fordon, där antalet anmälningar uppgick till ca 45 000 under samma år. Arbetsgruppen uppskattade den genomsnittliga handläggningstiden för en förlustanmälan till ca 20 minuter, vilket uppräknat till antalet årsarbetskrafter innebär att ca 13 hel-årstjänster är sysselsatta med denna verksamhet vid Polismyndigheten i Stockholms län. En uppräkning utifrån dessa siffror skulle innebära att förlustanmälningar upptar arbetstiden för närmare 50 personer av landets anställda inom polisen.

Villkor från försäkringsbolagen

Anledningen till att allmänheten anmäler förlorat gods till polisen kan enkelt uttryckt delas in i tre delar. En är att försäkringsbolagen inte sällan ställer som villkor för en eventuell ersättning av det förlorade godset, att en polisanmälan gjorts. Att försäkringsbolagen ställer detta krav satte ROPA-gruppen, och många av de poliser som utredningen varit i kontakt med, i samband med att en polisanmälan uppfattas som en garanti för riktigheten i de uppgifter som försäkringstagaren lämnar till bolaget. En polisanmälan kan således, enligt detta sätt att resonera, ses som en brottsförebyggande åtgärd. Kravet på polisanmälan anses ha en avskräckande effekt på dem som annars skulle ange för högt värde på det förlorade godset i anmälan till försäkringsbolaget, eller bedra bolaget genom att falskeligen anmäla att han eller hon förlorat värdefullt gods.

Ett andra skäl som anförs är att en anmälan till polisen, som registrerar händelsen med beskrivningar av det förlorade godset, skulle kunna innebära en ökad chans att den som förlorat godset får det tillbaka. Anmälningar om förlorat gods registreras nämligen i Rikspolisstyrelsens godsregister. Ett tredje skäl som förts fram – bl.a. av ROPA-gruppen – är att vid anmälan om t.ex. en förlorad

handväska eller plånbok, så kan polisen vara behjälplig med att ordna så att konton och identitetshandlingar spärras. Arbetsgruppen fann dock att detta i sig inte var något skäl för att just polisen ska ta emot anmälningar om förlorat gods. Ansvar för att spärra sådana handlingar borde, skriver arbetsgruppen, ligga på den enskilde personen eller det företag som utfärdat sådana handlingar.

Lagändring behövs inte

ROPA-gruppen har, som nämnts i kapitel 4, redovisat sina resultat och synpunkter i olika rapporter och promemorior. Beträffande anmälningsupptagning av förlorat gods föreslogs i en första rapport egentligen inte att någon annan än polisen ska ansvara för förlustanmälningar. I stället argumenterade arbetsgruppen för en effektivisering av sådana anmälningsupptagningar genom att det inrättas en för polismyndigheten i Stockholms län gemensam enhet för sådana ärenden. I en senare rapport föreslogs dock att hanteringen av förlustanmälningar i första hand borde vara en uppgift för primärintressenterna på området, dvs. försäkringsbolagen.

I det tidigare nämnda beredningsunderlaget från Rikspolisstyrelsen med synpunkter på ROPA-gruppens förslag, gavs stöd för en renodling såvitt avser förlustanmälningar. Där påpekades att det inte behövs någon lagändring på området för att polisen ska kunna upphöra med att ta emot uppenbara förlustanmälningar, men att det finns skäl att i författning införa bestämmelser om möjlighet för medborgare att registrera borttappat gods. Denna registrering bör dock enligt Rikspolisstyrelsen inte utföras av polisen.

Ingen kärnverksamhet

Enligt utredningen har handläggningen av förlustanmälningar inte något med polisens kärnverksamhet att göra. Verksamheten kan inte motiveras av intresset att upprätthålla allmän ordning och säkerhet, inte av polisens särskilda utbildning och kompetens och den har självfallet inget att göra med polisens befogenheter att bruka våld. Verksamheten har således ingen polisiär relevans.

Ett skäl som framförts för att polisen ska ta emot förlustanmälningar är uppfattningen att försäkringstagarens kontakt med polisen minskar risken för försäkringsbedrägerier. Hänvisningar

görs ibland till en utvärdering av försöksverksamheten med ändrade anmälningrutiner för vissa bilrelaterade brott⁶. Verksamheten innebar att en bil som varit föremål för inbrott, måste besiktigas vid en särskild station av personal både från polis och försäkringsbolag innan anmälan upprättades. Syftet var bl.a. att försöka förhindra försäkringsbedrägerier i samband med sådana brott, dvs. att försäkringstagaren överdrev antalet stulna objekt eller värdet av det stulna. Utvärderingen visade att försäkringsbedrägerierna minskade i antal och att det genomsnittliga värdet av det som uppgavs som stulet minskade.

Resultaten från utvärderingen av försöksverksamheten med besiktningstationer visar således att verksamheten hade en brottsförebyggande effekt. Det finns dock en väsentlig skillnad mellan den typen av verksamhet som bedrivs vid besiktningstationerna och den som handlar om att ta upp anmälningar om förlorat gods. I det förra fallet handlar det om en insats från polisens sida med anledning av att ett brott har begåtts, vilket inte är fallet när det gäller anmälningar om förlorat gods. Inget empiriskt eller annat stöd finns som talar för att polisen har en brottsförebyggande uppgift när de tar emot anmälningar om förlorat gods.

Bedömning: Polisen bör upphöra med denna service

Utredningen menar att det på goda grunder kan ifrågasättas om möjligheten att registrera förlorat gods ska tillhandahållas av polismyndigheten. Med utgångspunkt i de principer som utredningen menar bör styra om en arbetsuppgift ska ankomma på polisen eller inte, är det uppenbart att anmälningssupptagningar av förlorat gods är en verksamhet som inte bör vara en angelägenhet för polisen.

Eftersom det inte finns någon polisiär relevans i uppgiften och heller ingen reglering som säger att polisen ska ta emot anmälningar om förlorat gods utan uppgiften är mer eller mindre självpatagen, anser utredningen att polisen bör upphöra med detta. Vi anser inte heller att möjligheten att registrera förlorat gods är en sådan kollektiv nytthet som motiverar att någon annan skattefinansierad verksamhet tar ansvar för uppgiften.

Utredningen vill i detta sammanhang understryka att det enligt vad vi erfar, finns en mycket bred enighet bland landets poliser att

⁶ BRÅ Pm 1994:1: Nya anmälningrutiner vid bilbrott. En utvärdering. Brottsförebyggande rådet. Stockholm: Fritzes.

anmälningsupptagning av förlorat gods är en verksamhet som hör till de uppgifter som polisen bör upphöra med. Enligt de beräkningar om vilka personalresurser som polisen avsätter för denna typ av verksamhet, torde i storleksordningen 40–50 årsarbetskrafter (varav ca 80 procent civilanställda) kunna frigöras för annan polisiärt relevant verksamhet.

Försäkringsbolagen eller annan privat intressent

Det kan dock hos vissa privata organisationer, t.ex. försäkringsbolag, finnas intresse av att registrera i vart fall visst förlorat gods. Incitamentet för bolagen torde ligga i möjligheten att följa försäkringstagarnas historia beträffande sådana anmälningar. En motsvarighet finns i dag för skadeanmälningar. Sedan mitten av år 2000 finns ett gemensamt skadeanmälningsregister (GSR) där fyra av de största försäkringsbolagen är involverade. Registret ger information om vilka skadeanmälningar som försäkringstagaren tidigare gjort och som blivit registrerade. Syftet med registret är att förhindra utbetalningar av ersättningar som grundar sig på oriktiga uppgifter.

5.9 Hittegods

Lagen om hittegods

Den som påträffar borttappat gods är inte skyldig att ta befattning med det, men om så sker är upphittaren enligt lagen (1938:121) om hittegods skyldig att utan dröjsmål anmäla detta till polismyndigheten. Syftet med hittegodslagstiftningen är helt enkelt att reglera förhållandet mellan den som hittar ett föremål och den som är ägare och därmed att bidra till en friktionsfri samvaro mellan medborgarna.

Lagen kräver inte att upphittaren också ska överlämna godset till polisen, utan han eller hon kan välja att förvara det själv. Väljer upphittaren att överlämna godset till polisen ska polismyndigheten ta hand om det. Skyldighet för upphittaren att överlämna godset till polismyndigheten föreligger dock om polisen beslutar att omhänderta godset, t.ex. för att man av någon anledning anser att det är olämpligt att upphittaren förvarar godset eller för att kunna identifiera godset i fråga. Den som omhändertar godset är enligt lagen skyldig att värda det väl. I annat fall kan ägaren, eller

upphittaren i de fall ingen ägare ger sig till känna, kräva skadestånd. Lagen är dock inte tillämplig på samliga upphittade föremål. Bortkastade och frivilligt övergivna saker anses t.ex. inte som hittegods utan tillfaller omedelbart upphittaren.

Är ägaren känd av upphittaren får denne underrätta honom eller henne om fyndet. Annars ska polisen underrätta ägaren. Om ägaren däremot inte är känd kan polismyndigheten kungöra fyndet på lämpligt sätt. Någon laglig skyldighet att göra detta föreligger dock inte. När ägaren underrättats om fyndet har han eller hon en månad på sig att lösa godset.

Ägarens rätt att få tillbaka godset är villkorat. För att ägaren ska få tillbaka godset ska han eller hon betala polismyndigheten eller upphittaren skäligen kostnader med anledning av fyndet och förvaringen av detta, samt skälig hittelön. Några lagregler om hittelönens storlek finns inte. Det enda som sägs är att den ska vara skälig. Uppstår tvist om lösesummans belopp ska frågan avgöras av allmän domstol.

Om ingen ägare till godset gör sig känd inom tre månader från det fyndet anmäldes till polismyndigheten anses ägaren ha uppgivit sin rätt till det förlorade godset. Godset tillfaller då upphittaren som ska ersätta polismyndigheten för de kostnader man haft för förvaring. Hitegodset kan också tillfalla staten. Det sker då upphittaren ej löser ut godset inom föreskriven tid, eller om tre månader gått sedan anmälan inkommit till polisen och ingen, vare sig ägare eller upphittare, gör anspråk på fyndet. Normalt ska godset då säljas.

Särskilda regler gäller om föremålet upphittas på vissa fortskaffningsmedel i allmän trafik eller inom ett järnvägs-, buss-, eller tunnelbaneområde. Hitegodset ska i dessa fall överlämnas till trafikföretaget som i sin tur ska anmäla fyndet till polismyndigheten. Tappar någon ett föremål i annans bostad eller i lokal där allmänheten har tillträde (t.ex. sjukhus, varuhus, skola eller biograf) betraktas bostadsinnehavaren respektive institutionen som upphittare, oavsett vem som egentligen hittat godset. Någon laglig skyldighet för ägaren att betala ut hittelön föreligger då inte.

Den praktiska hanteringen

Polisen har ålagts omfattande uppgifter beträffande hitegodset. Polisen ska ta emot och värda hitegodset, underrätta kända ägare,

söka ägare som inte är kända, beräkna lösen om ägare gör anspråk på godset m.m.

Vanligast förekommande är att upphittaren själv anmäler och överlämnar det upphittade godset på polisstationen. Inte sällan sker dock anmälan per telefon, vilket är vanligt när det gäller stort och otympligt gods som exempelvis båtar, släpvagnar, flytbryggor och lekstugor, för att ge några exempel på vad som kan anmälas som hittegods. Den vanligaste typen av hittegods är annars nycklar, plånböcker, cyklar och mobiltelefoner.

Efter det att godset anmälts som upphittat och/eller lämnats in till polisen antecknas detta i ett register. På flera håll i landet använder man sig av manuella kortregister, men i somliga län har man datoriserade register. Ett nationellt dataregister för hantering av hittegods är under spridning.

I hittegodslagen finns inga bestämmelser om skyldighet för polisen att efterforska okända ägare till anmält hittegods. Det anses dock ligga inom ramen för polisens hjälpande verksamhet att vidta sådana åtgärder för att finna ägaren om det är motiverat av godsets värde. Om däremot ägaren är känd föreligger en skyldighet för polisen att underrätta denne enligt kungörelsen 1938:677 med vissa föreskrifter rörande polismyndighets befattning med hittegods. Sökning efter ägare kan göras i olika register, bland annat mot anmälningar av förlorat respektive stulet gods. Manuella sökningar kan också göras, vilket ibland sker när det är fråga om särskilt värdefullt gods. Annonsering i press förekommer också.

Olika hantering vid olika polismyndigheter

Vid vissa myndigheter tar polisen emot allt hittegods, oavsett värdet av det upphittade, dvs. även saker som härspännen och liknande, och förvarar det i de stipulerade tre månaderna förutsatt att man inte tidigare funnit ägaren. I andra myndigheter har man satt en gräns för vilka typer av varor och föremål man förvarar under en så lång tid som tre månader. Gods som har lågt eller inget värde och heller inte har uppenbart affektionsvärde eller är sökbart med hjälp av någon typ av märkning, tas generellt emot för korttidshantering, vilket normalt rör sig om två-tre veckor. Det gäller exempelvis paraplyer, handskar, halsdukar, handdukar och liknande.

Hittegodset kan således vara av mycket olika karaktär. Cyklar är det vanligast förekommande hittegodset. En ny typ av gods som

lämnas in som hittegods i allt större utsträckning är miljöfarliga varor eller föremål. Fynd som vållar polisen visst besvär och ibland relativt stora kostnader är kylskåp, spisar, mikrovågsugnar, tv-apparater och liknande. Hur vanligt förekommande det är att sådant lämnas in som hittegods, sätter de polismyndigheter som utredningen talat med i samband med hur hög deponeringsavgiften är på sopstationerna i området. Polisen får också ta hand om mycket explosiva och pyrotekniska varor.

Skälig ersättning för omhändertagandet

När det gäller djur som exempelvis hundar har polisen ofta kontakt med ett hundpensionat eller liknande där djuret placeras. Kostnaderna för att förvara hundar och katter under så lång tid som tre månader kan bli mycket höga, varför man normalt låter sälja eller avliva djuret efter kortare tid än så. En förvaringstid på två veckor är inte ovanligt när det gäller djur. För hemdjur (dvs. häst, nötkreatur, får get, svin eller fjäderfä) har polisen att följa särskilda regler.

Om ägaren till ett föremål hittas underrättas denne oftast per post. En kallelse per post skickas ut med ett mottagarbevis som skickas tillbaka till polisen i ett svarskuvert. Ägaren underrättas också om de eventuella kostnader som han eller hon har att betala till polisen för hantering och förvaring av godset samt hittelön till upphittaren. Avgifterna betalas på polisstationen vid uthämtandet av godset. Hur stora dessa avgifter är varierar mellan olika platser i landet.

Principen är att såväl polismyndigheten som upphittaren har rätt att få skälig ersättning för sina kostnader för godsets omhändertagande. När det gäller polismyndighetens förvaringskostnader rekommenderas att avgifter för hantering och förvaring tas ut av ägaren om marknadsvärdet för godset överstiger 100 kronor. I inget fall bör avgiften uppgå till mer än en fjärdedel av det beräknade marknadsvärdet för godset. Polismyndigheten kan också underlåta att ta ut avgift om det i ett enskilt fall framstår som uppenbart oskäligt. Hur man i praktiken hanterar frågor om avgift varierar mellan olika polismyndigheter.

Hittelön

Den hittelön som upphittaren har rätt till uppgår enligt praxis i normalfallet till tio procent av godsets marknadsvärde. Polismyndigheten fastställer skälig hittelön, vilket ibland kan röra sig om ett standardbelopp, t.ex. rekommenderas att hittelönen för en användbar cykel sätts till 50 kronor och för en användbar moped till 100 kronor. Anvisningar om beräkning av skälig hittelön gavs ut år 1987 av Rikspolisstyrelsen (FAP 650-2).

När hittegods tillfaller staten ska det, enligt lagen (1974:1066) om förfarande med förverkad egendom och hittegods m.m., normalt säljas. Försäljningen ska ske på affärsmissiga grunder, vilket innebär att polisen inte har rätt att skänka bort hittegods eller sälja det till underpris. Hur polisen i praktiken löser frågan om avyttring av hittegods varierar mellan och inom olika myndigheter. Flera polismyndigheter har träffat avtal med företag som handlar med begagnat gods. Ibland säljer polisen varor "på rot" och begär anbud från företag på exempelvis ett parti om 200 cyklar. När det är fråga om gods som polisen endast förvarar en kortare tid, förekommer det, när två-tre veckor har förflutit och ingen ägare har kunnat spåras, att godset i stället för att slängas, skänks bort, t.ex. till någon hjälporganisation.

För sjöfynd, dvs. övergivna fartyg, skeppsvrak, redskap eller gods från fartyg m.m., finns särskilda regler i lagen (1918:163) med vissa bestämmelser om sjöfynd. Andra lagar som angränsar till frågor om hittegods är bl.a. lagen (1988:950) om kulturminnen m.m. och lagen (1919:426) om flottning i allmän flottled.

Resursåtgång

Polisens hantering av hittegods är relativt omfattande, men innehåller vanligtvis inte några frågor av mer komplicerad natur. Visserligen kan enstaka ärenden vara sådana att det krävs överväganden av inte minst juridisk natur, men i normalfallet sker hanteringen enligt fastlagda och förhållandevis enkla rutiner.

Eftersom det ännu inte finns något centralt register över hittegodsärenden och flera polismyndigheter fortfarande använder sig av manuella kartoteksystem för registrering av inkomna ärenden, är det svårt att närmare ange hur många sådana ärenden som polisen har att hantera varje år. Antalet är dock mycket stort. Bara vid hittegodsensheten vid City polismästardistriktet, som

utgör en av nio hittegodsenheter inom Polismyndigheten i Stockholms län, hanterades drygt 12 500 hittegodsärenden under år 2000 och i polisområde Göteborg, vilket omfattar ungefär hälften av befolkningen inom Polismyndigheten i Västra Götaland, uppskattas antalet ärenden under ett år till över 80 000.

Med enkätundersökningen som underlag, kompletterat med intervjuer som gjorts med anställda vid hittegodsenheter runt om i landet, har antalet årsarbetskrafter som polisen använder för att hantera hittegods, uppskattats till mellan 200 och 250 personer. Någon närmare skattning än så är inte möjlig, bl.a. beroende på att hantering av hittegods många gånger ingår som en del av receptionstjänsten. Hittegodshanteringen är en uppgift främst för civilanställda. Av det totala antalet årsarbetskrafter uppskattas 20 procent utgöras av polisutbildad personal vilket innebär att mellan 40 och 50 poliser sysselsätter sig med hittegodsärenden.

