

6 Förlustanmälan

Utredningens bedömning:

- Att ta emot och registrera förlustanmälan kan inte anses vara en arbetsuppgift av sådan art att det bör vara ett offentligt åtagande att utföra den.
- Polisen bör upphöra med denna service åt allmänheten och åt försäkringsbolagen.

6.1 Nuvarande reglering

Polisen har en skyldighet att upprätta en anmälan om brott om anmälaren begär det. Detta förhållande har understrukits av Justitieombudsmannen vid flera tillfällen. Det finns inget utrymme för den enskilde polismannen att göra en egen bedömning av om ett brott faktiskt begåtts eller inte. Det förhåller sig annorlunda vad gäller anmälan om förlorat gods. I de fall det är uppenbart för både anmälaren och polismannen att något brott inte begåtts är polisen inte skyldig att ta emot anmälan. Trots detta tar polisen emot anmälningar om förlorat gods. Händelsen har tilldelats en egen kod (9990) i polisens anmälanrutin, RAR (Rationell AnmälanRutin). Förlustanmälningar registreras även i Rikspolisstyrelsens godsregister. Anledningen till att polisen tar emot sådana anmälningar är främst att man uppfattar det som en del av serviceverksamheten gentemot allmänheten och att man "av hävd alltid gjort så". Verksamheten som bedrivs i dag inom polisen vad gäller upptagning av förlustanmälan är inte reglerad i lag.

6.2 Utredningens förslag i delbetänkandet

Utredningen föreslog i delbetänkandet att polisen skall upphöra med verksamheten att registrera förlustanmälningar.

6.3 Remissinstansernas yttranden

Kammarrätten i Göteborg och Borlänge kommun ställer sig positiv till utredningens förslag. Kammarrätten i Göteborg menar att hanteringen av förlustanmälningar är att anse som en ren service åt försäkringsbolagen. Svenska Stöldskyddsföreningen anför att förlustanmälningar säkert med fördel kan skötas av annan huvudman. Föreningen pekar på att det är av yttersta vikt att eventuell nyordning inte innebär att exempelvis försäkringsbedrägerier främjas eller underlättas av ändrade förhållanden som innebär att tröskeln för den enskilde att begå brott blir lägre. Föreningen anför vidare att det är angeläget att polisen på ett enkelt sätt får full tillgång till uppgifterna i ett eventuellt nytt register över förlorat gods.

Rikspolisstyrelsen, Polisförbundet, Arboga kommun, Nora kommun, Länsstyrelsen i Örebro län, Jusek och ST-polisväsende ställer sig negativa till förslaget. Synpunkter som framförs är bl.a. att uppgiften att ta upp förlustanmälningar är intimt förknippad med hittegodsverksamheten. Vidare påpekas att en förlustanmälan kan innebära att polismyndigheten kan klara upp stora brott genom möjligheten att kontrollera mot beslagtaget gods eller hittegods. Härutöver anförts att anmälan om förlust hos polisen har en brottsförebyggande effekt. Man menar att det finns risk att försäkringsbedrägerierna ökar avsevärt om anmälan inte behöver göras till polisen. Dessutom påpekas att allmänhetens förtroende för polisen i detta sammanhang är så stort att det också motiverar att polisen behåller uppgifterna anser att förlustanmälan.

6.4 Överväganden och förslag

Såsom redovisats i delbetänkandet finns över huvud taget ingen polisiär relevans i denna arbetsuppgift sett utifrån de utgångspunkter som vi använt oss av. Eftersom register över förlustanmält gods endast omfattar gods som förlorats under sådana omständigheter att det inte finns någon som helst anledning att misstänka att

förlusten orsakats av ett brottsligt förfarande finns det enligt vår mening inte några motiv till att hanteringen skall ligga hos polisen.

