

## Till statsrådet och chefen för Justitiedepartementet

Regeringen beslutade den 23 oktober 1997 att tillkalla en kommitté med uppdrag att utreda och lämna förslag om ändringar i polisväsendets styrsystem.

Till ordförande i kommittén förordnades riksdagsledamoten Lars-Erik Lövdén fr.o.m. den 10 november 1997. Fr.o.m. den 8 december 1997 förordnades oppositionsrådet Ann-Catrin Bergman, kommunalrådet Vanja Edwinston, riksdagsledamoten Eskil Erlandsson, kommunalrådet Lennart Holmlund, riksdagsledamoten Märta Johansson, riksdagsledamoten Göran Magnusson, kommunalrådet Johnny Magnusson, riksdagsledamoten Siw Persson, jur. kand. Helena Streiffert och riksdagsledamoten Alice Åström till ledamöter i kommittén.

Fr.o.m. samma dag förordnades överdirektören Olof Egerstedt som sakkunnig samt departementssekreteraren Maria Bredberg Pettersson, departementsrådet Annika Brickman, polisintendenten Johan Dixelius, departementsrådet Håkan Färm, departementsrådet Maj Johansson, länspolismästaren Rolf Kläppe och departementsrådet Gunhild Lindström som experter. Länsrådet Ulf Henricsson förordnades som sakkunnig fr.o.m. den 12 januari 1998.

Som sekreterare fr.o.m. den 17 november 1997 förordnades den 10 november 1997 hovrättsassessorn Eva Ahlquist.

Kommittén har antagit namnet Polisledningskommittén.

Härmed överlämnas betänkandet Styrningen av polisen (SOU 1998:74). Kommittén har därmed slutfört sitt uppdrag.

Till betänkandet har fogats reservation och särskilt yttrande av Ann-Catrin Bergman samt särskilt yttrande av Ulf Henricsson. Gunhild Lindström har instämt i Ulf Henricssons yttrande.

Stockholm i maj 1998

*Lars-Erik Lövdén*

*Ann-Catrin Bergman*    *Vanja Edwinson*    *Eskil Erlandsson*

*Lennart Holmlund*    *Märta Johansson*    *Göran Magnusson*

*Johnny Magnusson*    *Siw Persson*    *Helena Streiffert*

*Alice Åström*

*/Eva Ahlquist*

# Innehåll

<b>Sammanfattning</b> .....	<b>7</b>
<b>Författningsförslag</b> .....	<b>13</b>
1    Förslag till lag om ändring i polislagen (1984:387).....	13
2    Förslag till lag om ändring i lagen (1980:578) om ordningsvakter.....	16
3    Förslag till lag om ändring i lagen (1932:242) om skyldighet i vissa fall att tillhandahålla förnödenheter m.m. för ordningsmaktens behov.....	17
<b>1 Inledning</b> .....	<b>19</b>
1.1    Uppdraget.....	19
1.2    Kommitténs arbete .....	20
1.3    Polisväsendets organisation — en bakgrund.....	20
<b>2 Polisväsendets styrorgan enligt gällande ordning</b> .....	<b>29</b>
2.1    Allmänt.....	29
2.1.1    Den lokala polisorganisationen.....	30
2.1.2    Den regionala polisorganisationen.....	31
2.1.3    Den centrala polisorganisationen .....	32
<b>3 Överväganden och förslag</b> .....	<b>35</b>
3.1    Styrelsen för en polismyndighet.....	35
3.1.1    Allmänt om ledning av myndigheter.....	35
3.1.2    Behovet av en ny beslutsstruktur .....	36
3.1.3    Vilket organ bör utgöra styrelse för en polismyndighet?..	38
3.1.4    Kommitténs slutsatser .....	49
3.2    Ordförande i polisstyrelsen .....	52
3.2.1    Bakgrund.....	52
3.2.2    Kommitténs slutsatser .....	54

3.3	Hur skall ledamöterna i styrelsen utses? .....	55
3.3.1	Valet av ledamöter i dag .....	55
3.3.2	Finns behov av förändring av sättet att utse styrelseledamöter? .....	58
3.3.3	Kommitténs slutsatser .....	59
3.4	Skall möjlighet finnas att inrätta polismyndigheter och närpolisråd? .....	61
3.4.1	Gällande regler för polismyndigheter och närpolisråd .....	61
3.4.2	Har polismyndigheter och närpolisråd inrättats vid polismyndigheterna? .....	65
3.4.3	Finns det behov av möjlighet att inrätta polismyndigheter under polisstyrelsen? .....	66
3.4.4	Finns det behov av möjlighet att inrätta närpolisråd? .....	68
3.4.5	Hur skall ledamöterna i polismyndigheten utses? .....	68
3.4.6	Ledamöterna i närpolisrådet .....	69
3.5	Ansvars- och arbetsfördelningen mellan de skilda organen .....	70
3.5.1	Vilket organ beslutar om vad enligt dagens regler? .....	71
3.5.2	Länspolisstyrelsens och polisstyrelsens uppgifter .....	77
3.5.3	Vilka uppgifter skall polisstyrelsen kunna delegera till polismyndigheterna? .....	82
3.6	Tillsynen över polismyndigheternas verksamhet .....	84
3.6.1	Allmänt .....	84
3.6.2	Begreppet tillsyn .....	85
3.6.3	Tillsynsansvaret inom polisväsendet .....	86
3.6.4	Kommitténs slutsatser .....	103
3.7	Rikspolisstyrelsens föreskriftsrätt samt rätt att utveckla och precisera statsmakternas mål för polisverksamheten .....	107
3.7.1	Kommitténs uppdrag .....	107
3.7.2	Bakgrund .....	108
3.7.3	Gällande regler .....	109
3.7.4	Kommitténs slutsatser .....	110
<b>4</b>	<b>Generella direktiv .....</b>	<b>115</b>
<b>5</b>	<b>Kostnader .....</b>	<b>117</b>
	<b>Reservation och särskilda yttranden .....</b>	<b>119</b>
	<b>Bilaga:</b>	
	Kommittédirektiv 1997:121 .....	123

## Sammanfattning

### Styrelsen för en polismyndighet och styrelsens sammansättning

Polisen styrs idag av många skilda organ bestående av lekmän. Under riksdagen och regeringen kan det som mest finnas fem nivåer med styrelser eller motsvarande inom polisväsendet: Rikspolisstyrelsens styrelse, länsstyrelsens styrelse, polisstyrelsen, polisenämnden och närpolisrådet. Genom att polisdistrikten fr.o.m. den 1 juni 1998 sammanfaller med länen har länsstyrelsens styrelse och polisstyrelsen i princip samma kompetensområde, och ansvars- och uppgiftsfördelningen mellan dessa organ är otydlig.

Oklarheterna om vem som beslutar om vad motverkar en effektiv och rationell polisverksamhet. Den komplexa ansvarsfördelningen leder bl.a. till att förtroendemannainflytandet inte är enhetligt. Det finns en risk för att statsmakernas prioriteringar och andra riktlinjer inte får tillräckligt genomslag i verksamheten, utan får stå tillbaka för regionala och lokala intressen. Dessa risker förstärks av att de förtroendevalda ledamöterna i länsstyrelsens styrelse och i polisstyrelsen ansvarar för statlig verksamhet, men utses av landstingsfullmäktige eller kommun-fullmäktige. Förekomsten av två polisiära ledningsorganisationer för samma område kan leda till dubbelarbete och utdragna besluts-processer, vilket i sin tur kan leda till mindre effektiv polisverksamhet.

Mot bakgrund av vad som anförts finns det behov av att skapa en tydligare och mer ändamålsenlig beslutsstruktur inom polisväsendet. Av de två styrelserna inom länsstyrelsen och polismyndigheten, länsstyrelsens styrelse och polisstyrelsen, bör en av dem väljas att utgöra polismyndighetens styrorgan.

Kommittén föreslår att polisstyrelsen skall utgöra styrelse för polismyndigheten. Att länsstyrelsens styrelse inte utgör styrelse för polismyndigheten är inte något hinder för länsstyrelsens uppgifter inom det civila försvaret och räddningstjänsten. Kommittén vill dock framhålla betydelsen av att polismyndigheten fortlöpande håller

länsstyrelsen informerad om omständigheter av väsentlig betydelse för länsstyrelsens verksamhet, även om länsstyrelsens styrelse inte längre utgör styrorgan för polisen. Polismyndigheten bör åläggas en sådan informationsskyldighet.

Polisen har en central och för medborgarna betydelsefull plats i samhället. Polisen intar en särställning och det finns bl.a. på grund av polisens befogenheter att utöva tvång ett särskilt behov av en bra medborgerlig insyn i och ett medborgerligt inflytande över verksamheten. Myndighetschefen är normalt sett ordförande i statliga styrelser. Med hänsyn till polisens särställning finns det skäl att se något annorlunda på hur styrningen av polisen bör organiseras. Kommittén anser att det saknas anledning att frångå den nu gällande ordningen att styrelsens ordförande skall vara en förtroendevald person. Länspolismästaren bör ingå i styrelsen, medan den biträdande länspolismästaren däremot inte bör ingå i styrelsen i framtiden.

Ett sätt att tydliggöra att polisverksamheten är statlig är att regeringen utser ledamöterna i det regionala styrorganet. Därmed markeras vikten av uppdraget. Ledamöterna i styrelsen bör utses av regeringen. Det bör också vara regeringen som utser ordförande och vice ordförande i styrelsen. En allsidig sammansättning bör eftersträvas då ledamöterna utses. Utgångspunkten bör vara valresultatet i riksdagsvalet. Representationen bör få en geografisk spridning och det är viktigt att eftersträva att hälften av ledamöterna skall vara kvinnor.

## Möjligheten att inrätta polisnämnder och närpolisråd

Det är angeläget att goda kontakter mellan polisen och andra organ och enskilda säkerställs. Kommittén anser att det därför bör finnas möjlighet att inrätta organ under polisstyrelsen. Kommittén föreslår att det fortsatt bör finnas möjlighet att inrätta polisnämnder. Det bör dock framhållas att det endast bör vara aktuellt vid de stora polismyndigheterna och bara om nämnderna erhåller verkliga beslutsbefogenheter. Kommittén anser att antingen länspolismästaren eller den ställföreträdande polischefen skall vara ledamot av polisnämnden. Därutöver bör polisstyrelsen kunna bestämma att polisområdeschefen skall ingå som ledamot av nämnden. Polislagen bör ändras i enlighet härmed. Vad som anges om att en chef för en arbetsenhet skall kunna ingå i polisnämnden bör därvid tas bort. I övrigt bör de regler som gäller för valet av ledamöterna i polisnämnden vara oförändrade.

Det bör fortsatt också finnas möjlighet att inrätta närpolisråd, som kan utveckla ett lokalt kontaktnät. Om kommunen inrättat ett lokalt brottsförebyggande råd bör man dock pröva om det lokala samarbetet

bättre kan utvecklas i detta än i ett närpolisråd. Både ett närpolisråd och ett lokalt brottsförebyggande råd bör inte inrättas på samma ort, utan det är bättre att de lokala krafterna koncentreras till ett råd. Polismyndigheten bör samråda med kommunerna i den frågan.

## Ansvars- och arbetsfördelningen inom polismyndigheten

Kommittén anser att det bör preciseras vem som skall ansvara för polismyndighetens uppgifter och lämnar förslag om fördelningen av ansvar och befogenheter mellan de skilda beslutsfattarna. Kommittén menar att man vid en sådan fördelning måste beakta att polisen intar en särställning i samhället på sätt som angetts förut och att kravet på insyn och inflytande från lekmän på grund härav gör sig gällande särskilt starkt. Kommittén anser därför, såsom gäller för närvarande, att polisstyrelsen skall ha större inflytande på verksamheten än vad som följer av verksförordningen.

Kommittén föreslår att huvuddelen av länsstyrelsens nuvarande ansvar och arbetsuppgifter förs över till polismyndigheten och där hanteras av polisstyrelsen eller myndighetschefen. Polisstyrelsen bör besluta i viktigare frågor och bör ha den allmänna skyldighet som länsstyrelsen haft i fråga om att se till att statsmakternas prioriteringar och riktlinjer får genomslag i polisarbetet, att verksamheten bedrivs effektivt och med iakttagande av rättssäkerhetens krav samt att förvaltningen inom distriktet fungerar väl. En del av länsstyrelsens nuvarande uppgifter bör hanteras av länspolismästaren. Det gäller t.ex. rätten att meddela föreskrifter när det gäller administrativa frågor, förbindelsetjänst och larmrutiner m.m. Beslut i fråga om anställning av polispersonal bör inte fattas av polisstyrelsen utan av länspolismästaren. Länspolismästaren bör också fatta beslut i frågor om arbetsfördelning och polisförstärkning. En polisenämnd bör oförändrat kunna tilldelas de uppgifter som den kan tilldelas med dagens regler. Regeringen bör bestämma namn på polisdistriktet och därmed också på polismyndigheten, som bör ha ett motsvarande namn. Antalet ledamöter i polisstyrelsen bör beslutas av regeringen, då den utser ledamöterna. Polislagen bör ändras så att det anges att länet utgör ett polisdistrikt.

## Tillsynen över polismyndigheternas verksamhet

Kommittén föreslår förändringar i fråga om tillsynen av polisverksamheten. Kommittén menar att en uppdelning av tillsynsansvaret mellan länsstyrelserna och Rikspolisstyrelsen lätt kan få till följd att arbetsfördelningen blir otydlig. Länsstyrelserna har hittills inte i någon nämnvärd utsträckning utövat någon tillsyn över polisverksamheten i respektive län. Förutsättningarna för att en effektiv tillsynsverksamhet skall kunna byggas upp inom länsstyrelserna förefaller inte vara särskilt goda, med hänsyn till att det skulle vara kostnadskrävande och innebära stora svårigheter att finna tillräcklig kompetens på så många håll i landet som det skulle bli fråga om. Kommittén föreslår att länsstyrelsens del av tillsynsansvaret för polisen upphör och att Rikspolisstyrelsen ensam skall ha ansvaret för tillsynen av polisverksamheten.

Det är angeläget att Rikspolisstyrelsens tillsynsverksamhet leder till att både goda exempel och information om brister i verksamheten samlas och sprids för att förebygga att fel begås i framtiden. Det är speciellt viktigt att Rikspolisstyrelsen i tillsynsverksamheten uppmärksammar och tar till vara erfarenheter från polismyndigheternas agerande vid särskilda händelser, så att slutsatser kan dras inför framtida liknande händelser och t.ex. nya arbetssätt kan utvecklas. Det är också angeläget att Rikspolisstyrelsens tillsyn över polismyndigheternas arbete med mål- och resultatstyrning sker så att statsmakterna kan få tillräcklig information om verksamhetens resultat.

## Rikspolisstyrelsens föreskriftsrätt samt rätt att utveckla och precisera statsmakternas mål för polisverksamheten

Det är viktigt att statsmakternas mål i fråga om polisverksamhetens former, inriktning och resultat uppfylls. Det är därför angeläget att det finns ett centralt organ som håller ihop polisverksamheten och som ser till att den fungerar i enlighet med statsmakternas intentioner. Rikspolisstyrelsen har begränsade möjligheter att se till att polisverksamheten i länen samordnas, bedrivs planmässigt och organiseras rationellt. Eftersom länsstyrelserna och polismyndigheterna har stor frihet i att besluta om polisverksamheten i respektive län finns det risk för konflikter mellan de mål de regionala och lokala myndigheterna har och de mål statsmakterna angett. Statsmakternas prioriteringar riskerar därmed att inte alltid få genomslag i polisverksamheten.



Statsmakternas till stor del allmänt hållna uttalanden om målen för polisverksamheten måste förtydligas och översättas till verksamhetsrelaterade termer. Ett sådant arbete bör utföras centralt där kunskapen om de olika verksamhetsgrenarna finns samlad och där kännedom finns om de skilda förhållandena som råder inom olika polismyndigheter. Det bör vara en uppgift för Rikspolisstyrelsen att ange vad statsmakternas mål mer konkret innebär för verksamheten och att utveckla och precisera de mål som angetts. Rikspolisstyrelsen bör omsätta statsmakternas mål till begrepp, arbetsmetoder och mått som är användbara i polisverksamheten. Kommittén föreslår således att Rikspolisstyrelsen får till uttrycklig uppgift att utveckla och precisera statsmakternas mål för polisverksamheten.

Rikspolisstyrelsen har ingen reglerad rätt att bestämma om hur tilldelade medel skall användas. Det gällande systemet för budgetdialog och resultatdialog innebär dock i praktiken att Rikspolisstyrelsen till en del styr medelsanvändningen i större utsträckning än vad de formella reglerna anger.

Rikspolisstyrelsens rätt att utfärda föreskrifter för polisorganisationen bör fortsatt vara starkt begränsad. Kommittén anser dock att Rikspolisstyrelsen bör medges en rätt att utfärda föreskrifter för polisorganisationen i fråga om användningen av tilldelade medel, för att bl.a. säkerställa att verksamheten inriktas på de mål som statsmakternas angett för polisverksamheten. Rikspolisstyrelsens rätt i detta avseende får dock inte väsentligt inskränka polismyndigheternas möjlighet att styra verksamheten.

Det finns verksamhetsområden som mer berör vissa polismyndigheter än andra, men där det finns ett nationellt intresse av en enhetlighet och av att arbetet utförs med likartad ambitionsnivå. De tilldelade medlen bör i rimlig omfattning användas för verksamheter som från mera övergripande synpunkter är angelägna. För sådana områden bör det inte vara en sak för den enskilda myndigheten att bestämma om verksamhetens nivå. Kommittén anser att Rikspolisstyrelsen bör medges en rätt att utfärda föreskrifter för polisorganisationen i fråga om användningen av tilldelade medel när kravet på enhetlighet i verksamheten är särskilt framträdande, såsom är fallet bl.a. i fråga om gränskontrollen.



# 1 Författningsförslag

## 1. Förslag till lag om ändring i polislagen (1984:387)

Härigenom föreskrivs i fråga om polislagen (1984:387)  
*dels* att 6 §<sup>1</sup> skall upphöra att gälla,  
*dels* att rubrikerna närmast före 4, 6 och 7 §§ skall utgå,  
*dels* att 4, 5 och 5a §§ skall ha följande lydelse.

*Nuvarande lydelse*

*Föreslagen lydelse*

### Polisorganen

#### 4 §

Den lokala polisorganisationen

*Länen är indelade i polisdistrikt. I varje polisdistrikt finns en polismyndighet som ansvarar för polisverksamheten inom distriktet. Regeringen eller den myndighet som regeringen utser bestämmer i vad mån en polismyndighet skall bedriva verksamhet utanför sitt distrikt.*

Polismännen är tjänstemän hos polismyndigheterna, i den mån inte annat föreskrivs av regeringen. Regeringen bestämmer vad som avses med polisman.

*Varje län utgör ett polisdistrikt. I varje polisdistrikt finns en polismyndighet som ansvarar för polisverksamheten inom distriktet. Regeringen eller den myndighet som regeringen utser bestämmer i vad mån en polismyndighet skall bedriva verksamhet utanför sitt distrikt.*

<sup>1</sup> Senaste lydelse 1990:997.

5 §<sup>2</sup>

För ledningen av polismyndigheten finns en polisstyrelse. Polisstyrelsen består av polismyndighetens chef (polischefen), av dess biträdande chef (biträdande polischefen), om sådan finns, samt av de antal valda ledamöter som länsstyrelsen bestämmer, dock lägst sex.

Polisstyrelsens ledamöter utom polischefen och biträdande polischefen skall väljas av kommunfullmäktige, om polisdistriktet omfattar endast en kommun, och annars av landstinget. Om det i polisdistriktet finns en kommun som inte ingår i landstingskommunen, skall valet förrättas av landstinget och kommunfullmäktige med den fördelning mellan dem som länsstyrelsen bestämmer efter befolkningstalen. För de valda ledamöterna skall lika många suppleanter väljas.

De ledamöter och suppleanter som utses genom val skall vara svenska medborgare, vara bosatta inom distriktet och ha rösträtt vid val av kommunfullmäktige. De bör väljas så att erfarenhet av kommunal verksamhet blir företrädd bland dem. Vid valet bör vidare beaktas att de olika delarna av polisdistriktet och om möjligt alla kommuner i distriktet blir representerade.

För ledningen av polismyndigheten finns en polisstyrelse. Polisstyrelsen består av polismyndighetens chef (polischefen) och av de antal övriga ledamöter som regeringen bestämmer.

Polisstyrelsens ledamöter utom polischefen utses av regeringen. För dessa ledamöter skall lika många suppleanter utses.

De ledamöter och suppleanter som utses skall vara svenska medborgare, vara bosatta inom distriktet och ha rösträtt vid val av kommunfullmäktige. De bör utses så att erfarenhet av kommunal verksamhet blir företrädd bland dem. Vidare bör beaktas att de olika delarna av polisdistriktet blir representerade.

<sup>2</sup> Senaste lydelse 1996:1437.

5 a §<sup>3</sup>

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

I en polisnämnd skall ingå polischefen och det antal övriga ledamöter, lägst fem och högst tio, som polisstyrelsen bestämmer. Dessa ledamöter utses av polisstyrelsen. Polisstyrelsen får bestämma att också chef för *arbetsenhet inom nämndens område* skall ingå. För de ledamöter som utses av polisstyrelsen skall lika många suppleanter utses.

I en polisnämnd skall ingå *antingen* polischefen *eller den ställföreträdande polischefen* och det antal övriga ledamöter, lägst fem och högst tio, som polisstyrelsen bestämmer. Dessa ledamöter utses av polisstyrelsen. Polisstyrelsen får bestämma att också chef för *polisområde* skall ingå. För de ledamöter som utses av polisstyrelsen skall lika många suppleanter utses.

I fråga om de ledamöter och suppleanter som utses av polisstyrelsen tillämpas 5 § tredje stycket första och andra meningarna.

---

Denna lag träder i kraft den ...

<sup>3</sup> Senaste lydelse 1990:997.

## 2. Förslag till lag om ändring i lagen (1980:578) om ordningsvakter

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

### *Nuvarande lydelse*

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

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

### *Föreslagen lydelse*

#### Förordnande

#### 5 §<sup>4</sup>

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

---

Denna lag träder i kraft den ...

<sup>4</sup> Senaste lydelse 1989:150.

### 3. Förslag till lag om ändring i lagen (1932:242) om skyldighet i vissa fall att tillhandahålla förnödenheter m.m. för ordningsmaktens behov

Härigenom föreskrivs i fråga om lagen (1932:242) om skyldighet i vissa fall att tillhandahålla förnödenheter m.m. för ordningsmaktens behov att 1 § skall ha följande lydelse.

#### *Nuvarande lydelse*

*Då polisstyrka sammandrages för ordningens upprätthållande, äger länsstyrelse, där så av särskilda skäl finnes erforderligt, förordna, att ägare och innehavare av förnödenheter, transportmedel, rum för personal, hästar och fordon ävensom materialier och annat, som är oundgängligen erforderligt för polisverksamhetens uppehållande och icke med tillräcklig skyndsamhet kan på annat sätt anskaffas, skola vara skyldiga att på anfordran av polischefen i orten eller annat av länsstyrelsen bestämt polisbefäl mot full ersättning tillhandahålla vad sålunda erfordras.*

*Vid meddelande av sådant förordnande, som nu sagts, skall angivas den ort och den tid, för vilken förordnandet gäller.*

#### *Föreslagen lydelse*

#### 1 §

*Polismyndigheten får, om det av särskilda skäl behövs då polisstyrka dras samman för att upprätthålla ordningen, förordna att ägare och innehavare av förnödenheter, transportmedel, rum för personal och annat som är absolut nödvändigt för polisverksamheten och som inte tillräckligt fort kan anskaffas på annat sätt, skall vara skyldiga att på begäran av polisbefäl mot full ersättning tillhandahålla vad som begärs. Polismyndigheten bestämmer vilket polisbefäl som får framställa en sådan begäran.*

*Polismyndigheten skall ange den ort och den tid, för vilken förordnandet gäller.*

---

Denna lag träder i kraft den ...





# 1 Inledning

## 1.1 Uppdraget

Den 23 oktober 1997 beslutade regeringen att tillkalla en kommitté med uppgift att utreda och lämna förslag om ändringar i polisväsendets styrsystem. I direktiven (dir. 1997:121) redogörs för de förändringar som skett inom polisorganisationen. Därvid konstateras att polisen styrs av många organ och att arbets- och ansvarsfördelningen mellan dessa i flera avseenden är otydlig. I direktiven anges att målet med en ändring i styrsystemet är att en enkel, entydig och därmed effektivare och mer ändamålsenlig beslutsstruktur än dagens skall tillskapas. Beslutsstrukturen skall vara anpassad till den polisverksamhet som statsmakterna beslutat om.

Kommittén skall enligt direktiven lämna förslag om vilket organ som skall utgöra styrelse för en polismyndighet. Kommittén skall utreda och lämna förslag om vem som skall utse ledamöterna i styrelsen för en polismyndighet och vem som skall vara ordförande i styrelsen.

Inom den föreslagna beslutsstrukturen skall polisens lokala demokratiska förankring säkerställas. Kommittén skall överväga och lämna förslag om vissa besluts- eller kontrollfunktioner skall kunna delegeras till nivåer under styrelsen för polismyndigheten. En analys skall utföras om vilket inflytande de förtroendevalda bör ha på olika nivåer, med avseende på insyn och beslutsbefogenheter och ett förslag skall lämnas om hur inflytandet skall utformas. I uppdraget ligger vidare att beskriva och analysera samt lämna förslag på hur ansvarsfördelningen mellan styrelsen och länspolismästaren skall se ut.

Kommittén skall lämna förslag om hur Rikspolisstyrelsens roll bör utformas i förhållande till en förändrad ledningsstruktur för att statsmakternas beslut skall få bästa möjliga genomslag. Kommittén skall särskilt analysera om Rikspolisstyrelsen skall ges möjlighet att utveckla och precisera statsmakternas mål för polisverksamheten och om Rikspolisstyrelsen skall ges möjlighet att meddela vissa föreskrifter

om hur de medel som styrelsen fördelar till polismyndigheterna skall användas.

Kommittén skall slutligen lämna förslag om hur tillsynen över polismyndigheternas verksamhet bör utformas med beaktande av rättssäkerhetsaspekter och effektivitetskrav. Kommittén skall särskilt belysa för- och nackdelar med att länsstyrelsens del av tillsynsansvaret övertas av Rikspolisstyrelsen och om tillsynsverksamheten i sådana fall skall ha en fristående ställning gentemot Rikspolisstyrelsen i övrigt.

Direktiven är i sin helhet bifogade i bilaga 1 till betänkandet.

## 1.2 Kommitténs arbete

Utredningsarbetet har utförts under perioden november 1997—juni 1998. Kommittén har haft fem sammanträden. Separata möten med personer som är verksamma inom polisväsendet har genomförts av ordföranden och sekreteraren. Så har sammanträffanden skett med företrädare för länsstyrelserna och för polismyndigheterna i Västra Götaland och i Dalarna. Sammanträffande har också skett med företrädare för tillsyns- och inspektionsenheten på Rikspolisstyrelsen. Sekreteraren har haft kontakt med Polisinspektionsenheten vid Länsstyrelsen i Stockholms län.

Enkätundersökning rörande skilda frågor har genomförts med länspolismästarna och med företrädare för länsstyrelserna. Samråd har skett med Den parlamentariska regionkommittén (dir. 1997:80).

## 1.3 Polisväsendets organisation — en bakgrund

Det svenska polisväsendet förstatligades år 1965. I samband med förstatligandet underströks att organisationsfrågorna måste ägnas fortlöpande uppmärksamhet och att organisationen måste anpassas till förändringarna i samhället. Det uppdrogs därför åt 1967 års polisutredning att se över bl.a. polisdistriktsindelningen och den regionala polisorganisationen. Utredningen föreslog i betänkandet Polisen i samhället (SOU 1970:32) bl.a. att antalet polisdistrikt skulle minskas från 119 till 90. Riksdagen fattade år 1972 ett principbeslut angående minskning av antalet polisdistrikt. Principbeslutet genomfördes dock inte.

### *Principbeslutet 1981*

1975 års polisutredning tillsattes för att göra en översyn av området. Polisutredningen avlämnade år 1979 principbetänkandet Polisen (SOU 1979:6). Efter remissbehandling lade regeringen fram förslag till allmänna riktlinjer för en reform av polisväsendet (prop. 1980/81:13). Riksdagen godkände i ett principbeslut i huvudsak riktlinjerna (bet. 1980/81:JuU24, rskr. 210).

Enligt beslutet skulle den förtroendevalda polisstyrelsen förvandlas från ett i huvudsak rådgivande organ till ett i egentlig mening styrande organ för polisen. Polisstyrelsen skulle fatta de långsiktiga besluten om fördelningen och användningen av resurserna vid polismyndigheten och handlägga bl.a. viktigare frågor om organisation och verksamhetsplanering. Principbeslutet innebar också att en ny regional polisorganisation infördes i Stockholms län och i Göteborgs och Bohus län, genom att tjänsten som länspolischef förenades med polismästartjänsten vid polismyndigheten i Stockholm respektive Göteborg, en organisationsform som sedermera kallats länspolismästarmodellen. Rikspolisstyrelsens betydelse för uppbyggnaden av dagens moderna polisväsende underströks i beslutet, men det angavs att Rikspolisstyrelsen skulle bli föremål för en organisatorisk översyn med sikte på bl.a. ett minskat personalbehov.

### *1981 års polisberedning*

En kommitté, 1981 års polisberedning, tillkallades med uppdrag att behandla frågor om genomförandet av reformen rörande polisens uppgifter, utbildning och organisation m.m. Polisberedningen presenterade förslag rörande den rättsliga regleringen i betänkandet Polislag (SOU 1982:63). Polisberedningen avlämnade också bl.a. betänkandena Rikspolisstyrelsens framtida uppgifter och organisation (Ds Ju 1982:10) och Polisorganisationen (Ds Ju 1983:10) samt särskilda promemorior om polisorganisationen i länen. I betänkandet Polisorganisationen redovisade polisberedningen hur den framtida uppgiftsfördelningen mellan polisstyrelsen och polischefen borde utformas. Som ett första steg i polisreformens genomförande överlämnades i januari 1984 proposition 1983/84:89 om polisens organisation, m.m. till riksdagen.

Riksdagen godtog i allt väsentligt förslagen i propositionen (bet. 1983/84:JuU16, rskr. 182). Vid behandlingen i riksdagen framhöll riksdagens justitiekommitté betydelsen av att polisstyrelsen inriktar sin verksamhet på frågor av såväl mera långsiktig som mera väsentlig art.

Polisstyrelsen borde enligt utskottet inte ägna sig åt detaljplanering och i regel inte heller åt planering för kortare perioder.

#### *Det första steget i polisreformen*

Det första steget i polisreformen genomfördes den 1 oktober 1984. De organisatoriska förändringarna som då genomfördes var bl.a. följande. Ett nytt planeringssystem infördes för att ge statsmakterna och myndigheterna inom polisväsendet ett bättre underlag för beslut om resursfördelning m.m. Medborgarinflytandet över polisverksamheten stärktes. Polisstyrelsen fick ökade befogenheter att fatta beslut om t.ex. inriktningen av verksamheten vid polismyndigheten. Styrelsen fick dock inte avgöra frågor som avsåg polisledning i särskilt fall. Den operativa polisledningen skulle utövas av polischefen eller av polischefen underställd personal. Den s.k. länspolismästarmodellen infördes i Jämtlands län. Vissa organisatoriska förändringar rörande ledningen av den regionala verksamheten beslutades också. Rikspolisstyrelsens befogenheter att meddela föreskrifter och leda viss polisverksamhet begränsades. På det polisiära området i övrigt skulle Rikspolisstyrelsens verksamhet inriktas på metodutveckling.

Samtidigt med det första steget i polisreformen trädde en ny polislag i kraft (SFS 1984:387, prop. 1983/84:111, bet. JuU27, rskr. 331). En polisförordning infördes också (SFS 1984:730, numera omtryckt i SFS 1995:121). Rikspolisstyrelsen fick en ny organisation och nya uppgifter genom regleringen i polislagen och i en ny instruktion.

#### *Det andra steget i polisreformen*

Som ett andra steg i polisreformen överlämnades till riksdagen i november 1984 proposition 1984/85:81 om polisens arbetsformer på lokal och regional nivå, utbildning och rekrytering. Riksdagen godtog förslagen (bet. 1984/85:JuU18, rskr. 164).

Reformens andra steg genomfördes den 1 november 1985 och innebar i huvudsak att de regionala och de lokala myndigheterna gavs ett avgörande inflytande över verksamhetens inriktning och resursfördelningen inom polisväsendet med utgångspunkt från de allmänna riktlinjer för verksamheten som statsmakterna beslutar. Det infördes ett system med grundläggande organisation, även kallad basorganisation, som beslutades av regeringen, och i övrigt s.k. fria resurser. De fria resurserna skulle stå till de regionala och de lokala polismyndigheternas förfogande. Systemet med grundläggande organisation

och fria resurser kompletterades med en ökad frihet för de lokala myndigheterna att förfoga över sin egen budget inom s.k. medelsramar. Den nya ordningen krävde ett nytt planeringssystem för budgetprocessen. I proposition 1983/84:89 hade ett sådant system skissats. Riksdagens justitiekommitté framhöll vid behandlingen av propositionen att styrningen i stort av polisverksamheten och de därtill anknyttade prioriterings- och resursfördelningsfrågorna utgjorde viktiga uppgifter för statsmakterna. Utskottet underströk att det blivande planeringssystemet bl.a. vad gällde utformningen av budgetpropositionen i aktuella delar måste tillgodose riksdagens behov av beslutsunderlag inom området. Genom det andra steget renodlades verksamheten vid de lokala polismyndigheternas operativa avdelningar till förmån för egentlig polisverksamhet. Medborgarinflytandet på den regionala nivån stärktes.

På grundval av polisberedningens förslag togs frågan om länspolismästarmodellen skulle införas upp i 1986 års budgetproposition (prop. 1985/86:100 bil. 4). Chefen för Justitiedepartementet angav att modellen borde genomföras i hela landet, men först efter det att ytterligare erfarenhet vunnits av modellen, och föreslog bl.a. att modellen skulle införas i Uppsala län, Kronobergs län, Blekinge län, Malmöhus län och Värmlands län. Riksdagen godtog regeringens förslag (bet. 1985/86:JuU19, rskr. 163).

I januari 1986 överlämnade polisberedningen sitt slutbetänkande Inriktningen av polisverksamheten (SOU 1985:62). I betänkandet redovisades framförallt hur polisens arbete skulle kunna effektiviseras ytterligare. I 1987 års budgetproposition (prop. 1986/87:100 bil. 4) redogjorde chefen för Justitiedepartementet för vissa principiella ställningstaganden såvitt avsåg beredningens förslag rörande inriktningen av polisverksamheten. Ställningstagandena lämnades utan erinran av riksdagen (bet. 1986/87:JuU23, rskr. 201) och föranledde en ny bestämmelse i polisförordningen fr.o.m. den 1 februari 1988. I bestämmelsen angavs bl.a. att polismyndigheterna skall uppmärksamma och beakta krav och önskemål från dem som bor och verkar i polisdistriktet samt att myndigheterna bör utveckla och välja sådana arbetsformer som bidrar till ett nära och gott förhållande mellan polisen och allmänheten (SFS 1987:1340). Den 1 januari 1988 infördes nya regler i polisförordningen om delegering av beslutsbefogenheter inom en polismyndighet (SFS 1987:913). Den nya ordningen innebar att de lokala polismyndigheterna på eget ansvar och med utgångspunkt i den egna verksamheten fick långtgående befogenheter att fördela arbetsuppgifter mellan olika tjänstemän och arbetsenheter inom myndigheten.

*Ny instruktion för Rikspolisstyrelsen*

Den 1 augusti 1988 fick Rikspolisstyrelsen en ny instruktion, som var föranledd bl.a. av tillkomsten av verksförordningen (1987:1100). Genom den nya instruktionen fick Rikspolisstyrelsen större befogenheter att besluta om sin egen organisation samt om tillsättningen av tjänster inom styrelsen. Sedan den 1 juli 1989 kan regeringen uppdra åt Rikspolisstyrelsen att leda polisverksamhet för att förebygga och avslöja brott mot rikets säkerhet (prop. 1988/89:108, bet. JuU21, rskr. 287). Den 1 oktober 1989 fick Rikspolisstyrelsen åter en ny instruktion (1989:773, numera omtryckt i 1996:55).