Tidigare utredningar

I den enkät som 1975 års polisutredning lät polisstyrelser besvara fanns förslag om att hanteringen av hittegods skulle lämnas över till kommunerna i landet. Utredningen fann dock att detta, utöver att vara förenat med praktiska svårigheter vilka man dock inte närmare specificerar, inte var lämpligt eftersom hittegods har ett samband med förfarandet med förverkad egendom liksom med egendom som har tagits i förvar enligt lagen (1974:1065) om visst stöldgods m.m. Utredningens slutsats var därför att uppgifterna bör falla på samma myndighet. Vidare menade utredningen att hittegods är en fråga om en verksamhet som får anses utgöra ett naturligt led i polisens service i förhållande till allmänheten.

I ROPA-gruppens rapport föreslogs en översyn av hittegods-hanteringen och i samband med denna en översyn också av lagen om vissa bestämmelser om sjöfynd. Arbetsgruppen menade att polisens hantering av hittegods innebär att polisen utför godsbevakning å försäkringsbolagens vägnar och förhöll sig kritisk till att polisresurser läggs ned på att tillvarata privata bolags vinstintressen. Ett möjligt alternativ enligt ROPA-utredningen var att hantera hittegods på civilrättsliga grunder, där kommunala organ eller försäkringsbolag kan utgöra förstahandsalternativ.

Ingen polisiär relevans

I beredningsunderlaget från rättssekretariatet vid Rikspolisstyrelsen med synpunkter på de förslag som ROPA-gruppen lagt fram, påpekades att hittegodshandlingen inom polisen inte kan motiveras utifrån rent polisiära skäl. I stället menade man att frågan borde diskuteras utifrån ett samhällsekonomiskt perspektiv. Slutsatsen som drogs var att oavsett om uppgiften ska ankomma på ett samhällsorgan eller ett privaträttsligt subjekt, så bör den även i fortsättningen vara författningsreglerad.

I MBK-utredningens betänkande föreslogs att enklare ärenden om hittegoods med inte alltför höga godsvärden skulle kunna handläggas vid ett medborgarkontor. Sådant kontor skulle också kunna ta emot hittegoods för förvaring. Likaså bör man där enligt utredningen kunna pröva om den som gör anspråk på godset är rätt ägare.

MBK-utredningen gjorde ingen närmare avgränsning av vad som skulle förstås som enklare ärenden än att det handlar om okomplicerade ärenden som inte har alltför höga godsvärden. En lämplig övre gräns förslogs vara 10 000 kronor. Med komplicerade ärenden avsågs t.ex. ärenden där tvist om den s.k. lösensummans storlek uppstått eller när det finns risk att godset kan försämrats eller där värden om godset är alltför kostsam.

Registrering av hittegoods föreslog MBK-utredningen skulle ske i polismyndighetens godsregister. Om det var fråga om ett datoriserat register borde det enligt utredningen finnas direkt tillgång från medborgarkontoret till detta för registrering och kontroll av att godset inte redan är anmält upphittat av någon annan.

Samhällsservice – eller inte?

Att polisen är den myndighet som har skyldighet att hantera hittegoods kan, som också andra har uttalat, inte motiveras av polisens uppgift att upprätthålla allmän ordning och säkerhet. Polisens medverkan krävs inte med anledning av den särskilda utbildning och kompetens som polisen har och inte heller därför att polisen har rätt att bruka våld. Detta understryks av att den absoluta majoriteten av dem som handlägger dessa ärenden är civilanställda. Polisens hantering av hittegoods kan således inte motiveras utifrån polisiärt relevanta skäl.

Frågan har ställts om denna service över huvud taget är något som bör tillhandahållas av samhället. Rättssekretariatet vid Rikspolisstyrelsen menade att det visserligen finns goda skäl varför det ska finnas ett register där borttappat gods kan sökas, men att detta register inte ur ett medborgarperspektiv måste föras av en myndighet. Förtroendet för hittegodsverksamheten menade man, torde kunna kvarstå även om den drivs av ett privaträttsligt subjekt. Det enda skäl man fann för att behålla verksamheten inom polisen var behovet av att kunna samköra uppgifter om stulet gods med uppgifter om gods som upphittats.

Bedömning: Två alternativa lösningar

Syftet med hittegodslagstiftningen är som nämnts att reglera förhållandet mellan den som hittar ett föremål och den som är dess ägare. Det finns starka skäl för att också i fortsättningen låta samhället tillhandahålla en ordning där detta regleras i lag. Frågan är om själva hanteringen av hittegodset ska åligga polismyndigheterna i landet eller inte.

Utredningen vill lyfta fram två alternativ till polisen som huvudman för hittegodshanteringen. Ett är att polisen ges möjlighet att lägga ut verksamheten på entreprenad. Lämpliga organ för sådan verksamhet skulle kunna vara ideella organisationer som t.ex. Stadsmissionen eller Frälsningsarmén, men också andra privaträttsliga subjekt som t.ex. Stöldskyddsföreningen eller försäkringsbolag i samverkan kan tänkas vara lämpliga. Denna konstruktion, att lägga ut en verksamhet på entreprenad, är för övrigt numer vanligt förekommande i andra sektorer i samhället, t.ex. inom skolan och sjukvården.

En annan möjlighet är att hittegodshanteringen i sin helhet förs över till kommunen. I de allra flesta fall när någon tappar ett föremål, är det någon invånare i samma kommun som hittar det. Enligt utredningen förefaller det därför rimligt att betrakta denna verksamhet som en service till invånarna i kommunen, och därför något som mycket väl kan inrymmas i det kommunala ansvaret för medborgarnas trygghet.

För polisens del kan hittegodshanteringen vara intressant när det gäller spaning efter stulet gods. Därför måste polisen, oavsett vem som i framtiden ska vara huvudman för verksamheten, tillförsäkras möjligheten att bedriva registerspaning. Ibland kan det krävas kvalificerade "manuella" undersökningar för att konstatera om det

upphittade är anmält stulet eller inte, t.ex. beträffande en motorcykel utan registreringsskylt. Detta är dock inget skäl till att just polisen ska ha ett ansvar för själva hittegodshandlingen. När det gäller behovet av sådana kvalificerade undersökningar kan en ordning införas som ger polisen rätt att utföra godsspaning liknande den som i dag sker inom ramen för lagen (1999:271) om handel med begagnade varor.

Utredningen har inte inom ramen för detta delbetänkande kunnat gå in i detalj på de ekonomiska konsekvenserna av de olika förslagen. De ekonomiska redovisningar som utredningen tagit del av under utredningsarbetet visar att storleken av de inkomster som hittegodshandlingen medför inte på något sätt täcker de utgifter som polisen har. Det skulle således kunna vara förenat med kostnader att lägga ut hittegodshandlingen på annan. Samtidigt finns det skäl anta att det finns en potential redan inom ramen för dagens bestämmelser, att öka intäkterna relativt kraftigt. Polisens avgifter för förvaring tycks av allt att döma inte nå upp till de man är berättigad till att ta ut. Vidare kan det antas att intäkter från försäljning av hittegods mycket väl skulle kunna höjas i det fall en organisation med annan ekonomisk kompetens och andra ekonomiska incitament tar över verksamheten. I det fall inga resurser skulle flytta med vid en överföring av uppgiften från polismyndigheten till annan huvudman, uppskattar utredningen att mellan 150 och 200 årsarbetskrafter, varav mellan 40 och 50 poliser, skulle kunna frigöras för annan polisiär relevant verksamhet.

5.10 Vissa trafikuppgifter

I detta avsnitt beskrivs i korthet vissa av polisens arbetsuppgifter inom trafikområdet. Avsikten är dels att lyfta fram vissa förslag som tidigare lagts fram i renodlingssyfte och som enligt utredningen förtjänar att uppmärksammas ytterligare. Dels pekar utredningen på möjligheten av att föra över en uppgift inom trafikområdet till kommunen, nämligen polisens uppgifter enligt lagen (1976:206) om felparkeringsavgift.

Lagstiftningen

Av 2 § 2 polislagen framgår att det till polisens uppgifter hör att övervaka den allmänna ordningen och säkerheten. I detta begrepp

ingår trafikövervakning som således utgör en del av polisens kärnverksamhet.

Av budgetpropositionen 2000/2001:1 framgår att polisen ska medverka till att uppnå de nationella trafiksäkerhetsmålen om färre skadade och dödade i trafiken. Polisen är tillsammans med Vägverket en av de aktörer som ska arbeta för att trafiksäkerhetsmålen nås. Kostnaderna för polismyndigheternas trafikverksamhet uppgick år 2000 till 914,6 miljoner kronor. Det motsvarade 9 procent av de totala kostnaderna för myndigheterna.

De uppgifter som det åligger polisen att utföra för att trafiksäkerhetsmålen ska kunna uppnås är många och mångskiftande. Några exempel på de många författningar som polisen har att övervaka efterlevnaden av i detta avseende, är trafikförordningen (1998:1276), körkortslagen (1998:488), lagen (1982:821) om transport av farligt gods, lagen (1982:129) om flyttning av fordon i vissa fall, lagen (1976:206) om felparkeringsavgift, terrängkörningslagen (1975:1313), förordningen (1994:1297) om vilotider vid vissa vägtransporter inom landet, förordningen (1987:27) om fordon i internationell vägtrafik i Sverige, turistvagnskungörelsen (1978:594), fordonskungörelsen (1972:595) och bilregisterkungörelsen (1972:599).

Den praktiska hanteringen

I varje polismyndighet finns en trafikenhet som har hela polisdistriktet som arbetsområde. I vissa polismyndigheter kan dock finnas andra mindre trafikenheter med ett mera begränsat geografiskt arbetsområde. Polisens trafikövervakning indelas normalt i aktiviteterna inre arbetsledning m.m., hastighetsövervakning, fordonskontroll och allmän trafikövervakning.

Inre arbetsledning m.m. omfattar i huvudsak analys och planering av trafikövervakningen.

Hastighetsövervakning bedrivs genom fast och rörlig övervakning med hjälp av radarhastighetsmätare, instrument för mätning av genomsnittshastighet (polis-pilot) samt med hjälp av stoppur och helikopter vid uppmätt vägsträcka. Det förekommer också i viss utsträckning att övervakning sker med hjälp av automatiska övervakningskameror.

Fordonskontroll innefattar kontroll av fordons utrustning och last, vägning av tunga fordon samt övervakning av efterlevnaden av bestämmelserna om yrkesmässig trafik. Vidare ingår i fordons-

kontroll tillsyn av farligt gods där polisen är tillsynsmyndighet för landtransporter. Dessutom utförs undersökning och provkörning av motordrivna fordon och släpfordon.

Allmän trafikövervakning omfattar i huvudsak övervakning av trafikanternas beteende samt kontroll av förarnas behörighet. Vidare ingår i allmän trafikövervakning kontroll av förarnas nykterhet samt efterlevnaden av kör- och vilotider enligt arbetstidsbestämmelserna. En stor del av dessa bestämmelser finns i de EG-direktiv som finns på området.

Rikspolisstyrelsen och Vägverket träffar ramöverenskommelser angående trafiksäkerhetsarbetet. Länspolismästaren och vägdirektören i respektive län och vägverksregion träffar överenskommelser för motsvarande arbete på länsnivå. Överenskommelserna följs upp med träffar under året. Överenskommelserna har något olika utseenden i olika län men omfattar trafikövervakningens inriktning, vilket bl.a. omfattar bilbältesanvändning, trafiknykterhet, andra regelöverträdelser, kvalitetssäkring av transporter, utbyggnad av trafikkontrollplatser, utbildningsinsatser samt informationsutbyte om olycksutveckling och om pågående åtgärder längs vägarna.

Ingripanden mot trafikbrott

År 2000 omkom ca 600 personer i trafikolyckor. Motsvarande siffra för 1999 var 580 personer. Det av Riksdagens uppsatta trafiksäkerhetsmålet om högst 400 dödade i trafiken uppnåddes således inte. Antalet svårt skadade uppgick till 4 000 personer, vilket kan jämföras med 1999 då 4 043 skadades svårt. Antalet lindrigt skadade har uppskattats till 17 400 vilket är en minskning med ca 500 från föregående år.

För att ge en bild av trafikpolisverksamhetens omfattning kan nämnas att antalet trafikbrott som rapporterades år 2000 uppgick till 378 778, vilket är en ökning med 29 116 rapporter jämfört med föregående år. Av dessa var ca 143 000 rapporter med anledning av misstänkta hastighetsöverträdelser. I samband med dessa ingripanden omhändertog polisen 12 247 körkort. År 2000 genomfördes vidare 76 282 flygande inspektioner och 80 373 kontroller av kör- och vilotidsbestämmelserna. Samma år genomfördes 1 108 493 alkoholutandningsprov, vilket medförde upptäckten av majoriteten av de 16 523 trafiknykterhetsbrott, varav 3 805 bestod i drograttfylleri, som uppdagades samma år. 211 631 ordningsförelägganden

utfärdades för trafikbrott, varav t.ex. 33 263 stycken för att bilbälte eller skyddsanordning för barn inte använts.

Resursätgång

Att i mer preciserade siffror beskriva resursätgången för polisens trafikövervakning är svårt eftersom i princip varje polis i yttre tjänst i någon utsträckning kommer i kontakt med den del av polisarbetet som brukar benämnas allmän trafikövervakning. Vad som kan beskrivas är däremot antalet poliser som är placerade inom polismyndigheternas särskilda trafikenheter. År 2000 var det totala antalet trafikpoliser på sådana enheter 724. Av dessa arbetade 46 stycken med inre arbetsledning, 54 med utredning, 603 i yttre tjänst och 37 med övrigt. Utöver dessa fanns 106 poliser på andra enheter än regionala trafikenheter, som på heltid arbetade med trafikövervakning. Sammanlagt arbetade i landet således 830 poliser under år 2000 med trafikövervakningsuppgifter på heltid. Det ska dock noteras att även trafikpoliser som en flexibel resurs i viss mån blir tagna i anspråk vid större polisära händelser. Som tidigare nämnts uppgick kostnaderna för polismyndigheternas trafikverksamhet år 2000 till 914,6 miljoner kronor, vilket motsvarade nio procent av de totala kostnaderna för myndigheterna.

Flygande inspektioner

De bilinspektörer som tidigare utförde flygande inspektioner och kontroll av yrkesförarens kör- och vilotider fördes 1995 över från Vägverket till polisen efter beslut av Riksdagen. Ett 20-tal inspektörer överfördes då till polismyndigheterna. Sedan dess har ett antal bilinspektörer nyrekryterats. Våren år 2000 fanns 85 inspektörer inom polisen. Utöver dessa är ungefär 500 poliser förordnade att göra sådana inspektioner.

Vad en flygande inspektion innebär och när en sådan får utföras regleras i fordonskungörelsen (1972:595) och terrängtrafikkungörelsen (1972:594). En flygande inspektion får utföras för att kontrollera motordrivna fordons och släpfordons beskaffenhet och utrustning, när de anträffas på väg eller under sådana omständigheter att det finns anledning att anta att fordonet är bristfälligt och att det i nära anslutning till anträffandet har använts på väg. En inspektion får endast förrättas av en polis eller en bilinspektör som

Rikspolisstyrelsen förordnat. Den som utför inspektionen får biträdas av en av Rikspolisstyrelsen förordnad tekniker.

Riksdagen har beslutat att antalet flygande inspektioner varje år ska uppgå till minst 120 000 och att inspektionerna ska inriktas på de miljö- och trafiksäkerhetsmässigt mest undermåliga fordonen. Under år 2000 utfördes 76 282 flygande inspektioner varvid 86 procent av fordonen fick en anmärkning eller mer. Utfallet, fordon med anmärkning, varierar dock stort mellan myndigheterna och spänner mellan 61 och 99 procent. Av det totala antalet inspektioner utfördes 63 779 förrättningar av bilinspektörer.

Under år 2001 lämnades i ett betänkande av Utredningen om fordonsbestämmelser m.m. (SOU 2001:29) Fordonslag m.m., vissa förslag som rör bilinspektörernas rätt att utföra flygande inspektioner och andra kontroller. Ett av förslagen innebär att polis och/eller bilinspektör ska ges möjlighet att bereda sig tillträde till slutna utrymmen i ett fordon eller i dess last för att kontrollera att fordonet är lastat på föreskrivet sätt. Ett annat förslag som lades fram är att bilinspektörer ska ges befogenhet att stoppa fordon för kontroll av last, flygande inspektion och vid vägkontroller av färdskrivare eller av taxameter. Dessa förslag anser vi vara ändamålsenliga och ett steg i rätt riktning. Ett av motiven till att genomföra förslagen är att det i större utsträckning blir möjligt att låta poliser utföra mer polisiärt relevanta uppgifter.

Tankar med liknande innehåll har framförts tidigare. Även om vissa delar kan anses överspelade kan innehållet i ett förslag från Riksrevisionsverket (RRV) till regeringen 1989 i korthet redovisas. Enligt RRV borde polisens insatser när det gäller tekniska fordonskontroller minskas. Polisens insatser på väg i detta avseende bör i stället inriktas på hastighetskontroller, förarkontroller inklusive nykterhetskontroller och övervakning av trafikbeteende. I samband med sådan trafikövervakning ansåg dock RRV det rimligt att polisen även i fortsättningen har möjlighet att undersöka fordons tekniska standard. Polisen bör dock inte utföra flygande inspektioner och andra liknande kontroller när huvudsyftet redan i inledningskedet är att undersöka ett fordons tekniska standard.

I prop. 1989/90:155 behandlades RRV:s skrivelse. Departementschefen instämde i vad RRV anfört och ansåg att polisens insatser när det gäller tekniska kontroller på vägarna bör minska och att möjligheten att använda polisens resurser för övervakningsarbete av mer renodlad polisiär natur, såsom hastighetskontroller, övervakning av trafikanternas beteenden samt kontroller av förarens behörighet och nykterhet, då skulle öka. Emeller-

tid bör polisen även i fortsättningen medverka i kontroller av fordon på väg. Bland annat därför uttalade departementschefen att förslaget borde utredas ytterligare.

Vi delar grundtankarna bakom RRV:s skrivelse och departementschefens uttalanden, nämligen att poliser bör utnyttjas till det de främst är utbildade för, att övervaka fordonsförarens trafikbeteende och att utföra olika former av förarkontroller. Men med hänsyn till intresset av att polisen ska ha monopol på att utöva tvång och våld i offentliga sammanhang, och att riksdagen numer har bestämt att utförandet av tekniska fordonskontroller ska åligga polisen, blir detta mer en fråga om vem inom polisen som bör utföra uppgiften. Således en fråga om intern renodling. Som kommer att nämnas i kapitel 6 är utgångspunkten för den interna renodlingen att fördelningen av uppgifter mellan poliser och civilanställda ska vara ändamålsenlig. Vid en sådan avvägning gör utredningen bedömningen att flygande inspektioner och andra tekniska kontroller i största möjliga utsträckning ska utföras av bilinspektörer och andra inlånade tekniker. Enligt utredningen bör nämligen poliser i så liten utsträckning som möjligt användas till att utföra fordonskontroller av ren teknisk karaktär. Det kan inte anses vara ett rationellt utnyttjande av resurserna att använda poliser för sådana kontroller som andra yrkeskategorier är mer lämpade och utbildade för. Poliser bör dock kunna utföra enklare sådana kontroller i situationer där huvudsyftet med ingripandet i inledningsskedet inte är att kontrollera ett fordon tekniska standard.