Det har från några remissinstanser framförts att en förlustanmälan till just polisen har en brottsförebyggande effekt och att detta är ett skäl för att handläggningen av dessa ärenden bör ligga hos polisen. Det kan nog vara så att det tidigare, då en förlustanmälan krävde ett personligt besök hos polisen, fanns en viss brottsförebyggande effekt. Ett krav på ett personligt besök hos polisen kan naturligtvis anses ha en avskräckande effekt på dem som annars skulle ange för högt värde på det förlorade godset i anmälan till försäkringsbolaget eller bedra bolaget genom att falskeligen anmäla att han eller hon förlorat värdefullt gods. Utvecklingen har emellertid gått dithän att en förlustanmälan numera kan lämnas per telefon eller per post. Den eventuella brottsförebyggande effekt som kan ha funnits genom att anmälan gjordes genom ett personligt besök på en polisstation har därmed alltmer kommit att suddats ut. Utredningen har inte kunnat finna något stöd för att rådande ordning med polisens hantering av förlustanmälan har en brottsförebyggande effekt. Utredningen anser därför inte att detta argument ensamt gör att polisen bör ha kvar uppgiften att ta emot förlustanmälningar. Dessutom menar utredningen att den eventuella brottsförebyggande effekt som ligger i uppgiften att ta emot förlustanmälningar bör kunna uppnås genom noggrannare hantering vid försäkringsbolagen. Vi anser att det brottsförebyggande ansvaret i denna fråga, i likhet med övrigt brottsförebyggande arbete, inte kan anses ankomma enbart på polisen. Samtliga sektorer i samhället bör i stället utveckla en brottsförebyggande strategi inom ramen för sin verksamhet. Detta ligger i linje med regeringens brottsförebyggande program, Allas vårt ansvar (Ds 1996:59).

Ett annat argument som framförts mot vårt förslag är att uppgiften att ta upp förlustanmälningar är så intimt förknippad med hittegodsverksamheten att polisen även fortsättningsvis bör ta upp sådana anmälningar. I dag sker, såvitt vi kunnat finna, inte spaning i någon större utsträckning mellan register över förlustanmält gods och hittegodsregister. En del av dessa register förs dessutom manuellt vilket omöjliggör en rimlig jämförelse mellan de olika registren. I landet genomförs nu en uppbyggnad av ett gemensamt hittegodsregister vilket kommer att leda till en större möjlighet till en effektiv registerspaning. Om någon tar på sig ansvaret för att bygga upp ett nationellt register över förlust-

anmälningar, t.ex. försäkringsbranschen som redan i dag har ett gemensamt skadeanmälningsregister, menar vi att det finns goda förutsättningar för polisen att kunna bedriva registerspaning i registret över förlorat gods i den mån polisen omhändertagit upphittat gods av något värde. Möjligheten att registrera förlorat gods är enligt vår mening inte en sådan kollektiv nytta som motiverar att någon annan skattefinansierad verksamhet skall ta över ansvaret för uppgiften. Eftersom polisens verksamhet med att ta emot förlustanmälningar inte är reglerad i lag eller förordning fordras därför ingen ändring av detta slag.

6.5 Konsekvensanalys

Det är svårt att utröna hur många årsarbetskrafter inom polismyndigheten som sysselsätts av arbetsuppgifter med hantering av förlorat gods. Utredningen har emellertid uppskattat att ca 50 årsarbetskrafter inom landets samtliga polismyndigheter tas i anspråk för ifrågavarande arbetsuppgift. Av dessa kan ca 10 årsarbetskrafter beräknas vara polisutbildad personal. Kostnaden för dessa 50 årsarbetskrafter har beräknats till 27 miljoner kronor. Om utredningens förslag genomförs frigörs alltså ca 10 polismän och ca 40 civilanställda för annat arbete inom kärnverksamheten.

Såsom utredningen redovisat i delbetänkandet kan man förmoda att försäkringsbranschen har ett intresse av att föra register över i vart fall visst förlorat gods på samma sätt som branschen inrättat ett gemensamt skadeanmälningsregister (GSR) under år 2000. Registret innehåller information om vilka skadeanmälningar en försäkringstagare tidigare gjort. Syftet med registret är att förhindra utbetalningar av försäkringsersättningar som grundar sig på felaktiga uppgifter. Det måste anses ligga tydligt i försäkringsbolagens intresse att kunna efterspana förlorat gods av ekonomiskt värde.