*Förnyelsepropositionen*

I den s.k. förnyelsepropositionen (prop. 1989/90:155) togs frågan om en översyn av polisorganisationen upp. I propositionen föreslogs en ändring av innebörd att polismyndigheterna skulle få möjlighet att inrätta en eller flera polisenämnder för att under den lokala polisstyrelsen leda polismyndigheten inom den eller de delar av polisdistriktet, som styrelsen bestämmer. Inrättandet av polisenämnderna avsågs leda till ett stärkt medborgarinflytande över den lokala polisverksamheten och till ett ökat engagemang i polisfrågor på lokal nivå. De lokala polismyndigheterna föreslogs få ökad frihet att besluta i organisationsfrågor. I propositionen angavs att Rikspolisstyrelsens roll som central förvaltningsmyndighet borde renodlas. Det angavs att Rikspolisstyrelsens främsta uppgifter borde vara bl.a. att förmedla statsmakternas beslut i olika frågor till den övriga polisorganisationen, att följa upp att besluten genomförs inom polisverksamheten, att förse regeringen med underlag för ställningstaganden i olika frågor och att utveckla och lägga fram förslag till förenklingar och förbättringar av verksamheten. Rikspolisstyrelsens befogenheter att leda polisverksamhet skulle koncentreras till situationer där det krävs en central överblick eller ett internationellt kontaktnät för att nå framgång i polisarbetet.

Departementschefen angav i förnyelsepropositionen att det var viktigt att hålla fast vid grundsatsen att Rikspolisstyrelsen i princip inte skall utöva polisledning. Tyngdpunkten i den egentliga polisverksamheten borde ligga på lokal och regional nivå.

I oktober 1990 slog riksdagen fast principerna för en fortsatt decentralisering och en ökad inriktning på polisverksamheten mot bl.a. förebyggande arbete. Beslutet grundade sig på förnyelsepropositionen (bet. 1990/91:JuU1, rskr. 1).

### *Länspolismästarmodellen*

I proposition 1991/92:52 Regional ledningsorganisation inom polisen föreslogs att en enhetlig ledningsorganisation på regional nivå skulle införas inom polisen. Förslaget byggde i allt väsentligt på en inom Civildepartementet upprättad promemoria och vad som framkom vid remissbehandlingen av den. Förslaget innebar att länspolismästarmodellen skulle införas generellt. Modellen bygger på att den regionala polischefen samtidigt är chef för en av polismyndigheterna i länet. I propositionen angavs att den modellen är överlägsen den tillämpade s.k. länspolischefsmodellen, som innebär att den regionala polischefen ingår organisatoriskt i länsstyrelsen. Riksdagen godkände länspolismästarmodellen (bet. 1991/92:JuU9, rskr. 124).

### *Stärkt regional ledningsorganisation*

Samtidigt med att den regionala ledningsorganisationen stärktes genom länspolismästarmodellen infördes ett nytt budgetsysteem, som innebar ett ökat ansvar på den regionala och den lokala nivån i ekonomiskt hänseende (prop. 1991/92:100 bil. 3, bet. JuU23, rskr. 230). Systemet infördes fr.o.m. budgetåret 1992/93. Det bygger på målstyrning och resultatstyrning och på att medel för verksamheten skall anvisas över ramanslag. Viktiga inslag i reformen är ökade krav på uppföljning och utvärdering samt att verksamhetsansvar och ekonomiansvar i princip skall följas åt.

Hösten 1992 ställdes besparingskrav på polisväsendet. Besparingarna skulle bl.a. genomföras genom rationaliseringar. Regeringen överlämnade den 1 maj 1993 till länsstyrelserna att besluta om indelning i polisdistrikt och om polismyndigheternas grundläggande organisation. På länsstyrelserna lades också ansvaret för att rationalisera polisverksamheten så att de besparingskrav som lagts på polisen skulle kunna genomföras med en oförändrat hög ambitionsnivå i polisverksamheten.

### *Rikspolisstyrelsens resultatmodell*

Rikspolisstyrelsen började under budgetåret 1994/95 på regeringens uppdrag att utveckla ett system för målstyrning och resultatuppföljning av verksamheten inom polisväsendet. Avsikten var att Rikspolisstyrelsen skulle skapa en för landet enhetlig begreppsapparat och målstruktur samt ta fram resultatmått för en relevant bild av

verksamhetens utveckling och hur verksamhetsmålen uppfylls. Rikspolisstyrelsen tog fram ett förslag till resultatmodell, där redovisningen bl.a. är uppbyggd för att spegla regeringens prioriteringar. Den nya resultatmodellen tillämpas fr.o.m. budgetåret 1997.

### *Närpolisreformen*

Polisverksamheten har i ökad utsträckning inriktats på brottsförebyggande åtgärder. Närpolisverksamhet bygger på att polisen arbetar problemorienterat i mindre lokala enheter för att öka tryggheten i närsamhället. Avsikten är att närpolisverksamheten skall bli basen i polisens verksamhet (se bl.a. prop. 1997/98:1 bil. 4). Den organisatoriska uppbyggnaden av närpolisen är i stort sett avslutad.

### *Hinder för ett effektivare resursutnyttjande*

Riksrevisionsverket fick i januari 1996 i uppdrag av regeringen att göra en lägesbeskrivning av hur resurserna utnyttjas inom polisen och identifiera väsentliga hinder för ett effektivare resursutnyttjande samt föreslå åtgärder.

Riksrevisionsverket avgav i oktober 1996 delrapporten *Hinder för ett effektivare resursutnyttjande* (RRV 1996:64). Riksrevisionsverket angav i rapporten de hinder som gjort att rationaliseringar och kvalitetsförbättringar inte tagits tillvara på länsnivån. Dessa hinder var enligt verket främst att länsmyndighetsreformen inte genomförts fullt ut och att polisens arbetsgivarfunktion är alltför svag när det gäller att tillämpa avtal och styra verksamheten. Enligt verket bör Rikspolisstyrelsen analysera vilka åtgärder som behöver vidtas för att stärka arbetsgivarorganisationen. Rikspolisstyrelsen bör också enligt verket ha en ovillkorlig rätt att utfärda bindande föreskrifter för polismyndigheterna inom vissa frågor. Riksrevisionsverket uttalade att länen ofta är för små för att utgöra den regionala nivån inom polismyndighetsväsendet.

### *Antalet lekmän i polisstyrelsen*

I takt med att de nya länsmyndigheterna infördes blev det allt svårare att uppfylla kravet på att om möjligt alla kommuner i distriktet skulle vara representerade. En tidigare gällande övre gräns för hur många valda ledamöter som får ingå i en polisstyrelse avskaffades därför fr.o.m. den 1 januari 1997 (prop. 1996/97:1, bet. JuU1, rskr. 96).



### *Ekobrottsmyndigheten*

Den 1 januari 1998 inrättades Ekobrottsmyndigheten. Arbetet inom Ekobrottsmyndigheten skall i huvudsak bedrivas i fasta åklagargrupper, i vilka poliser, ekonomer och andra specialister ingår. De poliser som ingår i organisationen skall dock vara anställda inom polisen.

### *Försöksverksamhet med ändrad regional ansvarsfördelning*

Den regionala ansvarsfördelningen i Kalmar, Gotlands och Skåne län är ändrad på försök fram till utgången av år 2002 (prop. 1996/97:36, bet. KU4, rskr. 77). Göteborgs och Bohus, Älvsborgs och Skaraborgs län utom Habo och Mullsjö kommuner lades samman till Västra Götalands län den 1 januari 1998. Försöksverksamheten med ändrad regional ansvarsfördelning omfattar även Västra Götalands län fr.o.m. den 1 januari 1999 (prop. 1996/97:108, bet. BoU13, rskr. 228).

Nya styrelser för länsstyrelserna i Kalmar, Gotlands och Skåne län utses inte för tiden efter den 1 januari 1998 och för Västra Götalands län inte efter den 1 januari 1999. Länsstyrelserna skall i stället ledas av landshövdingen. I proposition 1996/97:36 Den regionala samhällsorganisationen angavs att även om det finns utrymme för kommunal medverkan i vissa delar av polisverksamheten detta inte ändrar den principiella bedömningen att polisens uppgifter bör vara statliga. Möjligheten för länsstyrelsen att inrätta ett råd med en rådgivande funktion eller en nämnd, som även kan fatta beslut i t.ex. polisfrågor, framhölls.

Riksdagens konstitutionsutskott anförde beträffande hanteringen av polisfrågorna att borttagandet av länsstyrelsens styrelse i försökslänen i princip inte påverkar ledningsfunktionen vad gäller polisverksamheten i Kalmar län eller i Gotlands län, eftersom det i dessa län endast finns ett polisdistrikt och en polisstyrelse, och inte heller i Skåne län, förutsatt att en ny organisation med endast ett polisdistrikt kommer till stånd i detta län. Utskottet angav att dualismen i regelverket beträffande var polisfrågorna skall ligga, i länsstyrelsens styrelse eller i polisstyrelsen, dock borde beaktas.

*I medborgarnas tjänst*

Förvaltningspolitiska kommissionen angav i mars 1997 i sitt betänkande I medborgarnas tjänst (SOU 1997:57) att polisväsendet är ett exempel på ett förvaltningsområde med en särskilt komplicerad struktur. Kommissionen uttalade att statsförvaltningens ledningsorgan normalt inte bör utses av kommunala instanser, men att det finns starka skäl att göra undantag när det gäller polisväsendet. Kommissionen angav att styrelserna inom polisväsendet på regional och lokal nivå inte bara har viktiga beslutsfunktioner utan att de också fyller en insynsfunktion av stor betydelse. Kommissionen uttalade att det rått allmän enighet om att polisverksamheten skall ha insyns- och styrorgan utsedda på politiska grunder, framförallt därför att verksamheten så nära berör enskilda människors integritet i olika avseenden. Kommissionen menade att antalet styrelsenivåer är onödigt stort och förordade en översyn av ledningsorganisationen. Kommissionen angav att det vid en sådan översyn särskilt bör uppmärksammas hur gränssnittet mellan länsstyrelse och lokal polismyndighet skall vara utformat, särskilt i län med endast en polismyndighet eftersom länsstyrelsens styrelse och polismyndighetens styrelse i ett sådant län i stort sett har samma kompetensområde.

*Polismyndigheterna*

Fr.o.m. den 1 juni 1998 bildades Polismyndigheten i Västerbottens län. Därmed upphörde polismyndigheterna i Umeå, i Skellefteå och i Södra Lappland. Det finns därmed numera endast en polismyndighet i varje län. Antal polismyndigheter har således minskat till 21.

## 2 Polisväsendets styrorgan enligt gällande ordning

Detta avsnitt innehåller en beskrivning av hur styrningen av polisväsendet är organiserad. Fördelningen av ansvar och arbetsuppgifter mellan de skilda organen inom polisväsendet beskrivs i kapitel 3.

### 2.1 Allmänt

Polisväsendet hör i organisatoriskt hänseende under Justitiedepartementet. Polisens organisation är indelad i en central nivå, en regional nivå och en lokal nivå. Rikspolisstyrelsen är central förvaltningsmyndighet för polisväsendet och länsstyrelsen är det högsta polisorganet i länet. Länen är indelade i polisdistrikt och i dessa finns det en polismyndighet som ansvarar för polisverksamheten inom distriktet. Numera finns det som nyss sagts endast en polismyndighet i varje län. Polisdistrikten är organiserade huvudsakligen efter två modeller. I den ena modellen delas distriktet in i polisområden, som i sin tur delas in i närpolisområden. I den andra modellen delas distriktet direkt in i närpolisområden.

Polislagen (1984:387, PL) innehåller grundläggande regler om polisväsendets organisation och uppgifter. Målen för polisverksamheten och polisens uppgifter har inte preciserats i polislagen utan anges mer allmänt. Detta beror bl.a. på att man har velat att polisens verksamhet fortlöpande skall kunna anpassas till förändringar i samhället. Polisväsendets organisation styrs också av polisförordningen (1984:730, PF), förordningen (1989:773) med instruktion för Rikspolisstyrelsen (instr.) och förordningen (1997:1258) med länsstyrelseinstruktion (länsstyrelseinstr.). Verksförordningen (1995:1322) skall tillämpas i vissa delar. Polisväsendet styrs även av regleringsbrev och andra beslut av regeringen eller, efter delegation, Rikspolis-

styrelsen. För varje polismyndighet skall det finnas en arbetsordning, som skall innehålla de allmänna bestämmelser för arbetet som behövs (2 kap. 30 § PF). Polismyndigheternas arbetsordning beslutas av länsstyrelsen efter förslag av polismyndigheten. Länsstyrelserna och Rikspolisstyrelsen beslutar själva om sina respektive arbetsordningar. I det följande beskrivs de beslutande organen.

### 2.1.1 Den lokala polisorganisationen

Länsstyrelsen skall enligt polisförordningen utfärda föreskrifter om länets indelning i polisdistrikt (2 kap. 2 § PF). Numera finns dock som sagts endast ett distrikt i varje län. I varje polisdistrikt finns en polismyndighet som ansvarar för polisverksamheten inom distriktet (4 § PL).

För ledningen av polismyndigheten finns en polisstyrelse. Den består av polismyndighetens chef, i förekommande fall av dess biträdande chef, och av det antal valda ledamöter, lägst sex, som länsstyrelsen bestämmer. Polisstyrelsens ledamöter utom polischefen och biträdande polischefen väljs av kommunfullmäktige, om polisdistriktet omfattar endast en kommun, och annars av landstingsfullmäktige. Om det i polisdistriktet finns en kommun som inte ingår i landstinget, skall valet förrättas av landstingsfullmäktige och kommunfullmäktige med den fördelning mellan dem som länsstyrelsen bestämmer efter befolkningstalen (5 § PL).

Polisstyrelsen får inrätta en eller flera polisnämnder för att under styrelsen leda polismyndigheten inom den eller de delar av polisdistriktet som styrelsen bestämmer. I en polisnämnd skall ingå polischefen och det antal övriga ledamöter, lägst fem och högst tio, som polisstyrelsen bestämmer. Dessa ledamöter utses av polisstyrelsen. Polisstyrelsen får bestämma att också en chef för en arbetsenhet inom nämndens område skall ingå i polisnämnden (5 a § PL).

För de valda ledamöterna i polisstyrelsen och polisnämnden skall lika många suppleanter väljas. De ledamöter och suppleanter som utses genom val skall vara svenska medborgare, vara bosatta inom distriktet och ha rösträtt vid val av kommunfullmäktige (5—5 a §§ PL). De bör väljas så att erfarenhet av kommunal verksamhet blir företrädd bland dem. Ledamöterna i polisstyrelsen bör väljas så att de olika delarna av polisdistriktet och om möjligt alla kommuner i distriktet blir representerade.

De valda ledamöterna och suppleanterna i polisstyrelsen utses för fyra år och de valda ledamöterna och suppleanterna i polisnämnden

utses för högst fyra år (7 kap. 2—2 a §§ PF). De utser bland sig en ordförande och en vice ordförande (2 kap. 3 § PF).

Chefen för åklagarmyndigheten eller en ersättare för honom eller henne har rätt att närvara och yttra sig och få sin mening antecknad vid polisstyrelsens och polisenämndens sammanträden (2 kap. 3 a § PF). Det finns personalföreträdare i polisstyrelserna. De har ingen beslutanderätt eller rösträtt, men väl rätt att närvara och att yttra sig.

Vid polismyndigheterna i Stockholms län, i Västra Götaland och i Skåne får polisstyrelsen inom sig utse fyra av de valda ledamöterna att tillsammans med polischefen ingå i ett anställningsutskott (2 kap. 3 § PF). Utskotten får avgöra frågor i samband med anställning vid respektive polismyndighet. Vissa ärenden skall dock hänskjutas till respektive polisstyrelse (2 kap. 11 § PF).

Vid en polismyndighet kan det finnas närpolisråd och andra organ för samråd och samverkan mellan myndigheten och andra myndigheter eller allmänheten (2 kap. 3 b § PF).

Polismyndighetens chef, polischefen, är en länspolismästare (2 kap. 4 § PF). Länspolismästaren anställs genom beslut av regeringen. Vid varje polismyndighet finns en ställföreträdande polischef. Den ställföreträdande polischefen är en biträdande länspolismästare, förutom vid Polismyndigheten i Visby (2 kap. 4 a § PF).

Polismyndigheterna är vanligen indelade i polisområden. Dessa kan i sin tur vara indelade i närpolisområden. Normalt finns vid en polismyndighet en polisoperativ avdelning eller enhet som i regel rymmer utredningsverksamhet (kriminalpolisverksamhet), närpolisverksamhet, utryckningsverksamhet och trafikpolisverksamhet samt en förvaltningsenhet för bl.a. administrativa uppgifter.

Polismyndighetens beslut får överklagas hos länsstyrelsen, om inte något annat är föreskrivet (9 kap. 1 § PF). Vissa frågor som rör anställda prövas dock av Rikspolisstyrelsen (9 kap. 3 § PF).

## 2.1.2 Den regionala polisorganisationen

Länsstyrelsen är länets högsta polisorgan och ansvarar för polisverksamheten där (6 § PL).

Länspolismästaren är regional polischef och svarar för de uppgifter som skall skötas av länsstyrelsen enligt polislagen eller polisförordningen, om inte annat är föreskrivet (3 kap. 5 § PF). Det finns en ställföreträdande regional chef. När den regionala chefen och dennes ställföreträdare har förhinder fullgörs deras uppgifter av den polismästare, polisöverintendent eller polisintendent som länsstyrelsen bestämmer (3 kap. 6 § PF).

I länsstyrelsens styrelse skall viktigare frågor om polisverksamheten beslutas (12 § länsstyrelseinstr.). Landshövdingen är styrelsens ordförande (11 § länsstyrelseinstr.). Utöver landshövdingen skall styrelsen bestå av fjorton ledamöter som utses genom val. Valet förrättas av landstingsfullmäktige. Särbestämmelse finns för styrelsen för Länsstyrelsen i Västra Götalands län.

För de valda ledamöterna skall det utses ersättare. Ledamöterna i styrelsen och ersättarna väljs för fyra år (18 § länsstyrelseinstr.). De skall vara folkbokförda i länet och vara svenska medborgare (15 § länsstyrelseinstr.). Bland ledamöterna bör det finnas erfarenhet från kommunal och landstingskommunal verksamhet och erfarenhet från verksamhet i näringslivet och arbetstagarorganisationer (16 § länsstyrelseinstr.).

Landshövdingen är chef för länsstyrelsen (10 § länsstyrelseinstr.). Landshövdingen beslutar i vissa ärenden på föredragning av den regionala polischefen (3 kap. 7 § PF). Landshövdingen tillsätts genom beslut av regeringen. Vid varje länsstyrelse finns en chefstjänsteman som är länsråd, förutom vid länsstyrelserna i Stockholms, Skåne och Västra Götalands län där chefstjänstemannen är länsöverdirektör. Chefstjänstemannen är landshövdingens ställföreträdare.

Länsstyrelsens beslut får överklagas hos regeringen om inte annat är föreskrivet.

### 2.1.3 Den centrala polisorganisationen

Rikspolisstyrelsen är central förvaltningsmyndighet för polisväsendet och har tillsyn över detta. Till Rikspolisstyrelsen hör Säkerhetspolisen och Rikskriminalpolisen. Statens kriminaltekniska laboratorium är en myndighet under Rikspolisstyrelsen. Vid Rikspolisstyrelsen finns också Polishögskolan (7 § första stycket PL, 1 och 24 §§ instr.). Rikspolisstyrelsen är ansvarig myndighet för totalförsvarsfunktionen ordning och säkerhet m.m.

Rikspolischefen är chef för Rikspolisstyrelsen (16 § instr.). Säkerhetspolisen leds av säkerhetspolischefen och Rikskriminalpolisen leds av rikskriminalchefen (17—17 a §§ instr.). Överdirektören är rikspolischefens ställföreträdare, förutom i frågor som rör Säkerhetspolisens eller Rikskriminalpolisens områden där säkerhetspolischefen respektive rikskriminalchefen är rikspolischefens ställföreträdare (18 § instr.). Dessa befattningshavare anställs genom beslut av regeringen (29 § instr.).

Rikspolisstyrelsens styrelse består av högst åtta personer, rikspolischefen medräknad (19 § instr.). Styrelseledamöterna utses av

regeringen för en bestämd tid (31 § instr.). Rikspolischefen är styrelsens ordförande (19 § instr.). Vid handläggning av ärenden på Säkerhetspolisens eller Rikskriminalpolisens områden ingår säkerhetspolischefen respektive rikskriminalchefen i styrelsen. Chefen för Utrikesdepartementets politiska avdelning är styrelsens sakkunnige i utrikespolitiska frågor (21 § instr.).

Vid Rikspolisstyrelsen finns en personalansvarsnämnd och en tjänsteförslagsnämnd (26—27 a §§ instr.).

Rikspolisstyrelsens beslut får överklagas hos regeringen om inte annat är föreskrivet.





## 3 Överväganden och förslag

### 3.1 Styrelsen för en polismyndighet

I detta avsnitt redovisar kommittén sin syn på behovet av en ny beslutsstruktur inom polisen. Kommittén föreslår att polisstyrelsen skall utgöra styrelse för en polismyndighet.

Kommittén anser att polismyndigheten bör åläggas en skyldighet att fortlöpande hålla länsstyrelsen informerad om omständigheter av väsentlig betydelse för länsstyrelsens verksamhet, även om länsstyrelsen inte längre utgör styrorgan för polisen. Skyldigheten bör åläggas polismyndigheten genom förordning.

Den rätt som chefen för åklagarmyndigheten eller dennes ersättare har att närvara och yttra sig och få sin mening antecknad vid polisstyrelsens sammanträden bör enligt kommitténs mening finnas kvar. Även personalföreträdares rätt att närvara och yttra sig vid sammanträdena bör finnas kvar oförändrad.

#### 3.1.1 Allmänt om ledning av myndigheter

När det gäller förekomsten av styrelse och styrelsens uppgifter tillämpas olika principer inom skilda delar av den statliga myndighetsorganisationen. Tidigare principer för ledningen av de centrala förvaltningsmyndigheterna fastställdes av riksdagen år 1987 genom det s.k. verksledningsbeslutet (prop. 1986/87:99, bet. KU29, rskr. 226). I beslutet angavs att förvaltningsmyndigheterna normalt skulle ledas av en lekmanstyrelse vid sidan av myndighetschefen. År 1994 godkände riksdagen andra riktlinjer för förvaltningsmyndigheternas ledningsformer (prop. 1993/94:185, bet. KU42, rskr. 381). Riktlinjerna innebar i huvudsak att centrala förvaltningsmyndigheter i första hand skulle

styras som enrådighetsverk, där myndighetschefen ensam hade ansvaret för verksamheten inför regeringen.

I samband med behandlingen av 1995 års proposition om tilläggsbudget (prop. 1994/95:150) angavs nya riktlinjer för myndigheternas ledningsorganisation. I propositionen uttalades att verksamhetens art och behovet av att styra myndigheterna på visst sätt skulle vara utgångspunkten vid val av ledningsform, att som ledningsform för centrala förvaltningsmyndigheter skulle väljas enrådighetsverk eller styrelse samt att bägge dessa modeller vid behov borde kunna anpassas till de särskilda förutsättningar som råder för den enskilda myndigheten. En styrelse skulle kunna ha ett helt eller ett med myndighetschefen delat ansvar för verksamheten. Riktlinjerna för val av ledningsform skulle i princip tillämpas även på länsmyndigheter under en central chefsmyndighet. Ledningsformen styrelse med fullt ansvar för verksamheten borde främst övervägas för myndigheter som arbetade under affärsverksliknande förhållanden eller hade en verksamhet som innebar stort finansiellt och självständigt ansvar. En styrelsemodell med ett delat ansvar mellan styrelsen och myndighetschefen borde övervägas för myndigheter där en viss bredd och mångfald var önskvärd i verksamheten och det därför inte fanns skäl för regeringen att närmare styra den. Modellen kunde även väljas för myndigheter där insyn, råd och stöd hade stor betydelse. Riksdagens konstitutionsutskott förordade vid behandlingen av propositionen att statliga myndigheter normalt skulle ha en lekmannastyrelse vid sidan av myndighetschefen (bet. 1995/96:KU1).

I proposition 1997/98:136 Statlig förvaltning i medborgarnas tjänst anges att förvaltningsmyndigheter, även regionala myndigheter under en central chefsmyndighet, skall ledas antingen av en myndighetschef ensam (s.k. enrådighetsverk), eller av en myndighetschef som biträds av en lekmannastyrelse med begränsade beslutsbefogenheter eller av en styrelse med fullt ansvar.

### 3.1.2 Behovet av en ny beslutsstruktur

Länsstyrelsen var högsta polismyndighet i länet redan då det moderna polisväsendet fick sin första utformning genom lagstiftning år 1925, trots att polisväsendet då i huvudsak var en kommunal angelägenhet. Länsstyrelsen har således mycket länge haft ansvar för polisfrågor. Länsstyrelsens lekmannastyrelse inrättades år 1971. År 1973 inrättades den förtroendevalda polisstyrelsen för att utöva lokal ledning av polisen. Polisstyrelsens inflytande var dock starkt begränsat. Från mitten av 1980-talet har både länsstyrelsens styrelse och polisstyrelsen

fått ökade beslutsbefogenheter, t.ex. vad avser budgetfrågor och frågor om inriktningen av polisverksamheten.

I och med att polisdistrikten fr.o.m. den 1 juni 1998 sammanfaller med länen har länsstyrelsens styrelse och polisstyrelsen numera i princip samma kompetensområde, och ansvars- och uppgiftsfördelningen mellan dessa organ är otydlig. Polisförordningen ger länsstyrelsen frihet att välja om vissa beslut skall fattas av länsstyrelsen eller av polismyndigheten. Uppgiftsfördelningen mellan styrelserna inom dessa myndigheter har lösts på olika sätt i skilda län. Det finns län där länsstyrelsens styrelse beslutat att överlåta större delen av sina beslutsbefogenheter till polisstyrelsen, medan länsstyrelsens styrelse i andra län koncentrerat beslutsbefogenheterna till sig.

Dessa skillnader uppkommer i en verksamhet som i hög grad berör enskilda. Det är en verksamhet som det i första hand ankommer på staten att ansvara för. I verksamheten måste hänsyn tas till särskilda förhållanden, men regelverket är gemensamt för hela landet och bör tillämpas på ett likformigt sätt. Det bör finnas möjlighet att i många hänseenden anpassa polisverksamheten efter skiftande lokala förhållanden, men det är otillfredsställande med så stora skillnader när det gäller strukturen för den övergripande styrningen i en statlig verksamhet. Det finns dock verksamhetsområden som inte bör anpassas efter skiftande lokala förhållanden utan där en enhetlig nationell nivå på verksamheten måste sökas. Så är fallet bl.a. i fråga om gränskontrollen.

Den komplexa ansvarsfördelningen leder bl.a. till att förtroendemannainflytandet inte är enhetligt och att tillsynen över polisverksamheten i länet är oklar. Det är också otillfredsställande att länsstyrelsen prövar beslut som är fattade av polismyndigheten när gränserna för vad länsstyrelsens styrelse och polisstyrelsen beslutar om är oklara. En komplex styrorganisation kan leda till fördröjningar och försämringar i beslutsfattandet. Det är antagligt att det nuvarande systemet leder till merarbete för t.ex. länspolismästarna. Strukturen för styrningen av polisväsendet bör ändras så att den blir tydlig och enkel.

Kommittén anser att det inte är möjligt att skapa en enhetlig och effektiv beslutsordning inom ramen för den nuvarande organisationsstrukturen. Även om man tydligt reglerar vilka uppgifter som länsstyrelsens styrelse respektive polisstyrelsen skall ha kvarstår problemen. Beslutsstrukturen bör renodlas så att endast ett organ beslutar över det område som de numera har gemensamt. Det finns olika lösningar på problemet. I det följande avsnittet tar kommittén upp två alternativa lösningar.

### 3.1.3 Vilket organ bör utgöra styrelse för en polismyndighet?

I stället för dagens två organ, länsstyrelsens styrelse och polisstyrelsen, bör ett av dem väljas att utgöra polismyndighetens styrorgan. Båda alternativen innebär genomgripande förändringar. Vid valet av styrorgan bör uppmärksammas vilken betydelse de olika alternativen har för lekmannainflytandet, om modellerna medför att strukturen blir enhetlig och begriplig och hur tillsynen över polisverksamheten bör utformas. Det bör också uppmärksammas vilken betydelse länsstyrelsens samordnande funktion i länet har. I det sammanhanget är det av särskilt intresse att se närmare på länsstyrelsens roll vid kris-situationer. I det följande belyses dessa faktorer i olika hänseenden.

#### **Lekmannainflytandet i styrelsen**

Utvecklingen inom polisväsendet har sedan 1980-talet gått mot en förstärkning av medborgarinflytandet. Sådant inflytande är viktigt för allmänhetens förtroende för polisen. Genom medborgarinflytandet säkerställs den demokratiska kontrollen av och insynen i polisverksamheten. Det är angeläget att vid valet av styrelseform se till att medborgarinflytandet bibehålls.

Lekmannainflytandet inom polisen utövas idag regional och lokalt i länsstyrelsens styrelse och i polisstyrelsen, men också i polismånder och i närpolisråd. Tas en av styrelserna bort minskar självklart antalet lekmän. Därmed är det dock inte sagt att det verkliga inflytandet minskar, eftersom beslutsbefogenheterna koncentreras.

Vid valet av styrelseform bör man beakta att det är tänkbart att de lekmän som ställer sig till förfogande som ledamöter i en polisstyrelse kan ha ett specialintresse för polisens verksamhet, medan de lekmän som ställer sig till förfogande som ledamöter i länsstyrelsens styrelse kan ha en annan bas för sina kunskaper men mindre kännedom i frågor som rör polisen. Inget av alternativen synes dock leda till ett påtagligt större förtroendemannainflytande än det andra. Dessa frågor har ett samband med frågor av valet av ledamöter till styrelsen, som vi återkommer till nedan under avsnitt 3.3.

### **Kravet på en enhetlig och begriplig organisation**

Det är angeläget att styrningen av polisen sker i en organisation som i sina huvuddrag är enhetlig över landet. Så är inte förhållandet för närvarande. Det finns därmed en risk bl.a. för att en samordning över flera regioner försvåras och för att statsmakternas prioriteringar får olika genomslag på skilda håll i landet. Styrningen bör ske så att regler och anvisningar tillämpas konsekvent och att det finns en förutsägbarhet i tillämpningen. Beslut i polisfrågor fattas f.n. av olika företrädare för länsstyrelsen eller för polismyndigheten. Skillnaderna i fråga om vilka organ som fattar sådana beslut kan leda till oklarheter i fråga om vilka uppgifter och vilket ansvar de skilda beslutande organen har.

I detta sammanhang är den försöksverksamhet med ändrad regional ansvarsfördelning som pågår fram till utgången av år 2002 i Kalmar, Gotlands och Skåne län och som fr.o.m. den 1 januari 1999 också omfattar Västra Götalands län av intresse. I de länen utses inte nya styrelser för länsstyrelserna, utan länsstyrelserna skall i stället ledas av landshövdingen. Det finns möjlighet för länsstyrelsen att inrätta nämnder med uppgift att avgöra frågor inom bestämda ansvarsområden (25 § länsstyrelseinstr.). Ledamöterna i nämnden, förutom ordföranden, utses av länsstyrelsens styrelse eller, såvitt avser försökslänen, av landshövdingen (8 och 31 §§ länsstyrelseinstr.).

### **Tillsynen över polisverksamheten**

Rikspolisstyrelsen har enligt polislagen tillsyn över polisväsendet. I polislagen anges också att länsstyrelsen har det regionala tillsynsansvaret över polisväsendet. Rikspolisstyrelsen skall centralt, och länsstyrelsen regionalt, se till att de prioriteringar och riktlinjer som riksdagen och regeringen lägger fast för polisverksamheten får genomslag i polisarbetet, att verksamheten bedrivs effektivt och att krav på rättssäkerhet iakttas samt att förvaltningen inom länets polis fungerar väl. Tillsynsmyndigheterna har bl.a. att se till att författningsbestämmelser och särskilt föreskrivna villkor efterlevs.

Vid ett val av länsstyrelsens styrelse som styrorgan kan länsstyrelsen inte ha kvar tillsynsansvaret över polisen. Om man istället väljer polisstyrelsen som styrorgan bör man överväga om ansvaret för tillsynen över polisen bör förändras. Kommittén återkommer till dessa frågor under avsnittet om tillsynen av polisverksamheten, se avsnitt 3.6.

### Länsstyrelsens samordnande roll

Vid en diskussion om vilket organ som regionalt skall styra polisen bör man beakta de uppgifter som länsstyrelsen har inom olika områden. Länsstyrelsen skall enligt länsstyrelseinstruktionen samordna olika samhällsintressen inom myndighetens ansvarsområde. Länsstyrelsen har uppgifter inom en rad områden, bl.a. i fråga om civilt försvar och räddningstjänst, social omvårdnad, kommunikationer, kulturmiljö, regionalekonomi och näringslivsutveckling samt bostadsfinansiering. Flera av dessa områden är av betydelse för polisens verksamhet. Länsstyrelsen skall inom varje område ha länsexperter, som under länsstyrelsens ledning skall ansvara för sakområdet.

Länsstyrelsen har en skyldighet att samråda med länsstyrelsen i ett annat län i frågor av betydelse för båda länen. Länsstyrelsen deltar också i flera samverkansorgan. Länsstyrelsen har bl.a. genomfört det s.k. kroganeringsprojektet i Stockholms län tillsammans med bl.a. polismyndigheten, skattemyndigheten, kronofogdemyndigheten, yrkesinspektionen, brandförsvaret, tullen och länsarbetsnämnden. Ingen av de inblandade myndigheterna hade beslutanderätt över någon annan myndighet. Kontrollen bedrevs gemensamt på informell väg med gott resultat. Liknande projekt har därefter genomförts i andra län.

Som ytterligare exempel på samverkansorgan som länsstyrelsen deltar i och som fungerar utan att någon myndighet har beslutanderätt i förhållande till andra myndigheter kan anges det regionala samverkansorganet mot ekonomisk brottslighet som finns i varje län. Organet har till uppgift att verka för en effektivisering av kampen mot den ekonomiska brottsligheten genom informationsutbyte, överläggning och samordning mellan berörda statliga myndigheter och genom samverkan mellan dessa myndigheter och kommuner, näringsliv och organisationer. Organet leds av landshövdingen. I övrigt ingår överåklagaren i åklagardistriktet, länspolismästaren, chefen för skattemyndigheten, chefen för kronofogdemyndigheten, Ekobrottsmyndigheten och Tullverket samt ytterligare företrädare för länsstyrelsen.

Länsstyrelsen har en viktig roll inom det civila försvaret och inom räddningstjänsten. Riksdagens försvarsutskott har framhållit länsstyrelsernas betydelse som länk mellan statsmakternas övergripande beslut i försvars- och beredskapsfrågor och den beredskapsplanering som kommunerna svarar för (bet. 1994/1995:FöU2). Länsstyrelsens ansvar inom det civila försvaret och räddningstjänsten är av särskilt intresse när man överväger en ändring i fråga om styrningen av polisen. I det följande lämnas därför en redogörelse för reglerna som rör

ansvaret för det civila försvaret och räddningstjänsten. Information lämnas kort om extraordinära händelser.

### Vad händer vid krissituationer?

#### *Civilt försvar*

Enligt 1996 års totalförsvarsbeslut skall den civila försvarsverksamheten värna civilbefolkningen, trygga en livsnödvändig försörjning, säkerställa de viktigaste samhällsfunktionerna samt bidra till Försvarsmaktens förmåga att avvärja väpnat angrepp och vid krig i vår omvärld. En viktig del av den civila försvarsverksamheten rör säkerheten för bl.a. elförsörjningen, telekommunikationerna, informationssystemen och samhällets ledningssystem. Totalförsvarsresurserna skall utformas så att de även kan användas vid internationella fredsfrämjande och humanitära insatser samt stärka samhällets förmåga att förebygga och hantera svåra påfrestningar på samhället.