Hastighetsövervakning

En åtgärd som utredningen också vill lyfta fram som en möjlighet att förstärka polisens resurser i kärnverksamheten, är avkriminalisering av beteenden som är mindre straffvärda eller av annan anledning inte bör vara ett brott. Ett visst utrymme torde finnas för detta inom ramen för trafiklagstiftningen. Det är onekligen så att en rad straffsanktionerade trafikregler överträds mycket ofta utan att det leder till att ett straff utdöms. Det tydligaste exemplet på detta var tidigare att gå mot "röd gubbe". Straffhotet var mer skenbart än reellt och hade knappast någon avhållande effekt. Om ett beteende är straffsanktionerat enbart för att vara ett pedagogiskt hjälpmedel för hur man bör uppträda finns det risk för att sådana straffbestämmelser minskar trafikanternas respekt för

trafiklagstiftningen över huvud taget, vilket torde ha en negativ effekt på trafiksäkerheten. Avkriminalisering kan därför ibland bli aktuellt för att bibehålla tilltron till övriga föreskrifter på området.

En omläggning från straff till avgift kan också motiveras av att den antingen medför en klar resursbesparing för samhället eller medför trafiksäkerhetsvinster. När man talar om resursbesparing i polisens trafikövervakning bör man vid en jämförelse utgå från det mest resurssnåla straffrättsliga systemet, dvs. ordningsbotsystemet enligt 48 kap. rättegångsbalken.

När det gäller avkriminaliseringen av förbudet att gå mot "röd gubbe" kan det inte hävdas att det innebar någon större resursbesparing eftersom brottet inte tog några ansevärd resurser i anspråk. Exempelvis utfärdades i hela riket under 1984 totalt endast 88 ordningsböter med anledning av detta brott. Däremot torde avkriminaliseringen ha bidragit till ett fortsatt förtroende för lagstiftningen eftersom poliserna inte i någon nämnvärd omfattning brydde sig om att rapportera överträdelser av förbudet.

Det torde dock inte råda någon tvekan om att borttagandet av straff för felparkering och ikraftträdandet av lagen (1976:206) om felparkeringsavgift medfört stora effektivitetsvinster och detta utan att nödvändiga rättssäkerhetsaspekter satts ur spel. Frågan är om motsvarande vinster kan göras på något annat område inom trafiklagstiftningen.

Från trafiksäkerhetssynpunkt är efterlevnaden av hastighetsbestämmelserna av mycket stor betydelse. Men det är också allmänt känt att bestämmelserna regelmässigt överträds. Det är förmodligen ingen överdrift att påstå att de flesta bilförare under en längre bilfärd vid något tillfälle överträder föreskriven hastighet. Straffsanktionen mot hastighetsöverträdelser i sig själv synes därför ha en liten avhållande effekt, varför en avkriminalisering ur enbart denna synvinkel skulle kunna vara godtagbar. Men det finns också andra skäl för det. I en promemoria från Kommunikationsdepartementet från 1985 (Ds 1985:8) anfördes som skäl för att införa ett avgiftssystem för hastighetsöverträdelser att avgifterna skulle kunna bestämmas vara högre än bötesmaximum utan att besvärande jämförelser skulle kunna göras med sanktionen för andra brott. "Sanktionsavgifterna skulle därmed kunna bidra till en bättre allmänprevention." Vidare sades att även ur renodlings-synpunkt kan en avkriminalisering av fortskörning medföra vissa fördelar. Ordningsbotssystemet som också är tillämpligt på hastighetsöverträdelser är visserligen ett enkelt och resurssnålt system, men det kan bara tillämpas på brott som erkänts. Ett avgiftssystem

kan göras tillämpligt även då förseelsen förnekas. Mot bakgrund av denna motivering framfördes ett förslag om att ett system med en administrativ avgift som sanktion för hastighetsöverträdelser skulle införas.

I sitt remissvar över förslaget i promemorian avstyrkte Rikspolisstyrelsen förslaget (MED 003-4974/85). Enligt styrelsens mening uppnås inte någon resursbesparing eller trafiksäkerhetsvinst med det föreslagna systemet. Vidare framfördes att en intensifierad övervakning är det bästa sättet att öka efterlevnaden av hastighetsbestämmelserna. För att så ska kunna ske krävs emellertid att den tekniska utrustningen blir bättre.

Vi delar uppfattningen att det bästa sättet att öka trafiksäkerheten är att i större utsträckning övervaka efterlevnaden av hastighetsbestämmelserna. Utredningen har också förståelse för Rikspolisstyrelsens tveksamhet till att avgiftssanktionera hastighetsöverträdelser mot bakgrund av de bristande tekniska möjligheterna till hastighetsövervakning som fanns vid den tiden. I början på 90-talet påbörjades dock försök med stationära system för hastighetsövervakning. I 81 procent av de hastighetsöverträdelser som registrerades av kamerorna kunde fordonet och därmed fordonsägaren identifieras. Motsvarande siffra för de fall där föraren kunde identifieras uppgick till 64 procent.

Trafikövervakningsverksamheten i form av automatisk hastighetsövervakning är för närvarande under utbyggnad. Fortfarande finns dock vissa hinder för ett effektivt utnyttjande. Enligt uppgifter från Rikspolisstyrelsen lagförs endast ca 77 procent av antalet registrerade överträdelser därför att föraren på ett eller annat sätt inte kan identifieras. En lösning på detta problem skulle kunna vara att införa straffrättsligt bilägaransvar för förseelsen. Emellertid torde en sådan konstruktion inte vara förenlig med svensk rättstradition på området och därför inte vara genomförbar.

Ett annat problem med automatisk hastighetsövervakning är att metoden är så effektiv att de brottsutredningar som måste följa på överträdelserna riskerar att i oönskad omfattning stjåla resurser från andra angelägna verksamhetsområden. Detta problem kan lösas med en mer begränsad övervakning, några timmar per dag. En sådan lösning är dock inte ägnad att upprätthålla respekten för vägtrafiklagstiftningen.

Ett sätt att lösa problemen bör enligt utredningen kunna vara att avkriminalisera hastighetsöverträdelser och i stället införa avgiftssanktioner. En sådan ordning skulle också göra det möjligt att införa ett ägaransvar för de bilar som registreras av kamerorna, vilket

skulle göra hastighetsövervakningen effektivare. Det skulle också göra det möjligt att i ökad utsträckning använda de automatiska hastighetsövervakningskamerorna. Arbetsbelastningen skulle ändå minska eftersom endast de ärenden som det bestrids betalningsansvar i behöver utredas. I övrigt skulle arbetsinsatsen i princip endast bestå i att fatta beslut om avgiftens storlek. En avkriminalisering skulle således både vara resursbesparande och medföra betydande fördelar från trafiksäkerhetssynpunkt. Med anledning av detta förordar utredningen att frågan om hanteringen av hastighetsöverträdelser på nytt bör utredas.

Om en avkriminalisering skulle genomföras uppstår frågan på vem uppgiften ska ankomma. Mot bakgrund av att automatiska hastighetsövervakningskameror blivit mer vanligt förekommande, torde det vara möjligt att lägga över denna uppgift på väghållaren, dvs. på kommunen respektive Vägverket. Emellertid bör uppgiften att övervaka hastighetsbestämmelser även kunna ankomma på polisen eftersom vissa överträdelser kan komma att bedömas som vårdslöshet i trafik enligt 1 § lagen om straff för vissa trafikbrott. Det har inte varit möjligt för utredningen att lämna några förslag i denna del. Dessa frågor kräver en betydligt mer ingående analys än vad som varit möjligt för denna utredning att göra inom den tid som stått till förfogande. Utredningen menar därför att frågan bör utredas närmare.

Polisens hantering av parkeringsanmärkningar

Lagstiftningen

Av lagen (1976:206) om felparkeringsavgift framgår att om ett fordon stannats eller parkerats i strid med föreskrift får parkeringsanmärkning meddelas av en polisman eller av en sådan parkeringsvakt som avses i lagen (1987:24) om kommunal parkeringsövervakning. En sådan anmärkning ska innehålla en uppmaning om att inom en viss tid betala den fastställda avgiften. Anmärkningen ska överlämnas till fordonets förare eller ägare eller fästas på fönstret. Både en polisman och en parkeringsvakt får låta bli att meddela en parkeringsanmärkning om överträdelsen med hänsyn till omständigheterna i fallet framstår som obetydlig.

Betalas inte avgiften inom föreskriven tid ska fordonets ägare erinras om betalningsansvaret och uppmanas att inom viss tid

betala avgiften. Betalas inte avgiften trots erinran om detta ska fordonets ägare åläggas att inom viss tid betala förhöjd avgift.

Meddelas parkeringsanmärkning och anser fordonets förare eller ägare att så inte bort ske kan han eller hon begära rättelse hos polismyndigheten i det polisdistrikt där anmärkningen meddelades. Bifalles inte ansökan om rättelse ska den som begärt rättelse under rättas om möjligheten att skriftligen bestrida betalningsansvar.

Anmäls ett bestridande ska polismyndigheten utreda omständigheterna som ligger till grund för parkeringsanmärkningen och därefter meddela beslut. Beslut att undanröja betalningsansvaret får inte överklagas. Andra beslut får överklagas till tingsrätten inom tre veckor. Vid överklagande gäller lagen (1996:242) om domstolsärenden. Av denna lag framgår att om en enskild överklagar en förvaltningsmyndighets beslut är myndigheten motpart till den enskilde sedan handlingarna lämnats till domstolen. För att tingsrättens beslut ska kunna prövas krävs att hovrätten meddelar prövningstillstånd.

Den praktiska hanteringen

Den absoluta majoriteten av parkeringsanmärkningarna utfärdas av parkeringsvakter. Det förekommer i mindre utsträckning att poliser utfärdar parkeringsanmärkningar. Då det sker tar ofta anmärkningarna sikte på fordon som parkerats på ett mer trafikfarligt sätt.

Som exempel på polisens befattning med parkeringsärenden utöver själva utfärdandet ska här beskrivas den verksamhet som i detta avseende bedrivs vid Polismyndigheten i Stockholms län. Arbetet med parkeringsärenden sker där nästan uteslutande på myndighetens centrala parkeringsenhet. Vid enheten arbetar 21 civilanställda och 7 poliser. Varje år inkommer till polismyndigheten ett stort antal ansökningar om rättelser. Ett beslut om rättelse meddelas enligt vad utredningen erfarit endast om ansökan inkommer inom två dygn från utfärdandet av anmärkningen och om det rör sig om sakfel såsom angivande av fel datum eller gatunamn.

Till Polismyndigheten i Stockholms län inkommer vidare varje år ca 20 000 bestridanden. När ett bestridande inkommit kontrolleras att det är fordonsägaren som är ingivare. Därefter görs den utredning som behövs. De aktuella lokala trafikföreskrifterna om parkering och stannande kontrolleras. Platsen för anmärkningen

besiktas. Intyg om eventuell lossning eller lastning och andra relevanta handlingar begärs in. Därefter sammanställs utredningen och beslut fattas. Olika beslutsnivåer finns beroende på om anmärkningen undanröjs eller inte. Ett beslut att inte undanröja anmärkningen är förbehållet vissa poliser. Parkeringsenheten har när detta skrivs ca 1 400 ärenden i balans.

När ett överklagande inkommer skriver polismyndigheten ett utlåtande över detta och skickar detta och överklagandeskriften till tingsrätten. Den sökande får sedan möjlighet att yttra sig över polismyndighetens utlåtande. Det vanliga är sedan att polismyndigheten uppmanas att yttra sig över sökandes avgivna yttrande.

Förfarandet hos domstolen är som huvudregel skriftligt. I förfarandet ingår dock sammanträde när detta kan antas vara till fördel för utredningen eller för att främja ett snabbt avgörande av ärendet. Domstolen håller också sammanträde om det begärs av en enskild part. Undantag från detta kan göras om ärendet inte ska prövas i sak, om avgörandet inte går parten emot eller om sammanträde inte behövs av annan anledning.

Polisens uppgift enligt lagen om felparkeringsavgift består således främst i att utifrån de faktiska förhållandena och gällande parkeringsbestämmelser avgöra om en parkeringsanmärkning som i regel utfärdats av en parkeringsvakt är riktig eller inte. Momenten i detta arbete kan i korthet sägas vara att samla in fakta, tolka bestämmelserna, skriva beslut och företräda staten inför domstol. Det handlar således om rena förvaltningsuppgifter. Handläggningen av dessa uppgifter kan inte anses innefatta ordnings- och säkerhetstänkande till någon dominerade del. Någon våldsanvändning blir det heller inte fråga om. Handläggningen förutsätter visserligen en form av specialkunskap men inte av den art som inhämtas inom ramen för polisutbildningen. Det är också att notera att Rikspolisstyrelsen, inför lagändringen den 1 juli 1996 då polismyndigheten blev motpart i domstolen i sitt yttrande, motsatte sig detta och som skäl anförde att det rör sig om en ny typ av uppgifter som bör ligga utanför polisens verksamhetsområde och att det kommer att ta polisresurser i anspråk.

Bedömning: Kommunens uppgift

Frågan är då om samhällsekonomiska hänsyn kan göra det motiverat att uppgiften ska ankomma på polisen även i fortsättningen, eller finns någon annan lämplig mottagare som uppgiften utan

större omkostnader kan överföras till. De flesta kommuner i landet ansvarar själva för parkeringsövervakningen. De enheter som inom kommunen ansvarar för denna, i regel gatukontoret, besitter redan i dagsläget av förklarliga skäl god kunskap om gällande parkeringsbestämmelser i vilka de utbildar sina parkeringsvakter. När det gäller processföringen kan kommunerna med stor sannolikhet sköta denna med den kompetens som i dag finns på området.

Den förordade ordningen kan, mot bakgrund av att parkeringsavgiften tillfaller kommunen, i och för sig väcka vissa betänkligheter i den meningen att en kommunal parkeringsvaks beslut om parkeringsanmärkningen vid en ansökan om rättelse kommer att överprövas av kommunen. Enligt utredningens mening är intresset av rättstrygghet dock tillräckligt tillgodosedd genom rätten till domstolsprövning.

Som nämnts har polisman och parkeringsvakt behörighet av meddela parkeringsanmärkningar. En parkeringsanmärkning meddelas om en föreskrift som rör parkering eller stannande har överträtts och ska innehålla en uppmaning att inom en viss tid betala en avgift. Det skall noteras att de flesta parkeringsanmärkningar meddelas med anledning av överträdelser av lokala trafikföreskrifter som beslutats av kommunen. Införandet av lagen om felparkeringsavgift var en följd av att sådana överträdelser avkriminaliserades. Avkriminaliseringen motiverades bl.a. av strävanden efter effektivitetsvinster i ärendehantering.

Av 5 § lagen om felparkeringsavgift framgår att polisman "får" meddela parkeringsanmärkningar. Den formuleringen tyder på att det inte föreligger en skyldighet utan att polismannen kan välja om han eller hon vill skriva en parkeringsanmärkning eller inte. Å andra sidan föreskrivs i 4 kap. 6 § polisförordningen (1998:1558) att en polisman får "låta bli att lämna en parkeringsanmärkning", om överträdelsen med hänsyn till omständigheterna är obetydlig. Detta kan tolkas som att en skyldighet föreligger om sådana omständigheter inte är för handen.

Oavsett om det är en skyldighet eller en valmöjlighet kan det, mot bakgrund av överträdelser av förbud att stanna eller parkera numer inte är brott, ifrågasättas om en polisman bör ha i uppgift att besluta om felparkeringsavgifter. Visserligen motiveras avgiftssanktioneringen av att en viss ordning ska upprätthållas, men uppgiften bör enligt utredningens mening enbart ankomma på för ändamålet utbildade parkeringsvakter. Uppgiften är i normalfallet inte av den beskaffenheten att en polismanns kompetens krävs. Endast om ett fordon har parkerats så att det hindrar trafiken bör det finnas

möjlighet för polisen att ingripa mot detta. Om så är fallet kan polismyndigheten besluta att flytta fordonet med stöd av förordningen (1982:198) om flyttning av fordon i vissa fall. Polisen kan också ingripa mot en förare som parkerat ett fordon så att det i väsentlig mån hindrar trafiken eftersom det då är fråga om ett brott enligt 2 § lagen (1951:649) om straff för vissa trafikbrott.

Sammantaget förordar således utredningen att samtliga uppgifter som ankommer på polisen enligt lagen om felparkeringsavgift i fortsättningen enbart bör ankomma på kommunen. Någon resursöverföring till kommunen bör inte ske. De merkostnader som kan uppkomma med anledning av överförandet av uppgifterna bör kunna täckas av en anpassning av felparkeringsavgifternas storlek. Enligt förordningen (1976:1128) om felparkeringsavgift får kommunen fastställa avgiftens belopp till lägst 75 och högst 700 kronor.

Enligt lagen (1987:24) om kommunal parkeringsövervakning m.m. får kommunen om det för parkeringsövervakningen behövs parkeringsvakter, besluta att den själv skall svara för övervakningen. Flertalet kommuner har fattat ett sådant beslut. De kommuner som i dagsläget inte ansvarar för övervakningen kan få anledning att fatta ett sådant beslut om polismans behörighet att meddela parkeringsanmärkningar upphör.

Parkeringsvakter och trafikreglering

En annan möjlighet att avlasta polisens uppgifter i renodlings syfte är att låta parkeringsvakter utföra enklare trafikreglering. Visserligen kan trafikreglering anses vara ett naturligt led i uppgiften att upprätthålla allmän ordning och säkerhet. Men som sades i kapitel 3 bör sådana uppgifter som inte fullt ut kräver en polismans utbildning och kompetens inte förbehållas polisen om det finns andra för ändamålet särskilt utbildade yrkeskategorier.

Redan i dagsläget har vissa parkeringsvakter en begränsad rätt att dirigera trafik. Av trafikförordningen (1998:1276) följer att en trafikant ska lyda anvisningarna från en polisman. Detsamma gäller anvisningar från annan person som av en myndighet förordnats att ge anvisningar för trafiken. Med stöd av 4 § förordningen (1987:26) om parkeringsvakter i kommuner har polismyndigheten förordnat vissa parkeringsvakter att ge anvisningar för trafiken. I förarbetena till 8 § lagen (1987:24) om kommunal parkeringsövervakning m.m. kan man dock läsa att de anvisningar som en

parkeringsvakt kan förordnas att ge, endast är avsedda att ta sikte på sådana tunga, långa och breda transporter för vilka det som villkor föreskrivits bevakning (prop. 1998/99:91, s. 12). Det område som en parkeringsvakt kan förordnas att ge anvisningar inom är således litet.