Härutöver finner utredningen att det framlagda förslaget i övrigt inte får några sådana konsekvenser som enligt 14 och 15 §§ kommittéförordningen (1998:1474) motiverar en särskild redovisning.

7 Hittegods

Utredningens förslag:

- Polisen ges möjlighet att lägga ut hittegodsverksamheten på entreprenad.
- Polisen skall vara tillståndsmyndighet när det gäller tillstånd att bedriva hittegodsbyrå.
- Polisen skall ha insyn i hittegodsbyråns verksamhet på samma sätt som gäller vid pantbanksverksamhet och handel med begagnade varor.
- Möjligheten att lägga ut hittegodsverksamheten på entreprenad införs inledningsvis på försök i fyra län under två år och verksamheten skall därefter utvärderas.

7.1 Nuvarande reglering

Det finns ett flertal författningar som reglerar frågor om hittegods bl.a. lagen (1943:459) om tillsyn över hundar och katter, förordningen (1985:200) om järnvägs befordringsskyldighet m.m., förordningen (1985:201) om behandling av föremål som har upphittats i spårvägs-, tunnelbane- eller busstrafik och lagen (1919:426) om flottning i allmän flottled. De mest centrala bestämmelserna finns emellertid i lagen (1938:121) om hittegods (HL) och i kungörelsen (1938:677) med vissa föreskrifter rörande polismyndighets befattning med hittegods (HK). Enligt dessa bestämmelser skall den som hittar något utan oskäligt dröjsmål anmäla fyndet hos polismyndighet. Anmälan kan ske till vilken polismyndighet som helst i landet. Om upphittaren vet vem som är ägare till godset får denne i stället underrätta honom om fyndet. Den som tar befattning med hittegods utan att fullgöra anmälningskyldigheten på angivet sätt kan dömas för fyndförseelse enligt 10 kap. 8 § brottsbalken eller för olovligt förfogande

enligt 10 kap. 4 § brottsbalken. Det finns emellertid ingen skyldighet för den som påträffar borttappat gods att ta befattning med det.

När polismyndigheten fått in en anmälan om hittegods skall myndigheten underrätta ägaren till godset om denne är känd. Polisen har inte någon skyldighet att efterforska okända ägare till anmält hittegods. Av Rikspolisstyrelsen utfärdade föreskrifter angående hantering m.m. av hittegods (FAP 650-2) framgår emellertid att det får anses ligga inom ramen för polisens hjälpande verksamhet att vidta de efterforskningsåtgärder som kan motiveras av godsets värde, ägarens intresse av att återfå godset och med hänsyn tagen till polismyndighetens resurser. Vidare framgår av föreskrifterna att föremål med sökbara identifieringsuppgifter, t.ex. tillverkningsnummer, skall kontrolleras i godsregistret och att om godset inte förekommer i registret bör det föras in där.

Då anmälan om hittegods lämnats till polisen på annan ort än fyndorten och då godsets ägare inte är känd, skall polismyndigheten på fyndorten omedelbart underrättas.

Vidare stadgas att hittegods skall vårdas väl samt att upphittaren har rätt att överlämna godset till polismyndighet. Polismyndigheten kan dock i vissa situationer besluta att omhänderta godset. Det föreligger således ingen skyldighet för upphittaren att överlämna godset till polismyndighet förutom i de fall där polismyndigheten beslutat att omhänderta godset.

Om godset inte kan vårdas utan fara för försämring eller då värden är förenad med alltför stora kostnader eller då det annars finns särskilda skäl för försäljning får polismyndigheten låta försälja hittegods.