Det civila försvarets ledningssystem innehåller en områdesindelning med nivåerna regering, civilbefälhavare, länsstyrelser eller landsting och kommuner. Avsikten är att den områdesvisa ledningen skall ange gemensamma och övergripande mål för verksamheten, ange övergripande inriktning och prioriteringar samt följa upp och utvärdera verksamheten. Ledningssystemet innehåller också en indelning inom ramen för olika samhällssektorer med regering och därunder myndigheter som är funktionsansvariga.

På *central nivå* åvilar ansvaret för de fredstida beredskapsförberedelserna regeringen. Inom Regeringskansliet svarar Försvarsdepartementet för samordningen av totalförsvaret. Överstyrelsen för civil beredskap har till uppgift att i fred samordna beredskapsförberedelser som bedrivs på central nivå inom det civila försvaret. I överstyrelsens uppgifter ingår att ge länsstyrelserna stöd vad avser förmågan att lämna planeringsunderlag samt att följa upp och utvärdera den lokala beredskapen.

På *regional nivå* har civilbefälhavarna respektive länsstyrelserna till uppgift att verka för att totalförsvaret inom respektive område planläggs så att det kan föras med en enhetlig inriktning. Planläggningen skall samordnas såväl mellan de civila myndigheterna och organen inbördes som mellan dessa och Försvarsmakten.

Civilbefälhavare är en av landshövdingarna inom varje civilområde. Landet är indelat i tre civilområden. Civilbefälhavaren skall i fred verka för att totalförsvaret inom respektive civilområde under höjd beredskap får en enhetlig inriktning. I krig eller annars efter rege-

ringens beslut skall civilbefälhavaren verka för att största möjliga försvarseffekt uppnås. Civilbefälhavaren skall ägna särskild uppmärksamhet åt verksamheten i fråga om bl.a. befolkningsskyddet och räddningstjänsten samt polisväsendet. Civilbefälhavaren får ge länsstyrelserna de föreskrifter som behövs för planläggningen inom totalförsvaret.

Kommunstyrelserna är högsta civila försvarsmyndigheter på *lokal nivå* och skall verka för att samverkan kommer till stånd mellan totalförsvarets civila delar och med Försvarsmakten på denna nivå.

Vägledande för den civila försvarsverksamheten är den s.k. *ansvarsprincipen*. Principen innebär att den som har ansvaret för en verksamhet i fred även har motsvarande ansvar i krig. Samhället är därför indelat i ett antal funktioner vilka anses vara av särskild betydelse i krig och som kräver någon form av central styrning. Funktionerna omfattar samhällsverksamhet som i större eller mindre utsträckning måste kunna upprätthållas under säkerhetspolitiska kriser och i krig. Syftet med funktionsindelningen är att ansvaret för beredskapsförberedelserna i fred och för verksamhet under krig och krigsfara skall fördelas på nivån under regeringen. För varje funktion är en funktionsansvarig myndighet utsedd på central nivå (bilaga till beredskapsförordningen (1993:242)). I bilagan till beredskapsförordningen anges också de övriga myndigheter som har uppgifter inom funktionen.

I fred skall en funktionsansvarig myndighet bl.a. planera och budgetera beredskapsförberedelserna inom funktionen och samordna utbildnings- och övningsverksamheten inom denna. Myndigheten bör också regelbundet till regeringen redovisa beredskapsläget. Myndigheten bör i krig, inom ramen för statsmakternas beslut, leda verksamheten inom funktionen i betydelsen att utöva ett bestämmande inflytande. Myndigheten skall i den utsträckning som det behövs samordna denna verksamhet med verksamhet inom Försvarsmakten och vid andra myndigheter och organisationer. I det följande anges vilka myndigheter som ansvarar för funktionerna civil ledning, befolkningsskydd och räddningstjänst samt ordning och säkerhet m.m.

Utöver ansvaret för samordningen av verksamheten inom det civila försvaret har Överstyrelsen för civil beredskap ansvaret för funktionen civil ledning. Övriga myndigheter med uppgifter inom funktionen är civilbefälhavarna och länsstyrelserna. Ansvaret för funktionen innefattar bl.a. att utarbeta principer för civil ledning i krig.

Statens räddningsverk är ansvarig myndighet för funktionen befolkningsskydd och räddningstjänst. Övriga myndigheter med uppgifter inom funktionen är bl.a. Statens strålskyddsinstitut, Statens kärnkraftinspektion och Rikspolisstyrelsen. Funktionen har till uppgift



att skydda och rädda människor, egendom och miljö i samband med olyckor eller stridshandlingar genom förebyggande åtgärder och genom åtgärder som avhjälper skador.

Rikspolisstyrelsen är ansvarig myndighet för funktionen ordning och säkerhet m.m. Övriga myndigheter med uppgifter inom funktionen är bl.a. Riksåklagaren, åklagarmyndigheterna, Rättsmedicinalverket och den lokala polisorganisationen. Funktionen samverkar med bl.a. Statens räddningsverk och Socialstyrelsen. Funktionen avser upprätthållande av allmän ordning och säkerhet, brottsbekämpning och brottsutredning, åklagarväsendet och utlänningsfrågor utom flyktingverksamhet. Vid besvärliga situationer i samhället skall polisen stödja samhällets övriga ansträngningar. Rikspolisstyrelsen har därvid ett särskilt ansvar.

#### Länsstyrelsen som civil försvarsmyndighet

Länsstyrelsen är högsta civila försvarsmyndighet inom ett län och har ett särskilt ansvar för beredskapsförberedelser inom ett antal av funktionerna, bl.a. de ovan angivna funktionerna civil ledning, befolkningsskydd och räddningstjänst samt ordning och säkerhet m.m. (51 och 54 §§ länsstyrelseinstr.). I fredstid skall länsstyrelsen samverka med försvarsområdesbefälhavaren vid Försvarsmakten för att åstadkomma en enhetlig inriktning och ledning av totalförsvarets olika delar och en ändamålsenlig användning av civila och militära resurser (52 § länsstyrelseinstr.).

Genom lagen (1994:1720) om civilt försvar fick kommunerna den 1 juli 1995 ansvaret för det civila försvaret inom sitt ansvarsområde. Befolkningsskyddet och räddningstjänsten blev därmed en kommunal uppgift även under höjd beredskap och den statliga civilförsvarsfunktionen avskaffades. Länsstyrelsen har enligt lagen om civilt försvar ett särskilt uttalat ansvar i att ge kommunerna sitt stöd i sin planeringsverksamhet och att följa upp kommunernas beredskap. Länsstyrelsen skall hjälpa kommunerna att ta fram ett underlag för respektive kommuns beredskapsverksamhet. Länsstyrelsen skall rapportera till Överstyrelsen för civil beredskap vilka beredskapsförberedelser som vidtagits av kommunerna i länet och redovisa en bedömning av effekterna av vidtagna förberedelser (53 § länsstyrelseinstr.).

Länsstyrelsen skall *i fredstid* inom länet bl.a. bevaka att risk- och beredskapshänsyn tas i samhällsplaneringen samt verka för att beredskapsförberedelserna för den civila verksamheten bedrivs enhetligt i länet och att nödvändig samverkan kommer till stånd.

Länsstyrelsen skall också inom länet samordna planeringen, inriktningen, genomförandet och uppföljningen av ledningsövningar inom det civila försvaret (53 § länsstyrelseinstr.).

*Vid höjd beredskap* skall länsstyrelsen samordna de civila försvarsåtgärderna, verka för att verksamhet som har betydelse för dessa ansträngningar bedrivs med en enhetlig inriktning, verka för att det civila och det militära försvaret samordnas samt verka för att länets tillgångar fördelas och utnyttjas så att försvarsansträngningarna främjas (56 § länsstyrelseinstr.). Om länsstyrelsen bedömer det nödvändigt för samordningen av försvarsansträngningarna, får länsstyrelsen meddela föreskrifter om verksamheten hos andra regionala eller lokala civila myndigheter med statliga förvaltningsuppdrag inom länet (58 § länsstyrelseinstr.).

Länsstyrelsen ansvarar t.ex. *vid krig eller krigsfara* för gränsövervakningen och leder övervakningen inom sitt län (3 § lagen (1979:1088) om gränsövervakning i krig m.m.). Den personal som skall fullgöra gränsövervakningen tas ut bland t.ex. polispersonal och tullpersonal (5 § samma lag). Om förbindelsen med regeringen och civilbefälhavaren har avbrutits vid krig eller krigsfara får länsstyrelsen inom det egna länet fullgöra vissa uppgifter som ankommer på regeringen (60 § länsstyrelseinstr.). Länsstyrelsen skall därvid självständigt genomföra de åtgärder som behövs för den civila försvarsverksamheten och till stöd för det militära försvaret.

#### Inträffade extraordinära situationer

Det har inträffat ett antal extraordinära situationer under de senaste årtiondena. Vid dessa krissituationer har regeringen agerat, i vissa fall i stor utsträckning och andra fall mer begränsat. Som exempel från 1970-talet kan anges kapningen av ett svenskt civilflygplan på Bulltofta år 1972 och ockupationen av den västtyska ambassaden år 1975.

Även under 1980-talet inträffade sådana situationer som kan betecknas som extraordinära. Den sovjetiska ubåten U 137 gick på grund i oktober 1981. Statsministern, utrikesministern och försvarsministern underrättades omedelbart. Under de första dagarna fastställde regeringen de riktlinjer som skulle gälla för behandlingen av ubåtsaffären. I enlighet med riktlinjerna genomfördes en utredning genom Överbefälhavarens försorg. Regeringen hade bl.a. att ta ställning till uppgifter om att det fanns kärnladdningar ombord på ubåten. Regeringen avgav en protestnot, vari angavs att den sovjetiska ubåten avsiktligt kränkt svenskt territorium i syfte att där bedriva otillåten verksamhet.

År 1983 fanns det risk för att en sovjetisk satellit skulle störta i Sverige. Regeringen gav bl.a. Statens strålskyddsinstitut, Civilförsvarsstyrelsen och länsstyrelserna i uppdrag att hålla beredskap för att kunna vidta åtgärder om det skulle behövas. Satelliten föll ner i obebodda delar av Kanada.

Andra extra ordinära situationer som inträffat är mordet på statsministern Olof Palme i februari 1986 och reaktorhaveriet i Tjernobyl i maj 1986.

### *Räddningstjänsten i fred*

Räddningstjänstlagen (1986:1102, omtryckt 1992:948, RåL) och räddningstjänstförordningen (1986:1107, omtryckt 1995:502, RåF) reglerar hur samhällets räddningstjänst organiseras och bedrivs.

Varje kommun skall svara för räddningstjänsten inom kommunen, om inte staten skall svara för räddningstjänsten (6 § RåL). Räddningskåren skall göra de räddningsinsatser som kommunen har ansvaret för enligt räddningstjänstlagen. Kommunfullmäktige skall anta en räddningsplan för kommunen (21 och 22 §§ RåL). Kommunen skall därvid samråda med de myndigheter som kan ha ett väsentligt intresse i saken (23 § RåL). Samråd bör t.ex. ske med polisen. Inom kommunen utövar en kommunal nämnd tillsynen över efterlevnaden av räddningstjänstlagen och av föreskrifter som meddelats med stöd av lagen.

Som statlig räddningstjänst upptas fjällräddningstjänst, flygräddningstjänst, sjöräddningstjänst, räddningstjänst vid efterforskning av försvunna personer i andra fall än inom nyss nämnda områden, miljöräddningstjänst till sjöss samt räddningstjänst vid utsläpp av radioaktiva ämnen och sanering efter sådana utsläpp (25—29 §§ RåL). Polisen, länsstyrelsen och Luftfartsverket svarar bland andra myndigheter för den statliga räddningstjänsten.

Om en olyckshändelse eller en överhängande fara för olyckshändelse påkallar en gemensam räddningsinsats från två eller flera statliga myndigheter med ansvar för räddningstjänst, skall räddningsledarna komma överens om vem som skall leda insatsen (59 § RåF).

Varje polismyndighet skall upprätta planer för polisinsatser vid särskilda händelser samt för skyddet av viktigare objekt inom polisdistriktet (2 kap. 8 § PF). Med särskild händelse förstås en befarad eller inträffad händelse, som innefattar brott eller annan störning av den allmänna ordningen eller säkerheten, och som är så omfattande eller allvarlig att polisen för att kunna lösa sina uppgifter måste organisera, leda och använda sina resurser i särskild ordning

(Rikspolisstyrelsens författningssamling FAP 201-1). Som exempel på sådana situationer kan anges allvarlig ordningsstörande händelse, sabotage eller bombhot och terroristangrepp. Räddningstjänsten skall planeras och organiseras så att räddningsinsatserna kan påbörjas inom godtagbar tid och genomföras på ett effektivt sätt. Vid efterforskning av försvunna personer i vissa fall skall polisen sköta efterforskningen (25 och 27a §§ Räl). Polismyndigheten skall enligt räddningstjänstlagen lämna andra myndigheter biträde t.ex. vid förebyggande åtgärder som kontroll av brandskydd eller då räddningsledare behöver göra ingrepp i annans rätt. Polisen har en skyldighet, jämte andra myndigheter, att t.ex. på anmodan av räddningsledaren delta i en räddningsinsats under förutsättning att polisen har lämpliga resurser och ett deltagande inte allvarligt hindrar myndighetens vanliga verksamhet (34 § Räl). Polisen har vanligen vid en räddningsinsats en rad egna uppgifter som t.ex. rör larmning, trafikreglering och utrymning.

Statens räddningsverk är central förvaltningsmyndighet för frågor om befolkningsskydd, innefattande frågor om landtransporter av farligt gods, för frågor om räddningstjänst samt för frågor om sanering efter utsläpp av radioaktiva ämnen från en kärnteknisk anläggning, i den mån detta inte är en uppgift för annan myndighet.

Räddningsverkets verksamhet omfattar bl.a. utvecklings- och samordningsåtgärder avseende den statliga och kommunala räddningstjänsten. Räddningsverket utövar den centrala tillsynen över efterlevnaden av räddningstjänstlagen, räddningstjänstförordningen och med stöd av lagen lämnade föreskrifter. I fråga om statlig räddningstjänst utövas den centrala tillsynen av annan myndighet som regeringen bestämmer (54 § Räl). Rikspolisstyrelsen utövar t.ex. tillsynen över fjällräddningsverksamheten, för vilken den lokala polisorganisationen har ansvaret (62 § RälF).

#### Länsstyrelsens ansvar för räddningstjänsten

På den regionala nivån har länsstyrelsen i vissa fall ett direkt ansvar för statlig räddningstjänst. Länsstyrelsen skall i vissa fall svara för räddningstjänsten och saneringen efter utsläpp av radioaktiva ämnen från en kärnteknisk anläggning (28 § Räl). Länsstyrelsen skall upprätta en plan över sådan räddningstjänst och sanering, efter att ha hört med berörda myndigheter, kommuner och landsting (47 § RälF). Planen skall bl.a. behandla organisation och ledning, samband, personella och materiella resurser i länet och saneringsmetoder (48 § RälF). Särskilda

regler gäller för de planer som upprättas av länsstyrelserna i län där kärnkraftverk finns.

Samverkar två eller flera räddningskårer i en räddningsinsats som berör mer än en kommuns område inom samma län, skall länsstyrelsen bestämma vem av räddningsledarna som skall leda insatsen, om inte räddningsledarna själva bestämt det (32 § RåL).

Vid omfattande räddningsinsatser kan det vara nödvändigt att en myndighet på högre nivå leder och samordnar räddningsinsatserna. Om det fordras omfattande räddningsinsatser i kommunal räddningstjänst skall länsstyrelsen ta över ansvaret för räddningstjänsten i den eller de kommuner som berörs av insatserna (34 § RåF). Vad som avses är övertagande av ledningen av räddningstjänsten och inte endast av ledningen av en särskild räddningsinsats. Länsstyrelsen skall utse räddningsledare (33 § RåL). Om räddningsinsatserna även innefattar statlig räddningstjänst, skall länsstyrelsen svara för att räddningsinsatserna samordnas (34 § RåF). Uppgiften att samordna insatserna i statlig räddningstjänst omfattar inte någon beslutanderätt över den myndighet som svarar för räddningstjänsten. Länsstyrelsen skall efter hörande av kommunerna i länet och berörda myndigheter upprätta de planer som länsstyrelsen behöver för att kunna utöva sitt ansvar. Statens räddningsverk får meddela föreskrifter om innehållet i planerna (35 § RåF).

Behovet av att en myndighet på högre nivå leder räddningsinsatserna kan föreligga även vid statlig räddningstjänst. Regeringen har rätt att i ett särskilt fall bestämma att en länsstyrelse eller annan myndighet skall ha ansvaret (33 § RåL). Regeringen kan också själv ta över ansvaret för räddningstjänsten och utse räddningsledare. Ett beslut om att ansvaret skall tas över av en länsstyrelse eller annan myndighet kan således avse den kommunala räddningstjänsten eller någon av de statliga räddningstjänsterna eller all samhällets räddningstjänst.

Även vid saneringen efter utsläpp av radioaktiva ämnen får regeringen föreskriva eller i särskilt fall bestämma, att en länsstyrelse skall ta över ansvaret för saneringen inom flera län eller att någon annan statlig myndighet skall ta över ansvaret inom ett eller flera län (33 § RåL).

Inom länet utövar länsstyrelsen tillsynen över efterlevnaden av räddningstjänstlagen och av föreskrifter som meddelats med stöd av lagen.

### Inträffade krissituationer

Av intresse kan vara att se på hur länsstyrelserna agerat vid krissituationer som inträffat. Våren 1995 inträffade översvämningar i älvar i mellersta Sverige och i Norrland. Ingen av de inblandade länsstyrelserna tog över räddningstjänsten. Statens räddningsverk genomförde en utvärdering av de insatser som den kommunala räddningstjänsten då gjorde. Beskrivningen av händelseförloppet och analysen av åtgärderna ägde rum i samarbete med de inblandade länsstyrelserna.

Räddningsverket konstaterade i rapporten att den kommunala räddningstjänstens insatser under vårfloden i alla väsentliga delar fungerat väl. Länsstyrelsen hade i samtliga berörda län en stödjande funktion i förhållande till den kommunala räddningstjänsten. Kommunerna upplevde att stödet i det operativa skedet var tillräckligt för räddningstjänstarbetet. Länsstyrelsens stödjande funktion varierade dock mellan länen. Samarbetet mellan länsstyrelsen, berörda kommuner och andra intressenter kom i gång tidigare och medförde en bättre samordning av räddningstjänsten i län där det före översvämningarna fanns en samordningsgrupp. Enligt Räddningsverkets bedömning var det inte sannolikt att räddningsinsatserna skulle ha fått en annan inriktning eller att effekterna av dessa skulle blivit annorlunda om länsstyrelsen i något av länen hade tagit över ansvaret för räddningstjänsten.

Inte heller vid översvämningsoolyckor i Kopparbergs län och Gävleborgs län år 1985 och i Värmlands län år 1988 övertogs ledningsansvaret av länsstyrelserna.

Sommaren 1997 inträffade en tågolycka i Kälarne i Jämtlands län, som kom att kräva en av de största räddningsinsatserna som genomförts i Sverige. Ett tåg spårade ur och i lasten fanns farligt gods som bl.a. skulle ha kunnat orsaka en omfattande explosion. Länsstyrelsen beslutade efter några dygn att överta ansvaret för den kommunala räddningstjänsten i två berörda kommuner och utsåg räddningsledare. Beslutet fattades efter samråd med bl.a. polisen. Det gällde under drygt fyra dygn. Länsstyrelsen angav i ett yttrande att åtgärden att ta över ansvaret var fast förankrad hos alla parter. Länsstyrelsen angav också att åtgärden ledde till att beslutsfattandet vitaliserades och att bättre uthållighet skapades, samtidigt som räddningstjänstinsatser för övriga delar av kommunerna säkerställdes. Länsstyrelsen uttalade att räddningsledningens informationsansvariga kunde koncentrera sig på informationens innehåll genom att länsstyrelsen tog på sig ett administrativt ansvar för de informationsåtgärder som behövde vidtas. Länsstyrelsen angav att ingen organisationsförändring gjordes i den

redan befintliga staben utan att länsstyrelsen uppträdde som en resurs för räddningsledningen.

Rikspolisstyrelsen avgav en rapport om tågolyckan. I den angavs att de polisiära uppgifterna omfattade bl.a. avspärning av riskområden, trafikreglering, bevakning, samverkan, ledning, information och utrymning. Polisen samverkade med ett stort antal myndigheter, organisationer och enskilda. Samverkan och samordning med räddningsledningen pågick under hela insatsen.

Vid tågurspårningen i Kälarne tog länsstyrelsen således över ledningsansvaret för räddningstjänsten. Ett sådant agerande är dock mycket ovanligt. Av vad som kan utläsas av beskrivningen av händelseförloppet hade inte länsstyrelsens övertagande av räddningstjänsten någon påverkan på ledningsansvaret inom polisen.

### 3.1.4 Kommitténs slutsatser

Polisledningskommittén har övervägt olika lösningar på problemen med organisationsstrukturen. En utgångspunkt vid valet av organisationsmodell är att polisfrågorna måste hanteras med kompetens och effektivitet, så att en ändamålsenlig och därmed rationell polisverksamhet skall kunna uppnås. Styrorganet måste ha förmåga att se vad som är nödvändigt att utföra och vad som är möjligt att genomföra i förhållande till gällande bestämmelser och de resurser som står till buds. Styrorganet måste också ha förmåga att se vilken nytta man får av ett beslut och vilka konsekvenser beslutet får. Det är angeläget att förankringen i samhället genom den demokratiska insynen och det demokratiska inflytandet bibehålls. Det är också viktigt att verksamheten kan skötas rättssäkert.

Ett skäl för att välja länsstyrelsens styrelse som styrorgan är den samordnande roll som länsstyrelsen har i länet. Det är särskilt viktigt att man har en väl utarbetad kontakt i vardagsarbetet för att verksamheten skall fungera väl vid särskilda händelser. Såvitt avser det civila försvaret har länsstyrelsen enligt länsstyrelseinstruktionen ett särskilt ansvar för funktionen ordning och säkerhet m.m. Länsstyrelsen har emellertid möjlighet att vid höjd beredskap meddela föreskrifter om verksamheten hos polisen även om länsstyrelsen inte utgör styrorgan för polisen. Länsstyrelsens ansvar som länets högsta polisorgan för polisens verksamhet under normala förhållanden har i detta avseendet ingen direkt betydelse. Det är t.ex. inte en förutsättning att länsstyrelsens styrelse är regionalt styrorgan för polisen för att den kompetens som personalen inom länsstyrelsen besitter, rörande bl.a. totalförsvarsfrågor, skall kunna utnyttjas. Vid extraordinära händelser

har dessutom regeringen möjlighet att ingripa. Regeringen kan lämna Rikspolisstyrelsen i uppdrag att i särskilda hänseenden leda polisverksamhet.

Räddningstjänstlagen medger att länsstyrelsen fattar beslut om att ta över ansvaret för den kommunala räddningstjänsten. Länsstyrelsens övertagande av någon av de statliga räddningstjänsterna förutsätter däremot regeringsbeslut. Om man väljer polisstyrelsen som styrorgan för polisen, har länsstyrelsen därmed inte något eget ansvar för polisen. Vid ett sådant val finns det med dagens regler i räddningstjänstlagen möjlighet för länsstyrelsen att ta över polisens räddningstjänstansvar, t.ex. vid efterforskning av försvunna personer, såsom möjligheten finns att ta över t.ex. Luftfartsverkets ansvar för räddningstjänsten. Ett övertagande kräver dock först ett regeringsbeslut. En nackdel som kan uppkomma vid ett val av polisstyrelsen som styrorgan är att polisen skulle kunna komma att uppleva länsstyrelsens övertagande av räddningstjänstansvaret som ett större ingrepp än om länsstyrelsen istället agerade som länets högsta polisorgan och att detta skulle kunna försvåra insatsen. Med tanke på att det endast skulle komma i fråga i extremt ovanliga situationer, i vilka polisen för stunden har viktigare problem att ta ställning till, bör betydelsen av detta inte överdrivas.

Att länsstyrelsens styrelse inte utgör styrelse för polismyndigheten utgör inte något hinder för länsstyrelsens uppgifter inom det civila försvaret och räddningstjänsten. I en krissituation samverkar sannolikt den ansvariga enheten inom länsstyrelsen med länspolismästaren och inte med polisens styrorgan. Länsstyrelsens ansvar på dessa områden förhindrar således inte alternativet med en polisstyrelse som styrorgan för polismyndigheten.

Länsstyrelsen har en samordnande roll även i andra sammanhang än sådana som rör det civila försvaret och räddningstjänsten. Det är viktigt att samverkan sker mellan polisen och andra organ för att bästa effekt för samhället skall kunna uppnås. Samordningen i länet bör kunna bibehållas även om länsstyrelsen inte har det regionala ansvaret för polisverksamheten. Då det tidigare fanns många polisdistrikt i länen var det motiverat att länsstyrelsen var länets högsta polisorgan. De samordnande och sammanhållande uppgifter som länsstyrelsen har haft i län med flera polismyndigheter är dock inte lika framträdande när det nu endast finns en polismyndighet i varje län. Som angetts ovan deltar länsstyrelsen i eller leder olika samverkansorgan, t.ex. det s.k. krog-saneringsprojektet, utan att utöva någon beslutanderätt över andra myndigheter som deltar. Förutsättningar finns således att utnyttja länsstyrelsens samordnande funktion även om länsstyrelsen inte styr polisen.



Vid ett val av polisstyrelsen som styrorgan kan ett krav på breda samhällskontakter tillgodoses genom den samverkan som bör finnas mellan styrelserna och t.ex. kommunerna. Enligt kommunallagen (1991:900) och olika speciallagar har kommunerna befogenheter och skyldigheter inom socialtjänsten, skolväsendet, plan- och byggväsendet, renhållning och avfallshantering, civil försvarsberedskap och räddningstjänst samt vatten och avlopp. Dessa områden har, med varierande styrka, betydelse för polisverksamheten och det är angeläget att en samverkan sker.

Länsstyrelsen har sedan länge haft ansvar för den regionala polisorganisationen och har under åren successivt getts ökade beslutsbefogenheter. Samtidigt har utvecklingen gått mot att polismyndigheten också getts ökade beslutsbefogenheter. De uppgifter som länsstyrelsen erhållit har inte förbehållits länsstyrelsen att besluta om, utan polismyndigheter i län med endast en polismyndighet har enligt en rad bestämmelser i polisförordningen beslutanderätten om inte länsstyrelsen bestämmer annat. Lagstiftaren har rekommenderat att beslutanderätten i huvudsak läggs på polisstyrelsen i län med endast en polismyndighet, även om det anges i länsstyrelseinstruktionen att viktigare polisfrågor skall handläggas av länsstyrelsens styrelse. När det numera finns endast en polismyndighet i varje län är det följdriktigt att överväga att låta polisstyrelsen överta det ansvar som länsstyrelsens styrelse har.

Polisledningskommittén finner vid en samlad bedömning att polisstyrelsen bör utgöra styrelse för en polismyndighet. De krav som angavs ovan synes kunna uppfyllas med en sådan lösning. Polisstyrelsen har möjlighet att organisera verksamheten så att resurserna används på bästa möjliga sätt. Den utveckling som pågår med utökad samverkan över länsgränserna inom olika funktioner, t.ex. i enheter som hanterar kvalificerad brottsutredningsverksamhet, försvåras inte med ett sådant val. En framtida förändring av polisorganisationen kan ske utan svårigheter såvitt avser polismyndighetens styrorgan. Med polisstyrelsen som styrorgan är det möjligt att åstadkomma en enhetlig organisation för styrningen av polisen i landet. En fördel med polisstyrelsen som styrorgan för polisen är också att rollerna renodlas.

Kommittén vill framhålla betydelsen av att polismyndigheten fortlöpande håller länsstyrelsen informerad om omständigheter av väsentlig betydelse för länsstyrelsens verksamhet, även om länsstyrelsen inte längre utgör styrorgan för polisen. Kommittén anser att polismyndigheten bör åläggas en sådan skyldighet i förordningsform.

Det är angeläget att polisen och åklagarväsendet samordnar sina insatser så att de begränsade resurserna som finns att tillgå utnyttjas så effektivt som möjligt. I polislagen stadgas att polisen skall samarbeta

med åklagarmyndigheterna. Regeringen uttalade i ett beslut i september 1996 att åklagarväsendets synpunkter och erfarenheter skall ingå i länsstyrelsernas, polisstyrelsernas och polisenämndernas planering av främst polisens brottsutredande verksamhet samt att det är angeläget att en nära samverkan sker bl.a. när det gäller förebyggande och repressiva åtgärder samt i fråga om prioriteringar och resursanvändning. Kommittén anser att den möjlighet som chefen för åklagarmyndigheten eller dennes ersättare har att närvara och yttra sig och få sin mening antecknad vid polisstyrelsens sammanträden enligt polisförordningen är viktig och att den bör finnas kvar. Personalföreträdares rätt enligt personalföreträdarförordningen (1987:1101) att närvara och yttra sig vid sammanträdena är också angelägen och bör finnas kvar oförändrad.

Kommittén har inte i uppdrag att se över reglerna för överklagande av polismyndighetens beslut. Frågan om instansordningen behandlas dessutom i ett annat sammanhang. Kommittén lämnar därför inget förslag i den frågan.

## 3.2 Ordförande i polisstyrelsen

I detta avsnitt redovisar kommittén sin syn på frågan om vem som bör vara ordförande i polisstyrelsen. Kommittén föreslår att en förtroendevald person utses till styrelsens ordförande. Länspolismästaren bör ingå i styrelsen. Den biträdande länspolismästaren bör dock inte ingå i styrelsen.

### 3.2.1 Bakgrund

I länsstyrelsens styrelse är landshövdingen ordförande. Länspolismästaren är inte ledamot av länsstyrelsens styrelse, utan i egenskap av regional chef föredragande i polisfrågor. Länspolismästaren får också närvara och yttra sig vid styrelsens sammanträden, när ett ärende som hör till hans eller hennes område föredras av någon annan inför styrelsen. I den nuvarande polisstyrelsen är en av de valda ledamöterna ordförande. Polisstyrelsen består också av länspolismästaren och den biträdande länspolismästaren, om sådan finns. Numera är det endast Polismyndigheten i Visby som inte har någon biträdande länspolismästare.

Frågan om ordförandeskapet i polisstyrelsen var föremål för diskussion i början av 1970-talet då det beslutades att de dåvarande

lokala polismyndigheterna skulle ersättas av polisstyrelser med beslutanderätt i vissa frågor. Riksdagen beslutade att polisstyrelsens valda ledamöter inom sig skulle utse ordförande och vice ordförande, såsom 1967 års polisutredning föreslog i sitt betänkande Polisen i samhället (SOU 1970:32). I betänkandet angavs att utredningen fann det naturligt, särskilt med hänsyn till önskemålet om en god förankring av polisverksamheten hos allmänheten, att följa de för kommunala nämnder och för de dåvarande polismyndigheterna gällande regler som innebar att uppdrag som ordförande och vice ordförande anförtroddes vald ledamot. Utredningens ordförande och tre experter ansåg dock att det var naturligt att polischefen skulle vara styrelseordförande, bl.a. med hänsyn till att denne hade kunskap om och erfarenhet av polisverksamheten i hela polisdistriktet.

I propositionen (1971:173) föreslogs att polischefen skulle vara ordförande i polisstyrelsen. Departementschefen angav bl.a. att styrelsebesluten i relativt stor utsträckning skulle komma att fattas av polischefen. Han angav vidare att frågan om ordförandeskapet inte behövde lösas efter det mönster som gällde för kommunala nämnder, med hänsyn till att polischefens speciella personliga ansvar för verksamheten inte hade någon motsvarighet i kommunala nämnder. Inte minst praktiska skäl talade enligt departementschefen för att polischefen skulle anförtros uppdraget att vara ordförande och att man därmed också skulle uppnå överensstämmelse med vad som gällde på central och regional nivå inom polisväsendet. Riksdagens justitieutskott förordade dock den av polisutredningen föreslagna lösningen och uttalade att reformens huvudsyfte att öka medborgarinflytandet därmed tillgodosågs bättre (bet. 1972:JuU1). Justitieutskottet angav att polischefen, som var en självskriven ledamot, ändå skulle inta en särställning i styrelsen genom sin fackkunskap.

Frågan om vem som skall vara ordförande i polisstyrelsen har därefter tagits upp i olika sammanhang, t.ex. då regeringen år 1980 lade fram förslag till allmänna riktlinjer för en reform av polisväsendet (prop. 1980/81:13), men någon ändring har inte gjorts.

I det s.k. verksledningsbeslutet (prop. 1986/87:99, bet. KU29, rskr. 226), som nämnts inledningsvis i detta kapitel, behandlades frågan om vem som skulle vara ordförande i en myndighets styrelse. I propositionen uttalades att verkschefen normalt borde vara ordförande. Som skäl härför angavs att ansvar och beslutsbefogenheter borde vara nära sammankopplade och att en ansvarig verkschef därför borde ha ett tongivande inflytande även i ärenden där han eller hon inte hade en självständig beslutanderätt.

### 3.2.2 Kommitténs slutsatser

Kommittén har övervägt om landshövdingen, en förtroendevald person eller länspolisvästaren bör vara ordförande i polisstyrelsen.

Myndighetschefen är normalt sett ordförande i statliga styrelser. I länsstyrelsens styrelse är landshövdingen ordförande och länspolisvästaren har endast varit föredragande. På lokal nivå har som angetts ovan länspolisvästaren inte haft till uppgift att vara styrelseordförande tidigare. Det har således på den nivån gjorts ett avsteg från den vanliga ordningen i fråga om ordförandeskapet. Frågan är om det finns anledning att se annorlunda på styrningen av polisen än på styrningen inom andra statliga områden.

Polisens uppgifter och dess organisation utgör ämnen som enligt de i regeringsformen fastslagna principerna för normgivning inte med nödvändighet behöver regleras genom lagstiftning. Ändå har de grundläggande reglerna om dessa ämnen samlats i en särskild polislag. Skälet härtill är bl.a. den centrala och för medborgarna betydelsefulla plats som polisverksamheten intar i rättssamhället. Av betydelse är också polisens befogenheter att utöva tvång. Polisen har en rätt men också en skyldighet att göra ingripanden som innebär att de grundläggande fri- och rättigheterna som tillförsäkrats medborgarna inskränks. Polisen har t.ex. befogenhet att utföra kroppsvisitation, att företa husrannsakan och att beröva någon friheten.

Polisen intar således en särställning i samhället. Det finns bl.a. på grund av befogenheterna att utöva tvång ett särskilt behov av en bra medborgerlig insyn i och ett medborgerligt inflytande över verksamheten. Med hänsyn till denna särställning finns det skäl att se något annorlunda på hur styrningen bör organiseras. Kommittén anser att det saknas anledning att frånga den nu gällande ordningen att länspolisvästaren inte skall vara ordförande i polisstyrelsen när polisstyrelsen också får ett regionalt ansvar.

Den samordnande funktion och det breda kontaktnät som landshövdingen har inom och utom länet kan tala för att han eller hon bör vara ordförande i polisstyrelsen. Inte minst kan landshövdingens kontakt med regeringen ha betydelse, särskilt vid extraordinära situationer. Kommittén anser dock inte att landshövdingens uppgifter i dessa avseenden är av avgörande betydelse vid valet av ordförande i polisstyrelsen. Erfarenheter från den nuvarande ordningen visar att en förtroendevald ordförande också kan ha ett brett kontaktnät. Om styrelsens ordförande är en förtroendevald person blir överflyttningen av det ansvar som länsstyrelsens styrelse har för polisfrågor till polisstyrelsen mer konsekvent genomförd än om landshövdingen är ordförande. Ett sådant val medger också ett större lekmannainflytande

än om landshövdingen är styrelsens ordförande. Vid en samlad bedömning finner kommittén således att polisstyrelsens ordförande bör vara en förtroendevald person.

Myndighetschefen ingår som sagt normalt i myndighetens styrelse. Med hänsyn härtill och till den kompetens länspolismästaren besitter i polisfrågor generellt samt på grund av den kännedom han eller hon har om de frågor som polisstyrelsen har att ta ställning till anser kommittén att det är självklart att länspolismästaren skall ingå i polisstyrelsen som ledamot. Som angetts ovan ingår för närvarande den biträdande länspolismästaren i styrelsen. Kommittén anser inte att det finns något behov av en sådan ordning. Den möjlighet som länspolismästaren har att låta sig biträdas av en medarbetare vid sammanträdena är tillfyllest. Den biträdande länspolismästaren bör således inte vara ledamot av polisstyrelsen, annat än då han eller hon ersätter länspolismästaren.