Att utöka polismyndighetens rätt att förordna parkeringsvakter torde inte möta något hinder av rättslig art. Det kan t.o.m. diskuteras om inte ordalydelsen i 8 § lagen om kommunal parkeringsövervakning m.m. och 4 § i förordningen om parkeringsvakter i kommuner redan inrymmer en möjlighet för polismyndigheten att förordna en parkeringsvakt att ge anvisningar i andra sammanhang, än i samband med breda transporter. Emellertid framstår det som klart att uttalandena i förarbetena är avsedda att begränsa tillämpningsområdet till breda transporter.

Det förekommer i samband med större offentliga tillställningar och allmänna sammankomster att trafik måste ledas om eller stoppas under viss tid. Det kan vara fråga om större idrottstävlingar, demonstrationer eller liknande. Ofta är förhållandena sådana att "en viss form av fasthet" krävs för att få trafikanterna att rätta sig efter anvisningarna. Om underlåtelsen att följa anvisningarna är straffsanktionerade underlättas naturligtvis uppgiften. Det är vanligt att poliser tas i anspråk trots att det endast är fråga om enklare trafikdirigering. Eftersom sådana uppgifter ibland kan ta lång tid i anspråk är detta enligt utredningen ett slöseri med polisens kompetens och utbildning. För att resurserna ska kunna utnyttjas på ett effektivare sätt bör polisen i minsta möjliga utsträckning utföra sådana uppgifter.

Utredningen förordar därför att 8 § lagen om kommunal parkeringsövervakning och polismyndighetens rätt enligt 4 § förordningen om parkeringsvakter i kommuner utvidgas till att innefatta även enklare trafikreglering i samband med offentliga tillställningar och allmänna sammankomster. En parkeringsvakt som ska ge anvisningar i trafiken ska naturligtvis ha en relevant utbildning för detta. Bemyndigande för Rikspolisstyrelsen att meddela föreskrifter om utbildningen för parkeringsvakter finns i 2 § förordningen om parkeringsvakter i kommuner. Arbetet med sådana föreskrifter pågår enligt uppgifter till utredningen. Det torde inte finnas några hinder mot att anpassa den tänkta utbildningen till ett utökat tillämpningsområde.

5.11 Social brottsprevention

Bakgrund

Av 2 § polislagen framgår att det hör till polisens arbetsuppgifter att förebygga brott och andra störningar av den allmänna ordningen och säkerheten. Tillsammans med övervakningsverksamheten och uppgiften att bedriva spaning och utredning, ingår den förebyggande uppgiften i det som brukar betecknas som polisens kärnverksamhet.

Inom kriminologin är det vanligt att dela in brottsprevention i två kategorier av åtgärder; de situationella och de sociala. Med *situationell prevention* förstås sådana åtgärder som syftar till att påverka kriminogena, eller brottsalstrande, situationer. Detta kan ske genom att minska det förväntade utbytet av brott, att öka risken för upptäckt, att försvåra genomförandet av brott och genom att underlätta ett laglydigt beteende. Även förstärkning av straffhotet räknas ibland som situationell prevention.

Familjen, skolan och fritidssektorn viktiga aktörer

Social brottsprevention å andra sidan innefattar sådana åtgärder som syftar till att minska individers eller grupper av individers benägenhet, eller motivation, att begå brott och därmed motverka utvecklingen av en kriminell livsstil. Eftersom brottsbenägenheten till stor del utvecklas i tidiga år, är barn och ungdomar den huvudsakliga målgruppen. Familjen, skolan och fritidssektorn hör till de viktigare arenorna för den sociala prevention som riktar sig mot barn och ungdomar. Inom framför allt kriminalvården bedrivs projekt och verksamheter som syftar till att motverka återfall i brott bland dem som redan är inne i en kriminell livsstil, vilket tillhör vad som kallas sen social prevention.

Projekt och verksamheter som faller inom den sociala brottspreventionens område är således framför allt en uppgift för andra sektorer i samhället än polisen. Sociala myndigheter och skolan tillhör de centrala sektorerna, men också insatser inom hälso- och sjukvården och fritidssektorn m.fl. är viktiga. Men polisen har, trots att deras kompetens och utbildning inte direkt omfattar åtgärder som syftar till att påverka den individuella benägenheten att begå brott, sedan länge deltagit i, tagit initiativ till och varit huvudman för projekt med rent socialt brottsförebyggande inriktning. Polisen har fungerat som fritidsledare i projekt som riktat sig

till såväl ungdomar i riskzonen för kriminalitet som till skolungdomar i största allmänhet. Av tradition har polisen haft en omfattande verksamhet inom skolans område, inte minst när det gäller att förmedla kunskaper om drogers skadeverkningar liksom att bedriva trafikundervisning för barn och ungdomar i grundskolan. Normförstärkande information har förmedlats till ungdomar av poliser, ibland också till de yngsta barnen i form av kasperteater och liknande.

Poliser som lärare

Listan över exemplen på att polisen deltar i socialt inriktade projekt som riktar sig mot barn och ungdomar som inte är föremål för rättsväsendets intresse på grund av brott, kan göras lång. Hur omfattande denna verksamhet är går emellertid inte att avgöra eftersom det saknas sammanställningar som belyser detta. Att det i vart fall tidigare handlade om relativt stora resurser framgår av den handbok i undervisning om lag och rätt samt angränsande frågor, som år 1995 utarbetades av Rikspolisstyrelsen. I boken ges rekommendationen att varje skolklass i årskurserna 2, 4, 6, 7 och 9 ska erhålla lag- och rättsundervisning under två lektioner. Om dessa rekommendationer följdes skulle, mycket lågt räknat, ett trettiotal polisårsarbetskrafter åtgå till katederundervisning om just lag och rätt. Därtill kan läggas tid för annan undervisning, t.ex. trafikundervisning, information om drogers skadeverkningar m.m. En grov skattning är att om rekommendationerna i handboken tillämpas fullt ut innebär det att mer än 100 årsarbetskrafter skulle behövas för detta.

Efter vad utredningen kan bedöma utifrån enkätsvar och polismyndigheternas verksamhetsplaner m.m., har dessa typer av verksamheter dock minskat i omfattning, och det särskilt under de senaste 10–15 åren. Som orsaker till denna utveckling pekas bl.a. på den kritik som vuxit sig allt starkare, särskilt under 1990-talet, mot att polisen tar på sig andra yrkesgruppers arbetsuppgifter, t.ex. lärares och fritidsledares.

Till detta kan läggas att forskningen varken idag eller tidigare kunnat påvisa några synbara effekter på brottsligheten av polisens medverkan i socialt brottspreventiva projekt som t.ex. fritids- eller olika informationsaktiviteter i skolan. Polisledda fritidsaktiviteter

bland ungdomar har i en äldre utvärdering⁷ inte visat sig ha några som helst effekter på brottsbenägenheten bland dem som deltog i undersökningen. Det finns heller inga belägg för att elever som deltog i polisens s.k. VÅGA-program (ett program som innehöll droginformation och som bedrevs av polisen i skolor) i högre grad än andra elever avstått från narkotika eller att det påverkat deras attityder till droger⁸. Internationell forskning ligger i linje med de svenska erfarenheterna.

Även om polisens deltagande inom den sociala brottspreventionens område har minskat, kan listan med exemplen på sådana aktiviteter fortfarande göras lång. Det handlar om allt från att svara för ett stöd för andra myndigheter, till verksamheter som polisen själva har tagit initiativet till och fungerat som huvudman för. ROPA-utredningen, som redovisade sina rapporter i slutet av 1990-talet, identifierade ett stort antal socialt brottspreventiva verksamheter som polisen deltar i. Utöver de områden som nämns ovan (lag- och rättsundervisning, drogförebyggande information, trafikundervisning och fritidsverksamhet) pekades i ROPA-rapporten bl.a. fadderverksamhet ut som något som polisen borde upphöra med. Beträffande arbetsuppgiften att verka för en ökad integration av invandrare genom informations spridning, var arbetsgruppens slutsatser inte lika bestämda och entydiga.

Polisen tar andras roller

Skälen till att polisen medverkar i socialt brottsförebyggande projekt, kan sammanfattas i två huvudgrupper. Det ena är att aktiviteten i sig uppfattas som brottsförebyggande, i vart fall på längre sikt. Anledningen till att polisen informerar om drogers skadeverkningar är vanligen att detta förväntas ha en avskräckande effekt på ungdomar som annars kan antas pröva narkotika. Att en polis undervisar om lagar och förordningar antas ge ökad förståelse och kunskap om dessa, vilket i sin tur antas minska risken för att ungdomarna bryter mot dem.

Det andra vanligt förekommande motivet för polisens deltagande i social brottsprevention är att det bidrar till att ett förtroendefullt klimat kan byggas upp mellan dem som är föremål

⁷ BRÅ Rapport 1977:3: Polisen som fritidsledare – två försök att förebygga brott. Brottsförebyggande rådet. Stockholm: Liber Förlag.

⁸ BRÅ Rapport 1999:1: Ungdomar, droger och polisens insatser. Brottsförebyggande rådet. Stockholm: Fritzes.

för aktiviteten och polisen. Polisen ges i och med sin medverkan en möjlighet att få en naturlig kontakt med personer och grupper som man annars har svårigheter att nå. Detta i sin tur förväntas ha indirekta brottsförebyggande effekter. Kontakter med ungdomar och andra antas också kunna bidra till att fler brott klaras upp, genom att polisen har lättare att få information direkt från ungdomsgrupperna. Ett område där det kontaktskapande motivet ofta nämns, är projekt inriktade på integration av invandrare, men också beträffande andra grupper eller kategorier i befolkningen där man tror sig veta att förtroendet för polisen är lågt. Ett ytterligare skäl till varför polisens medverkan är så efterfrågad av andra yrkesgrupper, inte minst från skolor, är att information och budskap om brott och straff av många anses väga tyngre om det förmedlas av en uniformerad polis än av någon annan.

Det är naturligtvis viktigt att allmänheten har förtroende för polisen och deras verksamhet. Vi har dock tidigare uttalat att en naturlig kontakt med allmänheten inte ensamt kan motivera att polisen utför en viss aktivitet, men att det finns ett behov av detta. Sådana naturliga kontaktytor kan i stället skapas i samband med att polisen utför uppgifter som är en del av den polisiära kärnverksamheten. Om det skulle ställas mot varandra borde det vara mer rimligt att polisen lägger ned resurser på att utreda de inbrott och andra kriminella handlingar som begåtts i skolan, än att de används för att delta i olika former av undervisningsverksamhet i samma skola.

Närpolisreformen har påverkat

Till dessa skäl till varför polisen blivit involverad i social brottsprevention, ska läggas uppdraget till polisen att arbeta brottsförebyggande i samverkan med andra aktörer i samhället. Under 1990-talet och särskilt under andra hälften av decenniet när närpolisreformen tog fart, har polisens brottsförebyggande verksamhet fått en delvis annan inriktning. Detta hänger samman med utvecklingen mot att också andra aktörer under samma period visat ett ökat intresse för det brottsförebyggande arbetet. I flertalet av landets kommuner finns i dag lokala brottsförebyggande råd som fungerar som kontaktpunkter och samordnare av olika lokala aktiviteter. Närpolisen är med några få undantag alltid representerad i dessa samverkansorgan.

Utredningen vill understryka betydelsen av att också andra aktörer än de inom rättsväsendet tar sitt ansvar när det gäller att minska brottsligheten. Vi vill också understryka det generella behovet av socialt brottspreventiva insatser som ett medel för att påverka brottsligheten. De lokala brottsförebyggande råden kan här utgöra ett betydelsefullt inslag för den samordning som kan behövas av olika aktörers insatser. Men samtidigt vill vi peka på den risk som föreligger att polisen, som ju i dag är den enda aktör på det lokala planet som har ett konkret och uttalat uppdrag att arbeta brottsförebyggande, inte bara medverkar i sin roll som polis utan även tar över andras yrkesroller och uppgifter. Utöver att polisen enligt polislagen har uppdraget att verka brottsförebyggande, åtnjuter polisen också ett högt förtroende hos befolkningen. Detta, tillsammans med att det brottsförebyggande perspektivet inom många andra sektorer i samhället inte är lika utvecklat som det hos polisen, kan utgöra en belastning vid samverkan med andra aktörer. Risken är att det ställs förväntningar på polisen att medverka utöver det som kan motiveras utifrån det polisiära uppdraget och den kompetens och de befogenheter som polisen har.

Bedömning: Bör begränsas till sådant som är polisiärt relevant

Renodling genom mål- och resultatstyrning

Det är utredningens uppfattning att det inte är möjligt att genom preciseringar i lagstiftningen avgränsa polisens medverkan i den sociala brottspreventionens område. Utredningen vill i stället peka på de möjligheter till renodling av polisens medverkan i det brottsförebyggande arbetet, som ligger i metodutveckling och en utvecklad mål- och resultatstyrning. Innan detta diskuteras något mer ingående, ska det sägas att i linje med vad som anförts ovan om andra aktörers betydelse för det brottsförebyggande arbetet i landet, är det av betydelse för polisen att man inom andra sektorer utvecklar sina kunskaper på området. Förväntningarna från andra aktörer på polisens medverkan i det sociala brottsförebyggande arbetet kan antas minska i takt med att andra aktörer utvecklar sina metoder inom sina respektive sektorer. I linje med vad ROPA-utredningen diskuterade, är det t.ex. rimligt att Vägverket som ansvarig för trafiksäkerhetsfrågor, också ser som sin uppgift att utveckla metoder för hur trafikundervisningen ska bedrivas i landets skolor. Ett annat exempel är att förväntningarna på att

polisen ska ta ett ansvar för t.ex. drogförebyggande information i skolorna kan antas minska i takt med att andra aktörer, t.ex. de med ansvar för den lokala hälso- och sjukvården, utvecklar sitt engagemang och sina metoder inom området.

Men som utredningen ser det, är det den polisinterna metodutvecklingen som är den viktigaste faktorn för en renodling av den brottsförebyggande verksamheten. Även om mycket är gjort finns det utrymme för förbättringar. Inom andra verksamhetsområden är det vanligt att man ställer upp konkreta mål och att man vidtar en analys av hur målen har uppnåtts. Detta är dock mindre vanligt när det gäller socialt brottsförebyggande åtgärder. I den mån man går utöver vad som kan betraktas som rena produktionsmål – dvs. att producera ett visst antal möten, ett visst antal arbetstimmar eller liknande – och beskriver ett effektmål, är det vanligen ett sådant som endast är indirekt relaterat till den aktivitet som bedrivs. Information om trafikregler respektive drogrelaterade skador i skolor, syftar enligt handlingsplaner och liknande inte till att direkt förebygga brott, utan ses som en del av en process som i ett längre perspektiv kan få brottsförebyggande effekter. En acceptans av sådana effektmål inom polisväsendet kan riskera, om det inte empiriskt eller på annat sätt går att belägga den antagna händelsekedjan, att försvara och rättfärdiga i stort sett vilka aktiviteter som helst⁹.

Rikspolisstyrelsen har den viktiga uppgiften att utveckla och precisera de mål och riktlinjer som lagts fram för polisverksamheten och att förmedla dem till den övriga polisorganisationen. Detta bör enligt utredningen i högre grad än i dag ske också när det gäller det brottsförebyggande arbetet, inte minst det som sker på lokal nivå. Utredningen vill här peka på den utveckling som för närvarande pågår i några andra länder. I t.ex. England har man inom några för det brottsförebyggande arbetet centrala områden, utvecklat s.k. nyckeltal (Key Performance Indicators) för att förbättra möjligheterna till mål- och resultatstyrning. Som exempel på nyckeltal kan nämnas det som avser andelen upprepat utsatta för en viss typ av brott inom ett geografiskt avgränsat område. Ett annat land som enligt utredningen kommit långt vad gäller mål- och resultatstyrning av det brottsförebyggande arbetet inom polisväsendet är Holland. Där har man t.ex. utarbetat ett datorstöd för s.k. bench-marking inom det brottsförebyggande arbetet.

⁹ BRÅ Rapport 1977:3: Polisen som fritidsledare – två försök att förebygga brott. Brottsförebyggande rådet. Stockholm: Liber Förlag.

Ge andra aktörer stöd utifrån den polisiära kompetensen och uppgiften

Polisen bör också i fortsättningen utgöra ett stöd för andra aktörer i deras ansträngningar att bidra till det brottsförebyggande arbetet. Detta bör dock endast omfatta sådant stöd som kan motiveras utifrån den särskilda kompetens, den utbildning och de befogenheter som just polisen har. Polisens brottsförebyggande verksamhet bör också i fortsättningen medverka i sådana sammanhang där polisens kompetens kommer till nytta, t.ex. för att informera om brottsrisker och om olika sätt att skydda sig mot brott, dvs. om sådant som tillhör den situationella brottspreventionen. Om polisen utöver projekt och verksamheter inom den situationella brottspreventionens område, ska medverka i socialt inriktade aktiviteter bör i varje enskilt fall avgöras utifrån den troliga brottsförebyggande effekt som polisen kan bidra med.

Uppgradering av lokala handlingsplaner

Ett av verksamhetsmålen för polisen är att varje polismyndighet ska utarbeta och dokumentera en brottsförebyggande strategi som kan ligga till grund för allt polisarbete på lokal nivå. I denna ska bl.a. framgå hur och med vilka myndigheter och organisationer som samverkan ska ske. Dessa dokument bör enligt utredningen bli föremål för en bedömning där ett av bedömningskriterierna bör vara i vilken utsträckning de eventuella verksamheter som ligger inom ramen för social brottsprevention, uppfyller kraven på polisiär relevans. Det bör t.ex. framgå av strategin varför en aktivitet inte skulle bidra till samma brottsförebyggande effekt om i stället andra aktörer genomförde den.

Lika viktigt för renodlingen är säkert att uppgradera den lokala handlingsplanen som styrinstrument. I en utvärdering av närpolisen visade Brottsförebyggande rådet (BRÅ) att en mycket hög andel av poliserna ansåg att egna och andras kollegors prioriteringar i stor utsträckning styrde det dagliga arbetet. Endast var sjunde polis uppgav att chefer eller handlingsplaner varit något som till stor del påverkat det dagliga arbetet¹⁰. I rapporten tonar bilden fram av att poliser i hög utsträckning själva väljer de uppgifter och metoder som man själv anser lämpliga. Det är därför viktigt, anser utredningen, att de brottsförebyggande strategier

¹⁰ BRÅ Internet-PM: Polisens organisation och verksamhet. Brottsförebyggande rådet. 2000.

som polismyndigheterna tar fram ges ett sådant innehåll att det ger stöd till närpolis och andra i deras val av uppgift och metod när det gäller det brottsförebyggande arbetet. Detta för att minska utrymmet för deltagande i sådana aktiviteter inom den sociala brottspreventionens område som inte bör utföras av polisen.