### 3.3 Hur skall ledamöterna i styrelsen utses?

I detta avsnitt redovisar kommittén sin syn på behovet av förändring i fråga om sättet att utse ledamöter i polisstyrelsen. Kommittén föreslår att regeringen utser ledamöterna i polisstyrelsen. En allsidig sammansättning bör eftersträvas då ledamöterna utses. Hur stort antal ledamöter som skall ingå i polisstyrelsen bör regleras genom förordning. För ledamöterna bör utses lika många suppleanter. Ledamöterna och suppleanterna bör vara svenska medborgare. Regeringen bör också utse ordförande och vice ordförande i styrelsen.

#### 3.3.1 Valet av ledamöter i dag

##### **Polisens styrelseledamöter**

Polisen uppvisar ett stort antal styrelser med varierande uppgifter och med ett långt gående lekmannainflytande. I det följande beskrivs hur ledamöterna utses i Rikspolisstyrelsens styrelse, i länsstyrelsens styrelse och i polisstyrelsen.

Rikspolisstyrelsens styrelse består för närvarande av åtta personer. Förutom rikspolischefen och chefen för Säkerhetspolisen ingår sex förtroendevalda personer, varav fyra är riksdagsledamöter. Ledamöterna utses av regeringen. Rikspolischefen är styrelsens ordförande.

Länsstyrelsens styrelse skall, utöver landshövdingen, bestå av fjorton ledamöter som utses genom val. Valet förrättas av landstingsfullmäktige. Särbestämmelse finns beträffande styrelsen för Länsstyrelsen i Västra Götalands län. Ledamöterna är till övervägande del kommunalråd, landstingsråd eller riksdagsledamöter. Bland dessa är flest ledamöter kommunalråd. Landshövdingen är ordförande i styrelsen och tillsätts genom beslut av regeringen.

Polisstyrelsen består av länspolismästaren, i förekommande fall av biträdande länspolismästaren, och av det antal valda ledamöter, lägst sex, som länsstyrelsen bestämmer. Styrelsens ledamöter, utom länspolismästaren och biträdande länspolismästaren, väljs av kommunfullmäktige, om polisdistriktet omfattar endast en kommun, och annars av landstingsfullmäktige. Om det i polisdistriktet finns en kommun som inte ingår i landstinget, skall valet förrättas av landstingsfullmäktige och kommunfullmäktige med den fördelning mellan dem som länsstyrelsen bestämmer efter befolkningstalen. Antalet valda ledamöter i polisstyrelserna varierar kraftigt. Det är t.ex. sex ledamöter i polisstyrelsen vid Polismyndigheten i Visby, medan det är fjorton ledamöter i polisstyrelsen vid Polismyndigheten i Skåne. De valda ledamöterna i polisstyrelsen utser bland sig en ordförande.

### **Styrelseledamöter i andra organ**

Av intresse i detta sammanhanget kan vara att se närmare på hur andra verksamheter är organiserade. Åklagarväsendet har en verksamhet som är näraliggande polisens. Inom åklagarväsendet finns inga myndighetsstyrelser, eftersom man ansett att behovet av lekmannainflytande är begränsat. Hos Riksåklagaren finns dock en rådgivande nämnd. Inom många andra myndigheter har man ansett att det förelegat ett behov av medborgarinflytande. I det följande anges hur ledamöter utses inom Vägverket, Tullverket, Arbetsmarknadsverket, skatteförvaltningen och exekutionsväsendet.

#### *Vägverket*

Inom Vägverket förekommer förtroendemannainflytande endast i Vägverkets styrelse. Styrelsen utses av regeringen. En av ledamöterna är ordförande. För närvarande finns det nio ledamöter i styrelsen, inklusive generaldirektören. Av dessa är en ledamot riksdagsman och en annan kommunalråd. I övrigt utgörs styrelsen huvudsakligen av representanter för näringslivet och intresseorganisationer.

### *Tullverket*

Även inom Tullverket är lekmannainflytandet begränsat. Tullverket är organiserat i en centralmyndighet, Generaltullstyrelsen, och tolv regionala tullmyndigheter. Lekmannainflytande finns endast i Generaltullstyrelsens styrelse, som utses av regeringen. Den består för närvarande av sex ledamöter, generaltulldirektören medräknad. Generaltulldirektören är styrelsens ordförande. Av de övriga ledamöterna är två från transportbranschen och två är riksdagsledamöter.

### *Arbetsmarknadsverket*

Arbetsmarknadsverket omfattar Arbetsmarknadsstyrelsen (AMS) och en länsarbetsnämnd i varje län. AMS är central förvaltningsmyndighet för allmänna arbetsmarknadsfrågor och länsarbetsnämnden är regional myndighet för sådana frågor.

AMS leds av en styrelse som utses av regeringen. Styrelsen består av en ordförande och generaldirektören samt sex andra ledamöter. Bland ledamöterna skall det finnas personer med särskild insikt i förhållandena på arbetsmarknaden.

Länsarbetsnämnden leds av en styrelse, som utses av regeringen. Landshövdingen är ordförande i styrelsen. Styrelsen består i övrigt av chefen för länsarbetsnämnden och högst åtta andra ledamöter. Även bland dessa ledamöter skall det finnas personer med särskild insikt i förhållandena på arbetsmarknaden.

### *Skatteförvaltningen*

Riksskatteverket är central förvaltningsmyndighet för frågor om bl.a. skatter. Verkets styrelse består för närvarande av nio valda ledamöter, som utses av regeringen. Av dessa är fyra riksdagsledamöter. De övriga ledamöterna är huvudsakligen representanter för olika organisationer. Generaldirektören är styrelsens ordförande.

På regional nivå gäller att det för tiden fram till den 1 januari 1999 finns en skattemyndighet i varje län. Därefter ersätts dessa myndigheter av tio regionala skattemyndigheter. Skattemyndighetens styrelse utses av regeringen. Styrelsen består av högst tio ledamöter inklusive chefen för skattemyndigheten, som också är ordförande. Finansdepartementet bereder tillsättningarna. Departementet tar in mandatsiffrorna efter riksdagsvalet och gör en fördelning mellan partierna efter valsiffrorna i de olika regionerna. Departementet tillfrågar därefter partidistrikten i

länen om förslag på kandidater. Regeringen har som utgångspunkter vid valet av ledamöter att representationen skall få en geografisk spridning och att hälften av ledamöterna skall vara kvinnor.

#### *Exekutionsväsendet*

Riksskatteverket är också central förvaltningsmyndighet för bl.a. frågor om verkställighet enligt utsökningsbalken och andra författningar. Kronofogdemyndigheten är regional myndighet för bl.a. sådana frågor.

Det finns tio kronofogdemyndigheter. Kronofogdemyndighetens styrelse består av högst tio personer. Regiondirektören ingår i styrelsen och är dess ordförande. Styrelseledamöterna utses av regeringen. Valet av ledamöter till styrelserna i kronofogdemyndigheterna sker på motsvarande sätt som valet av ledamöter till de regionala skattemyndigheterna. För kronofogdemyndighetens styrelse tillkommer att bl.a. Advokatsamfundet och Bankmannaförbundet får ena sig om en kandidat.

### 3.3.2 Finns behov av förändring av sättet att utse styrelseledamöter?

Med lekmanstyrelse avses en styrelse där andra ledamöter än tjänstemän vid myndigheten deltar. De viktigaste motiven för att ha lekmanstyrelser brukar anges vara behovet av insyn, inflytande, intresserepresentation, samordning och sakkunskap. Polisverksamheten är en statlig verksamhet. Ändå utses inte ledamöterna i de regionala och lokala styrelserna av något statligt organ.

Länsstyrelsens lekmanstyrelse inrättades år 1971 för att ge länsstyrelsens verksamhet och beslut en bättre förankring i länet. Fram till år 1977 utsågs hälften av ledamöterna av landstingen och de landstingsfria kommunerna och hälften av regeringen. Därefter ändrades valsättet till det som gäller i dag, dvs. att de fjorton ledamöterna utses av landstingen och de landstingsfria kommunerna. Avsikten med ändringen var bl.a. att länsstyrelsens beslut skulle bättre förankras hos de politiska partierna. Att det inrättades en styrelse som först delvis och sedan helt utsågs av landstingen och de landstingsfria kommunerna innebar inte att länsstyrelsen ställdes under något regionalt politiskt ansvar, utan länsstyrelsen skulle även fortsättningsvis vara ett statligt organ. Landstingen och de landstingsfria kommunerna skulle enbart fungera som valsammanslutningar.



Det har ofta diskuterats om det är lämpligt att landstingen och de landstingskommunala organen väljer styrelse för ett statligt organ. Regionberedningen angav i sitt betänkande Regional framtid (SOU 1995:27) att beredningen ansåg att länsstyrelsen inte skulle ha några av landstingen utsedda styrelseledamöter och angav att om länsstyrelsen skulle ha en styrelse borde ledamöterna utses av regeringen.

Regionberedningen genomförde våren 1994 en enkät till de ordinarie ledamöterna i länsstyrelsernas styrelser för att få uppgifter om hur ledamöterna såg på styrelsens roll, funktion och uppgifter. Regionberedningen angav i sitt betänkande att många ledamöter kände att de verkade i ett oklart ansvarsförhållande och att de var osäkra på om de beslutade som företrädare för staten, landstingen och kommunerna eller för de partier som nominerat dem.

Även om länsstyrelsernas ansvar för den statliga förvaltningen i länet tydliggjorts genom en inledande paragraf i den nya länsstyrelseinstruktionen, som trädde i kraft den 1 januari 1998, finns hos länsstyrelserna i viss mån en dubbelroll på så sätt att de företräder länsintressen inför statsmakten och statsmakten inför länsintressen.

Det finns även en risk för att ledamöterna i polisstyrelserna upplever att de har en dubbelroll i sina styrelseuppdrag, på så sätt att de anser sig företräda kommunala intressen och inte statliga sådana. Ledamöterna i polisstyrelserna skall väljas så att kommunal verksamhet blir företrädd bland dem. Vid valet bör det också beaktas att de olika delarna av polisdistriktet och om möjligt alla kommuner i distriktet blir representerade. Därmed finns risk för att ledamöterna upplever att de bör sätta kommunala intressen i centrum. Detta kan bl.a. leda till att statsmakternas prioriteringar får stå tillbaka för lokala intressen.

### 3.3.3 Kommitténs slutsatser

De förtroendevalda har viktiga uppgifter t.ex. när det gäller att inom ramen för statsmakternas beslut ange verksamhetsmål för polisen och att göra prioriteringar i verksamheten. Vad som är verksamhetsmässigt önskvärt är inte alltid resursmässigt möjligt. Det är en viktig uppgift för de förtroendevalda att, inom ramen för statsmakternas beslut, göra de politiska prioriteringar och avvägningar som erfordras. På grund av den dubbelroll som kommit att utvecklas i styrelserna inom polisväsendet finns ett behov av att klargöra att ledamöterna företräder staten i arbetet i styrelserna.

Ett sätt att tydliggöra att verksamheten är statlig är att regeringen utser ledamöterna i polismyndighetens styrelse. Därmed markeras

vikten av uppdraget. Det är angeläget att de förtroendemän som ingår i polisstyrelsen har ett brett samhällsengagemang, men det är också viktigt med särskild kompetens med avseende på frågor om polisverksamhet och frågor som berör sådan verksamhet. Polisstyrelsen kan genom att regeringen utser ledamöterna få en stark ställning. Om regeringen utser styrelseledamöterna undviker man också den dubbelroll som utvecklats enligt vad kommittén anfört i avsnittet ovan. Det bör också vara regeringen som utser ordförande och vice ordförande i styrelsen.

Då ledamöterna utses bör en allsidig sammansättning eftersträvas. Sättet som ledamöterna i skattemyndigheternas styrelser utses på bör användas som förebild. Utgångspunkt då ledamöterna utses bör således vara valresultatet i riksdagsvalet. Representationen bör få en geografisk spridning. Det är också viktigt att eftersträva att hälften av ledamöterna skall vara kvinnor.

Antalet valda styrelseledamöter i länsstyrelsens styrelse uppgår till fjorton. I polisstyrelserna är antalet normalt sett inte lika stort. I drygt hälften av styrelserna understiger antalet ledamöter tio, men i två av de största länen är antalet fjorton. Med hänsyn bl.a. till att länen storleksmässigt skiljer sig åt är det lämpligt att antalet ledamöter kan variera mellan olika polisstyrelser. Antalet bör vara så stort att man kan erhålla så god kompetens och representation i olika avseenden som möjligt. Samtidigt bör antalet i någon mån begränsas så att styrelsen kan bli ett hanterligt och arbetsdugligt organ. Frågan om hur stort antal ledamöter som skall ingå i polisstyrelsen bör emellertid regleras i förordningsform.

Det bör finnas ett krav på svenskt medborgarskap för ledamöterna i polisstyrelsen. Kommunaldemokratiska kommittén (Ds C 1983:4) och diskrimineringsutredningen (Ds A 1984:6) tog upp frågan om medborgarskapskravet borde finnas kvar i en rad författningar. På grund av proposition 1985/86:7 om utlänningars rättsliga ställning har riksdagen beslutat att kravet på svenskt medborgarskap skall avskaffas på flera områden, där kravet på anknytning till Sverige kan tillgodoses på annat sätt (bet. 1985/86 Lu 12, rskr. 33). I propositionen angavs att kravet på svenskt medborgarskap för styrelseledamöterna i polisstyrelsen inte kunde efterges med hänsyn till att polisstyrelsen handlade frågor som var svåra att förena med ett utländskt medborgarskap, t.ex. frågor om försvars- och beredskapshandläggning. Kommittén delar bedömningen att polisstyrelsens uppgifter och befogenheter är av sådan karaktär att man måste kräva svenskt medborgarskap hos ledamöterna.

### 3.4 Skall möjlighet finnas att inrätta polisnämnder och närpolisråd?

I detta avsnitt behandlar kommittén frågan om det bör finnas möjlighet att inrätta organ under polisstyrelsen. Kommittén föreslår att det fortsatt bör finnas möjlighet att inrätta polisnämnder och närpolisråd. Polisstyrelsen bör avgöra om polisnämnder skall inrättas. Kommittén anser att antingen länspolismästaren eller den ställföreträdande polischefen skall vara ledamot av polisnämnden. Därutöver bör polisstyrelsen kunna bestämma att polisområdeschefen skall ingå som ledamot av nämnden. Polislagen bör ändras i enlighet härmed. Vad som anges om att en chef för en arbetsenhet skall kunna ingå i polisnämnden bör därvid tas bort. I övrigt bör de regler som gäller för valet av ledamöterna i polisnämnden vara oförändrade.

Kommittén anser att den rätt som chefen för åklagarmyndigheten eller dennes ersättare har att närvara och yttra sig och få sin mening antecknad vid polisnämndens sammanträden bör finnas kvar. Även personalföreträdarens rätt att närvara och yttra sig vid sammanträdena bör finnas kvar oförändrad.

#### 3.4.1 Gällande regler för polisnämnder och närpolisråd

##### **Polisnämnder**

Möjligheten för polisstyrelsen att inrätta polisnämnder infördes den 1 januari 1991 för att bredda den demokratiska basen i polisverksamheten, genom att fler lekmän bereddes tillfälle att delta i berednings- och beslutsprocessen vid polismyndigheten. Verksamhetens förankring i olika kommuner eller delar av en kommun avsågs att stärkas genom att lekmän med lokal anknytning utsågs i nämnden. I propositionen angavs att det i första hand torde bli aktuellt att inrätta polisnämnder för storstadsmyndigheterna och de polismyndigheter vars distrikt omfattar flera kommuner eller annars har en vidsträckt yta (prop. 1989/90:155). I propositionen angavs också att det var polisstyrelsens sak att bestämma om det skulle inrättas polisnämnder vid polismyndigheten och att bestämma om nämndernas geografiska ansvarsområden. Det ansågs naturligt att anknyta dessa områden till distriktets indelning i polisområden, vaktdistrikt eller vaktområden.

Polisstyrelsen får således inrätta en eller flera polisnämnder för att under styrelsen leda polismyndigheten inom den eller de delar av polisdistriktet som styrelsen bestämmer. Polisnämndens ledamöter, lägst fem och högst tio utses av polisstyrelsen. Därutöver ingår länspolismästaren i nämnden. Polisstyrelsen får bestämma att också en chef för en arbetsenhet inom nämndens område skall ingå i polisnämnden. För de valda ledamöterna i polisnämnden skall lika många suppleanter väljas. De ledamöter och suppleanter som utses genom val skall vara svenska medborgare, vara bosatta inom distriktet och ha rösträtt vid val av kommunfullmäktige. De bör väljas så att erfarenhet av kommunal verksamhet blir företrädd bland dem. Ledamöterna och suppleanterna i polisnämnden utses för högst fyra år. De utser bland sig en ordförande och en vice ordförande.

### **Närpolisråd**

En inriktning mot lokalt knuten polisverksamhet har skett genom närpolisverksamheten. Införandet av sådan verksamhet sker successivt över hela landet. Närpolisverksamheten skall vara basen för polisens verksamhet. Den organisatoriska uppbyggnaden av närpolisen är i stort sett avslutad. Närpolisverksamhet innebär att polisarbetet skall bedrivas problemorienterat i lokalt knutna enheter i geografiskt begränsade områden. Därmed avser man att tillskapa bättre förutsättningar för en breddad och utvecklad samverkan lokalt. Polisverksamheten i närpolisorganisationen bygger på att polisen arbetar synligt och förebyggande. Den skiljer sig från den tidigare kvarterspolisverksamheten i flera avseenden, bl.a. genom att närpolisen organiseras i större enheter med ansvar för de flesta slag av polisverksamhet inom ett visst geografiskt område, såsom förebyggande polisverksamhet, övervakning, utredning av vardagsbrottslighet och service till allmänheten. Arbetet i närpolis enheterna skall bedrivas i samarbete med enskilda individer, myndigheter, föreningar och näringsidkare.

Som en del i genomförandet av närpolisreformen infördes möjligheten att inrätta närpolisråd den 1 april 1994. Vid en polismyndighet kan det således finnas närpolisråd och andra organ för samråd och samverkan mellan myndigheten och andra myndigheter eller allmänheten.

### Lokala brottsförebyggande råd

Näralligande organ är de lokala brottsförebyggande råden. De är inte polisorgan, utan kommunal organ som inrättas för att genomföra intentionerna som regeringen presenterade i juni 1996 i skriften *Allas vårt ansvar* — ett nationellt brottsförebyggande program (Ds 1996:59). I skriften behandlades ett förändringsarbete med syfte att stärka de insatser som görs lokalt för att förebygga brott. I skriften angavs att ett lokalt brottsförebyggande råd kunde bli ett värdefullt komplement till närpolisråden. Regeringen angav att ett lokalt brottsförebyggande råd borde bestå av företrädare för kommun, polis, socialtjänst, skola och t.ex. representanter för fritidsnämnd, hälso- och sjukvård, arbetsförmedling samt alkohol- och narkomanvård. Det borde också enligt regeringen ingå enskilda, föreningar, företag och organisationer. Kommittén för brottsförebyggande arbete tillsattes för att genomföra intentionerna i programmet.

Kommittén avgav en rapport i januari 1998. I rapporten redovisade kommittén resultatet av en enkät till landets kommuner avseende bl.a. kommunernas erfarenheter av brottsförebyggande arbete. Undersökningen utfördes under hösten 1996. Kommunerna uppgav i undersökningen att arbetet oftast avsåg ett samarbete mellan socialtjänst, skola och polis, men att det också var vanligt att barnomsorgen, fritidsverksamheten och kultursektorn engagerades i arbetet. Det verkade vara mindre vanligt att andra aktörer som t.ex. näringsliv, försäkringsbolag eller frivilligorganisationer medverkade. Ett tjugotal kommuner bedrev sin brottsförebyggande verksamhet genom lokala brottsförebyggande råd.

I rapporten redovisade kommittén också resultatet av en enkät till regionala organ — länsstyrelserna, länspolismyndigheterna, landstingen och länsförbunden — som utfördes under våren 1997. Kommittén angav att av dessa organ var det framförallt länspolismyndigheterna som medverkade i organiserat brottsförebyggande arbete. Enligt undersökningen varierade formerna för detta arbete. Samverkan skedde bl.a. med försäkringsbolag. Länspolismyndigheterna ansåg sig kunna bidra till det brottsförebyggande arbetet bl.a. genom informationsinsatser till allmänheten och företagare.

### **Lokala organ inom andra myndigheter**

Det kan även i detta sammanhang vara av intresse att se hur styrningen av den lokala verksamheten organiserats i andra organ. I det följande anges vad som gäller för lokala nämnder inom Arbetsmarknadsverket och skatteförvaltningen.

#### *Arbetsmarknadsverket*

Under länsarbetsnämnden bör det bl.a. finnas en arbetsförmedlingsnämnd i varje kommun. Arbetsförmedlingsnämnden är ett samarbetsorgan som har till uppgift att utforma den arbetsmarknadspolitiska verksamheten från lokala förutsättningar och behov. Länsarbetsnämnden skall överlåta åt arbetsförmedlingsnämnden att besluta i frågor som arbetsförmedlingsnämnden lämpligen bör pröva. En sådan överlåtelse skall framför allt avse frågor där ett utökat ansvar för nämnden påtagligt ökar förutsättningarna för en lokal anpassning av verksamheten.

Nämnden består av en ordförande och det antal ledamöter som länsarbetsnämnden bestämmer. I nämnden skall det finnas företrädare för länsarbetsnämnden, för arbetsförmedlingen, för den eller de kommuner som berörs, för det lokala näringslivet och för lokala arbetstagarorganisationer. En majoritet av ledamöterna i nämnden, däribland ordföranden, skall utses på förslag av den eller de kommuner som berörs och representanterna för de lokala arbetstagarorganisationerna skall utses på förslag av berörda organisationer.

#### *Skatteförvaltningen*

Varje skattemyndighet har ett eller flera skattekontor. Vid varje skattekontor finns en skattenämnd. Dessa är inrättade för att tillgodose ett behov av insyn och inflytande från ett förtroendemannaorgan.

Ordföranden och vice ordföranden i skattenämnden skall vara tjänstemän vid skattemyndigheten. Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer fastställer det antal övriga ledamöter i skattenämnden som skall finnas vid varje skattekontor. Val av ledamot i skattenämnd förrättas av landstingsfullmäktige. Särbestämmelser finns för Gotlands län.

### 3.4.2 Har polisnämnder och närpolisråd inrättats vid polismyndigheterna?

Polisstyrelserna har utnyttjat möjligheten att inrätta polisnämnder i drygt hälften av polismyndigheterna. I de tre största polismyndigheterna, polismyndigheterna i Stockholms län, i Västra Götaland och i Skåne, finns polisnämnder inrättade eller beslut om sådana nämnder är att vänta. Antalet nämnder varierar mellan två och åtta. Nämndernas geografiska område motsvarar ofta de tidigare polismyndigheternas områden.

Möjligheten att inrätta närpolisråd har utnyttjats i mycket liten omfattning. Beslut om att inrätta sådana råd har fattats i endast fem polismyndigheter. Vid de polismyndigheter där det finns närpolisråd finns det också, med ett undantag, polisnämnder. I det följande lämnas som exempel en beskrivning av de ställningstaganden polisstyrelserna gjort i fråga om polisnämnder eller närpolisråd vid polismyndigheterna i Värmland, Uppsala, Örebro, Södermanlands och Västmanlands län.

Vid sammanträde i oktober 1997 vid Polismyndigheten i Värmland beslutade polisstyrelsen att närpolisråd skulle inrättas i varje kommun i stället för polisnämnder. Det angavs i beslutet att rådets sammansättning skulle anpassas efter lokala förutsättningar och att olika typer av intresseorganisationer och näringslivet borde vara representerade. Närpolischeferna fick i uppdrag att efter kontakt med respektive kommunstyrelse lämna förslag till utformningen av närpolisråd. Polisstyrelsen angav att tio personer var ett riktmärke för hur många personer som skulle ingå i rådet och att närpolischefen skulle vara föredragande i rådet.

Polisstyrelsen vid Polismyndigheten i Uppsala län beslutade vid sammanträde i september 1996 att inte inrätta något närpolisråd, med hänsyn till att resurser för sådant råd saknades. I beslutet angavs att polisdistriktets olika delar blivit väl representerade genom att ledamöterna i polisstyrelsen utsetts med beaktande av vad som sägs i polislagen. I beslutet angavs också att polisstyrelsen ställde sig positiv till att delta i informationsmöten och andra sammankomster. Inte heller polisnämnder har inrättats inom polismyndigheten.

I Polismyndigheten i Örebro län har man valt att inte inrätta närpolisråd. I varje kommun i länet finns ett brottsförebyggande råd, med ett kommunalråd som ordförande. Rådet består i övrigt av förvaltningschefer, polisområdeschefen, i några råd en representant för landstinget, branschorganisationer m.fl., efter hur de lokala förhållandena ser ut. Vid polismyndigheten finns fyra polisnämnder.

Polisstyrelsen vid Polismyndigheten i Södermanlands län beslutade under år 1997 att inte inrätta polisnämnder. Polisstyrelsen angav att den

i stället önskade att ett mera aktivt och utvecklat samarbete i brottsförebyggande syfte, gärna i form av lokala brottsförebyggande råd, kom till stånd i varje polisområde. Genom att antalet ledamöter i polisstyrelsen vid bildandet av länsmyndigheten ökades från sju till tretton uppnåddes enligt polisstyrelsen tillräcklig geografisk och politisk representation. Närpolisråd förekommer inte heller i polisdistriktet.

Vid Polismyndigheten i Västmanlands län har fem polisenämnder och elva närpolisråd inrättats. Polisenämnderna har i princip inte någon beslutsfunktion, utan har huvudsakligen uppgifter som omfattar kontroll av verksamheten och information till allmänheten samt att yttra sig över frågor som polisstyrelsen har att besluta om.

### 3.4.3 Finns det behov av möjlighet att inrätta polisenämnder under polisstyrelsen?

Det är angeläget att goda kontakter mellan polisen och andra organ och enskilda säkerställs. Alla myndigheter skall enligt förvaltningslagen hjälpa varandra inom ramen för den egna verksamheten. Även i polislagen anges en allmän skyldighet för polisen att samarbeta med andra myndigheter och organisationer, vars verksamhet berör polisverksamheten. Med myndigheter avses både statliga och kommunala sådana. Polisens samarbete med myndigheterna inom socialtjänsten framhålls som särskilt betydelsefull och det åligger polisen att underrätta dessa myndigheter om förhållande som bör föranleda någon åtgärd från dem. Ett samarbete med andra myndigheter och organisationer kan vara en förutsättning för att polisarbetet skall bli framgångsrikt.

Polisen skall enligt polisförordningen i sin verksamhet uppmärksamma och beakta krav och önskemål från dem som bor och verkar i polisdistriktet. Polisen skall därför arbeta på ett sådant sätt att ett gott förhållanden utvecklas mellan polisen och allmänheten. Verksamheten skall präglas av tillgänglighet och synlighet. Polisen bör ge medborgarna råd och stöd och det gäller särskilt dem som utsatts för brott. I dessa hänseenden är det viktigt med ett lokalt engagemang i polisfrågor och att man från kommunalt håll stödjer den lokala polisverksamheten. Kommunerna svarar för många av de åtgärder från det allmännas sida som kan bidra till att förebygga brott och öka tryggheten. Det är angeläget att ett samband mellan den kommunala verksamheten och den polisiära inarbetas. Ett sådant samband kan upprättas genom den närmare lokala förankring som en polisenämnd kan åstadkomma.



Möjligheten att inrätta polisnämnder har inte utnyttjats vid alla polismyndigheter. Det var inte heller avsikten då möjligheten infördes. Det är huvudsakligen i de mindre polisdistrikten, räknat efter befolkningmängden, som polisnämnder inte inrättats. Polisdistrikten skiljer sig åt i en mängd avseenden. Intresset av att inrätta polisnämnder är därmed inte detsamma i de skilda distrikten. Distrikten följer numera länsindelningen och är mycket olika varandra såväl till geografisk storlek som till antalet invånare. Som en jämförelse kan anges att polismyndigheterna i Stockholms län, i Västra Götaland och i Skåne omfattar hälften av landets befolkning, medan den andra halvan bor i de övriga distrikten. Brottsligheten skiljer sig också åt i de skilda distrikten. De tre angivna myndigheterna rymmer tillsammans ca 58 procent av polisväsendets resurser, den centrala nivån undantagen, medan resterande ca 42 procent är uppdelade på de övriga polismyndigheterna.

För att beslut av lekmanaledamöterna vid de stora polismyndigheterna inte skall fattas långt från verksamheten, utan lokal förankring, bör det finnas möjlighet att föra över en del av polisstyrelsens uppgifter till polisnämnder även framdeles. Genom att inrätta polisnämnder vid de större myndigheterna säkras medborgarinflytandet. Polisnämnderna kan också bidra till ett ökat informationsutbyte mellan polisen och allmänheten. Möjligheten att inrätta polisnämnder bör således finnas. Det bör dock framhållas att det endast bör vara aktuellt att inrätta polisnämnder i de stora polismyndigheterna. Vid små och medelstora myndigheter kan det finnas anledning att i stället för att inrätta polisnämnder se över behovet av rådgivande organ, som också kan utveckla ett lokalt kontaktnät. En förutsättning för att polisnämnder skall inrättas är att polisdistriktet är indelat i polisområden.

En annan förutsättning är att polisnämnderna erhåller verkliga beslutsbefogenheter. En orsak till att nämnder inte inrättats i många polismyndigheter kan vara att med både länsstyrelsens styrelse och polisstyrelsen som beslutar i polisfrågor har det inte funnits några meningsfulla uppgifter kvar till polisnämnderna. Det saknas anledning att inrätta polisnämnder om inte dessa erhåller ett reellt inflytande. Det är inte meningsfullt med en organisationsform som ger sken av att det finns ett lokalt inflytande utan att något sådant finns. Beslutsbefogenheter måste delegeras annars saknar arbetet i nämnderna mening. Om man finner att några sådana befogenheter inte bör överlåtas bör man istället pröva behovet av ett närpolisråd.

### 3.4.4 Finns det behov av möjlighet att inrätta närpolisråd?

Vad som anförts i avsnittet ovan om vikten av att upprätta goda kontakter mellan polisen, andra organ och enskilda har naturligtvis också betydelse vid ett övervägande om behov av att inrätta närpolisråd finns. Det är angeläget att ett vitt förgrenat kontaktnät utvecklas lokalt med ett arbete inriktat på konkreta åtgärder av aktuella problem och möjligheten att inrätta närpolisråd bör därför finnas. Ett närpolisråd kan anpassa sitt arbete efter de skiftande förhållanden som råder i länet. Rådet kan peka på förhållanden som behöver åtgärdas, vilket kan leda till att förutsättningarna för att verksamheten skall få en ändamålsenlig inriktning ökar. I rådet kan ett meningsfullt informationsutbyte komma till stånd och konstruktiva förslag på åtgärder lämnas.

Reglerna som medger att närpolisråd inrättas har hittills fått litet genomslag, vilket kan bero på att man ansett det mer verkningfullt att i stället delta i lokala brottsförebyggande råd, som inrättats av kommunerna. Om det finns ett väl fungerande lokalt brottsförebyggande råd bör man pröva om det lokala samarbetet bättre kan utvecklas i detta. För att ett ändamålsenligt arbete skall kunna utvecklas bör de lokala krafterna koncentreras till ett råd. Både ett närpolisråd och ett lokalt brottsförebyggande råd bör därför inte inrättas på orten. Polismyndigheten bör samråda med kommunerna i den frågan.

### 3.4.5 Hur skall ledamöterna i polisnämnden utses?

Det är polisstyrelsen som kan bedöma hur effektiva arbetsformer skall kunna åstadkommas i polisdistriktet och som kan ta ställning till om det finns anledning att inrätta polisnämnder. Det bör därför vara polisstyrelsen som fattar beslut om att inrätta sådana organ. Medborgarinflytandet på lokal nivå bör inte formaliseras alltför mycket, med hänsyn till att förhållandena skiljer sig åt i landet. Eftersom det inte finns behov av polisnämnder i alla polismyndigheter bör det inte finnas något krav på att inrätta något organ under polisstyrelsen.

Länspolismästaren bör i regel vara ledamot av polisnämnden även i framtiden. Med hänsyn till att det kan komma att inrättas relativt många polisnämnder vid de stora polismyndigheterna bör det dock finnas möjlighet att den biträdande länspolismästaren är ordinarie ledamot av polisnämnden i stället för länspolismästaren. Kommittén anser som förut sagts att polisnämnder endast bör inrättas i de polisdistrikt som delats in i polisområden. Polisstyrelsen bör ha

möjlighet att bestämma att chefen för ett sådant område också skall ingå i nämnden. Det saknas anledning att en chef för en arbetsenhet skall ingå i nämnden. Den möjlighet som polisstyrelsen har idag enligt polislagen att bestämma att en sådan chef skall ingå i nämnden bör därför tas bort. Vad som anges i polisförordningen om att länspolismästaren kan sätta en chef för en arbetsenhet som ingår i nämnden i sitt ställe bör också tas bort.

När polisstyrelsen beslutar att inrätta polisenämnder bör styrelsen också besluta om vilka personer som skall delta i nämnden och hur många de skall vara. Det saknas anledning att utöver vad som nyss sagts ändra de regler som gäller för närvarande, vad avser t.ex. ramen för hur många ledamöterna i nämnden skall vara och valet av ordförande.

I fråga om medborgarskap gäller samma förhållande som vid valet av ledamöter till polisstyrelsen, eftersom polisenämnden också kan komma att besluta i frågor som inte är förenliga med ett utländskt medborgarskap. Kravet på svenskt medborgarskap för ledamöterna i polisenämnden bör således finnas kvar.

För valet av ledamöter bör också i framtiden gälla att de skall vara bosatta inom distriktet och ha rösträtt vid val av kommunfullmäktige. Som riktlinjer bör gälla att de bör väljas så att erfarenhet av kommunal verksamhet blir företrädd bland dem. Det är också angeläget att eftersträva att hälften av ledamöterna skall vara kvinnor.

Den rätt som chefen för åklagarmyndigheten eller dennes ersättare har att närvara och yttra sig och få sin mening antecknad vid polisenämndens sammanträden enligt polisförordningen är liksom när det gäller polisstyrelsens sammanträden angelägen och bör finnas kvar. Även personalföreträdares rätt enligt personalföreträdarförordningen att närvara och att yttra sig vid sammanträdena bör finnas kvar.

### 3.4.6 Ledamöterna i närpolisrådet

Ett närpolisråd har endast en rådgivande funktion. Utgångspunkterna vid valet av ledamöter är därför andra än vid valet av ledamöter till polisenämnden. Närpolisrådet fattar inte beslut om polisverksamhet och hanterar därmed inte frågor där anknytningen till Sverige har betydelse. Det saknas därför anledning att ha ett krav på svenskt medborgarskap för ledamöterna i rådet. Tvärtom är det angeläget att även invandrare deltar i det samarbete som kan utvecklas i rådet. Den sammansättning som ett råd kan ha varierar naturligtvis efter de lokala förutsättningarna. Föreningar på orten, olika typer av intresseorganisationer och näringslivet kan t.ex. vara representerade. Andra myndigheter bör

också vara representerade. Inte minst gäller det myndigheter med verksamhet som har särskild betydelse för polisarbetet. Så kan det t.ex. vara lämpligt att kommunala förvaltningschefer inom sektorer som ansvarar för skola och fritid deltar i rådet. Det är också angeläget att man eftersträvar en jämn könsfördelning bland ledamöterna.

### 3.5 Ansvars- och arbetsfördelningen mellan de skilda organen

I detta avsnitt redovisar kommittén sin syn på fördelningen av ansvar och arbetsuppgifter mellan de skilda organen. Kommittén föreslår att huvuddelen av länsstyrelsens nuvarande ansvar och arbetsuppgifter förs över till polismyndigheten och där hanteras av polisstyrelsen eller myndighetschefen. Polisstyrelsen bör besluta i viktigare frågor och bör ha den allmänna skyldighet som länsstyrelsen haft i fråga om att se till att statsmakternas prioriteringar och riktlinjer får genomslag i polisarbetet, att verksamheten bedrivs effektivt och med iakttagande av rätts-säkerhetens krav samt att förvaltningen inom distriktet fungerar väl. Tillsynsansvaret över polisverksamheten bör dock inte polisstyrelsen ha. Polisstyrelsen bör besluta om polismyndighetens arbetsordning, vari bl.a. bör regleras vem som fullgör länspolis-mästarens och hans eller hennes ställföreträdarens uppgifter då de har förhinder. En del av länsstyrelsens nuvarande uppgifter bör hanteras av länspolismästaren. Det gäller t.ex. rätten att meddela föreskrifter när det gäller administrativa frågor, förbindelsetjänst och larmrutiner m.m. Beslut i fråga om anställning av polispersonal bör inte fattas av polisstyrelsen utan av länspolis-mästaren. Länspolismästaren bör också fatta beslut i frågor om arbetsfördelning och polisförstärkning. En polisenämnd bör oförändrat kunna tilldelas de uppgifter som den kan tilldelas med dagens regler. Regeringen bör bestämma namn på polisdistriktet och därmed också på polismyndigheten, som bör ha ett motsvarande namn. Antalet ledamöter i polisstyrelsen bör beslutas av regeringen, då den utser ledamöterna. Polislagen bör ändras så att det anges att länet utgör ett polisdistrikt.

### 3.5.1 Vilket organ beslutar om vad enligt dagens regler?

Arbets- och ansvarsfördelningen mellan länsstyrelsens styrelse, landshövdingen, länspolismästaren, polisstyrelsen och polismyndigheten är i flera avseenden otydlig med nuvarande förhållanden. Som angetts tidigare beror det till stor del på den nuvarande organisationens utformning. Det är viktigt att ansvar och befogenheter är tydligt fördelade mellan de skilda beslutsfattande organen. Med den förändring av styrorganisationen som kommittén föreslår bör preciseras vem som ansvarar för olika uppgifter. De regler som styr fördelningen av detta ansvar återfinns huvudsakligen i de lagar och förordningar som angetts ovan under avsnitt 2.1 om polismyndighetens styrorgan. I det följande beskrivs hur ansvaret fördelas mellan de skilda organen.

#### **Den lokala polisorganisationens ansvarsområden**

Polisdistriktet utgör verksamhetsområde för polismyndigheten. I princip är polismyndighetens verksamhet begränsad till det egna distriktet. Regeringen eller den myndighet som regeringen utser kan dock enligt polislagen bestämma i vad mån en polismyndighet skall bedriva verksamhet utanför sitt distrikt (4 § PL). Bestämmelsen — som skall ses mot bakgrund av den ordning med flera distrikt i varje län som tidigare rådde — tar enligt förarbetena i första hand sikte på länsgemensamma kriminalpolisfunktioner, såsom narkotikarotlar och ekonomiska rotlar. När det nu endast finns en polismyndighet i varje län benämns i regel sådan verksamhet som myndighetsgemensam. Bestämmelsen avses också ge stöd åt en föreskrift i polisförordningen som anger att en polisman utanför polisdistriktet bl.a. får fullfölja spaning eller gripa den som har begått brott (5 kap. 7 § PF).

#### *Polismyndigheternas uppgifter*

Polismyndigheten beslutar för varje budgetår om sin grundläggande organisation, om inte länsstyrelsen bestämmer annat. Polismyndigheten beslutar också om sin organisation i övrigt, om indelningen av polisdistriktet i polisområden eller andra geografiska ansvarsområden,

om stationeringsorter och om fördelningen av personal, om inte något annat följer av polisförordningen, av andra föreskrifter eller av regeringens eller länsstyrelsens beslut (2 kap. 7 § PF). Polismyndigheten bestämmer om hur många polismän av vissa kategorier det skall finnas vid polismyndigheten (7 kap. 15 § PF).

Polismyndigheterna skall upprätta planer för polisinsatser vid särskilda händelser samt för skyddet av viktigare objekt inom polisdistriktet (2 kap. 8 § PF). Vid Polismyndigheten i Stockholms län skall finnas en beredskapsstyrka för att bekämpa terroraktioner i landet. Beredskapsstyrkan får tas i anspråk efter beslut av Rikspolisstyrelsen. En framställan att få ta styrkan i anspråk får göras av regional polischef (2 kap. 9 § PF), dvs. av länspolismästaren.

#### *Vem fattar beslut på lokal nivå?*

I polisförordningen finns bestämmelser om i vilka fall polisstyrelsen skall besluta i frågor som ankommer på polismyndigheten och i vilka fall länspolismästaren eller någon annan tjänsteman skall eller får besluta på myndighetens vägnar.

Polisstyrelsen skall avgöra viktigare frågor om planeringen och inriktningen av verksamheten. Polisstyrelsen skall vidare avgöra viktigare frågor om polismyndighetens organisation och arbetsformer, frågor av större ekonomisk betydelse och frågor i samband med anställning av vissa befattningshavare (2 kap. 11 § PF). Polisstyrelsen fattar beslut om anställning av kommissarie och yttrar sig vid anställningen av vissa andra befattningshavare. En viktig uppgift för polisstyrelsen är att besluta om den grundläggande fördelningen av personalresurserna. I förarbetena uttalades att det är naturligt att polisstyrelsens medverkan i planeringsprocessen avser mera väsentliga frågor och frågor som gäller verksamheten över en längre period, t.ex. ett budgetår. De förtroendevaldas arbete koncentreras därför kring den årliga planeringen. Polisstyrelsen skall således inte detaljplanera verksamheten.

De angivna ärendena kan också avgöras av en polisenämnd i den utsträckning som styrelsen beslutar (2 kap. 29 a § PF). Polisenämnden kan således ha motsvarande uppgifter som polisstyrelsen, men frågorna skall röra sig på ett mer lokalt plan. Om en fråga är principiell eller påverkar ett annat polisområde, har polisstyrelsen beslutanderätten. Polisstyrelsen får också bestämma att polisenämnden skall bereda ärenden som skall avgöras av styrelsen. Målet är att en ökad samverkan mellan polisiär och kommunal verksamhet skall uppnås. Polisstyrelsen skall särskilt se till att ärenden delegeras till polisenämnder i den

utsträckning som behövs med hänsyn till att polisverksamheten skall vara lokalt förankrad (2 kap. 11 och 29 a §§ PF).

Som ett riktmärke för vilka frågor som bör delegeras har angetts att en polisenämnd skall ges ett faktiskt inflytande över de allmänna polisiära frågorna inom nämndens område. Nämnden kan t.ex. medverka vid verksamhetsplaneringen inom underställda enheter genom att bestämma prioriteringar och enheternas verksamhetsinriktning. Polisenämnden kan medverka vid beredningen av polismyndighetens budget i de delar som rör nämndens ansvarsområden. En polisenämnd är bunden av de riktlinjer som polisstyrelsen kan ha meddelat.

Polisstyrelsen avgör också andra frågor som länspolismästaren hänskjuter till styrelsen (2 kap. 11 § PF). Även polisenämnden avgör andra frågor som hänskjuts till nämnden av polischefen eller av chefen för arbetsenhet som ingår i nämnden (2 kap. 29 a § PF). Polisstyrelsen kan också göra uttalanden av allmänt rådgivande natur.

Polisstyrelsen får utse en eller flera av de valda ledamöterna i polisstyrelsen eller i en polisenämnd att särskilt följa vissa ärenden som rör bl.a. anmälningar om att arbetstagare inom polisväsendet har gjort sig skyldig till något brott som har samband med arbetet eller på annat sätt förfarit felaktigt i sin myndighetsutövning (6 kap. 3 § PF).

Varken polisstyrelsen eller polisenämnden får avgöra frågor som avser polisledning i särskilt fall (2 kap. 11 och 29 a §§ PF). Bestämmelserna tar sikte på den operativa polisledningen, dvs. chefskapet över en polisstyrka under pågående arbete.

Ärenden som inte skall avgöras av polisstyrelsen avgörs av länspolismästaren ensam eller, om ärendena inte behöver avgöras av länspolismästaren, av andra arbetstagare (2 kap. 14 § PF). När det gäller att bestämma fördelningen mellan länspolismästaren och andra arbetstagare har polismyndigheten en betydande frihet.

De närpolisråd och andra organ för samråd och samverkan mellan myndigheten och andra myndigheter eller allmänheten som kan finnas vid en polismyndighet, skall i huvudsak ha en rådgivande funktion.

### **Den regionala polisorganisationens ansvarsområden**

Länsstyrelsen ansvarar för polisverksamheten i länet och skall ha tillsyn över den verksamhet som bedrivs av polismyndigheten i länet (6 § PL). Verksamhetsområdet är således begränsat till länet, men möjlighet finns till polisförstärkning över länsgränserna. Länsstyrelsen har uppgifter av huvudsakligen övergripande karaktär när det gäller polisverksamheten i länet. Länsstyrelsens roll som länets högsta polisorgan — som måste ses bl.a. mot bakgrund av den tidigare

ordningen med flera polismyndigheter i varje län — omfattar frågor om planering, resursfördelning, samordning, samverkan och tillsyn. Länsstyrelsen beslutar om polismyndighetens arbetsordning på förslag av polismyndigheten. Länsstyrelsen beslutar också om sin egen arbetsordning.

Länsstyrelsen har i stor utsträckning möjlighet att delegera sina beslutsbefogenheter i polisfrågor till polismyndigheten. Det finns dock vissa befogenheter som länsstyrelsen inte kan delegera. Det gäller länets indelning i polisdistrikt, namn på polisdistrikt och hur många valda ledamöter som skall ingå i polisstyrelsen. Länsstyrelsen fattar beslut om anställning av polisintender och yttrar sig vid vissa andra anställningar. Anmärkas kan också att enligt länsstyrelseinstruktionen skall länsstyrelsens styrelse besluta om viktigare frågor om polisverksamheten.

### *Riktlinjer för polisverksamheten*

Länsstyrelsen skall se till att de prioriteringar och riktlinjer som riksdagen och regeringen lägger fast för polisverksamheten får genomslag i polisarbetet, att verksamheten bedrivs effektivt och att krav på rättssäkerhet iakttas samt att förvaltningen inom länets polis fungerar väl. Länsstyrelsen skall se till att länets polis är organiserad på ett ändamålsenligt sätt och att polisverksamheten samordnas med polisverksamhet i andra län (3 kap. 2 § PF).

Länsstyrelsen beslutar för varje budgetår om polismyndighetens grundläggande organisation, i den mån länsstyrelsen bestämt att polismyndigheten inte skall besluta om organisationen (2 kap. 7 § PF). Resursfördelningen skall föregås av planeringsverksamhet inom ramen för föreskrifter om planering och uppföljning som Rikspolisstyrelsen utfärdar (4 kap. 2 § PF). Planering och uppföljning skall ske i samverkan med åklagarmyndigheten.

För att främja en effektiv verksamhet får länsstyrelsen bestämma om organisation av vakthavande befäl och andra frågor som rör arbetsfördelning inom länet (3 kap. 3 § PF). Om det av särskilda skäl behövs för att främja en effektiv verksamhet, får länsstyrelsen bestämma om riktlinjer för polisverksamheten i länet inom ramen för de riktlinjer som gäller för hela riket. Länsstyrelsen får, om inte Rikspolisstyrelsen med stöd av bemyndigande från regeringen föreskrivit annorlunda, meddela föreskrifter för polismyndigheten i länet när det gäller administrativa frågor, formerna för planering och uppföljning, förbindelsetjänst och larmrutiner, användning av gemensam utrustning och gemensamma informationssystem (3 kap. 4 § PF). Även



när det gäller dessa frågor är förutsättningen för länsstyrelsens beslutanderätt att länsstyrelsen bestämt att polismyndigheten inte skall ha beslutanderätten.

#### *Polisverksamhet*

Om inte annat beslutats av regeringen får länsstyrelsen bestämma om polisverksamhet inom länet för att främja en effektiv verksamhet eller annars vid behov (6 § andra stycket PL). Bestämmelsen har i praktiken inte tillämpats.

I polislagen behandlas länsstyrelsens befattning med sådan polisverksamhet som brukar hänföras till operativt arbete (6 § tredje stycket PL). Där anges bl.a. att länsstyrelsen får besluta om polisförstärkning till ett annat län och begära förstärkning från ett annat län. Avsikten är att berörda länsstyrelser själva skall komma överens t.ex. om fortlöpande samarbete mellan två polisdistrikt som gränsar till varandra, men som skiljs åt av en länsgräns. Samarbetet kan bestå i att gemensamma tjänstgöringslistor för övervakning upprättas. Den personal som avdelats till förstärkning underställs polismyndigheten i det mottagande distriktet (3 kap. 11 §§ PF), som i regel också får stå för kostnaden för förstärkningen.

Länsstyrelsen får också helt eller delvis ta över ledningen av polispersonalen i länet när särskilda förhållanden föranleder det eller kravet på en enhetlig ledning inom länet annars är särskilt framträdande (6 § tredje stycket PL). Avsikten är att denna befogenhet bara skall utnyttjas undantagsvis. Inte heller denna regel har kommit till praktisk tillämpning. Regeringen kan föreskriva att länsstyrelsen skall leda polisverksamhet även i andra fall. När länsstyrelsen leder polisverksamhet, skall vad som föreskrivs om polismyndighet i tillämpliga delar gälla även länsstyrelsen.

Länsstyrelsen får förordna att allmänheten i vissa fall vid orostillfällen av svårare art skall mot full ersättning bistå polisen med förnödenheter, transportmedel, rum m.m. (lagen (1932:242) om skyldighet i vissa fall att tillhandahålla förnödenheter m.m. för ordningsmaktens behov).

#### *Vem fattar beslut för länsstyrelsen?*

Länsstyrelsen kan i polisiära sammanhang betyda antingen länsstyrelsens styrelse, landshövdingen, länspolismästaren eller någon annan tjänsteman.

Länspolismästaren är vad som tidigare kallades regional polischef och svarar för de uppgifter som enligt polislagen och polisförordningen skall skötas av länsstyrelsen, om inte annat är föreskrivet (3 kap. 5 § PF). Länspolismästaren hade således tidigare både ett regionalt och ett lokalt chefskap. När numera varje län utgör ett polisdistrikt och således en myndighet saknar detta dubbla chefskap aktualitet. Länspolismästaren beslutar ensam i polisfrågor som inte skall avgöras av länsstyrelsens styrelse eller av landshövdingen. I länsstyrelsens arbetsordning får föreskrivas att någon annan tjänsteman får besluta i sådana ärenden. Länspolismästaren får bestämma att ärenden skall avgöras av en tjänsteman som är knuten till polisedningen eller som fullgör polischefsberedskap inom länet (3 kap. 8 § PF).

Tyngdpunkten i polischefens verksamhet ligger på lednings- och planeringsuppgifter av övergripande karaktär samt på samordning och uppföljning. Länspolismästaren får inte på länsstyrelsens vägnar handlägga ärenden som avser tillsyn av den egna myndigheten eller överprövning av polismyndighetens beslut. Tillsynsärendet skall överlämnas till Rikspolisstyrelsen eller handläggas för länsstyrelsens räkning av någon som inte lyder under länspolismästaren (3 kap. 9 § PF).

Även länsstyrelsens styrelse och landshövdingen har tillagts funktioner på polisområdet. Som angetts ovan skall i länsstyrelsens styrelse viktigare frågor om polisverksamheten beslutas (12 § länsstyrelseinstr.). Styrelsen har att besluta om polismyndighetens grundläggande organisation, om inte polismyndigheten skall göra det. Det ankommer också på styrelsen att besluta i ärenden som avser allmänna riktlinjer, såsom principerna för samverkan över länsgränserna. På samma sätt som för polisstyrelsen och för polisenämnden gäller den begränsningen att länsstyrelsens styrelse inte får avgöra frågor som avser polisedning i särskilt fall.

Länsstyrelsens styrelse får överlåta till landshövdingen att besluta sådana föreskrifter som inte är av principiellt slag eller annars av större vikt (13 § länsstyrelseinstr.). Landshövdingen beslutar på föredragning av länspolismästaren i ärenden som avser polisens verksamhetsformer eller som avser polisförstärkning eller ledningsfrågor, när omständigheterna kräver det (3 kap. 7 § PF). Landshövdingen får i vissa fall i fråga om länet eller del därav föreskriva att allmänna sammankomster och offentliga tillställningar inte får hållas (2 kap. 15 § andra stycket ordningslagen (1993:1617) och 3 kap. 7 § PF). Även andra på länsstyrelsen ankommande polisfrågor skall avgöras av landshövdingen om ärendet är särskilt viktigt (3 kap. 7 § PF). Landshövdingen får i sin tur, om det finns synnerliga skäl för det, överlåta till någon annan tjänsteman att besluta sådana föreskrifter som

inte är av principiellt slag eller annars av större vikt (13 § länsstyrelseinstr.).

### 3.5.2 Länspolismästarens och polisstyrelsens uppgifter

Kommitténs förslag går ut på att flertalet av länsstyrelsens nuvarande uppgifter som rör polisväsendet övertas av polismyndigheten. Frågan är då hur ansvaret bör fördelas mellan myndighetschefen, dvs. länspolismästaren, och polisstyrelsen.

I det s.k. verksledningsbeslutet (prop. 1986/87:99, bet. KU29, rskr. 226), som nämnts inledningsvis i detta kapitel, angavs att förvaltningsmyndigheterna normalt skulle ledas av en lekmannastyrelse vid sidan av myndighetschefen. Chefen skulle leda myndigheten och tilldelas beslutsbefogenheter som korresponderade mot ansvaret. Styrelsens uppgift skulle vara att öva insyn i verksamheten och att biträda chefen med sakkunskap och medborgerligt omdöme. Det angavs också att styrelsen skulle besluta i vissa klart angivna och av regeringen bestämda ärenden och därvid dela chefens ansvar inför regeringen i samma mån som styrelsen tilldelats beslutanderätt. Det uttalades vidare att regeringen borde föreskriva att styrelsen skulle besluta om anslagsframställning och verksamhetsberättelse samt om de föreskrifter som myndigheten utfärdar till följd av bemyndiganden i lagar och förordningar.

När riksdagen år 1994 godkände andra riktlinjer för förvaltningsmyndigheternas ledningsformer (prop. 1993/94:185, bet. KU42, rskr. 381) framfördes bl.a. att det var svårt att nå en klar och tydlig ledningsfunktion med uppdelningen av befogenheter mellan styrelse och myndighetschef. Riktlinjerna innebar i huvudsak att centrala förvaltningsmyndigheter i första hand skulle styras som enrådighetsverk där myndighetschefen ensam hade ansvaret för verksamheten inför regeringen.

I samband med behandlingen av 1995 års tilläggsbudget slogs nya riktlinjer fast i fråga om förvaltningsmyndigheternas ledning. I propositionen angavs, som omnämnts förut, att som ledningsform för centrala förvaltningsmyndigheter skulle väljas enrådighetsverk eller styrelse samt att ledningsformen med delat ansvar mellan styrelsen och myndighetschefen borde övervägas i vissa situationer. Det framhölls att, om man valde en sådan delad ledningsform, ansvarsfördelningen mellan myndighetens chef och styrelsen skulle göras tydlig i myndighetens instruktion (prop. 1994/95:150). Riksdagens konstitutionsutskott förordade vid behandlingen av propositionen dock att statliga

myndigheter normalt skulle ha en lekmannastyrelse vid sidan av myndighetschefen för att garantera både den samhälleliga insynen och det medborgerliga inflytandet (bet. 1995/96:KU1).

I proposition 1997/98:136 Statlig förvaltning i medborgarnas tjänst anges att frågan om ledningsformer bör tillämpas flexibelt och att huvudmodellen med en lekmannastyrelse vid chefens sida inte generellt bör avskaffas, utan att den ledningsformen — styrelse med begränsat ansvar — har sitt värde, inte minst som forum för demokratisk insyn och medborgerligt inflytande.

Det är angeläget att det råder full klarhet om i vilka fall myndighetschefen, dvs. länspolismästaren, skall fatta beslut för polismyndigheten och i vilka fall polisstyrelsen skall fatta sådana beslut. I det följande anges uppgiftsfördelningen i praktiken i den nuvarande organisationen. Därefter lämnas riktlinjer för hur ansvaret bör fördelas i den föreslagna organisationen.

### **Ansvars- och arbetsfördelningen mellan länsstyrelsen och polismyndigheten i den nuvarande organisationen**

I de flesta län har länsstyrelsen delegerat de beslutsbefogenheter som kan delegeras till polismyndigheten. I endast fyra län har länsstyrelsen huvudsakligen behållit sina beslutsbefogenheter. I några län har beslutsbefogenheterna delats upp mellan länsstyrelsens styrelse och polisstyrelsen. I Östergötlands län har t.ex. uppgifterna delats upp på så sätt att länsstyrelsens styrelse beslutar om polisverksamhetens mål och inriktningar, medan polisstyrelsen beslutar om budgeten. I Blekinge län ansvarar länsstyrelsens styrelse, utöver de uppgifter som inte kan delegeras, för indelningen av polisdistriktet i polisområden, för polismyndighetens grundläggande organisation, för fördelningen av polismyndighetens rambudget och för mål och riktlinjer i form av övergripande planeringsdirektiv för polisverksamheten i länet. I Norrbottens län har länsstyrelsens styrelse förbehållit sig beslutanderätten avseende bl.a. indelningen av polisdistriktet i polisområden och principerna för fördelning av medel inom länet. Den vanligaste ordningen är att polismyndigheterna har större delen av beslutsbefogenheterna. En omfattande delegation har således skett till polismyndigheterna.

Det är vanligt att länspolismästaren vid de polismyndigheter där polisstyrelsen tilldelats omfattande beslutsbefogenheter ålagts att löpande hålla länsstyrelsens styrelse informerad om verksamheten inom polismyndigheten och om viktiga beslut som fattas. Det är också

vanligt att länspolismästaren fått i uppdrag att företa olika utredningar för polisstyrelsen och naturligtvis också att verkställa styrelsens beslut.

### **Ansvars- och arbetsfördelningen mellan länspolismästaren och polisstyrelsen i den föreslagna organisationen**

Är det polisstyrelsen, länspolismästaren eller någon annan tjänsteman som skall fatta beslut som ankommer på polismyndigheten? I verksförordningen anges att myndighetens chef ansvarar för myndighetens verksamhet. I förordningen anges också följande. Myndighetens chef skall se till att verksamheten bedrivs författningsenligt och effektivt. Chefen skall bl.a. hushålla väl med statens medel samt fortlöpande följa upp och pröva den egna verksamheten och konsekvenserna av de författningsföreskrifter och särskilda beslut som rör verksamheten. Myndighetschefen skall också hålla styrelsen informerad om verksamheten. Styrelsen skall pröva om myndighetens verksamhet bedrivs effektivt och i överensstämmelse med syftet med verksamheten. Styrelsen skall också biträda myndighetens chef och föreslå de åtgärder som styrelsen finner motiverade. Som angetts ovan i avsnitt 3.2 om ordförandefrågan menar kommittén att man bör betrakta polisstyrelsen på ett något annat sätt än det sätt på vilket man betraktar andra statliga styrelser. Med hänsyn till den betydelse som polisen har för medborgarna, bl.a. på grund av polisens befogenheter att utöva tvång, gör sig kravet på inflytande och insyn från lekmän gällande särskilt starkt. Kommittén anser därför, såsom gäller för närvarande, att polisstyrelsen skall ha större inflytande på verksamheten än vad som följer av verksförordningen.

I polisförordningen anges att ärenden som inte skall avgöras av polisstyrelsen skall avgöras av länspolismästaren. Den ordningen bör gälla oförändrat. Den nya polisstyrelsen bör ha hand om en del av länsstyrelsens nuvarande uppgifter, dock inte uppgiften att utöva tillsyn. Polisstyrelsen bör ju inte utöva tillsyn över den egna myndigheten. Frågan om tillsynsansvaret behandlas i avsnitt 3.6. Precis som nu bör polisstyrelsen ha uppgifter av huvudsakligen övergripande karaktär. Polisstyrelsen bör inte detaljplanera polisverksamheten, utan det ansvaret bör länspolismästaren ha. Som övergripande princip bör även i fortsättningen gälla att polisstyrelsen inte får avgöra frågor som avser polisledning i särskilt fall. Operativ ledning i särskilt fall och arbetsledning över den dagliga verksamheten skall utövas av länspolismästaren och andra tjänstemän och självklart inte av polisstyrelsen.

När det gäller de frågor som länsstyrelsen inte kunnat delegera kan anges följande. Det ansvar som länsstyrelsens styrelse har enligt

länsstyrelseinstruktionen att besluta om viktigare frågor om polisverksamhet bör i framtiden ligga på polisstyrelsen. Länsstyrelsen skall enligt gällande regler dela in länet i polisdistrikt, vilka utgör verksamhetsområde för polismyndigheterna. Polislagen bör ändras så att det anges att länet utgör ett polisdistrikt. Regeringen bör bestämma namn på distriktet och därmed också på polismyndigheten, som bör ha ett motsvarande namn. I polislagen anges att länsstyrelsen bestämmer hur många valda ledamöter som skall ingå i polisstyrelsen. Regeringen bör framdeles bestämma antalet ledamöter i polisstyrelsen då den utser ledamöterna. Polismyndighetens arbetsordning bör beslutas av polisstyrelsen. Beslut i fråga om anställning av polispersonal lämpar sig knappast för en lekmannastyrelse och en sådan ordning tillämpas inte heller inom statsförvaltningen i övrigt. Länsstyrelsens uppgift att anställa polisintendent bör därför övertas av myndighetschefen. Detsamma bör gälla polisstyrelsens uppgift att anställa kommissarie. Polisstyrelsen bör dock fortsatt avge yttrande i samband med anställning av länspolismästare, biträdande länspolismästare, polismästare och polisöverintendent. I lagen (1932:242) om skyldighet i vissa fall att tillhandahålla förnödenheter m.m. för ordningsmaktens behov bör anges att polismyndigheten meddelar förordnande enligt lagen och att myndigheten bestämmer vilket polisbefäl som får framställa en begäran om bistånd. Länspolismästaren bör fatta beslut enligt den angivna lagen för myndighetens räkning.

Polisstyrelsen bör åläggas den allmänna skyldighet som länsstyrelsen haft i fråga om att se till att statsmakternas prioriteringar och riktlinjer får genomslag i polisarbetet, att verksamheten bedrivs effektivt och med iakttagande av rättssäkerhetens krav samt att förvaltningen inom distriktet fungerar väl. Polisstyrelsen bör som nu besluta i frågan huruvida polisenämnder skall inrättas och vilka ledamöter som i så fall skall ingå i nämnderna, enligt vad kommittén anført under avsnitt 3.4.5.

I fråga om den beslutanderätt som med nuvarande regler tilldelas polismyndigheten i län med endast en polismyndighet, om inte länsstyrelsen bestämt annat, bör följande gälla. Polisstyrelsen bör besluta i frågor som rör indelningen av distriktet i polisområden och andra geografiska ansvarsområden i enlighet med vad som anges i 2 kap. 7 § polisförordningen. Övriga frågor som tas upp i bestämmelsen bör beslutas av länspolismästaren eller av någon annan tjänsteman. Polisstyrelsen bör inte heller besluta i frågor om organisation av funktionen vakthavande befäl och andra frågor som rör arbetsfördelning (3 kap. 3 § PF). Ett vakthavande befäl leder normalt den yttre tjänsten vid en polismyndighet och prövar bl.a. omhändertaganden som personalen gör med stöd av t.ex. polislagen. Sådana frågor rör det

egentliga operativa polisarbetet och beslutanderätten bör därför ligga, inte hos polisstyrelsen, utan hos myndighetschefen. Den rätt som länsstyrelsen har enligt polislagen att besluta om polisförstärkning till ett annat län och att begära förstärkning av ett annat län bör inte heller tillföras polisstyrelsen, eftersom frågan ju i allt väsentligt är av operativ art, och dessutom ofta kräver beslut med kort varsel. Polisstyrelsen bör årligen utfärda bestämmelser i fråga om planering och uppföljning enligt vad som tas upp i 4 kap. 2 § polisförordningen. Beslut i flertalet av de frågor som polisstyrelsen bör avgöra fattas genom beslut om verksamhetsplan, budget och budgetföreskrifter. Genom de uppgifter som kommittén anser att polisstyrelsen bör ha får polisstyrelsen naturligtvis också ansvar för resultatredovisningen.

Länsstyrelsens rätt enligt 3 kap. 4 § polisförordningen att meddela föreskrifter när det gäller administrativa frågor, formerna för planering och uppföljning m.m. bör övertas av länspolismästaren. Länsstyrelsens rätt har begränsats till att gälla endast om inte Rikspolisstyrelsen lämnat andra föreskrifter med stöd av bemyndigande från regeringen. Samma begränsning av föreskriftsrätten bör gälla i framtiden.

Länspolismästarens möjlighet att hänskjuta frågor till polisstyrelsen medför att polisstyrelsen kan komma att avgöra ärenden som annars är länspolismästarens ansvar. Därmed kan polisstyrelsen fatta beslut i s.k. polismyndighetsärende som har operativ betydelse, under förutsättning att ärendet inte avser något särskilt fall. Den ordningen bör inte ändras. Som riktlinjer bör gälla som i nuläget att länspolismästaren endast bör hänskjuta frågor som är av särskild betydelse, t.ex. för att de har en principiell karaktär eller annars har större betydelse för verksamheten.

Länspolismästaren bör ägna sig åt både långsiktig och övergripande verksamhet och åt den löpande verksamheten. Han eller hon skall bereda de ärenden som skall avgöras av polisstyrelsen. Länspolismästaren har enligt polisförordningen rätt att i vissa fall avgöra ärende som är så brådskande att polisstyrelsen inte hinner sammanträda för att behandla det. Sådant beslut skall senare anmälas till polisstyrelsen. Denna ordning bör inte ändras.

Om ärendet inte är sådant att det behöver prövas av länspolismästaren, kan det avgöras av en annan tjänsteman i enlighet med vad som anges i arbetsordningen eller i särskilt beslut. Länspolismästarens ställföreträdare vid samtliga polismyndigheter utom vid Polismyndigheten i Visby är den biträdande länspolismästaren. Ställföreträdaren utövar chefstjänsten när länspolismästaren har förhinder och inträder även i övrigt i länspolismästarens ställe efter beslut av honom eller henne. När både länspolismästaren och ställföreträdaren har förhinder, utövas tjänsten av den arbetstagare som länspolismästaren bestämmer. I framtiden bör det regleras i polismyndighetens arbetsordning vem som

fullgör länspolismästarens och hans eller hennes ställföreträdares uppgifter då de har förhinder. De beslut som en tjänsteman inom polisen fattar för polismyndigheten — förvaltningsbeslut — skall skiljas från beslut som en polisman i denna sin egenskap fattar vid ett ingripande med stöd av en regel t.ex. i rättegångsbalken som ger honom eller henne den befogenheten.

Landshövdingen bör fortsatt besluta i de frågor som anges i 2 kap. 15 § ordningslagen (1993:1617, se även 3 kap. 7 § PF).

### 3.5.3 Vilka uppgifter skall polisstyrelsen kunna delegera till polisenämnderna?

Som angetts i tidigare avsnitt anser kommittén att möjligheten att inrätta polisenämnder bör finnas även i framtiden. Då möjligheten att inrätta polisenämnder infördes den 1 januari 1991 angavs att till en polisenämnd borde i princip kunna delegeras frågor av de slag som handlades av polisstyrelsen, dock med vissa inskränkningar. I det följande redovisas omfattningen av de nuvarande polisenämndernas beslutsbefogenheter och därefter behandlas frågan om vilket ansvar nämnderna bör ha.

#### **Delegationen i den nuvarande organisationen**

Polisenämnder finns f.n. eller förutses komma att inrättas i drygt hälften av polismyndigheterna. Det råder stor variation mellan myndigheterna i fråga om omfattningen av delegationen av uppgifter till polisenämnderna. Polisenämnderna vid Polismyndigheten i Västmanlands län saknar beslutsbefogenheter helt, medan polisenämnderna vid Polismyndigheten i Gävleborgs län har ett långt gående ansvar.

Vid flera polismyndigheter har polisenämnderna tillagts flertalet av de beslutsbefogenheter som de kan tilldelas enligt polisförordningen, nämligen beslutanderätten avseende viktiga frågor om planering och inriktning av verksamheten, viktiga frågor om polisområdets organisation och arbetsformer samt frågor av större ekonomisk betydelse. Den inskränkning som vanligen görs i förhållande till vad som anges i polisförordningen rör beslutanderätten i samband med anställning av vissa befattningshavare. I andra polismyndigheter, såsom t.ex. polismyndigheterna i Hallands län och Dalarna, har polisenämnderna erhållit beslutanderätt endast i vissa av de frågor som kan delegeras och yttranderätt vad avser återstoden av frågorna.



För polisnämnderna vid Polismyndigheten i Skåne har angetts att de får avgöra sådana ärenden som tas upp i 2 kap. 11 § polisförordningen, om ärendena inte är av principiell natur, kan inverka på andra enheters verksamhet i länet, rör frågor som kan ge ekonomiska återverkningar utöver tilldelade medel eller har samband med tillsättning av tjänster.

### **Polisnämndens ansvar och arbetsuppgifter i den föreslagna organisationen**

Polisnämnden bör oförändrat kunna tilldelas de uppgifter som den kan tilldelas med dagens regler (se 2 kap. 29 a § PF). På samma sätt som för polisstyrelsen gäller att polisnämnden inte bör detaljplanera verksamheten. Polisnämnden bör fatta långsiktiga beslut. Den begränsning av nämndens befogenheter som gäller för frågor som avser polisledning i särskilt fall bör inte heller ändras. Fortsatt bör också gälla den inskränkningen att nämnden inte bör besluta i principiella frågor eller i frågor som påverkar andra delar av polisen i polisdistriktet. I sådana frågor kan polisnämnden fylla en rådgivande funktion.

Betydelsen av att polisnämnden erhåller verkliga beslutsbefogenheter bör understrykas. Huvuduppgiften bör vara att utöva medborgerlig insyn och kontroll, men polisstyrelsen bör också delegera beslutsbefogenheter till polisnämnden t.ex. i fråga om verksamhetsinriktning och budget för nämndens område. Kommittén vill framhålla att beslutanderätten i fråga om verksamhetens inriktning och budgeten för verksamheten inte bör delas upp.

Polisnämnden bör ha insyn i polisverksamheten och kontrollera att den bedrivs i enlighet med de prioriteringar och riktlinjer som statsmakterna angett och i enlighet med upprättad verksamhetsplan. Nämnden bör utvärdera polisverksamheten i området och årligen sammanställa en rapport till polisstyrelsen över verksamheten. Nämnden bör därvid redovisa eventuella behov av förändringar och förändringarnas verksamhetsmässiga konsekvenser. Polisnämnden bör ha möjlighet att yttra sig i frågor som polisstyrelsen har att besluta om, såvida frågorna rör nämndens område. Sådana frågor kan också beredas av polisnämnden.

Polisnämnden har en viktig uppgift i att skapa kontakt med medborgarna och att främja informationsutbytet mellan medborgarna och polisen. Polisnämnden bör förmedla kunskap om polisen lokalt. Nämnden bör också informera polisstyrelsen om allmänhetens behov av och krav på polisen. Polisnämnden bör utveckla ett lokalt samarbete och förankra polisiära frågor t.ex. i kommunala sammanhang.

### 3.6 Tillsynen över polismyndigheternas verksamhet

I detta avsnitt tar kommittén upp frågan om hur tillsynen inom polisväsendet bör organiseras. Kommittén föreslår att länsstyrelsens del av tillsynsansvaret över polisen upphör. Rikspolisstyrelsen skall ensam ha tillsynsansvaret för polisverksamheten. Kommittén anser inte att Rikspolisstyrelsens organisation för tillsynsverksamheten på grund härav behöver ändras.

Det är angeläget att Rikspolisstyrelsens tillsynsverksamhet leder till att både goda exempel och information om brister i verksamheten samlas och sprids för att förebygga att fel begås i framtiden. Det är speciellt viktigt att Rikspolisstyrelsen i tillsynsverksamheten uppmärksammar och tar till vara erfarenheter från polismyndigheternas agerande vid särskilda händelser, så att slutsatser kan dras inför framtida liknande händelser och t.ex. nya arbetssätt kan utvecklas. Det är också angeläget att Rikspolisstyrelsens tillsyn över polismyndigheternas arbete med mål- och resultatstyrning sker så att statsmakterna kan få tillräcklig information om verksamhetens resultat.