6 Intern renodling

6.1 Inledning

I föregående kapitel behandlades frågor om möjligheterna att förstärka kärnverksamheten genom extern renodling, dvs. genom att föra över vissa av de uppgifter som polisen i dag utför till andra myndigheter eller privata subjekt. Som diskuterades i kapitel 3 kan förstärkning också ske utan sådan renodling av verksamheten, t.ex. genom ett mer rationellt utnyttjande av de befintliga resurserna. Ett exempel på detta är att man vid vissa polismyndigheter avlastat receptionspersonalen genom att inrätta myndighetsgemensamma enheter för upptagning av brottsanmälningar, s.k. call-centers. Utöver rationalisering och effektivisering av den befintliga verksamheten har man sedan länge pekat på de möjligheter som ligger i en mer ändamålsenlig fördelning av arbetsuppgifterna mellan polisutbildad och civilanställd personal, dvs. en intern renodling.

Utgångspunkten för den externa renodlingen kan i enkla ordalag beskrivas på det sättet att polisen i princip endast ska belastas med uppgifter som syftar till att upprätthålla den allmänna ordningen och säkerheten. Utgångspunkten för den interna renodlingen är som antyds ovan att fördelningen av arbetsuppgifterna mellan den polisutbildade och den civilanställda personalen ska vara ändamålsenlig. Hur fördelningen ska vara för att vara ändamålsenlig måste dock variera från tid till annan eftersom verksamhetens organisering bör anpassas till hur god tillgången på poliser är i förhållande till de uppgifter som ankommer på polisen och som fordrar den utbildning och kompetens som en polis besitter. Att i absoluta tal ange den procentuella fördelningen i de olika situationerna låter sig naturligtvis inte göras.

Utgångspunkter för den interna renodlingen

Utredningen vill peka på några utgångspunkter som bör ligga till grund för bedömningen av vad som är en ändamålsenlig fördelning. För det första bör en ledig anställning bemannas med den som har den bästa kompetensen, oavsett om det är en civilanställd eller en polis. För det andra bör en ledig anställning bemannas av en civilanställd om det blir billigare så. Dessutom bör en civilanställd inte bemanna en funktion inom den polisiära kärnverksamheten (t.ex. i brottsutredning, kommunikationscentral) så länge som det finns poliser som bemannar funktioner som inte tillhör kärnverksamheten. Ytterligare en faktor som kan påverka bedömningen av vad som är en ändamålsenlig fördelning är intresset av att det finns poliser att ta i anspråk vid särskilt resurskrävande insatser. En sammanvägning av dessa faktorer måste naturligtvis ske i den praktiska verksamheten.

Som har framgått av den genomgång som utredningen genomfört av ett antal olika arbetsområden som polisen i dag utför, skulle vid en extern renodling ett inte obetydligt antal poliser kunna frigöras för det som brukar benämnas egentlig polisverksamhet. Men samtidigt frigörs en stor mängd civilanställd personal genom att vissa arbetsuppgifter lyfts bort från polisväsendet. Kärnverksamheten skulle kunna förstärkas ytterligare om dessa civilanställda används för uppgifter som inte kräver polismans befogenheter, men som ändå ska åligga polisen som ett led i uppgiften att upprätthålla den allmänna ordningen och säkerheten. Utöver rent administrativa uppgifter och intern service, finns verksamheter där civilanställda efter viss utbildning kan utföra uppgifter som historiskt och kanske också på grund av revirtänkande varit förbehållet polisutbildad personal, t.ex. vid kommunikationscentraler och i utredningsarbete.

I detta kapitel redogörs inledningsvis för hur fördelningen av arbetsuppgifterna mellan den polisutbildade och den civilanställda personalen behandlats i utredningar och i andra sammanhang. Därefter redovisas resultaten från den undersökning som utredningen genomfört för att belysa utrymmet för intern renodling.

6.2 Tidigare utredningar

Fördelningen av arbetsuppgifter mellan den civilanställda och den polisutbildade personalen har diskuterats i olika sammanhang och under en längre tid. Anledningen till att frågan tagits upp har varit densamma oavsett i vilket sammanhang som det skett, nämligen att det uppmärksammats att polisutbildad personal används för att utföra rent administrativa arbetsuppgifter. Frågan behandlades t.ex. av 1975 års polisutredning, vid flera tillfällen av 1981 års polisberedning och i den s.k. förnyelsepropositionen, för att nämna några av de sammanhang där frågan om fördelningen av arbetsuppgifter mellan de olika personalkategorierna, har tagits upp.

Frågan har också behandlats internt inom polisen. I slutbetänkandet av 1981 års polisberedning (SOU 1985:62) Inriktningen av polisverksamheten, refereras till de slutsatser som en arbetsgrupp inom Rikspolisstyrelsen drar beträffande fördelningen av arbetsuppgifter mellan polispersonal och administrativ personal. Arbetsgruppen, som tillsattes 1981, konstaterade att styrelsen sedan flera år målmedvetet har arbetat med att frigöra polisresurser genom att föra över arbetsuppgifter från polis till annan personal. Bland annat påpekades att civilanställd personal utför brottsutredningar i stor utsträckning. Men arbetsgruppen fann också att en mängd arbetsuppgifter av servicekaraktär, som inte kräver polisutbildning, helt eller delvis ligger på polispersonal. Principen bör, enligt arbetsgruppen, vara att alla arbetsuppgifter som kan fullgöras av administrativ personal ska föras över till den personalkategorin. Några riktlinjer eller andra styrmedel för att åstadkomma detta föreslogs dock inte, utan arbetsgruppen menade att det bör ligga på varje polismyndighets ansvar att, utifrån tillgång på personal, bevaka att så sker.

Långsam förändring

I Polisberedningens slutbetänkande påminner man om att frågan på intet sätt är ny för beredningen, utan att man i tidigare betänkanden upprepade gånger uttalat att fördelningen av arbetsuppgifter mellan de två personalkategorierna bör ses över och att flertalet serviceuppgifter bör handläggas av administrativ personal. Man påpekar att en utveckling mot att sådana uppgifter som inte kräver polisiär kompetens förs över till administrativ

personal visserligen har pågått sedan lång tid, men att detta går långsamt.

Polisberedningen ger också några exempel på verksamheter där det bör vara möjligt att föra över ytterligare arbetsuppgifter till den administrativa personalen. Ett sådant område är flertalet av de personaladministrativa uppgifterna som tar en stor del av arbetsdagen i anspråk för vissa polisbefäl. Andra uppgifter som diskuteras är anmälningsupptagning och rena serviceåtgärder i receptioner, tjänster som radioexpeditör vid kommunikationscentraler, statistikarbete och handläggning av polismyndighetsärenden. Många av de arbetsuppgifter som beredningen berör var sådana som vid tidpunkten för betänkandet visserligen till större delen utfördes av administrativ personal, men beredningen ansåg att renodlingen inom polisen borde utvecklas ytterligare.

Varje polismyndighets ansvar

Beträffande vilka styrmedel som ska utnyttjas för att utvecklingen ska fortsätta på den inslagna inriktningen, och det i högre takt än tidigare, ansluter sig Polisberedningen till den ovannämnda arbetsgruppens förslag. Det bör, också enligt Polisberedningen, ankomma på varje polismyndighet att bevaka att alla de serviceuppgifter och administrativa uppgifter som kan föras över också förs över till den administrativa personalen. Samtidigt påpekar man att Rikspolisstyrelsen har vissa möjligheter att centralt understödja en sådan utveckling, genom t.ex. utformningen av föreskrifter när det gäller personal- och ekonomiadministrativa rutiner. Vidare bör det, enligt beredningen, finnas möjligheter att inom ramen för det metod- och utvecklingsarbete som bedrivs vid Rikspolisstyrelsen, utveckla lösningar som åstadkommer ett mer rationellt utnyttjande av personalen.

Frågan om intern renodling togs också upp i förnyelsepropositionen (prop. 1989/90:155) som lades fram år 1990, dvs. fem år efter att Polisberedningen presenterade sitt slutbetänkande. I samband med en diskussion om verksamhetens mål och inriktning anförde departementschefen att det finns anledning att ta upp den polisutbildade personalens yrkesroll och i samband med det klara ut vilka arbetsuppgifter inom polisväsendet som kan utföras av andra personalkategorier inom organisationen eller nya yrkesgrupper som därmed kan behöva tillföras verksamheten. Departementschefens samlade bedömning i denna fråga var att yrkes-

rollerna inom polisen borde renodlas för att säkerställa att verksamheten bedrivs professionellt och effektivt. Arbetsuppgifter som inte kräver polisutbildning borde i regel skötas av annan personal vid polismyndigheterna.

Bakgrunden till den bedömning som görs i förnyelsepropositionen är densamma som den som legat till grund för bedömningar i flera tidigare utredningar, nämligen att många poliser, trots ansträngningar att avlasta den polisutbildade personalen, fortfarande används för arbetsuppgifter som inte är polisiära. Detta gäller bland annat uppgifter inom personal- och ekonomi-administrationen, men man finner också att polismän uppehåller rent administrativa tjänster som t.ex. fordonsrengörare eller rycker in vid förfall för administrativ personal. Vidare ifrågasattes att en stor del av personalen vid de tekniska rotlarna inte utgörs av rekryterade tekniker utan av polismän som erhållit särskild utbildning för ändamålet.

Osäkerhet om yrkesrollen

Departementschefen anförde vidare att en orsak till att poliser utför arbeten som inte, eller endast delvis, kräver polisiär kompetens, kan vara osäkerheten i fråga om den polisiära yrkesrollen. Detta har skapat motstridiga förväntningar om hur polisarbetet bör bedrivas och hur arbetet bör fördelas mellan olika personal-kategorier. Till viss del kan detta, enligt departementschefen, förklaras av slentrian och revirtänkande hos olika grupper inom polisen.

I propositionen refereras också till en promemoria som upprättades inom Rikspolisstyrelsen år 1989 och som behandlade möjligheterna att använda den civilanställda personalen mer ändamålsenligt, för att på så sätt öka antalet polismän i polistjänst. Slutsatserna i promemorian var desamma som de som presenterades av den arbetsgrupp inom Rikspolisstyrelsen som åtta år tidigare hade sett över fördelningen av arbetsuppgifter mellan olika personalkategorier. I promemorian anfördes, i likhet med vad arbetsgruppen gjorde, att det finns åtskilliga uppgifter som sköts av poliser men som i sin helhet lika gärna kan utföras av administrativ personal. Det gäller bl.a. uppgifter som i tidigare utredningar pekats ut som lämpliga för intern renodling, t.ex. radioexpeditör, anmälningmottagare och handläggare av polismyndighetsärenden. Vidare ifrågasattes i promemorian om

inte huvuddelen av arbetet med analys och planering samt personal- och ekonomiadministration skulle kunna föras över till administrativ personal.

Inte heller i förnyelsepropositionen lades således några mer konkreta förslag till hur utvecklingen mot en intern renodling ska kunna säkerställas. Departementschefen framhöll att ambitionen att avlasta den polisutbildade personalen från uppgifter som kan utföras av annan personal måste fullföljas och förutsatte att polismyndigheternas ledningar skulle driva saken vidare. Vidare påpekades att det är Rikspolisstyrelsen som har ett ansvar för att följa upp och utvärdera den diskuterade utvecklingen.

6.3 Fördelningen av arbetsuppgifter

Av redovisningen i kapitel 5 framgick att det är förhållandevis vanligt att poliser fullgör arbetsuppgifter som inte, eller endast delvis, är att betrakta som polisiär kärnverksamhet. Vissa moment och vissa delar av de arbetsområden som där behandlades kräver visserligen att de utförs av polis, men antalet poliser som är verksamma i t.ex. handläggningen av tillståndsärenden går enligt utredningen långt utöver vad som kan motiveras av att uppgiften kräver polisiär kompetens eller befogenheter.

Utöver de verksamhetsområden som utredningen behandlat i kapitel 5, undersöktes hur fördelningen mellan civilanställda och poliser ser ut inom ett antal andra områden som vi inte behandlat utifrån ett externt renodlingsperspektiv. Frågorna rörde områden som intern service, (t.ex. gods- och postbefordran), personal- och verksamhetsplanering, statistikarbete, arbetsuppgifter som har med IT och data att göra, samt receptionstjänstgöring och passkontroll. Dessutom ställde vi frågor om verksamheten vid kommunikationscentraler och vid utredningsavdelningar.

Den bild utredningen får av polisens medverkan i sådana arbetsuppgifter som inte ens med en mycket vid definition kan kallas polisiär kärnverksamhet, är densamma som den bild som ges av tidigare utredningar. I likhet med vad som i tidigare utredningar beskrivits, utför poliser i en inte obetydlig omfattning sådana arbetsuppgifter som bör ankomma på civilanställd personal. Var femte person som är sysselsatt med arbetsuppgifter som har med IT och data att göra är polisutbildad. Poliser är också sysselsatta med intern service som t.ex. gods- och postbefordran, med personalplanering och utgör en relativt stor andel av dem som

arbetar i reception med anmälningssupptagning och med att svara på allmänhetens frågor. Inom samtliga de arbetsområden som utredningen ställt frågor om, finner vi att andelen polisanställd personal varierar mellan polismyndigheterna och att dessa variationer är långt större än vad som kan motiveras av skillnader i polisiärt relevanta förutsättningar.

Ett antal skäl har anförts för att poliser utför administrativa och andra icke polisiära kärnuppgifter. Ett är att poliser utför civilanställdas uppgifter som en följd av de uppsägningar av den civilanställda personalen som genomfördes under 1990-talet. Ett annat skäl som ibland förs fram, särskilt som en förklaring till att polisutbildad personal är verksamma med IT-relaterade uppgifter, statistik och liknande, är att det inom en så pass stor organisation som polisväsendet behöver finnas interna alternativa befordringsgångar. En därtill besläktad förklaring är att det finns vissa fördelar med att IT-personal och andra har en polisiär kompetens, eftersom de då kan användas för rent polisiära uppgifter om så skulle behövas.

Ett vanligt förekommande skäl till att poliser utför uppgifter som inte kräver polismans utbildning, kompetens eller befogenheter, är åldersargumentet. Resonemanget går ut på att eftersom polisyrket är såväl psykiskt som fysiskt krävande, är det rimligt att det finns möjligheter till omplacering för dem som av ålders- eller hälsoskäl inte är lämpliga för t.ex. yttre tjänstgöring.

Det förekommer också resonemang utifrån en slags "revirargumentering". Det hävdas ibland att vissa uppgifter generellt sett är att betrakta som förbehållet polisutbildad personal, trots att det sakligt sett inte är fråga om uppgifter som kräver poliskompetens.

6.4 Civilanställda i kärnverksamheten

Så långt har utredningen berört frågan om fördelningen mellan civil- och polisanställda i verksamheter där det kan ifrågasättas om detta hör till den polisiära kärnverksamheten. Utredningen vill avslutningsvis i detta kapitel om intern renodling beröra frågan om möjligheterna för civilanställda att också fullgöra sysslor som i dag i mycket hög utsträckning utförs av poliser och som brukar definieras som egentlig polisverksamhet. De områden som här tas upp som exempel är arbetet vid kommunikationscentraler och vid utredningsavdelningar.

Vid sidan av dessa två verksamhetsområden finns det naturligtvis också andra uppgifter där man kan ifrågasätta om inte civilanställda skulle kunna användas i betydligt högre utsträckning än vad fallet är i dag. Som exempel vill utredningen nämna uppgifter med anknytning till brottsoffer och uppgiften att kontrollera inresandes pass. I detta sammanhang väljer utredningen dock att stanna vid två verksamhetsområden där vi funnit att utrymmet för civilanställas medverkan torde vara särskilt stor.

Länskommunikationscentraler

Vid varje polismyndighet ska det enligt Rikspolisstyrelsens föreskrifter och allmänna råd om radioutrustning och kommunikationscentraler (RPSFS 2000:45, FAP 140-1) finnas en länskommunikationscentral (LKC). Den ska vara försedd med sådan kommunikationsutrustning att samverkan kan ske med centrala och regionala myndigheter och organ. Polismyndigheten ska utse en länskommunikationsansvarig och en ställföreträdare för denne, som ska fullgöra de uppgifter som ankommer polismyndigheten i fråga om radio- och teletrafik, sambandstjänst och kommunikationsutrustning.

Endast den som med godkänt resultat har genomgått en av Rikspolisstyrelsen beslutad utbildning för operatörer i kommunikationscentral är behörig att tjänstgöra i en LKC. För att bibehålla behörigheten ska operatören genomgå en fortbildningskurs för sådana operatör.

En operatörs arbete vid LKC består kortfattat i att

- ta emot larm, från t.ex. post- och bankkontor, och telefonsamtal, dvs. 112-samtal och andra samtal där allmänheten vill ha hjälp från polisen,
- bedöma angelägenhetsgraden av de inkommande larmen och samtalen och prioritera dessa inbördes. Det ska också bedömas om det är en uppgift för polisen eller för en annan myndighet,
- åtgärda de inkomna larmen och samtalen med hänsyn till de gjorda prioriteringarna, t.ex. beordra polisbilar till de platser där brott har begåtts,
- ge stöd i olika former till polispersonalen på fältet, t.ex. genom dataslagningar och upplysningar om gällande rätt.

Mellan 10 och 100 procent poliser i länskommunikationscentraler

Utredningen har utifrån svaren på enkätfrågorna uppskattat antalet årsarbetskrafter som åtgår vid polismyndigheternas kommunikationscentraler till mellan 660 och 700. I genomsnitt två tredjedelar av dessa årsarbetskrafter utgörs av poliser, dvs. mellan ca 440 och 460 anställda. Var tredje person vid kommunikationscentralerna, eller mellan 220 och 240 anställda, är följaktligen civilanställd. Variationerna i andelen civilanställda mellan de olika polismyndigheterna är mycket stor. Vid vissa myndigheter, framför allt i norrlandslänen och i de minsta länen, är andelen poliser så låg som strax över 10 procent medan man i Polismyndigheten i Stockholms och i polismyndigheterna i Skåne samt i Västra Götaland, har en andel som överstiger 80 procent. Vid Polismyndigheten i Stockholms län är samtliga vid länskommunikationscentralen polisutbildade.

Den redovisade fördelningen mellan civilanställda och poliser i länskommunikationscentralerna gäller vid tidpunkten för enkätundersökningen, som genomfördes under våren år 2001. Sedan dess har enligt vad utredningen erfarit, utvecklingen gått mot att allt fler civilanställda utnyttjas som radiooperatörer. Vid t.ex. Polismyndigheten i Stockholms län har 30 civilanställda nyligen påbörjat utbildning som operatörer.

Huruvida en operatör bör vara polisutbildad eller inte råder det delade meningar om. Från polishåll hävdas ofta att de bedömningar som måste göras förutsätter att operatören har erfarenhet av polisarbete. Det kan gälla frågan om en händelse innefattar en brottslig handling. Det har också framförts åsikter om att civila operatörer inte kan ge det kunskapsunderstöd som poliserna på fältet ibland kräver och vidare att risken för missförstånd minskar om också operatören är polis med erfarenhet av polisarbete. Från annat håll framhålls att det finns väldigt få om ens några operatörsuppgifter som förutsätter den kunskap som en polis inhämtar under grundutbildningen till polis.

Av vad utredningen erfarit har de argument som förts fram mot civilanställda operatörer inte i något fall hämtats från verkliga incidenter där det konstaterats att en civilanställd handlat fel med anledning av bristande kunskap. Tvärtom har de flesta polismyndigheter goda erfarenheter av civilanställda operatörer. Den kunskap som saknats på grund av bristande polisiär kunskap har i stor utsträckning inhämtats på annat sätt.

Utredningen inser emellertid att en kommunikationscentral inte kan bemannas av enbart civilanställda. I samband med polisära operationer, som t.ex. efterföljande av flyende bankrånare eller en särskild händelse, står det för utredningen klart att ledningen av polisarbetet måste ske av en operatör med polisutbildning och med erfarenhet av liknande polisarbete. Emellertid rör de flesta larmen och telefonsamtalen inte sådana händelser. I stället handlar det vanligen om samtal som inte kräver några kvalificerade överväganden av operatören utan som kan betraktas som förhållandevis enkla ärenden, t.ex. samtal från väktare som vill lämna över gripna snattare till polisen. Sådana samtal kan enligt utredningens bedömning med fördel åtgärdas av en civilanställd operatör.

Frågan är således vilken den procentuella fördelningen bör vara mellan poliser och civilanställda med hänsyn till intresset av intern renodling. Som framgått ovan finns det polismyndigheter som ansett att det räcker med att polisandelen vid kommunikationscentralen uppgår till 20 procent och ibland en mindre andel än så. Något rätt svar på frågan om andelen civilanställda finns naturligtvis inte och det kan också finnas skäl att anpassa fördelningen till polismyndigheternas lokala förhållanden. Exempelvis kan det i de större polismyndigheterna krävas en större andel poliser mot bakgrund av att det där samtidigt kan pågå flera större demonstrationer, statsbesök och andra händelser som var och en kräver polisiär ledning. Det torde därför enligt utredningen vara rimligt att en sådan avvägning står i proportion till de inkommande larm och samtal som kräver polisiär kompetens för att korrekta åtgärder ska kunna vidtas. Att det finns en potential för en högre andel civilanställda vid polismyndigheternas kommunikationscentraler, utan att detta riskerar vare sig kvalitet eller säkerhet, är dock enligt utredningen ställt utom allt tvivel.

Utredningsverksamheten

Området utredning och lagföring är en omfattande verksamhet inom polisen. Drygt en tredjedel av polisens budget används för detta verksamhetsområde. Att utreda brott är en del av polisens kärnverksamhet och för detta har polisen särskild utbildning. Vid utredningsavdelningar har det alltid funnits civilanställda, som av tradition dock främst biträtt med administrativt och liknande stöd till den polisutbildade personalen. Sedan en tid tillbaka har de

civilanställda i viss omfattning börjat tjänstgöra som brottsutredare.

Enligt uppgifter till utredningen arbetar i dagsläget ca 200 civilanställda i landet som brottsutredare, vilka främst är sysselsatta med att utreda brott av enkel beskaffenhet. Polismyndigheternas möjligheter att använda civilanställda brottsutredare begränsas av 3 kap. 6 a § polisförordningen som föreskriver att en polismyndighet inte får överlämna åt någon annan än en polisman att avgöra eller leda handläggningen av ärenden som enligt rättegångsbalken ska handläggas av en polismyndighet. De uppgifter som ankommer på civilanställda brottsutredare är därför främst att hålla förhör och att göra registerslagningar. Av 2 § lagen (1964:167) med särskilda bestämmelser om unga lagöverträdare, framgår vidare att endast åklagare och polismän med särskild fallenhet får leda utredningar mot skäligen misstänkta personer under 18 år.

Sedan en tid tillbaks bedrivs kurser i brottsutredningsarbete vid polishögskolan i Stockholm. Utbildningen riktar sig till civilanställd personal som redan i dag arbetar med brottsutredning. Deltagarna ska efter utbildningen ha vidareutvecklat sin kunskaper och färdigheter i, samt förståelse för, de sakområden som måste behärskas av utredare. Exempel på innehållet i kursen är civilrätt, processrätt och straffrätt. Hitintills har ca 150 personer genom gått den fyra månader långa utbildningen.

Även när det gäller civilanställdas övertagande av utredningsuppgifter i samband med brottslighet av enkel beskaffenhet, har framförts åsikter att sådant arbete bör skötas av polisutbildad personal. Ett vanligt argument till stöd för den åsikten är att det även i utredningar av enkla brott, i samband med att förhör hålls, kan krävas att förhørsledaren ställer adekvata och kvalificerade frågor om subjektiva och objektiva rekvisit.

Från polismyndigheterna har dock inte uttryckts någon skepsis mot civila utredare. Tvärtom har pekats på vissa positiva erfarenheter med denna verksamhet. En anledning till detta kan vara att en civilanställd som fått chansen att bli brottsutredare ofta sett detta som en befordran med de positiva effekter som det har.

Andelen av de civilanställda som arbetar med brottsutredning vid polismyndigheterna varierar mellan 1 till 11 procent. Även om inte talen kan ställas i direkt förhållande till varandra, synes detta enligt utredningen vara en låg siffra med hänsyn till andelen brott av enkel beskaffenhet och där brottsarbetet kan anses som rutinartat. Det torde därför finnas utrymme för fler civilanställda att bli brottsutredare. Den stora variationen mellan polis-

myndigheterna tyder på detta. På så sätt skulle flera polis-årsarbetskrafter kunna frigöras för mer kvalificerade uppgifter i polisens kärnverksamhet. Det är dock angeläget att Rikspolisstyrelsen inrättar en brottsutredningskurs även för sådana civilanställda som inte i dag arbetar med utredning. Även enklare brottsutredningsarbete bör utföras av personal som är utbildad för uppgiften.

7 Slutsatser

7.1 Inledning

Huvudsyftet med att renodla polisens verksamhet är att frigöra personalresurser för att kunna förstärka det som kallas den egentliga polisverksamheten. Det är onekligen så att det finns ett behov av att förstärka polisens kärnverksamhet. Som brister i polisverksamheten nämns bl.a. den minskande brottsuppleringen och att poliser inte i tillräcklig utsträckning är synliga på gator och torg.

Utredningen vill dock betona att renodling också bidrar till att skapa en tydlig polisidentitet. Varje anställd ska veta och förstå vilket ansvar som åvilar deras organisation, vilka samhällets förväntningar är. I många yrken och organisationer luckras rollen och identiteten upp med åren och det finns behov av att klargöra uppdraget och därmed uppgifterna. Det gäller också polisen. En tydligare roll och identitet har också betydelse för förhållandet till allmänheten. Ett samhälle som det svenska, där såväl besparingar som andra förändringar inom den offentliga sektorn varit stora, ökar kraven på polisen. Ett klart och tydligt uppdrag hjälper både polis och allmänhet att klargöra vilka förväntningar som ska finnas och vilka som kan vara möjliga att infria. En sammanblandning av de olika roller som polisen har kan även vara negativt ur effektivitetssynpunkt. Syftet med renodling av verksamheten är således att detta ska bidra till två, av varandra delvis oberoende, effekter. Det ena syftet är att personal och andra resurser ska frigöras för att kärnverksamheten ska förstärkas. Det andra är att ge ett bidrag till en tydligare polisidentitet.

I vår kartläggning av polisens arbetsuppgifter har vi för var och en av de verksamheter som behandlats, bedömt den polisiära relevansen i uppgiften utifrån de principiella utgångspunkter som vi menar bör vara styrande för om en uppgift ska ankomma på polisen eller inte. Vår principiella inställning är i korthet att polisen

endast ska belastas med uppgifter när ett ordnings- och säkerhetstänkande är av dominerande betydelse när uppgiften utförs. Vi menar också att en uppgift bör ankomma på polisen om det kan antas att våld eller tvångsmedel måste användas i offentliga sammanhang för att utföra den. Polisen ska således också i fortsättningen i största möjliga utsträckning ha monopol på att utöva våld på samhällets vägnar.

Utöver dessa utgångspunkter för vad som ska åligga polisen, finns andra omständigheter som kan ha betydelse för renodlingsfrågan. Det gäller t.ex. att "polisregisteruppgifter" av integritets-hänsyn inte bör spridas till andra myndigheter, behovet av naturliga kontakter med allmänheten, möjligheter till omplacering av personal och närhet till poliskontor. Dessa förhållanden får dock betraktas som underordnade och bör inte tillmätas någon avgörande eller självständig betydelse i frågan om en verksamhet ska flyttas från polisen eller inte.

7.2 Överföring av verksamheter

Renodlingen av polisens verksamhet får naturligtvis såväl ekonomiska som personalmässiga konsekvenser för de myndigheter som berörs. Om överföringen av uppgifter finansieras genom att resurser tas från polisen eller om det sker i form av "nya pengar", har naturligtvis betydelse för om det uppstår utrymme för att frigöra personalresurser. De uppgifter som bedömts som möjliga för polisen att upphöra med kan, utifrån sådana konsekvenser, delas in i två grupper.

Till den första gruppen hör uppgifter som kan föras över utan att detta innebär att mottagaren får ökade kostnader. I denna grupp ingår också uppgifter som polisen kan upphöra med utan att någon annan tar över dem. Överföring av det slaget innebär att resurser frigörs inom polisen.

Till den andra gruppen hör uppgifter som när de förs över till annan innebär nya kostnader för den myndighet som i framtiden ska utföra dem. För dessa uppgifter menar utredningen att det är självklart att den mottagande myndigheten ska erhålla resurser som täcker de kostnader som uppstår. När det gäller avgiftsfinansierad verksamhet bör resurseröverföringen i regel ske genom att rätten att ta ut avgifter följer med uppgiften.

Överföring av verksamheter – men inte resurser

Till den första gruppen hänförs sådana uppgifter som utredningen bedömt som möjliga att föra över till annan huvudman, eller helt upphöra med, utan att resurser behöver flyttas över från polisen. Verksamhetsområden som inryms i denna grupp är mottagning av förlustanmälningar, hantering av hittegods, handläggning av vissa tillståndsärenden och polisens uppgifter enligt lagen om felparkeringsavgift.

När det gäller *förlustanmälningar* är det utredningens uppfattning att polisen helt bör upphöra med sådan verksamhet. Därmed frigörs personresurser, främst civilanställda, som kan användas på annat sätt. *Hittegodshanteringen*, menar utredningen, bör polisen kunna lägga ut på entreprenad efter ett anbudsförfarande, eller direkt överföra till kommunerna. Visserligen är denna verksamhet förenad med kostnader, men också med intäkter. Innan en eventuell överföring genomförs bör därför de ekonomiska konsekvenserna noggrant analyseras. I detta sammanhang är det viktigt att också se över vilka möjligheter det finns för en annan huvudman att inom ramen för de regler som gäller, öka avgiftsintäkterna och intäkterna från försäljning. Utgångspunkten bör vara att en överföring ska kunna genomföras utan att några resurser tas bort från polisen. Om så sker skulle den personalresurs inom polisen som i dag är sysselsatt med hittegods, frigöras för annan polisiär verksamhet. Totalt handlar det om mellan 200 och 250 årsarbetskrafter varav mellan 40 och 50 personer är polisutbildade. Uppgiften att bedriva godsspaning kommer naturligtvis att med en sådan ordning i fortsättningen att utföras av poliser, men detta skulle endast i mycket liten utsträckning påverka det antal årsarbetskrafter som skulle frigöras om hittegodshanteringen fördes över till annan huvudman.

Vissa *tillståndsärenden* är av det slaget att kommunen och polisen i praktiken delar på handläggningen. Detta gäller framför allt ansökningar om tillstånd att utnyttja offentlig plats, där polismyndigheten är tillståndsmyndighet men där yttrande ska inhämtas från kommunen som också har vetorätt. Vid ansökningar om tillstånd att anordna offentlig tillställning behöver polismyndigheten visserligen inte inhämta yttrande från kommunen. Det sker ändå i relativt stor utsträckning, bl.a. därför att aktiviteten i fråga också kan inkräkta på offentlig plats. Av betydelse i sammanhanget är att det är kommunen som handlägger ansökningar om alkoholutskänkningstillstånd, också vid offentliga tillställ-

ningar. Utredningen menar att det bl.a. därför kan finnas skäl för att kommunen blir tillståndsgivande myndighet för såväl ansökningar om att få utnyttja offentlig plats som att få anordna offentlig tillställning. Utredningen menar vidare att ärenden om tillstånd att bedriva hotell- och pensionatrörelse, om tillstånd att handha explosiva varor och om spränglov, är möjliga att föra över till kommun. Beträffande vapentillstånd anser vi att frågan bör utredas närmare i annat sammanhang innan ett ställningstagande kan ske.

I dag är drygt 100 personer inom polisen sysselsatta med hantering av tillståndsansökningar av det slag som utredningen finner möjliga att föra över till kommunen. (Här ingår således inte de årsarbetskrafter som polisen använder för handläggning av vapenärenden.)

Tillståndshandlingen är förenade med såväl kostnader som med avgiftsintäkter. Totalt beräknas för år 2001 att intäkterna från tillståndansökningar, inklusive intäkter för vapenärenden, kommer att uppgå till 37 miljoner kronor. Dessa intäkter tillfaller dock inte polisen utan statskassan. Vid en framtida överföring av uppgiften till kommunen, bör självfallet intäkter från tillståndsärendena i stället tillfalla kommunen. Eftersom kommunen redan i dag hanterar delar av dessa ärenden och en överföring därför inte innebär att kommunen tillförs en helt ny uppgift, kommer intäkterna att mer än väl finansiera de extrakostnader som kan komma att uppstå. Denna överfinansiering menar utredningen bör vägas in i den totala kostnadseffekt som de olika förslag som utredningen också i övrigt lämnar, resulterar i. Det bör dock poängteras att detta resonemang inte kan tas till intäkt för att kommunerna kan åsidosätta självkostnadsprincipen, dvs. att verksamheten inte ska vara vinstgivande. Några detaljerade kostnadsberäkningar har dock inte befunnits nödvändiga inom ramen för detta delbetänkande.

I denna grupp av verksamheter ingår också polisens uppgifter enligt lagen om *felparkeringsavgift*. Utredningen har uppskattat att ca 80 årsarbetskrafter åtgår för denna uppgift, varav en fjärdedel, eller 20 personer, är poliser. Utredningen pekar här på möjligheten att kommunen ska ta över uppgiften, och det utan att de resurser som används för detta inom polisen samtidigt förs över. De merkostnader som kan uppkomma för kommunen bör enligt utredningen kunna täckas av en anpassning av felparkeringsavgifternas storlek. Verksamheten skulle således kunna vara självfinansierad.

Utredningen har också diskuterat hur polisens skyldighet att bistå andra myndigheter med *handräckning* skulle kunna begränsas. Vi menar att polisen ska ha en skyldighet att lämna biträde till

annan myndighet endast när begäran kan motiveras utifrån polisens uppgift att upprätthålla den allmänna ordningen och säkerheten och till när uppgiften kräver polismans befogenhet att bruka våld. Polisen ska alltså inte behöva utföra transporter för transportens egen skull. En sådan ordning skulle, enligt utredningen, innebära en inte oväsentlig avlastning för polisen. Några närmare beräkningar, t.ex. i form av antalet årsarbetskrafter, har utredningen dock inte kunnat göra. Att de myndigheter som i dag utnyttjar polisens skyldighet att transportera t.ex. unga från en vårdinrättning till en annan, får en ökad belastning, menar utredningen inte är att anse som en överföring av en uppgift eftersom den renodlingsåtgärden endast innebär ett förtydligande av den ordning som enligt gällande rätt är tänkt att råda i dag.

Det är heller inte fråga om en överföring av en uppgift till en annan om polisen, enligt utredningens förslag, begränsar sitt deltagande i verksamheter som är att betrakta som *social brottsprevention*.

Summerat över samtliga de verksamhetsområden som utredningen behandlat och som vi menar bör flyttas över till annan huvudman eller helt upphöra, handlar det om relativt stora volymer årsarbetskrafter som kan frigöras för annan verksamhet. Totalt har utredningen uppskattat att närmare 475 årsarbetskrafter är sysselsatta inom de aktuella områdena, varav strax under 125 är polisutbildad personal. Eftersom vissa uppgifter inom ramen för området tillståndsansökningar även framledes skulle ankomma på polisen, är antalet tjänster som kan frigöras något färre än 475. Uppskattningsvis skulle mellan 440 och 450 årsarbetskrafter, varav ca 100 är polisutbildad personal, kunna utnyttjas för att förstärka kärnverksamheten.

Överföring av verksamheter – och resurser

Den andra gruppen handlar således om sådana uppgifter där det krävs att den myndighet som ska utföra uppgiften får resurser för detta. Den vinst som en sådan renodling av polisverksamheten ger ligger således inte i att personella eller andra resurser frigörs, utan i att polisen får en tydligare identitet.

Hanteringen av passären är ett exempel på en uppgift som enligt utredningen är verksamhetsfrämmande för polisen. Den kan således inte motiveras utifrån polisens uppgift att upprätthålla den allmänna ordningen och säkerheten och det krävs inte våld eller

tvång för att utföra den. Det är en serviceuppgift som utredningen menar skulle kunna övertas av skattemyndigheten eller länsstyrelsen. Även polisens *stämningmannaverksamhet* ingår i denna grupp. Här menar utredningen att kronofogdemyndigheten kan vara en lämplig huvudman.

Såväl passhanteringen som stämningmannaverksamheten genererar inte bara kostnader för polismyndigheterna, utan också intäkter. I princip ska intäkterna från verksamheterna täcka de kostnader man har. Utredningen har inte gjort några närmare ekonomiska beräkningar av om några andra resurser än avgiftsintäkterna eventuellt skulle behöva flyttas över till andra myndigheter. De uppskattningar som gjorts har endast gällt antalet årsarbetskrafter som i dag används för uppgifterna, vilka summerat för båda verksamhetsområdena uppgår till omkring 350. Civilanställda är i majoritet vid såväl passhantering som i stämningmannaverksamheten.