#### 3.6.1 Allmänt

Frågan om utformningen av statlig tillsyn har varit föremål för diskussion i olika sammanhang under senare år. Riksdagens revisorer anförde i en skrivelse i november 1994 (1994/95:RR9) att tillsyn i första hand innebär kontroll av att lagar, förordningar och myndighetsföreskrifter efterlevs samt att allmänheten skall kunna lita på att bestämmelser om säkerhet, likabehandling eller viss service efterlevs. Revisorerna föreslog bl.a. att regeringen skulle redovisa för riksdagen hur informationen om gällande regler inom viktiga tillsynsområden ytterligare kunde förbättras. Riksdagens konstitutionsutskott uttalade att regeringen i det reguljära budgetarbetet borde uppmärksamma de frågor som revisorerna tagit upp (bet. 1994/95:KU27).

Riksrevisionsverket anförde i sin rapport Statlig tillsyn (RRV 1996:10) att intresset för statlig och kommunal tillsyn visserligen ökat

under senare år men att tillsynsfrågorna inte ägnats tillräcklig uppmärksamhet samt att det råder terminologiska oklarheter på området. Verket angav att det fanns risk för att styrningen av olika verksamheter liksom värderingen av uppnådda resultat försvårades samt att från ekonomiska utgångspunkter kunde brister i tillsynen få stora statsfinansiella eller samhällsekonomiska konsekvenser. Verket uttalade att begreppet tillsyn används som en övergripande beteckning för delvis olikartade verksamheter som normering, utvärdering, rådgivning och inspektion. Verket ansåg att det exempelvis borde tydligt framgå av en myndighetsinstruktion vilka tillsynsuppgifter myndigheten har. Verket uttalade att den långsiktiga kunskapsuppbyggnaden när det gäller tillsynsfrågor bör stärkas för att skapa stabilitet i bedömningarna av olika problem.

Förvaltningspolitiska kommissionen angav också i sitt betänkande I medborgarnas tjänst (SOU 1997:57) att begreppet tillsyn är oklart. Kommissionen delade de slutsatser Riksrevisionsverket kommit till i sin studie om statlig tillsyn. Kommissionen förordade att frågor om statlig tillsyn blir föremål för en samlad översyn och att frågan om verkningfulla sanktioner uppmärksammas vid en sådan översyn.

I proposition 1997/98:136 Statlig förvaltning i medborgarnas tjänst anges att den statliga tillsynen av bl.a. myndigheter bör ses över i syfte att få till stånd en mer ändamålsenlig statlig tillsyn samt att den statliga tillsynen bör ges en tydligare innebörd. Regeringen anger också att den avser att återkomma till riksdagen med en samlad redovisning av den statliga tillsynsverksamheten.

När kommittén nu föreslår en förändring av styrningen av polisväsendet finns anledning att se över hur tillsynen inom polisväsendet bör vara organiserad. I det följande tas begreppet tillsyn upp och redogörs för de skilda tillsynsorganen, varefter kommittén lämnar sina slutsatser om hur tillsynen av polismyndigheterna bör organiseras.

### 3.6.2 Begreppet tillsyn

Förändringar i samhället, bl.a. decentraliseringen av beslutsfattandet i olika myndigheter, införandet av resultatstyrning i statsförvaltningen och medlemskapet i EU har förändrat förutsättningarna för myndigheternas verksamhet. Därmed har också förutsättningarna för och behovet av tillsyn över myndigheterna förändrats. Exempelvis kan sägas att genom att den direkta statliga styrningen genom regler av skilda slag minskat har behovet av kontroll av uppnådda resultat ökat.

Tillsynen kan ha olika syften. Genom tillsyn kan det t.ex. bli svårare att utan att bli upptäckt bryta mot gällande bestämmelser och genom

tillsyn kan rättssäkerheten öka på så sätt att man därmed kan verka för likabehandling. Tillsyn kan också stärka statens möjligheter att genomdriva beslut och förbättra förutsättningarna för en effektiv verksamhet. För tillsynsverksamhetens effektivitet har förekomsten av ett sanktionssystem betydelse. Sanktionerna kan vara av skilda slag, t.ex. indragning av tillstånd eller anslag, vite och varning. Även olika påföljder för ansvariga befattningshavare utgör en form av sanktion.

Begreppet tillsyn är som framgått ovan inte klart definierat. Det finns olika uppfattningar om vad tillsyn innefattar eller bör innefatta. Riksrevisionsverket fann vid sin tidigare nämnda utredning om statlig tillsyn att begreppet tillsyn i september 1994 användes i 532 lagar, i ett betydande antal förordningar och i tillsynsmyndigheternas författningssamlingar (RRV 1996:10). Begreppet används för olika former av verksamhet. Det används ibland med en mycket vid innebörd. Inte endast kontrollåtgärder som inspektion avses, utan även uppgifter i fråga om information och rådgivning. Även ansvar för uppföljning och utvärdering av verksamheten anses ibland innefattas i uttrycket, liksom ansvaret att tillse att statsmakternas intentioner genomförs i verksamheten. Det råder inte bara oklarhet om vad begreppet tillsyn omfattar utan dessutom används ibland andra ord i författningar för att beskriva tillsynsfunktioner, t.ex. begrepp som övervakning, överinseende och kontroll. I EG:s regelverk används inte termen tillsyn. I stället används ord som t.ex. kontroll, granskning och rapportering.

I proposition 1991/92:52 Regional ledningsorganisation inom polisen angavs att en sida av tillsynen kunde sägas vara att se till att verksamheten följde givna regler och att ingripa om formellt felaktiga rutiner upptäcktes eller om en befattningshavare vid en polismyndighet brutit mot gällande bestämmelser samt att det i det sistnämnda fallet kunde bli aktuellt att tillämpa särskilda förfaranderegler, t.ex. reglerna i rättegångsbalken om förundersökning och i polisförordningen om utredning om misstanke mot polisman. Det angavs också att en annan sida av tillsynen gällde uppföljning av polisverksamheten i länet för att kontrollera att verksamheten bedrevs effektivt och i enlighet med givna prioriteringar samt att detta slag av tillsyn måste utövas med beaktande av att de lokala polismyndigheterna hade en stor frihet att själva bestämma om sin verksamhet.

### 3.6.3 Tillsynsansvaret inom polisväsendet

En rad myndigheter har ett ansvar för tillsynen av polisen. Rikspolisstyrelsen och länsstyrelserna är myndigheter inom polisorganisationen som har ett direkt tillsynsansvar, men även andra

myndigheter har ett tillsynsansvar. Det gäller justitieombudsmännen, Justitiekanslern, Riksdagens revisorer, Riksrevisionsverket och Datainspektionen. I det följande lämnas först en allmän redogörelse för Rikspolisstyrelsens verksamhet och därefter beskrivs de olika myndigheternas tillsynsverksamhet. Kort anges hur tillsynen är organiserad inom andra områden.

Rikspolisstyrelsens och länsstyrelsens verksamhet regleras i en rad författningar. De regler som styr verksamheten återfinns huvudsakligen i de lagar och förordningar som angetts ovan under avsnitt 2.1 om polisväsendets styrorgan. I detta sammanhang kan även anges förordningen (1995:686) om intern revision vid statliga myndigheter m.fl. och förordningen (1996:882) om myndigheters årsredovisning m.m.

### **Allmänt om Rikspolisstyrelsens verksamhet**

Rikspolisstyrelsen är central förvaltningsmyndighet för polisväsendet och har tillsyn över detta. Rikspolisstyrelsen skall verka för planmässighet, samordning och rationalisering inom polisväsendet. Rikspolisstyrelsen skall svara för metodutveckling och teknisk utveckling. Rikspolisstyrelsen skall också ge administrativ service och stöd åt polisväsendet. Rikspolisstyrelsen skall dessutom utarbeta planer för polisväsendets beredskapsplanläggning. Den följande redogörelsen omfattar inte Säkerhetspolisens och Statens kriminaltekniska laboratoriums ansvarsområden.

Av grundläggande betydelse för Rikspolisstyrelsens ställning är att styrelsen inte leder polisverksamhet, inte får meddela föreskrifter eller annars bestämma om sådan verksamhet i andra hänseenden än regeringen förordnar. Regeringen kan uppdra åt Rikspolisstyrelsen att leda polisverksamhet för att förebygga och avslöja brott mot rikets säkerhet samt att i särskilda hänseenden leda annan polisverksamhet (7 § andra stycket PL). Det har förutsatts att bemyndiganden skall meddelas med återhållsamhet, i synnerhet när det gäller befogenheter för Rikspolisstyrelsen att meddela föreskrifter för den egentliga polisverksamheten som avser resursutnyttjande och liknande frågor. Rikspolisstyrelsens befogenheter att leda polisverksamhet koncentreras till situationer där det krävs en central överblick och ett internationellt kontaktnät för att nå framgång i polisarbetet. Ledningen av polisverksamheten sker antingen direkt med resurser som Rikspolisstyrelsen förfogar över (främst genom Säkerhetspolisen och Rikskriminalpolisen) eller indirekt genom föreskrifter för polismyndigheternas verksamhet.

När det gäller den direkta polisledningen har regeringen förordnat att Rikspolisstyrelsen får utöva sådan ledning genom Säkerhetspolisen, men också utöva annan polisledning (6 § instr.). Rikspolisstyrelsen får leda polisverksamhet bl.a. i fråga om verksamhet som bedrivs med hjälp av flyg, i fråga om spaning mot och, om det finns särskilda skäl för det, utredning av narkotikabrottslighet, ekonomisk brottslighet och annan brottslighet, om brottsligheten är av särskilt grov beskaffenhet och har riksomfattande karaktär eller internationell anknytning. Rikspolisstyrelsen får också leda polisverksamhet i fråga om bearbetning i spanings- och utredningssyfte av sådan information om brottslighet som finns tillgänglig hos Rikspolisstyrelsen, i fråga om polisverksamhet som föranleds av transporter av kärnämne eller kärnavfall, i vissa fall i fråga om spaning efter intagna i kriminalvårdsanstalt som avvikit från verkställighet av straff och i fråga om polisverksamhet som faller inom Ekobrottsmyndighetens område. Polisverksamhet som bedrivs mot bl.a. kvalificerad narkotikabrottslighet avser viss del av den verksamhet som bedrivs inom Rikskriminalpolisen. I övrigt svarar Rikskriminalpolisen på central nivå bl.a. för internationellt kriminalpolissamarbete och kriminalpolisförstärkning till polismyndigheterna.

När Rikspolisstyrelsen leder polisverksamhet skall vad som föreskrivs om polismyndighet i tillämpliga delar gälla även Rikspolisstyrelsen (7 § PL). Rikspolisstyrelsen skall vid sådan polisverksamhet samarbeta med och lämna upplysningar till de polismyndigheter som berörs (7 § instr.). Rikspolisstyrelsen kan besluta att polismän skall avdelas för sådan polisverksamhet som bedrivs vid styrelsen eller vid Ekobrottsmyndigheten (8 § instr.). Om en länsstyrelse begär det, skall Rikspolisstyrelsen i mån av tillgång till resurser lämna förstärkning vid spaning eller utredning som leds av en polismyndighet. Rikspolisstyrelsen får besluta om polisförstärkning från ett län till ett annat om det behövs och de länsstyrelser som berörs inte kan enas i frågan. Vid särskilda händelser får Rikspolisstyrelsen på begäran av en länsstyrelse besluta om polisförstärkning från ett eller flera län till ett annat (9—10 §§ instr.). Rikspolisstyrelsen får efter framställning av en länspolismästare besluta att den beredskapsstyrka som finns vid Polismyndigheten i Stockholms län får tas i anspråk (10 a § instr.).

Rikspolisstyrelsen har vissa samordningsuppgifter, t.ex. när det gäller polisens åtgärder mot brottslighet i samband med otillåten inresa eller vistelse i landet och polisens planering för sådana särskilda händelser där intresset av samordnade insatser är särskilt framträdande (3 § instr.). Här är det närmast fråga om vad som förut beskrevs som indirekt ledning.

### **Rikspolisstyrelsens tillsynsverksamhet**

I förnyelsepropositionen (prop. 1989/90:155) angavs att det var lämpligt att Rikspolisstyrelsen inriktade sin tillsynsverksamhet på sådana frågor och områden där styrelsen i huvudsak skulle bedriva sin verksamhet samt att styrelsen därvid skulle prioritera de s.k. funktionsvisa inspektionerna, dvs. inspektioner av vissa speciella grenar av verksamheten. Det angavs också att styrelsen i sin tillsyn borde ägna särskild uppmärksamhet åt t.ex. polismyndigheternas ekonomi- och personaladministration samt att den mera allmänna och övergripande tillsynen som rörde det polisoperativa området i större utsträckning borde ankomma på den regionala polismyndigheten.

I det följande lämnas en redogörelse för gällande regler för Rikspolisstyrelsens tillsynsansvar, för budgetprocessen och för hur Rikspolisstyrelsen utövar sin tillsynsverksamhet.

#### *Gällande regler*

Rikspolisstyrelsen skall i sin tillsynsverksamhet över polisväsendet svara för att de prioriteringar och riktlinjer som riksdagen och regeringen lägger fast för polisverksamheten förmedlas till polisorganisationen och genom bl.a. metodutveckling och tillsynsverksamhet verka för att de får genomslag i polisarbetet (2—2 a §§ instr.) Riksdagens prioriteringsbeslut återspeglas i regeringens regleringsbrev. Myndigheterna ges i regleringsbrevet riktlinjer för resursanvändningen genom att regeringen fastställer mål och anger krav på resultat och de återrapporteringar som skall gälla.

Rikspolisstyrelsen skall också i tillsynsverksamheten se till att polisverksamheten bedrivs effektivt och med iakttagande av rätts-säkerhetens krav samt att förvaltningen inom polisväsendet fungerar väl. Om dessa mål inte uppnås skall Rikspolisstyrelsen genom påpekanden och anmaningar eller på annat sätt söka åstadkomma rättelse. Vid behov skall Rikspolisstyrelsen anmäla förhållandet till regeringen (2 a § instr.). Ett tillsynsärende skall handläggas av Rikspolisstyrelsen eller vid länsstyrelsen för länsstyrelsens räkning av någon som inte lyder under länspolismästaren (3 kap. 9 § PF).

Till Rikspolisstyrelsens uppgifter hör att utfärda allmänna råd om polisverksamheten i den utsträckning detta behövs för att uppnå planmässighet, samordning och rationalisering av polisens arbete (12 § instr.). Det har förutsatts att Rikspolisstyrelsen iakttar återhållsamhet när fråga är om att utfärda allmänna råd om polisverksamhet på

områden som i första hand de lokala och regionala medborgarstyrelserna har att besluta om.

När det gäller befogenhet för Rikspolisstyrelsen att utfärda föreskrifter, som är av bindande natur, har som angetts ovan viss restriktivitet eftersträvat. Rikspolisstyrelsen får enligt sin instruktion utfärda föreskrifter för vissa verksamhetsområden om det behövs för att uppnå enhetlighet inom polisen. Dessa rör bl.a. ekonomiadministrativa och personaladministrativa rutiner, förbindelsetjänst och larmrutiner. Även i andra särskilt angivna fall får Rikspolisstyrelsen meddela föreskrifter. Kommittén redogör närmare för Rikspolisstyrelsens föreskriftsrätt under avsnitt 3.7.3.

### *Budgetprocessen*

Eftersom Rikspolisstyrelsen genom de åtgärder som styrelsen vidtar i bl.a. budgetprocessen kontrollerar polismyndigheterna har den processen betydelse för frågan om hur tillsynen skall utövas. Budgetprocessen är också av intresse vid en bedömning av omfattningen av Rikspolisstyrelsens föreskriftsrätt, som kommittén tar upp under avsnitt 3.7. Kommittén redogör på grund härav i det följande för hur budgetprocessen inom polisväsendet går till.

Budgetprocessen inom hela den statliga förvaltningen har förändrats i och med att ett nytt budgetsystem infördes från och med budgetåret 1992/93. Det bygger på resultatstyrning och på att medel för verksamheten anvisas över ramanslag. Resultatstyrning innebär att mål och resultatkrav formuleras för myndighetens verksamhet, att man löpande tar fram information om verksamhetens resultat, att resultatet bedöms regelbundet med ledning av målen för verksamheten samt att resultatbedömningen läggs till grund för beslut om den fortsatta verksamheten. Verksamhetsansvar och ekonomiansvar följs således i princip åt. Rikspolisstyrelsen utfärdar budgetföreskrifter. I föreskrifterna fördelar Rikspolisstyrelsen länsramarna. Till grund för fördelningen ligger en fördelningsmodell som Rikspolisstyrelsen utarbetat. Fördelningsmodellen är föremål för översyn och Rikspolisstyrelsen beräknar att en anpassad modell stegvis kommer att tillämpas fr.o.m. budgetåret 2000. Rikspolisstyrelsen ansvarar också för polisväsendets samlade årsredovisning, som bl.a. skall ge underlag för statsmakternas planering och budgetering av den framtida verksamheten. Rikspolisstyrelsen har tagit fram en resultatmodell, där redovisningen är uppbyggd för att bl.a. spegla regeringens prioriteringar. Modellen tillämpas från och med budgetåret 1997.



I den ekonomiska vårpropositionen lämnar regeringen förslag till treåriga utgiftstak och en preliminär fördelning på de olika utgiftsområdena. I budgetpropositionen lämnar regeringen förslag till fördelning av medel på anslag för bl.a. polisväsendets verksamhet och finansiering för det kommande budgetåret. Regeringen anger sedan i regleringsbrevet vilka inriktningar, prioriteringar och återrapporteringskrav som skall gälla för polisväsendet under budgetåret och lämnar ett bemyndigande för Rikspolisstyrelsen att disponera tilldelade resurser. Rikspolisstyrelsen lämnar kommentarer till polismyndigheterna med anledning av regleringsbrevet. I det följande lämnas uppgifter om väsentliga inslag i planerings-, budget- och uppföljningsprocessen med avseende på Rikspolisstyrelsens roll budgetåret 1998.

Rikspolisstyrelsen lämnade i november 1997 föreskrifter för årsredovisningen avseende år 1997 till polismyndigheterna. Med budgetpropositionen och regleringsbrevet som underlag lämnade Rikspolisstyrelsen i december 1997 anvisningar till myndigheterna för upprättande av budgetunderlag för åren 1999—2001. Rikspolisstyrelsen fattade därefter beslut om slutlig medelsfördelning för år 1998 och reviderade planeringsförutsättningarna för åren 1998—2000. Polismyndigheterna fattade beslut om plan och budget för år 1998.

Under slutet av 1997 till och med februari 1998 pågick en dialog mellan Justitiedepartementet och Rikspolisstyrelsen angående budgetunderlaget för åren 1999—2001. Under samma period pågick en resultatdialog mellan Rikspolisstyrelsens ledning och polismyndigheterna avseende budgetåret 1997. Budgetunderlag och årsredovisning utarbetades. Den 1 mars 1998 lämnade Rikspolisstyrelsen budgetunderlag och årsredovisning med bedömning av verksamheten till regeringen.

Under mars till och med maj 1998 pågick en dialog mellan Justitiedepartementet och Rikspolisstyrelsen i fråga om polisen hade klarat statsmakternas mål, om målen för år 1998 kommer att klaras och om Rikspolisstyrelsens preliminära planeringsförutsättningar för åren 1999—2001. I april månad gjorde Rikspolisstyrelsen en ekonomisk uppföljning och prognos per det första kvartalet 1998. Under april — juni 1998 hade Rikspolisstyrelsen också en dialog med polismyndigheterna angående preliminära planeringsförutsättningar för åren 1999—2001 och utformningen av delårsrapporten.

Enligt planerna för planerings-, budget- och uppföljningsprocessen skall härafter följande inträffa.

Rikspolisstyrelsen fattar i slutet av juni 1998 beslut om preliminära planeringsförutsättningar inklusive medelsfördelning för åren 1999—2001, med bl.a. den ekonomiska vårpropositionen som underlag. Med

planeringsförutsättningarna som underlag kan polismyndigheterna i juni och juli 1998 slutföra planeringsarbetet för åren 1999—2001.

Under juli till och med augusti 1998 sker uppföljning genom att skilda enheter inom polismyndigheterna lämnar redovisning för olika verksamhetsgrenar avseende föregående halvår. Uppgifterna sammanställs för respektive polismyndighet. Underlaget för verksamhetsuppföljningen överlämnas till Rikspolisstyrelsen. Rikspolisstyrelsen gör en ekonomisk uppföljning och prognos per det andra kvartalet 1998. Rikspolisstyrelsen lämnar den 1 september 1998 delårsrapport till Justitiedepartementet. Rikspolisstyrelsen redovisar därvid sin bedömning av verksamheten under det gångna halvåret.

Under september och oktober 1998 har Justitiedepartementet och Rikspolisstyrelsen en dialog om budgetpropositionens konsekvenser. I oktober månad gör Rikspolisstyrelsen en ekonomisk uppföljning och prognos per det tredje kvartalet 1998. Under november och december månad har Rikspolisstyrelsen en dialog med polismyndigheterna inför år 1999 om kommande resultatdialog, om regleringsbrevets informationskrav och om resultatmått m.m. I december månad beslutar Rikspolisstyrelsen om slutlig medelsfördelning för år 1999 och om reviderade planeringsförutsättningar för åren 1999—2001, med regleringsbrevet som grund.

Resurserna fördelas enligt Rikspolisstyrelsens fördelningsmodell. De tilldelade medlen skall täcka polismyndigheternas samtliga kostnader. Därutöver avsätter Rikspolisstyrelsen medel för gemensamma behov. Det kan gälla bl.a. kostnader för utbildning, vissa investeringar och utvecklingsprojekt.

Under december månad 1998 beslutar polismyndigheterna om plan och budget för år 1999. Verksamhetsplanen upprättas efter samråd med berörd åklagarmyndighet. Den skall innehålla målen för och inriktningen av verksamheten vid polismyndigheten, en organisationsplan samt en resursplan som visar dels fördelningen av resurser mellan personal, investeringar, lokaler och övrigt, dels fördelningen av resurser mellan de olika enheterna vid myndigheten.

#### *Närmare om Rikspolisstyrelsens tillsynsverksamhet*

Inom Rikspolisstyrelsen finns en särskild tillsyns- och inspektionsenhet. Enheten planerar och organiserar Rikspolisstyrelsens inspektionsverksamhet. Den lyder närmast under överdirektören. Numera finns en särskild enhet för informationssäkerhet inom polisväsendet (tidigare IT-säkerhetsfunktionen). Inom Rikspolisstyrelsen finns också en enhet för internrevision. För den enheten gäller förordningen

(1995:686) om intern revision vid statliga myndigheter m.fl. Enheten lyder direkt under Rikspolisstyrelsens styrelse.

Rikspolisstyrelsens tillsynsverksamhet av *kontrollerande natur* sker i regel i form av regelrätta inspektioner på plats. Sådana inspektioner kan avse en polismyndighets hela verksamhet och den leds då av rikspolischefen eller överdirektören. Sådana inspektioner kallas rikspolischefsinspektioner. Inspektionerna kan begränsas till vissa speciella grenar eller funktioner hos en eller flera myndigheter. Sådana funktionsinspektioner leds i regel av personal vid tillsyns- och inspektionsenheten. Inspektionerna genomförs av inspektionsgrupper som består av anställda med särskild sakkompetens från Rikspolisstyrelsens olika arbetsenheter, men också från olika polismyndigheter. Kontrollerande tillsyn kan också ha skriftlig form och består då av krav till olika polismyndigheter på utredning och redovisning av vissa förhållanden eller på svar på olika frågor. Om tillsyns- och inspektionsenheten upptäcker brister på något verksamhetsområde brukar enheten i förekommande fall informera den enhet inom Rikspolisstyrelsen som har ansvar för det området om bristerna, så att den enheten kan vidta någon åtgärd i anledning av upplysningen, t.ex. utveckla nya arbetsmetoder eller förändra Rikspolisstyrelsens regler på området. Om tillsyns- och inspektionsenheten anser att kritik bör utfärdas bereds den saken i regel med överdirektören eller rikspolischefen.

Rikspolisstyrelsens tillsynsverksamhet av *uppföljande natur* sker också i regel genom inspektioner. En inspektions kontrollerande och uppföljande delar är ofta inte helt lätta att särskilja. Tillsynens uppföljande verksamhet har dessutom efter hand genom de ändrade styrformerna av polisens verksamhet fått en ökad och allt mer avgörande betydelse. Den inom polisväsendet införda resultatmodellen med styrning av prioriterade områden och dialog kring resultaten har inneburit att Rikspolisstyrelsens uppföljningstillsyn också sker genom dialoger om verksamhetens mål och om verksamhetens resultat mellan Rikspolisstyrelsen och den lokala polisorganisationen. I dessa arbets- och resultatdialoger, som omfattar samtliga polismyndigheter och som i regel sker på plats hos polismyndigheterna, deltar rikspolischefen eller överdirektören jämte anställda från Rikspolisstyrelsens olika arbetsenheter och respektive myndighetschef med medarbetare. Vid dialogerna följs fastställda mål och prioriteringar upp bl.a. med utgångspunkt från de olika resultatmått som är tillgängliga genom tillämpningen av den nationella resultatmodellen.

Rikspolisstyrelsens internrevision skall inom polisväsendet granska den interna kontrollen och den interna styrningen samt granska hur myndigheterna fullgör sina ekonomiska redovisningsskyldigheter.

Omfattningen, inriktningen och målen för detta tillsynsarbete, som både är kontrollerande och uppföljande, fastställs av Rikspolisstyrelsens styrelse i årliga revisionsplaner.

Under år 1997 genomförde tillsyns- och inspektionsenheten 73 inspektioner, varav fyra enbart berörde IT-säkerhetsfrågor.

Internrevisionens tillsynsarbete under år 1997 rörde bl.a. polismyndigheters utnyttjande av medel för bekämpning av ekonomisk brottslighet och införandet av nya ekonomi- och lönesystem.

#### *Rikspolisstyrelsens verksamhetsplan för år 1998 och plan för inspektionsverksamheten våren 1998*

I Rikspolisstyrelsens verksamhetsplan för år 1998 anges att tillsyn och inspektion av polisväsendet främst skall inriktas på att statsmakternas verksamhetsmål och prioriteringar får genomslag, att verksamheten bedrivs korrekt och rationellt och med god hushållning med resurserna, att rationaliseringsarbetet genomförs och att rättssäkerheten upprätthålls samt att alla arbetsenheter vid styrelsen i erforderlig utsträckning skall medverka vid inspektioner som styrelsen utför. I verksamhetsplanen anges också att tillsyns- och inspektionsenhetens huvuduppgifter är att driva sin verksamhet så att den på bästa sätt främjar polisväsendets långsiktiga utveckling. Till huvuduppgifterna hör också att ansvara för inspektion av regional och lokal utbildning samt att granska större övergripande utvecklingsarbeten inom Rikspolisstyrelsen främst från samordnings- och resultatsynpunkt.

Enligt verksamhetsplanen skall internrevisionen under år 1998 utvecklas ytterligare med särskild tyngdpunkt på den del som avser effektivitetsrevisionen, dvs. granskningen av myndigheternas system för att följa upp mål och utvärdera verksamhetens produktivitet och effektivitet.

Rikspolisstyrelsen har beslutat att under våren 1998 genomföra rikspolischefsinpektioner av två polismyndigheter. Inspektionerna avses ha olika inriktning. I inspektionsplanen anges att den övergripande inriktningen är att klarlägga att polisverksamheten bedrivs enligt de mål som framgår av regleringsbrevet och att myndigheterna driver verksamheten enligt de två huvudlinjerna närpolisverksamhet och kvalificerad brottsutredningsverksamhet. Det anges också i planen att inspektionerna skall omfatta planering och uppföljning av verksamheten, vakthavandebefälsfunktionen, enmanstjänstgöring, arbetsmiljöfrågor, personalutvecklingsåtgärder samt jämställdhetsfrågor.

Rikspolisstyrelsen har också beslutat att under våren 1998 genomföra funktionsvisa inspektioner av knappt 15 polismyndigheter. Sådana inspektioner leds av tjänstemän från tillsyns- och inspektionsenheten, av annan tjänsteman vid Rikspolisstyrelsen eller av särskild inlånad tjänsteman från den lokala eller regionala polisorganisationen. Inspektionsgruppen består också av personal från respektive funktionsansvarig arbetsenhet vid Rikspolisstyrelsen. Inspektionerna avses omfatta bl.a. vissa utlänningsärenden, arbetstidsfrågor, beredningsplanläggning och handläggning av ärenden med rasistiska inslag.

### **Länsstyrelsens tillsynsverksamhet**

Länsstyrelsen är för närvarande inte bara länets högsta polisorgan, utan har också tillsyn över den polisverksamhet som bedrivs i länet (6 § PL). Länsstyrelsen skall se till att de prioriteringar och riktlinjer som riksdagen och regeringen lägger fast för polisverksamheten får genomslag i polisarbetet, att verksamheten bedrivs effektivt och att krav på rättssäkerhet iakttas samt att förvaltningen inom länets polis fungerar väl (3 kap. 2 § PF). Länsstyrelsen skall också se till att länets polis är organiserad på ett ändamålsenligt sätt och att polisverksamheten samordnas inom länet och med polisverksamheten i andra län.

Länspolismästaren skall som regional polischef svara för de uppgifter som skall skötas av länsstyrelsen, om inte annat är föreskrivet (3 kap. 5 § PF). Den regionale polischefen får dock inte på länsstyrelsens vägnar handlägga ärenden som avser tillsyn av den egna myndigheten (3 kap. 9 § PF). När det numera finns endast en polismyndighet i alla län kan således inte länspolismästaren, som är myndighetschef, i något fall utöva tillsyn för länsstyrelsens räkning. Tillsynsärendena skall istället överlämnas till Rikspolisstyrelsen eller handläggas för länsstyrelsens räkning av någon som inte lyder under länspolismästaren (3 kap. 9 § PF).

#### *Länsstyrelsens tillsyn i praktiken*

Länsstyrelserna har utövat sitt tillsynsansvar i mycket liten utsträckning. Under år 1997 utövade majoriteten av länsstyrelserna ingen tillsynsverksamhet alls. Ett mindre antal länsstyrelser vidtog begränsade åtgärder. Länsstyrelsen i Jönköpings län gjorde under år 1997 en kontroll av vad polismyndigheten hade vidtagit för åtgärder i anledning av påpekanden som gjorts vid en rikspolischefsinspektion år

1996. Länsstyrelsen i Kalmar län vidtog under år 1997, efter samråd med länspolismästaren, en inspektion av den kvalificerade brottsutredningsverksamheten vid polismyndigheten. Inspektionen hade särskild inriktning på verksamheten vid ekoroteln.

Länsstyrelsen i Västernorrlands län beslutade i oktober 1997 om ett tillsynsprogram för polisen. Av beslutet framgår att tillsynen bl.a. skall ske genom att länsstyrelsen erhåller relevanta dokument som polismyndigheten producerar och genom att länsstyrelsen utför vissa särskilda uppdrag. Länsstyrelsen skall också utvärdera de särskilda tillsynsområden som granskats under året och utvärdera verksamheten genom jämförelser mellan olika år. I beslutet anges också att om iakttagelserna skulle föranleda att ett tillsynsärende öppnas skall ärendet handläggas av länsstyrelsens förvaltningsenhet eller överlämnas till Rikspolisstyrelsen.

Länsstyrelsen i Stockholms län utgör ett undantag i fråga om förekomsten av organiserad tillsyn av polisverksamheten. Där finns sedan år 1994 en särskild inspektionsenhet för polisfrågor inrättad. Polisinspektionsenheten är direkt underställd landshövdingen. Enheten är uppdelat på tre ansvarsområden — övervakningsverksamhet, brottsutredande verksamhet samt administration, förvaltning och polismyndighetsfrågor. Enheten samarbetar med Rikspolisstyrelsen och har genomfört inspektioner tillsammans med Rikspolisstyrelsen.

Polisinspektionsenheten vid Länsstyrelsen i Stockholms län har fastställt en plan för verksamheten för slutet av år 1997 och för år 1998. Enheten skall enligt planen bl.a. granska arbetstidsförläggningen vid ett antal närpolisenheter, göra en uppföljning av tidigare gjorda stickprovskontroller avseende t.ex. ordningsvaktens användande av handfängsel och genom s.k. deltagande observation granska handläggningen av några särskilda händelser. Enheten skall också enligt planen granska hur polismyndigheten ser till att de föreskrifter som ges vid tillstånd till allmänna sammankomster och offentliga tillställningar följs samt genom stickprovskontroller granska upphandlings- och fakturarutiner. I planen ingår därutöver bl.a. att följa upp de påpekanden som gjorts vid Rikspolisstyrelsens inspektioner av polismyndigheten.

### **Särskilt om brott eller fel begånget av anställda inom poliväsendet**

I tillsynsverksamheten kan misstanke uppkomma om att en anställd gjort sig skyldig till ett brott eller ett fel av annat slag. Särskilda regler gäller i vissa fall för offentligt anställda. Här lämnas därför en beskrivning av några regler som har betydelse i detta avseende.

Enligt lagen (1994:260) om offentlig anställning får en arbetstagare som uppsåtligt eller av oaktsamhet åsidosätter sina skyldigheter i anställningen i vissa fall meddelas disciplinpåföljd för tjänsteförseelse. Disciplinpåföljder är varning och löneavdrag. Om en åtgärd vidtagits för att åtal skall väckas mot en arbetstagare, får arbetsgivaren inte inleda eller fortsätta ett disciplinärt förfarande med anledning av vad som föranlett åtgärden. Den som är skäligen misstänkt för att i sin anställning ha begått brott skall anmälas till åtal, om misstanken avser tjänstefel, mutbrott eller vissa fall av brott mot tystnadsplikt. Anmälan skall också göras om misstanken avser annat brott, som kan antas föranleda någon annan påföljd än böter. En arbetstagare vid bl.a. polisväsendet får med omedelbar verkan skiljas från sina arbetsuppgifter, om det är nödvändigt med hänsyn till landets bästa. Enligt lagen (1982:80) om anställningsskydd får en arbetstagare som grovt har åsidosatt sina åligganden mot arbetsgivaren avskedas.

I rättegångsbalken anges att förundersökning skall inledas så snart det på grund av angivelse eller av annat skäl finns anledning att anta att ett brott som hör under allmänt åtal har förövats. Förundersökning måste dock inte alltid inledas, t.ex. om det är uppenbart att brottet inte går att utreda. En förundersökning kan avslutas på två sätt, antingen genom att den läggs ned eller genom beslut i åtalsfrågan.

Om det i en anmälan till polisen har påståtts att en arbetstagare inom polisväsendet har gjort sig skyldig till något brott som har samband med arbetet eller på annat sätt förfarit felaktigt i sin myndighetsutövning, skall anmälan, med något undantag, omedelbart överlämnas till åklagare för prövning om förundersökning skall inledas eller inte (6 kap. 1 § PF). Om någon t.ex. skadats under en vistelse i en polisarrest skall, oavsett om en anmälan gjorts eller inte, saken i vissa fall också omedelbart överlämnas till åklagare för sådan prövning. Detsamma gäller om det i något annat fall kan uppkomma fråga om att inleda förundersökning mot en arbetstagare inom polisväsendet för brott som har samband med arbetet. De valda ledamöterna i polisstyrelsen skall underrättas om överlämnande till åklagare skett.

Om det genom en anmälan eller på annat sätt har uppkommit fråga om en arbetstagare inom polisväsendet har gjort sig skyldig till något brott utan samband med arbetet skall frågan också överlämnas till åklagare för prövning om förundersökning skall inledas eller inte (6 kap. 4 § PF). Överlämnande behöver inte ske, om polismyndigheten beslutar att inleda förundersökning.