Vidare anser utredningen att länsstyrelsen är en lämplig huvudman för *stängsling av gruvhål*, liksom när det gäller ansvaret för omhändertagande av *djur* enligt djurskyddslagen, lagen om tillsyn över hundar och katter och hundmärkningslagen. Vid en framtida överflyttning av dessa uppgifter är det enligt utredningen rimligt att också de resurser som polisen tilldelats för dessa, förs över till den övertagande myndigheten. Visserligen är det här inte fråga om några stora personalresurser, men verksamheterna är förenade med andra icke obetydliga kostnader och problem.

Eftersom det är fråga om nya uppgifter för de myndigheter som tar över verksamheterna, är det nödvändigt att de resurser som täcker kostnaderna tillförs. Huvudsakligen rör det sig om personalkostnader, men naturligtvis finns också andra kostnader förenade med verksamheterna. Utredningen har uppskattat att polisen totalt använder i vart fall 400 årsarbetskrafter för de arbetsuppgifter som ingår i denna grupp. Majoriteten, ca tre fjärdedelar eller 300 årsarbetskrafter, står civilanställda för. Om dessa typer av verksamheter tillsammans med de resurser som används förs över från polisen, uppstår naturligtvis inget utrymme för att förstärka polisens kärnverksamhet. Vinsten ligger i stället i en tydligare polisidentitet. Man kan möjligen också anta att en minskad splittring av polisens arbetsuppgifter ger positiva effekter för ledning och styrning. Om meningen är att också denna grupp av uppgifter ska ge ett resurstillskott för polisens kärnverksamhet, måste finansiering i princip ske i andra former än inom givna budgetramar.

Överföring av verksamheter – sammanfattning

De uppgifter som utredningen finner möjliga att föra över från polismyndigheten till andra myndigheter skulle, enligt de uppskattningar som utredningen gjort, beröra närmare 1 000 anställda. Uppgifterna kan delas in i två kategorier. Dels dem där vi menar att det krävs en finansiering vid en överföring till annan myndighet, dels sådana som kan föras över utan att det krävs att de resurser som utnyttjas för detta inom polisen, samtidigt förs över.

Utredningen har uppskattat att en överföring av bl.a. passhanteringen, delgivningsverksamheten och ansvaret för vissa djurfrågor samt stängsling av gruvhål, skulle innebära att resurser motsvarande ca 400 årsarbetskrafter samtidigt skulle föras över från polismyndigheterna. Av dessa utgörs ca 300 årsarbetskrafter av civilanställda. En överföring av dessa uppgifter till annan huvudman skulle inte innebära att utrymmet för att förstärka kärnverksamheten utökades. Vinsten skulle ligga i en tydligare identitet polisidentitet.

Genom att polisen inte påtar sig uppgiften att ta emot förlustanmälningar, att hanteringen av hittegods och uppgiften att vara tillståndsmyndighet förs över till annan huvudman samt att kommunen tar över polisens uppgifter enligt lagen om felparkeringsavgift, beräknar utredningen att närmare 450 årsarbetskrafter skulle kunna frigöras för annan polisiär verksamhet. Finansieringen av en överflyttning skulle inte behöva ske genom att resurser lämnar polisen. Majoriteten, eller ca 350 årsarbetskrafter, av den frigjorda personalresursen är civilanställd. Utöver de resurser som på detta sätt skulle frigöras genom att verksamheter förs bort från polisen, kan polisens verksamhet renodlas på annat sätt. Ett inte oväsentligt utrymme för att öka antalet polistimmar i kärnverksamheten skulle tillföras om polisen skyldighet att lämna biträde till andra myndigheter genom handräckning begränsades. Även en begränsning av polisens deltagande i social brottsprevention skulle bidra till detta.

7.3 Förstärkning av kärnverksamheten

De beräkningar som gjorts av antalet årsarbetskrafter som åtgår för olika typer av uppgifter, syftar till att ge ett underlag för en uppskattning av de resurser som kan förstärka den polisiära kärnverksamheten. Beräkningarna redovisas som summan över alla polis-

myndigheter, dvs. för polisen i sin helhet. Totalt skulle närmare 1 000 personer inom polisen beröras. Det är utredningens uppdrag att föreslå åtgärder som tar till vara den kompetens som genom renodling frigörs för annan verksamhet.

På vilket sätt man i praktiken ska lösa frågan om hur de olika personalkategorierna på ett ändamålsenligt sätt kan användas i den egentliga polisverksamheten, har utredningen inte haft möjlighet att utveckla närmare. Det kan dock sägas att de åtgärder som är nödvändiga för en omstrukturering i jämförelse med hur personalen används i dag, är beroende av de lokala förutsättningarna och att frågan om hur civilanställda kan komma att användas delvis också är beroende av hur man fördelar uppgifterna i dag. Vid de myndigheter, där man av ekonomiska eller andra skäl i hög utsträckning använder poliser för intern service, receptionstjänst och liknande, är t.ex. situationen en annan än där i stort sett endast civilanställd personal används för sådana uppgifter.

I utredningen har vi pekat på två verksamhetsområden som det torde finnas möjligheter att förstärka genom att använda den resurs som den genom extern renodling frigjorda personalen utgör. Civilanställda används redan i dag, efter viss utbildning, för utredningar av brott och sedan ett antal år har civilanställda i allt högre utsträckning arbetat som operatörer vid polismyndigheternas kommunikationscentraler.

Utredningen har gjort vissa beräkningar av hur de civilanställda som frigjorts skulle kunna användas i just dessa två verksamhetsområden och därmed kunna bidra till att polisens kärnverksamhet förstärks. Vi vill dock kraftigt understryka att våra exempel inte på något sätt ska ses som utredningens förslag i den delen utan som en exemplifiering. Detta är nämligen, som nämnts ovan, upp till polismyndigheterna att själva avgöra. Vidare vill vi poängtera att våra exempel är att betrakta som möjliga flöden av årsarbetskrafter och inte som flöden av personer. Det ska också, för tydlighetens skull, sägas att en förutsättning för en omfördelning i syfte att använda civilanställda som radiooperatörer och brottsutredare, är att arbetsuppgifter vid polismyndigheterna som inte kräver poliskompetens utförs av civilanställda.

I vår beskrivning av personalresurser i utredningsverksamheten, fann vi att i dagsläget är ca 200 civilanställda sysselsatta med att utreda brott. Detta motsvarar ca fyra procent av samtliga civilanställda inom polisen. Erfarenheterna av att civilanställda medverkar i denna polisiära kärnverksamhet är överlag goda. Variationerna mellan olika polismyndigheter med avseende på i vilken

omfattning man använder sig av civilanställda för denna uppgift, är dock mycket stora. Vid den myndighet som har den högsta andelen, är något mer än var tionde civilanställd sysselsatt med sådant arbete. Vid den polismyndighet som har den lägsta andelen, används endast en procent av de civilanställda för brottsutredning. Skälen varför man i hög respektive låg grad använder civilanställda för brottsutredningar kan naturligtvis vara flera. Behoven av att utnyttja civilanställda i brottsutredningar kan visserligen vara olika, men utöver skillnader i behov finns enligt utredningen också andra skäl, som t.ex. graden av revirtänkande.

Som ett räkneexempel på i vilken omfattning utredningsverksamheten skulle kunna förstärkas, har vi utgått från de län som har den högsta andelen av de civilanställda sysselsatta med utredningsarbete. Under antagandet att andelen av de civilanställda som medverkar i utredningar av brott skulle kunna uppgå till tio procent, kan utredningsverksamheten förstärkas med ytterligare ca 400 personer. Visserligen kan det antas att behoven inte är lika stora i alla delar av landet, men exemplet visar att utrymmet för att förstärka kärnverksamheten med de frigjorda resurserna är stort. Det ska i sammanhanget tilläggas att det från polismyndigheterna och andra, förts fram att just brottsutredning är ett av de områden som skulle behöva förstärkas. Man pekar på att handläggnings-tiderna, särskilt beträffande den s.k. vardagsbrottsligheten, i många fall är orimligt långa och att uppklaringsprocenten har sjunkit under senare år.

Utredningen har också pekat på att den genom extern renodling frigjorda personalen bör kunna ges större möjligheter att arbeta som operatörer vid polisens kommunikationscentraler (LKC). Av de mellan 660 och 700 årsarbetskrafter som används vid kommunikationscentralerna, är en tredjedel civilanställda. Variationen mellan polismyndigheterna är också här mycket stora. Vid den polismyndigheten med högst andel civilanställda i LKC, är andelen 90 procent. Det finns dock exempel på myndigheter där civilanställda över huvudtaget inte utnyttjas som operatörer. Vårt räkneexempel utgår här från antagandet att fördelningen mellan civilanställda och polisutbildade operatörer skulle vara den motsatta jämfört med vad som är fallet, dvs. andelen civilanställda skulle utgöra 65 procent och inte 35 procent. Ytterligare ett antagande är att tillskottet av civilanställda skulle ersätta polisutbildade operatörer i LKC. Med en sådan ordning skulle andelen civilanställda nästan fördubblas och i storleksordningen 200

polisutbildade kunna frigöras för annan typ av polisiär kärnverksamhet.

7.4 Den fortsatta diskussionen

Syftet med detta delbetänkande har inte varit att lämna konkreta förslag till hur polisen kan förstärka kärnverksamheten genom renodling. Målsättningen har varit att kartlägga vissa verksamhetsområden och bedöma dem utifrån de utgångspunkter vi menar ska styra vilka uppgifter som ska ankomma på polisen. Därutöver har vi fört en diskussion om möjliga andra utförare och gjort uppskattningar av hur stora resurser, mätt i antalet årsarbetskrafter, som skulle kunna frigöras genom överflyttning av vissa uppgifter. Avslutningsvis har vi pekat på hur också de civilanställda som genom extern renodling frigjorts, skulle kunna användas för att förstärka kärnverksamheten.

Möjligen är det så att förväntningarna på hur många anställda som genom renodling skulle kunna frigöras för annan verksamhet, hos somliga har varit större än det antal årsarbetskrafter som utredningen uppskattat effekten till. Vi vill här därför återigen peka på att vi i den uppskattade summan årsarbetskrafter inte tagit hänsyn till den avlastning det skulle medföra om polismyndigheternas skyldighet att lämna biträde till andra myndigheter begränsades. Inte heller har vi tagit med i beräkningarna den vinst det skulle innebära om polisen i mindre utsträckning än i dag deltog i socialt brottspreventiv verksamhet. I vart fall när det gäller handräckningsuppgiften vill utredningen understryka att även om de enskilda uppgifterna i sig inte alltid kräver så omfattande polisresurser, är det sannolikt så att det summerar till ett relativt stort antal årsarbetskrafter. Man ska heller inte underskatta betydelsen av att annan polisverksamhet måste avbrytas till förmån för handräckningsuppdrag. En mer begränsad handräcknings-skyldighet innebär således inte bara vinster i form av ett antal sparade årsarbetskrafter utan också om effektivitetsvinster i form av en större kontinuitet inom kärnverksamheten.

Utredningen har således inte gett några färdiga förslag till hur och av vem dessa uppgifter bör utföras i framtiden. Detta kommer i stället att göras i ett slutbetänkande. Avsikten med att först presentera en kartläggning tillsammans med en diskussion om möjliga vägar för att renodla polisens verksamhet, har varit att ge ett samlat underlag för en vidare diskussion om hur polisen kan

förstärka kärnverksamheten genom renodling. Utredningen gör dock inga anspråk på att ha genomfört en uttömmande kartläggning av polisens uppgifter som inte tillhör kärnverksamheten. Vi räknar med att den kommande remissomgången ska ge oss vägledning i det fortsatta arbetet.

Kommittédirektiv

Översyn av polisens arbetsuppgifter

Dir.
2000:105

Beslut vid regeringssammanträde den 21 december 2000.

Sammanfattning av uppdraget

En särskild utredare tillkallas med uppgift att göra en översyn av polisens arbetsuppgifter. Utredaren skall utreda och lämna förslag till ändringar som innebär att polisens verksamhet renodlas så att polisen i ökad utsträckning kan koncentrera sig på sin centrala funktion att minska brottsligheten och öka människors trygghet.

Utredaren skall också se över vilka möjligheter det finns att komplettera polisens resurser och insatser i glest befolkade delar av Sverige och, vid särskilda tillfällen, även i övriga delar av landet.

Bakgrund

Polisens arbetsuppgifter

De författningsmässiga ramar som direkt rör polisens verksamhet är tämligen vida och rymmer inom sig vitt skilda uppgifter. En utgångspunkt för regleringen utgörs av 1 § polislagen (1984:387), där det sägs att polisens arbete är ett led i samhällets verksamhet för att främja rättvisa och trygghet. I paragrafen sägs det vidare att huvudändamålet med polisverksamheten är att upprätthålla allmän ordning och säkerhet och i övrigt tillförsäkra allmänheten skydd och annan hjälp. I uttrycket att upprätthålla allmän ordning och säkerhet enligt polislagen innefattas också den brottsutredande verksamheten.

Med utgångspunkt i de ändamål som beskrivs i 1 § polislagen görs i lagens 2 § en uppräknning av polisens uppgifter. Enligt paragrafen, som fortfarande gäller i sin ursprungliga lydelse, hör det till polisens uppgifter att

1. förebygga brott och andra störningar av den allmänna ordningen eller säkerheten,
2. övervaka den allmänna ordningen och säkerheten, hindra störningar därav samt ingripa när sådana har inträffat,
3. bedriva spaning och utredning i fråga om brott som hör under allmänt åtal,
4. lämna allmänheten skydd, upplysningar och annan hjälp, när sådant bistånd lämpligen kan ges av polisen,
5. fullgöra den verksamhet som ankommer på polisen enligt särskilda bestämmelser.

Reglerna i 2 § polislagen ger en ram kring polisens arbetsfält, utan att någon fullständighet i fråga om uppräknade arbetsuppgifter är avsedd. De tre första punkterna i lagrummet motsvarar i huvudsak brottsförebyggande verksamhet, övervakningsverksamhet och kriminalpolisverksamhet. Punkt 4 avser den hjälpande och stödjande delen av polisens serviceverksamhet.

Också punkt 5 i 2 § polislagen berör i vid mening serviceuppgifter för polisen. Regeln i denna punkt syftar på bestämmelser om åligganden för polisen i andra författningar.

Polisens uppgifter enligt dessa går i många fall ut på att pröva ansökningar i s.k. polismyndighetsärenden om tillstånd för viss verksamhet eller liknande. I andra fall svarar polisen exempelvis för tillsyn över viss verksamhet, utredning eller olika slag av handräckning åt andra myndigheter eller provisoriska åtgärder i avvaktan på annan myndighets beslut.

Ett exempel på en överflyttning av polisiära uppgifter till andra yrkesgrupper är den försöksverksamhet som inleddes i Stockholm 1993 där parkeringsvakter, efter utbildning, har utfört bevakning av långa och breda transporter. Denna verksamhet har frigjort polisresurser och har enligt uppgift i huvudsak fallit väl ut.

Försöksverksamheten permanentades den 1 juli 1999 (prop. 1998/99:91, bet. 1998/99:TU13, rskr. 1998/99:214, SFS 1999:337). Parkeringsvakter kan i dag förordnas för att biträda polisen vid trafikövervakningsuppgifter och ge anvisningar för trafiken. Kommunen kan efter samråd med polismyndigheten besluta om att parkeringsvakterna får tas i anspråk för sådana uppgifter.

Polisresurser i glesbygd

Stora delar av vårt land är så glest befolkade att det i realiteten saknas förutsättningar för att där alltid upprätthålla en polisiär närvaro av samma slag som i tätorterna.

Polisverksamheten måste ändå bedrivas i sådan form att rättstryggheten upprätthålls. Trygghet mot brottsliga angrepp i glesbygden åstadkoms främst genom synlig och etablerad polisiär närvaro och en rimlig utryckningsservice.

Självklart motiveras en etablerad polisiär stationering i glesbygden inte enbart av trygghetsfaktorer eller behovet av att upprätthålla allmän ordning och säkerhet. Polisen tillhandahåller också allmänheten hjälp och service av olika slag som inte har direkt samband med nämnda motiv.

Det finns ett behov av att säkerställa rekryteringen av poliser till dessa områden. För att underlätta nyrekryteringen av poliser till Norrland har en ny polisutbildning startats i Umeå. Regeringen har också sagt att det kan bli aktuellt med polisutbildning på ytterligare orter. Med tanke på avstånden är det ändå tveksamt om antalet poliser kommer att räcka till ens med en framgångsrik nyrekrytering.

För att komplettera polisen i glest befolkade delar av landet har det också presenterats flera tänkbara möjligheter.

En modell, som föreslagits av länsstyrelsen i Jämtlands län, innebär att polisen i glesbygden utöver traditionellt polisiära arbetsuppgifter skulle fullgöra uppgifter som normalt åligger andra organ. Exempel på sådana uppgifter är tullverksamhet, exekutiv verksamhet samt förvaltningsverksamhet i övrigt av kontrollerande natur som i dag åligger t.ex. kommunen eller länsstyrelsen. En sådan utveckling skulle, enligt länsstyrelsen, göra det ekonomiskt möjligt att behålla en relativt stark polisiär närvaro i glesbygden och en god offentlig service på olika områden. Utryckningsverksamheten skulle kunna bibehållas på en relativt hög nivå.

En annan modell är att ensamarbetande områdespoliser övertar polisverksamheten i glesbygden varvid de arbetsuppgifter som i dag fullgörs av personalen i polisområdena övertas helt eller delvis av dessa områdespoliser. Modellen skulle kunna sägas vara en modern variant av den gamla fjärdingsmannarollen.

Ytterligare en modell som nämnts är en särskild organisation av kontaktmän och observatörer, bestående av särskilt utvalda och utbildade medborgare ute i glesbygden. Uppgiften för dessa kan

vara att biträda polisen med avgränsade polisiära arbetsuppgifter av akut och angeläget slag.

Enligt länsstyrelsen i Jämtlands län finns redan en väl utbyggd kontaktmannaverksamhet som betjänar polisen på ett mycket bra sätt utan att myndigheten drabbas av några större kostnader. Det finns t.ex. ett antal kontaktmän runt om i länet som kan anlitas vid inträffade viltkollisioner. Polisiära resurser har därigenom kunnat koncentreras på verksamhet som ligger närmare kärnverksamheten. Det finns också ett kontaktmannanät för inträffade larm, som fungerar bra och besparar polisen många onödiga uttryckningar till avlägset belägna platser.