Det finns särskilda bestämmelser både för polis och åklagare i fråga om handläggningen av ärende som rör misstanke om att anställd inom polisväsendet gjort sig skyldig till brott. Det finns t.ex. en bestämmelse om vem som får hålla förhör med polisman. Vid polismyndigheterna

finns särskilda enheter som under åklagaren handlägger anmälningar mot polismän. Beslut att lägga ned en förundersökning skall fattas av åklagare. Rikspolisstyrelsen skall bl.a. pröva frågor om skiljande av arbetstagare från anställning i vissa fall på grund av personliga förhållanden samt frågor om disciplinansvar, åtalsanmälan och avstängning. Det finns en personalansvarsnämnd inrättad för prövning av dessa frågor. I vissa fall skall dock frågor om disciplinansvar, åtalsanmälan, avstängning och avskedande prövas av Statens ansvarsnämnd.

Den myndighet som arbetstagaren lyder under har ansvaret för att till personalansvarsnämnden anmäla frågor som nämnden har att pröva. Anmälan till nämnden kan också göras av JO och JK. Anmälan till Statens ansvarsnämnd skall göras av Rikspolisstyrelsen.

## **Tillsyn över polisen som utövas av andra organ**

### *Justitieombudsmännen*

Riksdagens ombudsmän är en statlig myndighet under riksdagen som utgörs av justitieombudsmännen (JO). Riksdagen väljer en eller flera ombudsmän, för närvarande fyra, att utöva tillsyn över tillämpningen i offentlig verksamhet av lagar och andra författningar (12 kap. 6 § regeringsformen). JO:s tillsyn omfattar bl.a. statliga myndigheter och tjänstemän vid dessa myndigheter (lagen (1986:765) med instruktion för Riksdagens ombudsmän). JO skall se till att dessa efterlever lagar och andra författningar och att de fullgör sina åligganden i övrigt. JO skall särskilt se till att regeringsformens bud om saklighet och opartiskhet iakttas och att medborgarnas grundläggande fri- och rättigheter inte träds för när i den offentliga verksamheten.

JO handlägger klagomål från allmänheten, men utför också inspektioner och andra undersökningar på eget initiativ. JO får närvara vid förvaltningsmyndighets överläggningar och har tillgång till myndighetens protokoll och handlingar. Förvaltningsmyndighet och tjänsteman hos staten skall lämna JO de upplysningar och yttranden som han eller hon begär. JO avgör ett ärende genom beslut, vari han eller hon får uttala sig om en åtgärd av en myndighet eller en befattningshavare strider mot lag eller annan författning eller annars är felaktig eller olämplig. JO får därutöver bl.a. väcka åtal i vissa situationer.

Under verksamhetsåret 1996/97 avgjorde JO rörande polisväsendet 527 s.k. klagomålsärenden och 21 s.k. initiativärenden (Justitieombudsmännens ämbetsberättelse 1997—98). En polismyndighet inspekterades under verksamhetsåret.



### *Justitiekanslern*

Justitiekanslern (JK) är regeringens högsta ombudsman. JK skall ge regeringen råd och utföra utredningar i juridiska angelägenheter. JK skall värna rättssäkerheten och förbättra effektiviteten på den offentliga förvaltningens område. JK har tillsyn över att bl.a. statliga myndigheter och anställda vid sådana myndigheter som utövar offentlig verksamhet efterlever lagar och andra författningar samt i övrigt fullgör sina åligganden (lagen (1975:1339) om justitiekanslerns tillsyn). JK handlägger i begränsad omfattning klagomål från enskilda eller från myndigheter. JK:s granskning kan också initieras genom inspektion eller genom att JK tar upp ett ärende på eget initiativ. Förvaltningsmyndighet och tjänsteman vid sådan myndighet skall lämna JK de upplysningar och yttranden som han begär. JK får t.ex. väcka åtal mot befattningshavare som har begått brottslig gärning genom att åsidosätta vad som åligger honom eller henne i tjänsten.

### *Riksdagens revisorer*

Riksdagens revisorer utses av riksdagen och består av tolv ledamöter jämte ett kansli med anställda revisionsdirektörer. Riksdagens revisorer har bl.a. i uppdrag att granska den statliga verksamheten (lagen (1987:518) med instruktion för Riksdagens revisorer). Granskningen är huvudsakligen inriktad på förhållanden med anknytning till statens budget, men får också avse en bedömning av de statliga insatserna i allmänhet. Revisorerna skall beakta frågor som är av mera väsentlig betydelse för den statsfinansiella och förvaltningsekonomiska utvecklingen eller som berör grunderna för det administrativa arbetets organisation och funktioner. Revisorerna skall verka för god hushållning med statens medel och för att statens tillgångar utnyttjas rationellt. Revisorerna får enligt bestämmelser i lag infordra handlingar, uppgifter och yttranden som behövs för granskningen (12 kap. 7 § regeringsformen).

Riksdagens revisorer har under 1990-talet genomfört utredningar som berört polisens verksamhet. Revisorerna redovisade år 1992 en granskning av polisverksamheten i rapporten *Polisen i samhällets tjänst* (se 1993/94:RR2). Revisorerna genomförde under åren 1993 och 1994 en undersökning av den ekonomiska brottsligheten och av ekobrottsbekämpningen. Arbetet redovisades i rapporten *Den ekonomiska brottsligheten och rättssamhället* (se 1994/95:RR4).

### *Riksrevisionsverket*

Riksrevisionsverket är en central förvaltningsmyndighet för statlig revision och redovisning (förordningen (1988:80) med instruktion för Riksrevisionsverket). Verket bedriver årlig revision, effektivitetsrevision och utvecklar statlig redovisning. Vid årlig revision skall verket granska myndigheters årsredovisning, underliggande redovisning och ledningens förvaltning. Vid effektivitetsrevision skall verket granska att statliga mål och åtaganden uppfyllts på ett effektivt sätt. Inom redovisningsområdet skall verket stödja och utveckla den statliga budgetprocessen, ekonomistyrningen och uppföljningen. Styrningen skall ske bl.a. genom metodutveckling samt genom information och utbildning.

Riksrevisionsverket genomförde år 1987 en granskning av verksamheten vid polisens ordningsavdelningar. År 1995 följde verket upp 1987 års granskning (Ordningspolisen 2, RRV 1995:41). Samma år genomförde verket en granskning av polisväsendet med inriktning på mål- och resultatstyrning (Polisens resultatstyrning, RRV 1996:11). Verket genomförde också under år 1996 på regeringens uppdrag en granskning av polisväsendet och i oktober 1996 lämnade Riksrevisionsverket rapporten Hinder för ett effektivare resursutnyttjande (RRV 1996:64). Verket angav där de hinder som gjort att rationaliseringar och kvalitetsförbättringar inte tagits tillvara på länsnivån. Samtidigt lämnade verket rapporten Lägesbeskrivning — del av regeringsuppdrag (RRV 1996:64 del 2). Avsikten med rapporten var att ge en lägesbild av hur polisen använder sina resurser. I februari 1998 uppdrog regeringen åt verket att granska och utvärdera rationaliseringsåtgärder som polismyndigheter i några län vidtagit för att bättre anpassa förläggningen av personalens arbetstid till vad verksamheten kräver.

### *Datainspektionen*

Datainspektionen är central förvaltningsmyndighet för frågor om bl.a. tillstånd och tillsyn enligt datalagen (förordning (1988:912) med instruktion för Datainspektionen). I proposition 1997/98:44 Personuppgiftslag föreslås att datalagen skall ersättas av en personuppgiftslag och att inspektionens uppgifter delvis skall ändras. Datainspektionen har tillsyn över polisväsendets hantering av personregister och skall tillse att automatisk databehandling inte medför otillbörligt intrång i personlig integritet. Datainspektionen har rätt att för tillsynen få tillgång till bl.a. handlingar. Datainspektionen har utfört inspektion av polismyndighet samtidigt som Rikspolisstyrelsen genomfört inspektion.

## Tillsyn inom andra områden

Det kan vara av intresse att se närmare på hur tillsynen är organiserad inom andra områden. I det följande anges hur frågan om tillsyn över verksamheten lösts inom åklagarväsendet och socialtjänsten.

### *Åklagarväsendet*

Riksåklagaren är under regeringen högste åklagare och har i denna egenskap ansvaret för och ledningen av åklagarväsendet i riket (7 kap. 2 § rättegångsbalken). Riksåklagaren är central förvaltningsmyndighet för åklagarväsendet och skall leda och samordna verksamheten samt se till att den bedrivs effektivt (2 § förordningen (1989:847) med instruktion för Riksåklagaren). Riksåklagaren har tillsyn över åklagarväsendet och skall verka för lagenlighet, följdriktighet och enhetlighet vid rättstillämpningen. Riksåklagaren får meddela föreskrifter och allmänna råd för verksamheten och även i övrigt lämna råd och upplysningar till åklagarna i deras verksamhet. Landet är, sedan en omorganisation år 1996, indelat i sju åklagardistrikt med en åklagarmyndighet i varje distrikt. Dessutom finns Ekobrottsmyndigheten. Chef för en åklagarmyndighet är en överåklagare.

I 1994 års budgetproposition gavs nya riktlinjer för Riksåklagarens tillsynsverksamhet (prop. 1993/94:100 bil. 3). Det angavs att Riksåklagarens regelbundna tillsynsbesök av samtliga åklagarmyndigheter med vissa intervaller borde upphöra och att formerna för tillsynsbesöken borde ändras. Regeringen angav bl.a. att de regelbundet återkommande tillsynsbesöken var förhållandevis resurskrävande och att de knappast kunde anses stå i proportion till de effekter som uppnåddes. Resurserna borde enligt regeringen sättas in där de gjorde mest nytta och det var därför inte rationellt att t.ex. regelbundet göra tillsynsbesök på välskötta åklagarmyndigheter. Riksåklagarens tillsynsbesök borde generellt sett syfta till att det skapades en enhetlig rättstillämpning och att kvaliteten i åklagarverksamheten hölls på en hög och jämn nivå. Även andra bevekelsegrunder för tillsynsbesök kunde enligt regeringen förekomma, t.ex. för att granska handläggningen av vissa ärendetyper eller för att utreda någon specifik frågeställning.

Överåklagarna har även efter omorganisationen ett tillsynsansvar, trots att det inte längre finns några myndigheter under den myndighet som överåklagaren är chef för. Riksåklagarens föreskrifter och allmänna råd om överåklagarnas tillsynsverksamhet som utfärdades år 1994 gäller fortfarande. Enligt dessa skall överåklagaren bl.a. företa

regelbundna inspektioner av varje underlydande åklagarmyndighet. Riksåklagaren skall kontrollera att inspektionerna utförs. Överåklagaren skall också utföra riktade inspektioner, som t.ex. kan vara föranledda av att överåklagaren fått kännedom om att det förekommer något problem vid myndigheten. En anmälan mot åklagare med anledning av misstanke om brott i utövningen av tjänsten skall som huvudregel överlämnas till Riksåklagaren.

Tillsynsenheten inom Riksåklagaren handhar den övergripande översynen av åklagarmyndigheterna. Enheten har inte utövat någon inspektionsverksamhet i egentlig mening sedan år 1996, men planer finns på att utföra funktionsvisa kontroller av åklagarmyndigheterna. Tillsynen utövas huvudsakligen genom överprövningsärenden och klagomålsärenden.

### *Socialtjänsten*

Ansvar för tillsynen inom det sociala området är delat. Socialstyrelsen har tillsyn över socialtjänsten i riket (67 § socialtjänstlagen (1980:620)). Socialstyrelsen har sex regionala tillsynsenheter. Länsstyrelserna har det regionala tillsynsansvaret över hur kommunerna tillämpar socialtjänstlagen (68 § socialtjänstlagen).

Länsstyrelsens tillsynsansvar preciserades genom riksdagens beslut med anledning av regeringens proposition Ändring i socialtjänstlagen (prop. 1996/97:124, bet. SoU18, rskr. 264). Länsstyrelsen gavs också vidgade uppgifter när det gäller tillståndsgivning för vissa enskilt bedrivna verksamheter. Regeringen uttalade i propositionen att den regionala tillsynen över socialtjänsten behövde effektiviseras och bli mer slagkraftig.

Länsstyrelsen har t.ex. befogenheter att anmäla ett enskilt vårdhem till åtal eller förflytta personer som är inskrivna på hemmet. Länsstyrelsen får också förbjuda fortsatt verksamhet vid ett enskilt vårdhem, om det föreligger ett allvarligt missförhållande och ett föreläggande om att avhjälpa missförhållandet inte efterkoms.

Socialutskottet uttalade i sitt betänkande Äldreomsorg (bet. 1996/97:SoU13) att det finns brister i samverkan och det gemensamma ansvarstagandet mellan huvudmännen framförallt vad gäller den gemensamma vårdplaneringen. Utskottet ansåg att tillsynen borde förbättras och angav att regeringen borde överväga om tillsynen kan läggas på en och samma myndighet för såväl socialtjänsten som hälso- och sjukvården. Riksdagen tillkännagav vad utskottet uttalat i sitt betänkande (rskr. 1996/97:185). En särskilt utredare har tillkallats för

att göra en översyn av vissa frågor rörande socialtjänstlagen, socialtjänstens uppgifter och tillsynen över den (dir. 1997:109).

### 3.6.4 Kommitténs slutsatser

Polismyndigheterna har ett eget ansvar för sin verksamhet. Det ansvaret omfattar olika former av kontroller av den verksamhet som bedrivs inom myndigheten. Det finns t.ex. bestämmelser i verksförordningen (1995:1322) om vilket ansvar och vilka uppgifter en myndighets chef respektive styrelse har. Polismyndigheternas internkontroll har stor betydelse bl.a. för möjligheten att förebygga oegentligheter och för möjligheten att se till att verksamheten bedrivs rättssäkert. Från den kontrollen bör man skilja tillsynen över verksamheten, som skall vara oberoende. Med gällande regler har länsstyrelserna och Rikspolisstyrelsen ansvaret för den oberoende tillsynen. Rikspolisstyrelsen bör som central förvaltningsmyndighet för polisväsendet fortsatt ha tillsyn över detta. Mot bakgrund av kommitténs förslag om ändring av styrningen av polisen finns det anledning att överväga om tillsynsansvaret även i framtiden bör vara uppdelat på Rikspolisstyrelsen och länsstyrelserna eller om Rikspolisstyrelsen ensam bör ha tillsynsansvaret.

Genom att länsstyrelserna med kommitténs förslag inte längre skall vara länets högsta polisorgan blir de oberoende i förhållande till polisväsendet. Det förhållandet kan tala för att länsstyrelsen även i framtiden bör ha ett tillsynsansvar för polisen, eftersom det ansvaret kan utövas självständigt. En utomstående sakkunskap som står fri i förhållande till den verksamhet som skall värderas kan ha större förutsättningar att utöva en effektiv tillsyn än en som är en del i en organisation. En uppdelning av tillsynsansvaret har dock nackdelar, i synnerhet om man delar ansvaret dels mellan 21 länsstyrelser, dels mellan länsstyrelserna och Rikspolisstyrelsen. Det kan lätt få till följd att arbetsfördelningen blir otydlig. Riksdagens revisorer har också uttalat att ett tillsynsansvar som delats upp på organisatoriska nivåer har visat sig kunna leda till oklarheter vad gäller varje tillsynsorgans ansvar och uppgifter och att det förhållandet särskilt gäller i de fall länsstyrelserna fått tillsynsansvar (bet. 1994/95:RR9). Det sagda talar för att länsstyrelserna inte bör ha ett tillsynsansvar på området.

Enligt nu gällande regler får inte länspolismästaren på länsstyrelsens vägnar utöva någon tillsyn, eftersom han eller hon inte kan utöva tillsyn över den egna myndigheten och det endast finns en polismyndighet i varje län. Länsstyrelsens roll som tillsynsmyndighet över polisen i länet har därmed förändrats. För Rikspolisstyrelsens del

gäller att tillsyn över förhållanden vid en viss polismyndighet i första hand bör inriktas på de polismyndigheter till vilka de regionala chefsfunktionerna är lokaliserade och att ärenden som gäller andra myndigheter får överlämnas till länsstyrelsen. Några sådana andra myndigheter finns som förut sagts inte längre. I linje med dessa regler har inte länsstyrelserna i någon större utsträckning utövat någon verklig tillsyn över polisverksamheten i respektive län. Expertkunskap fordras för att en effektiv och säker tillsyn skall kunna utövas. Länsstyrelserna har genom sitt tillsynsansvar inom andra områden erfarenhet av tillsynsverksamhet. Generellt sett kan man dock utgå från att den kompetens som fordras för att tillsyn av polisverksamheten skall kunna utövas inte finns inom länsstyrelserna, med den begränsade erfarenhet som finns där av tillsynsarbete beträffande sådan verksamhet. Det innebär svårigheter och är kostnadskrävande att bygga upp en sådan kompetens på så många ställen i landet som det är fråga om. På vissa håll i landet är det möjligt att tillräcklig kompetens som är självständig i förhållande till polismyndigheten inte ens finns att tillgå. Förutsättningarna för att en effektiv tillsynsverksamhet skall kunna byggas upp inom länsstyrelserna synes således inte vara särskilt goda.

Inom Rikspolisstyrelsen finns den kompetens som erfordras för en bra tillsynsverksamhet. Rikspolisstyrelsen har en utbyggd tillsynsverksamhet och har tillgång till olika former av specialistkunskap. Rikspolisstyrelsen har kunskaper och insikter om polisverksamheten i hela landet, något som ger goda möjligheter för att åstadkomma en enhetlig tillämpning av gällande bestämmelser. Rikspolisstyrelsen har också möjligheter att sprida information om både goda och dåliga erfarenheter från verksamheten och om internationella erfarenheter. Kommittén finner vid en samlad bedömning att Rikspolisstyrelsen ensam bör ha tillsynsansvaret för polisverksamheten och att länsstyrelsens ansvar bör upphöra.

Hur bör då Rikspolisstyrelsens tillsynsansvar organiseras? Det kan sägas att Rikspolisstyrelsen utövar tillsyn i vid mening i många delar av sin verksamhet och inte endast inom ramen för tillsyns- och inspektionsenhetens verksamhet, t.ex. då de olika enheterna lämnar information inom sina respektive verksamhetsgrenar till polismyndigheterna eller då de utvecklar nya arbetsmetoder. Olika enheter, dock inte tillsyns- och inspektionsenheten, utarbetar förslag till föreskrifter för polismyndigheterna. Att utarbeta förslag till och besluta om föreskrifter för verksamheten innebär inte att utöva tillsyn. Sådant arbete handlar om att formulera hur verksamheten skall se ut. Frågan om Rikspolisstyrelsen skall ges möjlighet att utveckla och precisera statsmakternas mål för polisverksamheten samt att meddela vissa föreskrifter om hur de medel som Rikspolisstyrelsen fördelar till

polismyndigheterna skall användas är således inte en fråga om tillsyn. Kommittén återkommer i avsnittet nedan till Rikspolisstyrelsens ansvar i dessa hänseenden. Däremot har ett sådant ansvar betydelse för hur tillsynen bör organiseras.

Tillsyns- och inspektionsenheten har således inte till uppgift att bereda förslag till föreskrifter för polisverksamheten. Enhetens verksamhet är i princip endast inriktad på inspektioner av polismyndigheterna och uppföljning av inspektionerna. I de fall enheten anser att Rikspolisstyrelsen bör uttala särskild kritik överlämnas ärendet för beslut av rikspolischefen eller överdirektören. Beslut om de föreskrifter som Rikspolisstyrelsen utfärdar på grund av förslag från andra enheter fattas av rikspolischefen eller av överdirektören. Det är således samma befattningshavare som beslutar i frågor om föreskrifter och i tillsynsfrågor. Tillsynen utövas dock med viss självständigt i förhållande till utövandet av föreskriftsrätten, med hänsyn till att underlagen för besluten utarbetas av olika enheter. Kommittén anser därför att organisationen av Rikspolisstyrelsens tillsynsverksamhet inte behöver ändras.

Rikspolisstyrelsen skall i sin tillsynsverksamhet bl.a. övervaka att lagar och andra författningar alltid tillämpas och att tillämpningen sker på ett enhetligt sätt så att det finns en förutsägbarhet och så att lika fall bedöms lika. Rikspolisstyrelsen skall genom sin tillsynsverksamhet också möjliggöra och förbereda en vidare utveckling av lagstiftningen och genom råd och upplysningar söka avvärja missförhållanden.

Tillsynsverksamheten kan som angetts ovan se ut på många sätt. Tillsynen kan ske genom traditionella inspektioner, som kan vara planerade eller oanmälda och avse hela verksamheten eller delar av den. Tillsynen kan också ske t.ex. genom rådgivning, rekommendationer och upplysning. Ett ärende kan initieras på grund av vad som framkommit vid egna iakttagelser, av uppgifter i massmedia eller vid kontakt med enskilda. Väsentliga moment i Rikspolisstyrelsens tillsynsverksamhet är uppföljningen och utvärderingen av polismyndigheternas verksamhet. Tillsynen omfattar ett verksamhetsområde som till stora delar har samma struktur och innehåll över hela landet. De iakttagelser som görs är därför ofta allmängiltiga. Uppföljningen och utvärderingen bör bl.a. relateras till de mål och resultatkrav som fastställts i myndigheternas verksamhetsplaner. Resultatet av tillsynsarbetet kan vara att ett uppsatt mål är uppnått, men att det finns invändningar mot målet som sådant. Det kan därför finnas ett behov av att göra jämförelser med goda exempel från en liknande verksamhet.

Det är angeläget att både goda exempel och information om konstaterade brister i verksamheten samlas och sprids för att förhindra att fel begås i framtiden.

Vikten av att sprida både goda och dåliga erfarenheter kan gälla såväl en polismyndighets agerande vid en särskild händelse som delar av polismyndighetens verksamhet eller verksamheten i sin helhet. Det är särskilt angeläget att Rikspolisstyrelsen i tillsynsverksamheten uppmärksammar och tar till vara erfarenheter från polismyndigheternas agerande vid särskilda händelser, så att slutsatser kan dras inför framtida liknande händelser och t.ex. nya arbetssätt utvecklas. Inför särskilda händelser är det viktigt att ledningen har klart för sig hur man agerar på bästa sätt i just den situationen, att det är klarlagt vilka andra organ ledningen bör samarbeta med, vilka prioriteringar som bör göras, hur informationsbehovet hos andra organ och hos allmänheten bör hanteras o.s.v. Spridning av erfarenheterna kan t.ex. ske genom att information om tidigare erfarenheter lämnas vid inspektionsbesök. IT-tekniken är naturligtvis också användbar för spridning av information.

Myndigheternas årliga resultatredovisningar ger statsmakterna viktig information för framtiden. Genom budgetprocessen har regeringen getts möjlighet till uppföljning och kontroll av myndigheternas verksamhet. Det är angeläget att Rikspolisstyrelsens tillsyn över polismyndigheternas arbete med mål- och resultatstyrning sker så att statsmakterna kan få tillräcklig information om polisverksamhetens resultat. Informationen behövs för att styra verksamhetens omfattning, inriktning och effektivitet. Frågan om Rikspolisstyrelsen skall ha möjlighet att utveckla och precisera statsmakternas mål tar kommittén upp i det följande avsnittet.



### 3.7 Rikspolisstyrelsens föreskriftsrätt samt rätt att utveckla och precisera statsmakternas mål för polisverksamheten

I detta avsnitt redovisar kommittén sin syn på Rikspolisstyrelsens föreskriftsrätt samt rätt att utveckla och precisera statsmakternas mål för polisverksamheten. Kommittén föreslår att Rikspolisstyrelsen får till uppgift att utveckla och precisera statsmakternas mål och riktlinjer för polisverksamheten. Kommittén anser att Rikspolisstyrelsens rätt att utfärda föreskrifter för polisorganisationen fortsatt bör vara starkt begränsad. Rikspolisstyrelsen bör dock ges en rätt att utfärda föreskrifter om användningen av de medel som tilldelas polismyndigheterna för att bl.a. säkerställa att verksamheten inriktas på de mål som statsmakternas angett för polisverksamheten. Rikspolisstyrelsen bör också ges möjlighet att meddela föreskrifter för användningen av tilldelade medel när kravet på enhetlighet i verksamheten är särskilt framträdande, såsom är fallet bl.a. i fråga om gränskontrollen. Instruktionen för Rikspolisstyrelsen bör ändras i enlighet härmed.

#### 3.7.1 Kommitténs uppdrag

I direktiven anges att kommittén skall lämna förslag om hur Rikspolisstyrelsens roll bör utformas i förhållande till en förändrad ledningsstruktur för att statsmakternas beslut skall få bästa möjliga genomslag. I direktiven uttalas att när det gäller den centrala polisorganisationen skall inriktningen vara att Rikspolisstyrelsen skall fungera som central förvaltningsmyndighet med ett fördjupat inflytande och tydligare ansvar för att statsmakternas krav på polisen förverkligas. Kommittén skall särskilt analysera om Rikspolisstyrelsen skall ges möjlighet att utveckla och precisera statsmakternas mål för polisverksamheten och om Rikspolisstyrelsen skall ges möjlighet att meddela vissa föreskrifter om hur de medel som styrelsen fördelar till polismyndigheterna skall användas. I det följande lämnas först en redogörelse för vad som tidigare uttalats om Rikspolisstyrelsens uppgifter i dessa hänseenden och allmänt om föreskriftsrätt samt något om begreppen föreskrifter och allmänna råd. Det lämnas också en

redogörelse för gällande regler, varefter kommittén redovisar sina slutsatser i frågan.

### 3.7.2 Bakgrund

Hållningen vid överväganden de senaste årtiondena om omfattningen av bemyndiganden för Rikspolisstyrelsen att meddela föreskrifter för polisväsendet har präglats av restriktivitet. Genom proposition 1983/84:89 om polisens organisation, m.m. begränsades Rikspolisstyrelsens befogenheter att meddela föreskrifter för och leda viss polisverksamhet. I propositionen angavs att behovet av detaljreglering av hur verksamheten vid polismyndigheterna skulle bedrivas skulle vägas mot intresset av att låta myndigheterna lösa sina uppgifter utifrån sina egna kunskaper och erfarenheter. Det uttalades också att Rikspolisstyrelsens befogenhet att styra verksamheten genom olika slag av normer, råd och rekommendationer måste begränsas till vad som var oundgängligen nödvändigt. Riksdagen godtog förslagen (bet. 1983/84:JuU16, rskr. 182). I förnyelsepropositionen togs frågan om Rikspolisstyrelsens föreskriftsrätt åter upp (prop. 1989/90:155). I propositionen framhölls att Rikspolisstyrelsen borde ha befogenhet att meddela bindande föreskrifter för polisväsendet endast i de fall det fanns starka skäl för detta. I konsekvens med detta inskränktes fr.o.m. den 1 juli 1992 Rikspolisstyrelsens rätt att meddela föreskrifter enligt instruktionen till att gälla endast om det fordras en föreskrift för att tillgodose behovet av enhetlighet inom polisen. Om enhetlighet kan uppnås på något annat mindre ingripande sätt skall den vägen väljas.

Riksrevisionsverket angav i sin förut nämnda rapport Hinder för ett effektivt resursutnyttjande (RRV 1996:64) att polisverksamheten skulle kunna bli effektivare om Rikspolisstyrelsen agerade mera kraftfullt inom ramen för nuvarande möjligheter att meddela föreskrifter. Verket angav också att instruktionen för Rikspolisstyrelsen borde ändras så att Rikspolisstyrelsen ges en ovillkorlig rätt att utfärda bindande föreskrifter för polismyndigheterna i vissa frågor, t.ex. rörande ekonomiska och personaladministrativa rutiner, IT-baserade eller andra gemensamma informationssystem och statistikfrågor. Verket menade att Rikspolisstyrelsen skulle kunna ha en skyldighet att uttolka regleringsbrev och med varje länspolismästare årligen avtala vilka krav som ställs på myndigheten med anledning av regleringsbrevet. Verket uttalade att dialogen mellan Rikspolisstyrelsen och länspolismästaren skulle kunna utmynnas i ett slags åtagandedokument, med en frivillig överenskommelse mellan Rikspolisstyrelsen och respektive länspolismästare. Rikspolisstyrelsens agerande borde därvid enligt

verket ske mot bakgrund av vad som framgår av regleringsbrevet och vad Rikspolisstyrelsen i sin tillsynsverksamhet kommit fram till.

Förvaltningspolitiska kommissionen uttalade i sitt betänkande I medborgarnas tjänst (SOU 1997:57) att tillväxten av myndighetsföreskrifter var ett centralt förvaltningspolitiskt problem som borde hanteras på ett övergripande plan och att utgångspunkten borde vara att de av statsmakterna utfärdade reglerna i största möjliga utsträckning skulle kunna tillämpas av myndigheterna utan tillämpningsföreskrifter. Kommissionen ansåg att detta kunde ske genom tydligare lagstiftning och förarbeten samt att kompetenta myndigheter och tjänstemän skulle ansvara för enhetlig och konsekvent rättstillämpning och verkställighet inom givna ramar. Kommissionen menade att bemyndiganden att utfärda föreskrifter bara borde ges efter noggrann prövning.

Här finns anledning att ange något om skillnaden mellan begreppen föreskrifter och allmänna råd. Föreskrifter är den beteckning som används i 8 kap. regeringsformen för rättsregler, dvs. för regler som bestämmer enskildas och myndigheters handlande. Föreskrifter är bindande och generellt gällande regler som tillkommit genom beslut av ett offentligt organ. En regel är generell om den t.ex. avser situationer av ett visst slag eller vissa typer av handlingssätt eller om den riktar sig till eller på annat sätt berör en i allmänna termer bestämd krets av personer (prop. 1973:90). Allmänna råd är inte bindande. I 1 § författningssamplingsförordningen (1976:725) anges att allmänna råd är sådana generella rekommendationer om tillämpningen av en författning som anger hur någon kan eller bör handla i ett visst hänseende. För att en myndighet skall få meddela föreskrifter krävs att regeringen delegerat sådan rätt till myndigheten. Det behövs däremot inte något särskilt bemyndigande för att en myndighet skall få besluta om allmänna råd på sitt område (prop. 1983/84:119). Riksdagens revisorer har uttalat att den statliga tillsynen försvåras om bindande föreskrifter i alltför hög grad ersätts av allmänna råd (bet. 1994/95:RR9).

Rikspolisstyrelsen meddelar föreskrifter och allmänna råd för polisväsendet i en särskild författningssamling, RPSFS.

### 3.7.3 Gällande regler

Rikspolisstyrelsen får, som angetts i avsnittet ovan, meddela föreskrifter endast i sådana hänseenden som regeringen särskilt förordnat om. Enligt instruktionen för Rikspolisstyrelsen får styrelsen meddela föreskrifter för följande verksamhetsområden: ekonomiadministrativa och personaladministrativa rutiner, förbindelsetjänst och larmrutiner, bevapning och övrig personlig utrustning för personal, sådan utrustning

som används i polisverksamheten, säkerheten i samband med automatisk databehandling, ADB-baserade eller andra gemensamma informationssystem, beredskapsplanläggning och försvarsutbildning, samarbete med utländska polismyndigheter, rekryteringsverksamhet, polisverksamhet som hör till Säkerhetspolisens område och polisverksamhet som faller inom Ekobrottsmyndighetens område (13 § instr.). Föreskrifterna får meddelas endast om det behövs för att tillgodose behovet av enhetlighet inom polisen och inte om enhetlighet kan uppnås på något mindre ingripande sätt, t.ex. genom allmänna råd.

Rikspolisstyrelsen skall också enligt instruktionen utfärda föreskrifter för den beredskapsstyrka som finns vid Polismyndigheten i Stockholms län (13 a § instr.). Enligt polisförordningen meddelar Rikspolisstyrelsen vidare föreskrifter för planering och uppföljning inom polisen (4 kap. 1 § PF). Rikspolisstyrelsen får också enligt polisförordningen meddela föreskrifter i fråga om beslut som har samband med rapporteftergift, i fråga om hjälpmedel som får användas för att stoppa fordon och i fråga om dokumentation av vissa ingripanden (8 kap. 1 § PF). Rikspolisstyrelsen skall även meddela föreskrifter enligt en rad specialförfattningar, t.ex. enligt vapenförordningen (1996:70).

Rikspolisstyrelsen har i fråga om statsmakternas prioriteringar endast möjlighet att förmedla dem till polismyndigheterna och verka för att de får genomslag. Rikspolisstyrelsen får inte sätta upp mål för polismyndigheternas verksamhet. I Rikspolisstyrelsens verksamhetsplan för budgetåret 1998 anges att Rikspolisstyrelsens skyldighet att se till att de verksamhetsmål och prioriteringar som statsmakterna lägger fast för polisverksamheten förmedlas till och genomförs av polisorganisationen främst skall ske genom muntliga dialoger mellan Rikspolisstyrelsen och polismyndigheterna. Det skall också ske genom de ekonomiska styrdokumenterna och de långsiktiga planeringsförutsättningarna som Rikspolisstyrelsen angett i enlighet med den planerings- och uppföljningsprocess som skall gälla för polisväsendet från och med budgetåret 1997.

### 3.7.4 Kommitténs slutsatser

Det är självfallet nödvändigt att polisverksamheten bedrivs i enlighet med de mål som statsmakterna lagt fast. Det är därför angeläget att det finns ett centralt organ som håller ihop polisverksamheten och som ser till att den fungerar i enlighet med statsmakternas intentioner. Den centrala myndigheten bör kunna verka effektivt och med kraft på de områden som statsmakterna bestämt. Den nuvarande decentraliserade

organisationsformen bör inte frångås, men det är viktigt att statsmakternas mål i fråga om polisverksamhetens former, inriktning och resultat uppfylls.

Rikspolisstyrelsen har begränsade möjligheter att se till att polisverksamheten i länen samordnas, bedrivs planmässigt och organiseras rationellt, jämfört med t.ex. den möjlighet som Riksåklagaren har att styra åklagarväsendet. Riksåklagaren leder åklagarväsendet och kan utfärda föreskrifter för detta i större utsträckning än vad Rikspolisstyrelsen kan utfärda föreskrifter för polisväsendet. Den nu gällande restriktiva hållningen i fråga om att medge Rikspolisstyrelsen föreskriftsrätt bör fortsatt gälla. Någon sådan central styrning inom polisväsendet som den som gäller för åklagarväsendet är inte att eftersträva, men eftersom länsstyrelserna och polismyndigheterna idag har stor självständighet att besluta om polisverksamheten i respektive län finns det risk för konflikter mellan de mål de regionala och lokala myndigheterna har och de mål statsmakterna angett. Resultatstyrningen syftar till delegering och mindre detaljstyrning av myndigheterna. De skall verka för att statsmakternas mål uppnås, men har stor frihet i att välja hur detta skall gå till. Statsmakternas prioriteringar riskerar därmed att inte alltid få genomslag i polisverksamheten.

Rikspolisstyrelsen har till uppgift att förmedla statsmakternas mål och prioriteringar till polisorganisationen. Det sker genom att Rikspolisstyrelsen ger ut föreskrifter och allmänna råd, håller konferenser och seminarier, utvecklar nya metoder och genomför projektarbeten m.m. Det sker också genom att Rikspolisstyrelsen har löpande kontakt med länspolismästarna genom t.ex. länspolismästarmöten och inte minst genom budget- och resultatdialogerna. Innebörden av uppgiften att förmedla statsmakternas prioriteringar till polisorganisationen är dock inte helt klar. Betyder det att Rikspolisstyrelsen endast skall vidarebefordra vad t.ex. regleringsbrevet innehåller eller skall Rikspolisstyrelsen på något sätt bearbeta vad statsmakterna angett?

Statsmakternas mål är i regel beskrivna i generella termer. Minskad brottslighet och ökad trygghet är de övergripande målen. Som mål för polisverksamheten har vidare angetts att den enskilde skall tillförsäkras rättssäkerhet och rättstrygghet, att brott skall förhindras eller upptäckas och att den som har begått brott identifieras och lagförs. Kampen mot våldsbrott, narkotikabrott och ekonomisk brottslighet skall prioriteras. Särskild uppmärksamhet skall ägnas den grova och gränsöverskridande brottsligheten, den mc-relaterade brottsligheten, brott med rasistiska inslag samt våld mot kvinnor. Samhällets insatser mot vardagsbrottsligheten skall öka och närpolisorganisationen skall vara den drivande kraften i det arbetet. Närpolisorganisationen skall förstärkas och utvecklas. Den kvalificerade brottsutredningsverksamheten skall

bli effektivare. Som grund för allt polisarbete skall det problemorienterade arbetssättet ligga.

Dessa till stor del allmänt hållna uttalanden om målen för polisverksamheten måste förtydligas och översättas till verksamhetsrelaterade termer. Ett sådant arbete bör utföras centralt där kunskapen om de olika verksamhetsgrenarna finns samlad och där kännedom finns om de skilda förhållandena som råder inom olika polismyndigheter. Det bör vara en uppgift för Rikspolisstyrelsen att ange vad statsmakternas mål mer konkret innebär för verksamheten och att utveckla och precisera de mål som angetts. Rikspolisstyrelsen bör omsätta statsmakternas mål till begrepp, arbetsmetoder och mått som är användbara i polisverksamheten. Kommittén föreslår således att Rikspolisstyrelsen får till uppgift att utveckla och precisera statsmakternas mål för polisverksamheten.

Bör då Rikspolisstyrelsens uppgift att utveckla och precisera statsmakternas mål kompletteras med en däremot svarande rätt att meddela föreskrifter, som ju är bindande, för medelsanvändningen? En sådan ordning innebär en ansvarsförskjutning från polismyndigheterna till Rikspolisstyrelsen. Avsikten med det gällande budgetsystemet är bl.a. att ansvaret i ekonomiskt hänseende skall ligga lokalt och Rikspolisstyrelsen har ingen reglerad rätt att bestämma om hur tilldelade medel skall användas. Det system för budgetdialog och resultatdialog som beskrivits ovan innebär dock i praktiken att Rikspolisstyrelsen till en del styr medelsanvändningen. Rikspolisstyrelsen ställer krav på polismyndigheterna i samband med tilldelningen av medel, t.ex. i fråga om organisationen av vakthavande befäl eller av kommunikationscentral. När det gäller gemensamma medel för bl.a. investeringar och särskilda satsningar bestämmer Rikspolisstyrelsen i viss utsträckning om användningen. Rikspolisstyrelsen styr således i praktiken polismyndigheternas användning av tilldelade medel i större utsträckning än vad de formella reglerna anger.

Utgångspunkten är att den rätt som medges Rikspolisstyrelsen i fråga om att utfärda föreskrifter för polisorganisationen bör vara begränsad. Det är angeläget att polismyndigheterna inte fråntas sin rätt att bestämma över polisverksamheten lokalt. Polismyndigheternas verksamhet skall dock bedrivas i enlighet med statsmakternas mål och prioriteringar. Kommittén anser att Rikspolisstyrelsen bör medges en rätt att utfärda föreskrifter för polisorganisationen i fråga om användningen av tilldelade medel, för att bl.a. säkerställa att verksamheten inriktas på de mål som statsmakternas angett för polisverksamheten. Rikspolisstyrelsens rätt i detta avseende får dock inte väsentligt inskränka polismyndigheternas möjlighet att styra verksamheten.

Det finns verksamhetsområden som mer berör vissa polismyndigheter än andra, men där det finns ett nationellt intresse av en enhetlighet och av att arbetet utförs med likartad ambitionsnivå. De tilldelade medlen bör i rimlig omfattning användas för verksamheter som från mera övergripande synpunkter är angelägna. Det gäller t.ex. gränskontrollen — det bör vara samma kontroll oberoende av var i landet man reser in. För sådana områden bör det inte vara en sak för den enskilda myndigheten att bestämma om verksamhetens nivå. Kommittén anser att Rikspolisstyrelsen därför bör medges en rätt att utfärda föreskrifter för polisorganisationen i fråga om användningen av tilldelade medel när kravet på enhetlighet i verksamheten är särskilt framträdande, såsom är fallet bl.a. i fråga om gränskontrollen.

Det finns även andra områden där man kan överväga om Rikspolisstyrelsen bör ges ytterligare föreskriftsrätt, t.ex. i fråga om kriminalunderrättelseverksamhet och i fråga om operativ polisverksamhet som är av internationell karaktär. Det kan också gälla de områden som Riksrevisionsverket tog upp i sitt förslag som återges ovan, så att Rikspolisstyrelsen t.ex. ges en rätt att utfärda föreskrifter i ekonomiadministrativt hänseende utan att först behöva konstatera att ett allmänt råd inte efterföljs. Kommittén begränsar dock sin prövning av omfattningen av Rikspolisstyrelsens föreskriftsrätt till frågan om den rätten när det gäller medelsanvändningen på sätt som anges ovan.





## 4 Generella direktiv

För kommitténs uppdrag gäller några generella direktiv. Ett sådant — prövningen av offentliga åtaganden (dir. 1994:23) — tas upp under kapitel 5 om kostnader. I fråga om övriga generella direktiv har kommittén gjort följande bedömningar.

Kommittéer och särskilda utredare skall redovisa de regionalpolitiska konsekvenserna av sina förslag (dir. 1992:50). Enligt kommitténs mening har de förslag som lämnats inte några regionalpolitiska konsekvenser.

I direktivet om jämställdhetspolitiska konsekvenser (dir. 1994:124) ges riktlinjer för hur kommittéer och särskilda utredare skall ge jämställdhetsfrågor ökad uppmärksamhet i utredningsverksamheten. Alla förslag som läggs fram skall föregås av en analys och innehålla en redovisning av de jämställdhetspolitiska effekterna. Kommittén har beaktat frågan om jämställdhet i förslaget om hur ledamöterna i polisstyrelserna skall utses. Kommittén anger i avsnitt 3.3.3 att det är viktigt att eftersträva att hälften av ledamöterna i styrelserna skall vara kvinnor. Likaså anser kommittén att hälften av ledamöterna i polisenämnderna skall vara kvinnor, se avsnitt 3.4.5. I övrigt har kommittén bedömt att förslagen är jämställdhetspolitiskt neutrala.

Enligt direktivet om konsekvenser för brottsligheten och det brottsförebyggande arbetet (dir. 1996:49) skall kommittéer och särskilda utredare ge de brottsförebyggande frågorna ökad uppmärksamhet i utredningsverksamheten. Alla förslag skall föregås av en analys och innehålla en redovisning av effekterna för brottsligheten och för det brottsförebyggande arbetet. Kommittén anser att förutsättningarna för att kunna bedriva en effektiv polisverksamhet med ett väl utvecklat brottsförebyggande arbete ökar om kommitténs förslag genomförs. Kommitténs förslag om ändring i fråga om styrelsen för en polismyndighet har särskild betydelse i detta hänseende, se avsnitt 3.1.4 om kommitténs slutsatser i frågan.



## 5 Kostnader

Kommittéer och särskilda utredare skall enligt ett generellt direktiv pröva offentliga åtaganden (dir. 1994:23). Polisverksamheten är en offentlig angelägenhet, med hänsyn till den betydelsefulla plats den har i samhället. Den bör fortsatt vara statlig. Kommitténs förslag är i allt väsentligt inriktade på att en effektiv ansvars- och beslutsstruktur skall åstadkommas och är därmed inte kostnadskrävande i sig. Kommittén bedömer att förslaget om att polisstyrelsen skall utgöra styrelse för en polismyndighet inte orsakar någon merkostnad. Det utökade tillsynsansvar som åläggs Rikspolisstyrelsen med kommitténs förslag medför inga väsentligt ökade kostnader, utan kan utövas inom ramen för den befintliga verksamhetens anslag. Kommittén gör sammanfattningsvis den bedömningen att de nu framlagda förslagen inte medför några ökade kostnader för polisväsendet.



## Reservation och särskilda yttranden

### Reservation och särskilt yttrande av Ann-Catrin Bergman

#### **Reservation**

En viktig del i kommitténs uppdrag är att förstärka det demokratiska inflytandet i den statliga verksamheten som polisen är. En annan viktig del i kommitténs uppdrag är att förändra de olika beslutsinstanserna och därmed förbättra beslutsgången inom polisen.

I stora delar instämmer jag med kommitténs förslag som tillgodoser en tydligare beslutsgång och ett beaktande av demokratin.

Kommittén föreslår att regeringen skall utse ledamöterna i polisstyrelsen. Jag anser däremot att dagens system för val av ledamöter till polisstyrelsen skall behållas. Länen själva, via sina landsting eller motsvarande, skall utse ledamöterna i polisstyrelsen.

Kommittén föreslår att det fortsatt bör finnas möjlighet att inrätta polisenämnder. Jag anser dock att lokala polisenämnder skall inrättas, med hänsyn till att de är mycket viktiga i närpolismodellen för förankring och delaktighet i ett problemorienterat arbetssätt.

#### **Särskilt yttrande**

Det har inte ingått i kommitténs uppdrag att se över sammansättningen av styrelsen för Rikspolisstyrelsen. Jag anser att det är otillfredsställande sett ur en demokratisk aspekt och avser att väcka den frågan i ett annat sammanhang.

## Särskilt yttrande av Ulf Henricsson med instämmande av Gunhild Lindström

I den svenska förvaltningen finns två synsätt som är svåra att förena. Det ena utgår från att statlig verksamhet, särskilt på regional nivå, bör samordnas för att samordningsfördelar skall kunna tas till vara och effektiviteten i ett samhällsekonomiskt perspektiv skall öka. Det andra synsättet utgår från att en verksamhet blir mest effektiv om den får skötas inom den egna sektorn.

Regeringen och riksdagen har i flera sammanhang uttalat att man eftersträvar en samordning och samverkan inom den statliga förvaltningen. Så har skett bl a i prop 1996/97:36 "Den regionala samhällsorganisationen" och i prop 1997/98:136 "Statlig förvaltning i medborgarnas tjänst". På den regionala nivån har man gett länsstyrelsen en särskild funktion vad gäller samordningen.

Det förslag som polisleddningskommittén nu lägger fram har en utpräglad sektoriell inriktning och strider mot statsmakternas intentioner. Jag anser att det speglar en för snäv syn på polisverksamheten som en del av samhällsorganisationen och den statliga förvaltningen.

Polisens verksamhet är synnerligen bred och utöver allmän ordning och säkerhet berör den många samhällsområden såsom alkoholpolitik, integrationsfrågor, trafiksäkerhet, regional resursfördelning, ekonomisk brottslighet och brottsförebyggande åtgärder. Den har också en utpräglad social dimension. Det finns därför enligt min mening behov av att polisen och det övriga samhället har nära kontakter, så att polisens roll i samhället blir förankrad och accepterad och så att olika samhällsinsatser kan genomföras på ett effektivt och samlat sätt. Genom samverkan och gemensamt uppträdande förstärks också förankringen i samhället för de offentliga organens roll och uppgifter.

Behovet av en bred förankring av och medborgerlig insyn i polisens verksamhet är sålunda stort. Det gäller i särskilt hög grad då samhället utsätts för påfrestningar av olika slag. På regional nivå finns i dag en sådan förankring och insyn genom att länsstyrelsen är högsta polismyndighet i länet. Länsstyrelsen är också genom bredden i sina uppgifter och genom sina kontaktnät väl lämpad för denna roll. Jag ser även den nuvarande ordningen som en garanti för att den centrala polismyndigheten inte får en alltför dominerande roll i sådana situationer där detta inte är önskvärt. Medvetenheten härom fanns då nuvarande organisation byggdes upp i samband med förstatligandet av polisen och inrättandet av Rikspolisstyrelsen (RPS).

Kommittén har i sin bedömning inte tagit tillräcklig hänsyn till dessa aspekter och har på den regionala nivån i huvudsak behandlat olika frågor som rör den politiska styrningen av verksamheten där.

Kommittén anser att länsstyrelsen och dess förtroendemannastyrelse inte längre ska ha något ansvar för polisverksamheten i länet varför kommittén föreslår att den regionala polismyndigheten skall ledas av en särskild förtroendemannastyrelse. Några skäl till varför kommittén anser att länsstyrelsens förtroendemannastyrelse inte skulle kunna fungera som medborgarorgan i form av polisstyrelse anförs emellertid inte. Snarare ger flertalet argument en neutral bild vad gäller fördelar med en särskild polisstyrelse eller länsstyrelsens styrelse i ledningen för polisorganisationen. Kommittén konstaterar dock att den vid en samlad bedömning finner att en särskild polisstyrelse skall utgöra styrelse för polismyndigheten.

Jag vill särskilt kommentera ett av de argument som enligt kommittén talar för en särskild polisstyrelse. Det gäller kommitténs uttalande att en framtida förändring av polisorganisationen kan ske utan svårigheter så vitt avser det regionala styrorganet – polisstyrelsen. Jag uppfattar det så – vilket kan utläsas av sammanhanget – att kommittén underlättar en framtida storregionalisering av polisorganisationen genom att välja polisstyrelsealternativet. Jag anser att man inte bör underlätta en sådan framtida storregional indelning.

Genom att kommittén väljer en lösning med en särskild polisstyrelse i ledningen för den regionala polismyndigheten och genom de uppgifter som polisstyrelsen föreslås få, kommer polismyndigheten att stå i ett mera direkt lydtnadsförhållande till RPS. Förslaget innebär därför en betydande centralisering och sektorisering av polisväsendet.

Än tydligare blir detta då kommittén föreslår att RPS bl a skall få till uppgift att precisera statsmakternas mål, få utfärda föreskrifter om verksamhetens inriktning och om medelsanvändningen. RPS mycket centrala roll i polisorganisationen markeras därmed på ett tydligt sätt.

Slutligen föreslår kommittén att RPS också ska utöva tillsynen inom polisväsendet. Visst är det så att det inom RPS finns en omfattande polisiär kompetens men jag finner det ändå tveksamt att en och samma myndighet i stor omfattning styr och reglerar verksamheten samtidigt som den ska utöva tillsynen inom organisationen. I detta sammanhang anser jag att man även bör beakta betydelsen av att RPS och dess ledning också har en stark ställning vid utnämning av högre befattningshavare inom polisväsendet.

Mot denna bakgrund anser jag att kommitténs samlade förslag har en sådan inriktning och får sådana effekter att det inte bör genomföras. En lämpligare ordning vore enligt min uppfattning att länsstyrelsen kvarstår som högsta polismyndighet i länet och att länsstyrelsens

förtroendemannastyrelse får fungera som polisstyrelse. I de län som f n saknar lekmannastyrelse kan man enligt min mening lösa förtroendemannainflytandet på annat sätt, t ex med en polisdelegation inom länsstyrelsen. Tillsynen kan i ett system med länsstyrelsen som högsta polismyndighet åläggas RPS med rapporteringsskyldighet till regeringen. Viss föreskriftsrätt för RPS bör finnas men begränsas och regleras av regeringen. Man bör också eftersträva att statsmakternas styrning av polisväsendet utformas så att regeringens mål inte behöver utvecklas och preciseras på central verksnivå på sådant sätt som kommittén föreslår. Genom en organisering av polisverksamheten enligt mitt förslag får man en bättre förankring av polisen i samhällsarbetet i vid mening och en mer rimlig nivå på det centrala verkets inflytande på verksamheten.



# Kommittédirektiv

Översyn av polisväsendets  
ledningsorganisation

Dir.  
1997:121

---

Beslut vid regeringssammanträde den 23 oktober 1997.

## Sammanfattning av uppdraget

En kommitté tillkallas med uppgift att utreda och lämna förslag om ändringar i polisväsendets styrsystem i syfte att skapa en enkel, entydig och därmed effektivare och mer ändamålsenlig beslutsstruktur. Kommittén skall utreda vilka roller och vilket ansvar de förtroendevalda skall ha på olika nivåer och ange hur ledamöterna i de olika organen skall utses. Uppdraget skall redovisas till regeringen senast den 2 juni 1998.

## Bakgrund

När polisen förstатligades år 1965 organiserades den lokala polisen i 119 polismyndigheter, var och en verksam inom ett polisdistrikt. På regional nivå behöll länsstyrelsen sin roll som högsta polisorgan i länet. Centralt inrättades Rikspolisstyrelsen (RPS) med såväl administrativa som operativa uppgifter.

En utveckling mot en ökad decentralisering inleddes vid mitten av 1980-talet efter förslag från 1975 års polisutredning och 1981 års polisberedning. Att förstärka medborgarinflytandet över den regionala och lokala polisverksamheten var ett av de viktigaste syftena med polisreformen. Enligt riksdagens principbeslut skulle den förtroendevalda polisstyrelsen förvandlas från ett i huvudsak rådgivande till ett i egentlig mening styrande organ (prop. 1980/81:13, JuU 24, rskr. 210). Den nya ordningen för att stärka medborgarinflytandet över polisen på lokal nivå infördes i och med det första steget i polisreformen den 1 oktober 1984. I samband med polisreformens andra steg den 1 november 1985 stärktes också medborgarinflytandet på regional nivå (prop. 1984/85:81, JuU18, rskr. 164).

År 1991 slog riksdagen fast principerna för en fortsatt decentralisering och en ökad inriktning av polisverksamheten mot bl.a. förebyggande arbete. Riksdagsbeslutet grundades på regeringens proposition om förnyelse inom polisen, den s.k. förnyelsepropositionen (prop. 1989/90:155, bet. 1990/91:JuU1, rskr. 1990/91:1, SFS 1990:997). Som en följd av förnyelsepropositionen fick polismyndigheterna möjlighet att fr.o.m. den 1 januari 1991 inrätta en eller flera polismyndigheter för att leda polismyndigheten under den lokala polisstyrelsen, inom den eller de delar av polisdistriktet som styrelsen bestämmer (5a § polislagen 1984:387).

I förnyelsepropositionen uttalades att den demokratiska basen i polisverksamheten skulle breddas genom att polismyndigheter inrättades och att fler lekmän fick tillfälle att delta i berednings- och beslutsprocessen vid polismyndigheten. Verksamhetens förankring kunde också stärkas genom att lekmän med lokal anknytning utsågs i nämnden. Polismyndigheter skulle i första hand vara aktuella för storstadsmyndigheterna och de polismyndigheter vars distrikt omfattade flera kommuner eller hade en vidsträckt yta.

Den 1 juli 1992 genomfördes två reformer som innebar att viktiga uppgifter inom polisen delegerades till länsstyrelsen. Den ena var införandet av ett nytt budgetsystem som bygger på målstyrning och ramanslag och på att huvuddelen av polisens medel fördelas inom s.k. länsramar (prop. 1991/92:100 bil. 3, bet. 1991/92:JuU23, rskr. 1991/92:230). Genom den andra reformen infördes en förstärkt regional ledningsorganisation i alla län, den s.k. länspolismästarmodellen (prop. 1991/92:52, bet. 1991/92:JuU9, rskr. 1991/92:124). Reformerna innebar sammantagna att verksamhetsansvar och ekonomi-ansvar för polisen samlades i en hand på den regionala nivån.

År 1993 överlät regeringen till länsstyrelserna att bestämma om indelningen i polisdistrikt. På länsstyrelserna lades också ansvaret för att rationalisera polisverksamheten så att det besparingskrav som lagts på polisen skulle kunna genomföras utan att det ledde till försämringar i fråga om den operativa verksamheten (se bl.a. prop. 1992/93:100 bil. 3 s. 67, prop. 1993/94:100 bil. 3 s. 82 och prop. 1994/95:100 bil. 3 s. 32). Som ett led i rationaliseringsarbetet har länsstyrelserna beslutat om sammanslagningar av polisdistrikt med syfte bl.a. att nedbringa administrationen och skapa bättre organisatoriska förutsättningar för en effektiv polisverksamhet. Det kan förutses att samtliga län snart omfattar endast en polismyndighet.

*Länsstyrelsens roll*

Länsstyrelsernas roll som regionala polisorgan har förändrats genom en utveckling i riktning mot att polismyndigheterna omfattar ett helt län. Efter regeringens beslut den 9 oktober 1997 att Västra Götalands län skall utgöra en polismyndighet kommer 20 av 21 län att ha infört länsmyndighet den 1 januari 1998. Antalet polismyndigheter kommer att uppgå till 23. I de län som valt länsmyndighetsmodellen finns en enda polisstyrelse med hela länet som ansvarsområde. Den lokala polisstyrelsen och länsstyrelsens styrelse har därmed samma geografiska ansvarsområde, och arbetsuppgifterna sammanfaller i praktiken i stor utsträckning. Genom en ändring i polisförordningen (1984:730) kan länsstyrelsen i de län som endast har en polismyndighet till denna delegera vissa uppgifter som tidigare var förbehållna länsstyrelsen. Det skapar stort utrymme för skiftande lösningar på frågan om länsstyrelsens respektive polisstyrelsens befogenheter i enmyndighetslänen.

Länsstyrelsens ansvar för polisverksamheten i länet är fastlagt i 6 § polislagen, men en långtgående delegering av de regionala befogenheterna urholkar detta ansvar. Å andra sidan kan ett brett och kraftfullt utnyttjande av alla de regionala befogenheter som står till buds medföra att länsstyrelsen i praktiken kommer att fungera som polisstyrelse i länet och att polisstyrelsens roll reduceras på ett sätt som inte förutsågs under det tidigare reformarbetet.

*Polisväsendets struktur och demokratiska förankring*

Justitiekommittén anförde vid behandlingen av budgeten för polisväsendet för budgetåret 1995/96 (bet. 1994/95:JuU14) att frågor om ledning av polisverksamheten lokalt och regionalt och om medborgarinflytandet över verksamheten är av fundamental betydelse för polisväsendets funktion och dess demokratiska förankring. Utskottet ansåg att dessa frågor behövde bli föremål för överväganden men att något särskilt uttalande från riksdagen inte erfordrades eftersom man inom regeringskansliet hade för avsikt att ta initiativ till sådana överväganden.

Kommissionen för statlig förvaltning konstaterar i sitt betänkande (SOU 1997:57) att vissa förvaltningsområden har en särskilt komplicerad struktur. Som exempel nämns bl.a. polisväsendet. Utmärkande är att organisationen är decentraliserad, att ledningsfrågor hanteras av styrelser på olika nivåer och att alla eller några styrelseledamöter utses av kommunala organ. En sådan organisationsstruktur rymmer svårigheter, särskilt när det gäller att uppfylla kraven på att förvaltningen skall vara ett effektivt redskap för att genomföra riksdagens och

regeringens beslut och att klarhet skall råda i fråga om uppgifter och ansvar. Statsförvaltningens ledningsorgan bör normalt inte utses av kommunala instanser. När det gäller polisväsendet finns dock, enligt kommissionens kortfattade kommentarer, starka skäl att göra ett undantag. Styrelserna inom polisväsendet på regional och lokal nivå har inte bara viktiga beslutsfunktioner utan fyller också en insynsfunktion av stor betydelse. Kommissionen förordar att regeringen aktualiserar en översyn av polisens ledningsorganisation. Vid en sådan översyn bör särskilt uppmärksammas hur gränssnittet mellan länsstyrelse och lokal polismyndighet skall vara utformat. Kommissionen anför avslutningsvis att de effektivitetsproblem inom polisväsendet som i skilda sammanhang har uppmärksamats, bl.a. i en rapport från Riksrevisionsverket (1996:64), till dels kan bero på den nuvarande ledningsstrukturen.

#### *Samverkan över länsgränser*

Riksrevisionsverket (RRV) har i sin rapport Hinder för ett effektivare resursutnyttjande, 1996:64 del 1, pekat på att de flesta län är alltför små för att uppnå tillräcklig bärkraft, både när det gäller administrativt stöd och operativ verksamhet. Ordningen med länen som utgångspunkt för regional nivå låser resurser i hög grad. RRV anser vidare att RPS har svaga instrument för att se till att polisverksamheten i länen samordnas sinsemellan och nationellt, bedrivs planmässigt och organiseras rationellt. Enligt RRV bör RPS få i uppdrag av regeringen att bilda särskilda enheter med regionala uppgifter. RRV anser vidare att förändringar inom polisväsendet inte behöver förutsätta en förändrad länsindelning.

Av polisväsendets halvårsredovisning till regeringen för perioden januari t.o.m. juni 1996 framgår att samverkan över länsgränserna sker i en ökande omfattning. RPS ser detta som ett viktigt led i utvecklingen av polisväsendets fortsatta rationaliseringsarbete och ger exempel på ett flertal områden där styrelsen bedömer att möjlighet till samverkan finns. I Polisväsendets budgetunderlag för perioden t.o.m. år 2000 (EKB-902-5405/96) skriver RPS: "För att så långt det är möjligt ändå stärka verksamheten krävs att arbetet med effektiviseringar och rationaliseringar, bl.a. i form av ökad samverkan inom polisen över större regioner och med åklagarmyndigheterna, drivs vidare."

I budgetpropositionen för 1997 (prop. 1996/97:1) framhöll regeringen att det trots att det pågår ett omfattande rationaliseringsarbete inom hela polisväsendet fortfarande finns ett stort utrymme för att åstadkomma en bättre och effektivare polisverksamhet. Det gäller inte minst samarbetet över länsgränser och med andra myndigheter. Även

när det gäller länsmyndigheter samt lednings- och befälsfunktioner finns det fortfarande ett visst utrymme för rationaliseringar.

Inom flera andra statliga myndighetsorganisationer har redan den regionala indelningen förändrats för att skapa bättre förutsättningar för en effektiv verksamhet. Det gäller bl.a. åklagarväsendet, Tullverket och Vägverket, vilka polisen har ett nära samarbete med. Här kan också nämnas att RPS nyligen tagit initiativ till en intern utredning om en regional struktur för polisen.

#### *Försöksverksamhet med ändrad regional ansvarsfördelning*

En försöksverksamhet med ändrad regional ansvarsfördelning skall enligt riksdagens beslut genomföras i Kalmar, Gotlands och Skåne län fram till utgången av år 2002 (prop. 1996/97:36, bet. 1996/97:KU4, rskr. 1996/97:77). Riksdagen har också beslutat att försöksverksamheten skall utvidgas till att omfatta även det nybildade Västra Götalands län (prop. 1996/97:108, bet. 1996/97:BoU13, rskr. 1996/97:228) från och med år 1999. Nya styrelser för länsstyrelserna i Kalmar, Gotlands och Skåne län utses inte för tiden efter den 1 januari 1998 och för Västra Götalands län inte efter den 1 januari 1999. Landshövdingen leder därefter ensam länsstyrelserna i dessa län. Beslutanderätten i de polisfrågor som i dag ligger på länsstyrelsens styrelse övergår i försökslänen till landshövdingen, om inget annat beslutas. Möjlighet finns för länsstyrelsen att inrätta ett rådgivande eller beslutande organ för dessa frågor.

Konstitutionsutskottet har i det nämnda betänkandet också anfört följande: "Beträffande hanteringen av polisfrågorna finner utskottet mot bakgrund av vad som här redovisats i det föregående att borttagandet av länsstyrelsens styrelse i försökslänen i princip inte påverkar ledningsfunktionen vad gäller polisverksamheten i Kalmar län eller Gotlands län, eftersom det i dessa län endast finns ett polisdistrikt och en polisstyrelse, och inte heller i Skåne län, förutsatt att en ny organisation med endast ett polisdistrikt kommer till stånd i detta län. Här bör dock dualismen i regelverket beträffande var polisfrågorna skall ligga, i länsstyrelsens styrelse eller polisstyrelsen, beaktas.

#### **Behov av utredning**

Polisen styrs i dag av många organ. Det kan som mest, under riksdagen och regeringen, finnas fem nivåer med styrelser eller motsvarande inom polisväsendet: Rikspolisstyrelsens styrelse, länsstyrelsens styrelse, polisstyrelsen, polisenämnden och närpolisrådet.

Arbets- och ansvarsfördelningen mellan länsstyrelsen, länspolis-mästaren, polisstyrelsen och polisnämnden är i flera avseenden otydlig. Förtroendevalda inom systemet pekar allt oftare på de många oklarheterna när det gäller vem som beslutar om vad. Detta är olyckligt redan av principiella skäl men särskilt i tider när kraven på förändring av verksamheten är stora. En komplicerad beslutsstruktur som inte främjar en effektiv och rationell polisverksamhet ökar risken för att målkonflikter uppstår och att statsmakternas prioriteringar och andra riktlinjer inte får ett optimalt genomslag i verksamheten.

Okklarheterna medför en risk för att de förtroendevaldas ansvar och inflytande blir svagare än vad som varit avsikten med det senaste årtiondets reformer. Därtill kommer att de förtroendevalda sitter i statliga styrelser men utses av kommunala organ något som kan skapa oklarheter kring det politiska uppdraget och dess mandat.

Det har också funnits tydliga tecken på att statsmakternas prioriteringar när det gäller polisens verksamhet inte har fått tillräckligt genomslag lokalt. Konflikter av detta slag aktualiseras särskilt i tider av ekonomisk åtstramning.

Styrelserna inom polisväsendet på regional och lokal nivå har i dag inte bara viktiga beslutsfunktioner utan fyller också en insynsfunktion. Alltsedan förstatligandet 1965 har det rått allmän enighet om att polisverksamheten skall ha insyns- och styrorgan bestående av förtroendevalda, framför allt därför att den så nära berör enskilda människors integritet i olika avseenden.

Länsstyrelsen har som högsta polisorgan i länet till helt nyligen som regel haft flera polismyndigheter under sig. Med endast en polismyndighet i länet framstår det som en överorganisation att ha två polisiära ledningsorganisationer för ett identiskt geografiskt område med uppgifter som i stor utsträckning sammanfaller och med en oklar ansvarsfördelning. Det innebär risk för dubbelarbete och utdragna beslutsprocesser, vilket i sin tur kan leda till sämre polisverksamhet till en högre kostnad för medborgarna.

Den utökade samverkan över länsgränser som förekommer i dag tyder på att länet åtminstone i vissa delar av landet utgör en alltför snäv geografisk bas för rationell polisverksamhet. Detta skulle kunna tala för en reform som möjliggör större regioner för polisverksamheten. Detta får å andra sidan inte leda till att samverkan med andra länsbaserade myndigheter försvåras. Det är viktigt att den modell för polisens ledningsstruktur som skapas inte utgör hinder för eller försvårar en framtida förändring av polisorganisationen.

Länsstyrelsen har viktiga uppgifter när det gäller att se till att de nationella målen fullföljs inom olika samhällssektorer. Det är uppenbart att länsstyrelsens övriga verksamhet på många sätt är av

betydelse för polisverksamheten. Särskilt gäller detta den civila försvarsberedskapen och räddningstjänsten.

Polislagens bestämmelser om RPS:s och länsstyrelsens tillsyn har inte ändrats sedan lagens tillkomst 1984. Bestämmelserna kom till vid en tid när 20 av 24 län hade länspolischefer anställda vid länsstyrelsen som regionala chefer och under dessa länets polismyndighetschefer (polismästare) anställda vid polismyndigheterna. När den s.k. läns-polismästarmodellen infördes i hela landet den 1 juli 1992 ändrades 2 b § förordningen (1989:773) med instruktion för RPS så att styrelsens tillsyn i första hand borde inriktas "på de polismyndigheter till vilka de regionala chefsfunktionerna är lokaliserade". När det gäller länsstyrelsens tillsyn i form av länspolismästaren eller denne underställd personal har organisationsförändringarna begränsat möjligheterna till sådan tillsyn allt mer. Som framgår av 3 kap. 9 § polisförordningen (1984:730) får den regionale polischefen inte på länsstyrelsens vägnar handlägga ärenden som avser tillsyn av den egna myndigheten.

RPS:s funktion och befogenheter måste från tid till annan ägnas uppmärksamhet. En förändrad ledningsstruktur för polisväsendet påverkar styrelsens roll och uppgifter.

Redan inom ramen för nuvarande system finns det förutsättningar att skapa en mer tydlig och ändamålsenlig beslutsstruktur. I vissa län pågår därför redan arbete med denna inriktning.

### **Utredningsuppdraget**

Kommittén skall utreda och föreslå ett nytt mer effektivt och ändamålsenligt styrsystem för polisväsendet. Målet är en enkel, entydig och därmed effektivare och mer ändamålsenlig beslutsstruktur som är anpassad till den polisverksamhet som statsmakterna beslutat om.

Kommittén skall utreda och lämna förslag om polisens framtida ledningsstruktur. Förslaget skall svara på frågan om det är länsstyrelsens styrelse, de nuvarande polisstyrelserna eller något annat organ som skall utgöra styrelsen för en polismyndighet. Vid utformningen av en ny ledningsstruktur skall beaktas den organisationsutveckling med ökad samverkan över länsgränserna och andra utvecklingstendenser som finns inom polisen.

Kommittén skall föreslå hur polisens lokala demokratiska förankring skall säkerställas inom ramen för en ny ledningsstruktur. Den skall analysera och beskriva de förtroendevaldas roll och ansvar samt lämna förslag om en mer effektiv och ändamålsenlig beslutsstruktur. I uppdraget ingår att analysera och lämna förslag om vad det medborgerliga inflytandet skall innebära och hur det bör utformas på olika nivåer vad avser insyn och beslutsbefogenheter. Det finns ett stort

värde och en styrka i att ha medborgarinflytande på flera nivåer men de olika nivåerna måste ha skilda arbetsuppgifter. Ansvarsområdena måste vara klart och entydigt avgränsade.

Styrelsen för en polismyndighet skall ha ett tydligt verksamhetsansvar. Det skall finnas möjligheter för styrelsen för en polismyndighet att besluta om nivåer under styrelsen. En huvudsaklig inriktning skall vara att det inom polismyndigheten inte skall finnas mer än en styrelsenivå som utövar styrning av verksamheten. Kommittén skall dock överväga och lämna förslag om vissa besluts- eller kontrollfunktioner skall kunna delegeras till nivåer under styrelsen för polismyndigheten.

På närpolisnivån är intresset av anknytning till den kommunala förvaltningen och till dem som bor och arbetar inom området särskilt framträdande. Kommittén skall därför särskilt beakta kommunernas roll i det brottsförebyggande arbetet och möjligheten att utveckla samverkan mellan lokala aktörer och närpolisen så att intentionerna i regeringens nationella brottsförebyggande program kan genomföras.

Mot den bakgrunden skall kommittén överväga och lämna förslag om vilka arbetsuppgifter och ansvarsområden som skall vila på styrelsen för polismyndigheten och de organ under den där medborgarinflytande kommer att kunna utövas.

Kommittén skall också i syfte att åstadkomma en tydlig rollfördelning analysera och beskriva samt lämna förslag om ansvarsfördelning mellan styrelsen och länspolismästaren. Kommittén skall utreda och lämna förslag om vem som skall utse ledamöter i styrelsen för en polismyndighet. Härvid har kommittén att utgå från att ledamöterna företräder och ansvarar för statlig verksamhet. Kommittén skall i sitt förslag ta hänsyn till möjligheten av lokal förankring hos ledamöterna. Kommittén skall också utreda och lämna förslag om ordföranden i styrelsen för polismyndigheten skall vara förtroendevald eller om ett annat alternativ, t.ex. landshövdingen, är att föredra.

När det gäller den centrala polisorganisationen skall inriktningen vara att RPS skall fungera som central förvaltningsmyndighet med ett fördjupat inflytande och tydligare ansvar för att statsmakternas krav på polisen förverkligas. Kommittén skall lämna förslag om hur RPS:s roll bör utformas i förhållande till en förändrad ledningsstruktur för att statsmakternas beslut skall få optimalt genomslag. Kommittén skall särskilt analysera om RPS skall ges möjligheter att utveckla och precisera statsmakternas mål för polisverksamheten samt att meddela vissa föreskrifter om hur de medel som styrelsen fördelar till polismyndigheterna skall användas.

När det gäller länsstyrelsens tillsynsansvar för polisverksamheten har möjligheterna till sådan tillsyn genom polisens organisations-



förändringar begränsats allt mer. Tillsyn av polisen sker i dag i stor utsträckning genom RPS samt dessutom av bl.a. RRV och Riksdagens ombudsmän (JO). Kommittén skall lämna förslag till hur tillsynen över polismyndigheternas verksamhet bör utformas med beaktande av rättssäkerhetsaspekter och effektivitetskrav. Kommittén skall särskilt belysa för- och nackdelar med att länsstyrelsens del av tillsynsansvaret övertas av RPS och om tillsynsverksamheten i sådana fall skall ha en mer fristående ställning gentemot RPS i övrigt.

Kommittén skall samråda med den parlamentariska regionkommittén (dir. 1997:80).

För arbetet gäller regeringens direktiv till samtliga kommittéer och särskilda utredare att pröva offentliga åtaganden (dir. 1994:23), att redovisa regionalpolitiska konsekvenser (dir. 1992:50), att redovisa jämställdhetspolitiska konsekvenser (dir. 1994:124) samt att redovisa konsekvenser för brottsligheten och det brottsförebyggande arbetet (dir. 1996:49).

Kommittén skall redovisa sitt uppdrag senast den 2 juni 1998.

(Justitiedepartementet)