En liknande lösning, som har förekommit i debatten är att personer som bor i glest befolkade områden, efter en grundläggande polisiär utbildning, vid sidan av sina vanliga arbeten skulle kunna utföra visst polisiärt arbete. Det kan framför allt bli fråga om att biträda polisen med avgränsade arbetsuppgifter av akut och angeläget slag, främst i avvaktan på att reguljär polis hinner fram, men man kan också tänka sig mera rutinartade polisiära arbetsuppgifter som inte kräver specifik polisiär kompetens. En sådan "reservpolisorganisation" skulle t.ex. kunna bygga på personer som är utbildade till beredskapspoliser eller som på annat sätt fått en översiktlig polisutbildning. En annan resurs som det finns anledning att överväga om den kan tas i anspråk för vissa uppgifter som i dag sköts av polisen är räddningstjänsten.

En viktig förutsättning, både när det gäller kontaktmän och reservpoliser är att den utbildning som skall ges till dessa uppfyller högt ställda krav inte minst ur rättssäkerhetssynpunkt. Självklart är det också av största betydelse att mycket höga krav ställs vid urvalet av dessa. En annan avgörande fråga är vilka befogenheter de skall tilldelas.

Ett exempel på "extra polis" finns i England där ett system med frivilliga poliser, "special constables" finns vid sidan av det ordinarie polisväsendet. Dessa utgör en reserv av poliser som är tillgängliga för deltidstjänst och har samma befogenheter som en vanlig polis inom det polisdistrikt där specialpolisen förordnats.

Tidigare utredningar och granskningar

Trygghetsutredningen

Trygghetsutredningen presenterade sitt slutbetänkande Trygghet mot brott, Rollfördelning och samverkan (SOU 1995:146) i november 1995. Utredningen hade i uppdrag att se över rollfördelningen mellan polisen, kommunerna och enskilda när det gäller att skapa trygghet mot brott, särskilt vardagsbrottslighet, och ordningsstörningar. Utredningen konstaterade att det i tidigare kriminalpolitiskt utvecklingsarbete inte har saknats uttryck för inställningen att enskilda organ, genom att vidta åtgärder för att skydda sig mot brott, gör intrång på det område som av principiella skäl bör vara förbehållet samhället. Det gäller inte minst den övervakande verksamheten. Enligt utredningen var tiden mogen för att överge det synsättet. Man kan inte räkna med att samhällets brottsbekämpande organ ens på längre sikt, utan hjälp av enskilda och andra, kan svara för det arbete som behöver utföras för att förebygga och förhindra brott. De enskilda organens insatser på detta område måste accepteras och uppmuntras från det allmännas sida.

Utredningen framhöll dock att den ytterligare betoningen på de enskildas insatser inte skall inverka på det allmänna ansvar som faller på polisen och samhällets övriga organ för brottsbekämpning.

Utredningen betonade värdet av samverkan mellan kommunerna och andra. Det behövs enligt utredningen en dialog mellan kommunen och polisen men även mellan andra i brottsförebyggande och trygghetskapande frågor. Trygghetsplaneringen bör bli ett instrument för den behövliga samordningen mellan polis, kommun och enskilda. Behovet av samverkan mellan kommunen och polisen framhölls särskilt. Utredningen föreslog inte någon särskild organisation för denna samverkan eftersom förhållandena i kommunerna är så olika.

Utredningen behandlade utförligt frågorna om polisverksamheten i glesbygdskommuner och fann att polisverksamheten behöver stödjas i flera sådana kommuner. Utredningens betänkande har remitterats. Remissutfallet var splittrat.

Rikspolisstyrelsens redovisning av regeringens uppdrag i regleringsbrevet för 1999

Rikspolisstyrelsen har på regeringens uppdrag beskrivit förutsättningarna för att ta andra myndigheter eller icke polisutbildade personer i anspråk för uppgifter som normalt utförs av polis. Styrelsen redogör för de nuvarande förhållandena på området. När det gäller den framtida utvecklingen framhåller Rikspolisstyrelsen att ett system som skulle kunna betecknas som en reservpolis bör övervägas som ett komplement till den befintliga polisorganisationen, särskilt i glesbygdsområden. Ett sådant system skulle kunna bygga på den befintliga beredskapspolisorganisationen men även andra lösningar bör prövas. En möjlighet kan t.ex. vara att fjällräddarna får ytterligare uppgifter av polisiär art i fjällområdet.

ROPA-rapporten

En arbetsgrupp inom Polismyndigheten i Stockholms län har sett över de polisiära arbetsuppgifterna i syfte att effektivisera verksamheten inom myndigheten. Arbetet har resulterat i den s.k. ROPA-rapporten (RenOdlas Polisarbetet). I den görs en summarisk redovisning av arbetsuppgifter som polisen utför i nuläget men som den enligt arbetsgruppen i framtiden borde upphöra med.

För att det skall vara möjligt för polisen att på ett framgångsrikt sätt genomföra det problemorienterade polisarbetet är det enligt rapporten en nödvändighet att det tas ett helhetsgrepp för att renodla polisarbetet.

Enligt rapporten bör en framtida huvudinriktning vara att polisen i största möjliga utsträckning skall ägna sig åt arbetsuppgifter som kräver den särskilda utbildning och kompetens som polisen besitter, sådant som normalt beskrivs som s.k. kärnverksamhet.

Rapporten ger exempel på polisiära arbetsuppgifter som regleras i lag eller förordning men där det enligt rapporten kan ifrågasättas om det är polisen som skall utföra dem. Sådana uppgifter är bl.a. handräckningar, passhantering, parkeringsanmärkningar, bärgning av fordon och bogsering av båtar, omhändertagande av berusade personer och trafikdirigering i samband med t.ex. planerade och långvariga ombyggnader av vägnätet.

Rikspolisstyrelsens promemoria med anledning av ROPA-rapporten

Rikspolisstyrelsen påpekar att den principiella inställningen måste vara att polisen skall syssla med den kärnverksamhet som beskrivs i polislagen. Sådana uppgifter är att förebygga, beivra och utreda brott samt att svara för ordning och säkerhet, att lämna allmänheten upplysningar och annan hjälp när sådant bistånd kan ges av polisen.

Det är enligt Rikspolisstyrelsen viktigt att överväga vilka uppgifter polisen skall ha utanför sitt kärnområde. Den nya polisrollen som utvecklats har gett idéer inte bara om hur polisen skall arbeta utan också om den faktiskt skall utföra vissa arbetsuppgifter som ligger utanför 2 § polislagen. Även externa samarbetspartners inställning till polisen har förändrats. Detta har gett polisarbetet nya influenser.

Behovet av en utredning*Renodling av polisens arbetsuppgifter*

Flera undersökningar visar att den svenska polisen har ett stort förtroende hos allmänheten. Därför är det naturligt att medborgarna vänder sig till polisen även i de fall då de borde söka hjälp på annat håll. Det stora förtroende som medborgarna känner för polisen kan på det sättet, paradoxalt nog, bli en belastning för verksamheten. Sådana aktiviteter som inte alls eller endast i mindre mån har samband med de centrala polisuppgifterna eller kräver en organisation som är fristående från övrig polisverksamhet bör emellertid inte utan starka skäl ankomma på polisen.

I justitieutskottets betänkande Polisfrågor (bet. 1999/2000: JuU6) tar utskottet upp frågan om en renodling av polisens arbetsuppgifter. Justitieutskottet anser, när det gäller den mer övergripande frågan om vad som bör vara arbetsuppgifter för polisen, att sysslor av administrativ karaktär i princip inte bör utföras inom polisorganisationen. Många av de arbetsuppgifter som i dag utförs av polisen kan i stället utföras av andra myndigheter. Utskottet nämner t.ex. trafikövervakning, prövning av olika tillståndsärenden och passhantering. Utskottet anser att regeringen bör tillsätta en utredning med uppdrag att se över dessa frågor. Detta bör riksdagen enligt utskottet som sin mening ge regeringen till känna. Riksdagen har beslutat i enlighet med utskottets hemställan (rskr. 1999/2000:128).

Polisresurser i glesbygd

Det är enligt regeringens mening nödvändigt att förutsättningslöst pröva olika möjligheter såväl att underlätta rekryteringen av poliser till glesbygden som att komplettera polisens insatser i glest befolkade områden. Vid särskilda tillfällen kan det också i övriga delar av landet finnas behov av kompletterande resurser.

Det kan ligga ett värde i att det i glest befolkade delar av landet finns någon form av resurs med möjlighet och befogenhet att fullgöra enklare polisiära arbetsuppgifter, främst i avvaktan på att reguljär polis hinner fram. Arbetsuppgifter som kan komma i fråga är t.ex. trafikdirigering vid olyckor, avspärningar av olycks- och brottsplatser, bevakningsuppgifter i övrigt, vissa kontroller vid larm från ensligt belägna bank- och postkontor eller skyddade anläggningar, ordningsvaktsuppgifter, ingripanden enligt 13 § polislagen då angrepp eller risk för angrepp föreligger mot en eller personer och fara är i dröjsmål. Som har framgått ovan har ett stort antal olika idéer framförts om hur polisens resurser i glesbygden skulle kunna kompletteras. Det finns därför enligt regeringens mening anledning att i ett sammanhang överväga lämpliga lösningar för att avlasta polisen i glest befolkade områden.

Uppdraget

Polisens arbetsuppgifter

En bärande princip för polisverksamheten bör vara att polisen inte belastas med arbetsuppgifter i andra fall än när ordnings- och säkerhetssynpunkter ingår som väsentliga moment eller när polisens maktbefogenheter kan behöva utnyttjas för att genomföra den åtgärd som behövs. Avvikelse från denna princip kan dock bli nödvändiga om något annat organ inte står till förfogande eller lämpligen bör inrättas.

Det är önskvärt att de skilda aktiviteter som ryms under begreppet polisens serviceverksamhet ges en rimlig avgränsning mot den verksamhet som bedrivs av andra organ i samhället. Det torde dock varken vara möjligt eller önskvärt att begränsa polisens ansvarsområde till endast sådana uppgifter som i strikt mening är brottshindrande eller brottsbeivrande. Inte heller är det önskvärt att luckra upp det s.k. våldsmonopol som polisen i dag har.

I utredarens uppdrag ingår att göra en grundlig genomgång av polisens nuvarande verksamhetsområden och arbetsuppgifter.

Denna översyn skall omfatta såväl arbetet enligt polislagstiftningen som den verksamhet som polisen fullgör enligt särskilda bestämmelser. Även uppgifter som polisen fullgör och som inte är rättsligt reglerade skall belysas.

Utredaren skall utreda och lämna förslag till förändring av polisens arbetsuppgifter som medför att verksamheten renodlas så att polisen i större utsträckning kan koncentrera sig på sin kärnverksamhet. En utgångspunkt för detta arbete är målet för kriminalpolitiken; att minska brottsligheten och öka människors trygghet. En annan är polisens effektmål; att tillförsäkra den enskilde rättstrygghet och rättssäkerhet, att förebygga eller upptäcka brott samt att se till att den som begår brott identifieras och lagförs.

Utredaren skall särskilt överväga förändringar när det gäller sysslor som har administrativ karaktär och som därför i princip inte bör utföras inom polisorganisationen. Exempel på sådana ärendeslag är handläggning av olika tillståndsärenden som inte har direkt koppling till verksamheten med att upprätthålla allmän ordning och säkerhet samt passhanteringen. Den s.k. ROPA-rapporten, som för närvarande bereds vidare inom Rikspolisstyrelsen, kan tjäna som ett underlag för utredarens arbete i denna del och även i övriga delar av arbetet.

Även verksamhetsområden där polisen i dag utför arbetsuppgifter, utan att huvudansvaret, skall behandlas av utredaren. Sådana uppgifter är t.ex. polisens åtgärder med levande och döda djur, ansvar för stängsling av gruvhål, handräckningsuppdrag samt biträde åt myndigheter inom det sociala ansvarsområdet. Utredaren skall utreda och lämna förslag till hur och av vem dessa arbetsuppgifter bör utföras i framtiden.

Det ankommer på utredaren att förutsättningslöst överväga och lämna förslag till sådana förändringar som innebär en mer renodlad och effektiv polisverksamhet till gagn för medborgarna.

Utredaren bör också överväga hur kompetensen hos den del av den befintliga personalen som frigörs genom förslagen skall kunna utnyttjas för att förstärka kärnverksamheten.

Det principiella intresset av en renodling av polisens arbetsuppgifter får emellertid inte missförstås. Det är också mycket viktigt att det finns utrymme för polisen att etablera samarbete med andra samhällsorgan liksom att komma i naturlig kontakt med allmänheten för att bibehålla polisens folkliga förankring och centrala roll i det brottsförebyggande arbetet. Dessa önskemål måste beaktas av utredaren när denne överväger frågan om polisen

bör avlastas uppgifter som den i dag ansvarar för. De avvägningsproblem som här gör sig gällande måste i det enskilda fallet lösas med hänsyn till vad det är för typ av uppgift. Utgångspunkten för utredaren skall därför vara att det även i framtiden bör vara möjligt att anförtro polisen uppgifter utanför de centrala funktionerna. Förutsättningen för detta måste dock vara att det är föranlett av starka praktiska skäl, t.ex. att en annan lösning skulle vara oacceptabel av samhällsekonomiska skäl eller från servicesynpunkt.

Regeringen har också tillsatt en beredning för rättsväsendets utveckling. Beredningens huvuduppgift är att undersöka möjligheterna att med bibehållen rättssäkerhet öka effektiviteten i rättsväsendets arbete. I beredningens uppdrag ingår bl.a. att överväga på vilket sätt brottsutredningsverksamheten kan förbättras. Inom Justitiedepartementet har inletts en övergripande översyn av användningen av ordningsvakter och väktare, deras arbetsuppgifter och befogenheter.

Polisresurser i glesbygd

Utredarens huvuduppgift när det gäller polisresurser i glesbygd är att komma med förslag som tillgodoser medborgarnas behov av en godtagbar polisiär verksamhet i de glest befolkade delarna av Sverige.

Medborgarnas krav i detta sammanhang avser såväl den polisiära närvaron som utförande av arbetsuppgifter inom ramen för polisens centrala funktion att upprätthålla allmän ordning och säkerhet. Även allmänhetens förväntningar på att polisen skall agera även utanför sin kärnverksamhet skall infrias när så kan krävas.

Utredaren skall förutsättningslöst pröva olika vägar att komplettera polisens resurser och insatser utanför tätorterna och också undersöka hur rekryteringen av poliser till glest befolkade områden kan underlättas.

Utredarens överväganden kan omfatta förslag både inom befintlig organisation och inom helt nya organisationsstrukturer. Utgångspunkten för förslagen skall vara att enskildas rättssäkerhet värnas och tryggheten förstärks. Detta förutsätter att de personer som kommer ifråga för att komplettera polisen tilldelas arbetsuppgifter som de har adekvat utbildning för och att deras säkerhet inte riskeras.

En resurs som finns att tillgå på många platser i glesbygden är personal och frivilliga inom räddningstjänsten. Med viss kompletterande utbildning skulle denna resurs, med en lämplig organisatorisk lösning, kunna vara ett värdefullt komplement och bistånd till polisens resurser och insatser i glesbygden. Utredaren skall utreda och lämna förslag till hur en sådan modell skulle kunna vara organiserad. Utredaren skall i sitt förslag till en sådan modell även överväga om den kan vara tillämplig också i tätare bebyggda områden.

Generellt gäller för utredaren att vid överväganden och ställningstaganden till olika modeller pröva frågan om parkeringsvakternas lämplighet som kompletterande resurs i tätare befolkade områden vid särskilda tillfällen eller händelser. Angående polisens verksamhet vid särskilda händelser se även bl.a. förnyelsepropositionen (prop. 1989/90:155 s. 87 f).

Frågan om ett ökat kommunalt engagemang skall också närmare belysas och övervägas av utredaren vid utformningen av förslagen. Det nämnda engagemanget kan bestå såväl av bistånd inom existerande organisationsstrukturer, med bibehållet ansvar för uppgiften, som av ett övertagande av vissa begränsade arbetsuppgifter.

Utredaren skall vidare utreda och, om en lämplig modell hittas, lämna förslag till ett eller flera system med frivillig polis som skall kunna betecknas som "reservpoliser". Exempel på sådana system finns bl.a. i England och USA. Utredaren skall med bl.a. dessa förebilder som exempel överväga och lämna förslag till en eller flera lösningar som innebär att personer som bor i glest befolkade områden utför vissa elementära polisiära arbetsuppgifter vid sidan av sina ordinarie sysslor. Det kan framför allt bli fråga om att biträda polisen med avgränsade uppgifter av akut och angeläget slag, främst i avvaktan på att reguljär polispersonal kommer fram. Tänkbart är också att de skulle kunna utföra mera rutinartade polisiära arbetsuppgifter som inte kräver sådan specifik polisiär kompetens som den grundläggande fullständiga polisutbildningen medför. Utredaren skall överväga om en sådan "reservpolisorganisation" skulle kunna byggas upp på personer som utbildats till beredskapspoliser eller som, efter en kortare polisiär utbildning, kan kallas in vid särskilda tillfällen eller tjänstgöra när den ordinarie polisen inte finns omedelbart tillgänglig i tillräcklig omfattning.

Av särskilt intresse vid utredarens överväganden av en "reservpolisorganisation" är den grupp av fjällräddare som redan i dag utför uppgifter åt polisen. Dessa personer som agerar med stöd

av räddningstjänstlagen (1986:1102) kan vara väl lämpade för vidgade uppgifter när det gäller t.ex. övervakning av efterlevnaden av ordningsregler inom fjällområdet. Andra funktioner med specifika, avgränsade arbetsuppgifter som utredaren bör uppmärksamma i sitt arbete är t.ex. skyddsvakter, skyddsområdesvakter, jakttillsynsmän, naturvårdsvakter och fisketillsynsmän m.fl.

Utredaren skall vid utformningen av sina förslag noggrant belysa och ta ställning till de viktiga frågorna om rättssäkerhet, befogenheter, ansvar och kvalitetssäkring av verksamheten.

En annan fråga som också är av stor betydelse är vilken utbildning som krävs för att de beskrivna, nya eller modifierade modellerna skall fungera på ett rättssäkert och effektivt sätt. Utredaren skall lämna förslag även i detta hänseende.

Övrigt

Utredaren skall under utredningen samråda med Beredningen för rättsväsendets utveckling (dir. 2000:90). Företrädare för personalen inom polisen bör ges tillfälle att lämna synpunkter.

Förslagens konsekvenser skall redovisas enligt vad som anges i 14 och 15 §§ kommittéförordningen (1998:1474). Särskild vikt skall läggas vid att redovisa förslag till finansiering i de delar där redovisade förslag innebär ökade kostnader eller minskade intäkter för det allmänna.

Uppdraget skall redovisas senast den 1 februari 2002. Ett delbetänkande med en kartläggning av polisens arbetsuppgifter bör redovisas före utgången av augusti 2001.

(Justitiedepartementet)