För att ägaren skall få tillbaka godset skall denne ersätta polismyndighetens och upphittarens skäliga kostnader i anledning av fyndet samt utge skälig hittelön. Utöver detta finns inga lagregler om hur stor hittelönen skall vara. Av Rikspolisstyrelsens ovan nämnda föreskrifter (FAP 650-2) framgår bl.a. att enligt praxis är skälig hittelön tio procent av godsets marknadsvärde och att det beträffande upphittade cyklar och mopeder rekommenderas högst 50 kr för användbar cykel och högst 100 kr för användbar moped.

Om ägare till hittegods inte blir känd inom tre månader från det att fyndet anmäldes hos polismyndighet, eller om ägaren inte inom en månad från det han av polismyndighet underrättats om fyndet, eller om ägaren på annat sätt kan anses ha avstått sin rätt, tillfaller

godset upphittaren. Upphittaren är dock skyldig att ersätta polismyndighetens kostnader i anledning av fyndet. Om godset är i polismyndighetens vård och om upphittaren inte inom en månad efter anmaning utger ersättning för polismyndighetens kostnader, eller om upphittaren på annat sätt får anses ha avstått sin rätt, skall godset tillfalla staten.

Ovanstående gäller även för den händelse någon tillvaratar hos honom kvarglömd sak, med undantag för rätt till hittelön. Denna bestämmelse har fått ett utvidgat tillämpningsområde och gäller enligt praxis fynd som görs i affärslokaler, idrottsanläggningar, skolor och liknande institutioner. Utgångspunkten för sådant fynd, institutionsgods, är att institutionen betraktas som upphittare, oavsett vem som anmäler fyndet till polisen.

Polismyndighetens beslut i frågor som avses i hittegodslagen får överklagas hos länsstyrelsen. Länsstyrelsens beslut får inte överklagas.

När hittegods omhändertas av polisen skall kvitto utfärdas och överlämnas till upphittaren. Polismyndigheten skall föra bok över hittegods. Om polismyndigheten känner till vem som är ägare till hittegodset skall denne underrättas om fyndet och anmodas att inom en månad meddela om han vill lösa godset vid äventyr av att han annars förlorar sin rätt. Om ägares rätt till godset går förlorad har upphittaren rätt till godset. Polisen skall då anmana upphittaren att inom en månad ersätta polisen för dess kostnader i anledning av fyndet vid äventyr av att upphittaren förlorar sin rätt till godset.

Den praktiska hanteringen

Den vanligaste typen av hittegods är nycklar, plånböcker, cyklar och mobiltelefoner. Denna typ av upphittat gods brukar vanligtvis lämnas in på polisstationen av upphittaren. När det gäller stort och otympligt gods som båtar, släpvagnar m.m. sker dock anmälan vanligtvis per telefon.

När anmälan om upphittat gods gjorts till polisen antecknas detta i ett register. Av landets 21 polismyndigheter har 18 myndigheter ett databaserat register där hittegods antecknas (april 2002). Ytterligare en polismyndighet står i begrepp att införa samma register. I dagsläget är dessa register inte sammankopplade mellan de olika polismyndigheterna men meningen är att det så

småningom skall utvecklas ett nationellt godsregister där all polisens godshantering finns samlat i ett register.

Såsom ovan nämnts finns ingen skyldighet för polisen att efterforska okända ägare till anmält hittegods enligt hittegodslagen men däremot en bestämmelse i Rikspolisstyrelsens föreskrifter och allmänna råd som säger att det ligger inom ramen för polisens hjälpande verksamhet att vidtaga vissa efterforskningsåtgärder. Det sker genom slagning i olika register, bl.a. mot anmälningar av förlorat respektive stulet gods. Annonsering i press förekommer också.

Vissa polismyndigheter tar emot allt hittegods oavsett värdet av det upphittade och förvarar godset i föreskriven tid. Vid andra polismyndigheter har man satt en gräns för vilka varor man förvarar under så lång tid som tre månader. Gods som har lågt eller inget värde och som inte har uppenbart affektionsvärde eller är sökbart, t.ex. paraplyer, handskar och halsdukar förvaras i regel endast två-tre veckor.

Ytterligare exempel på hittegods som blir allt mer vanligt förekommande är miljöfarliga föremål som t.ex. kylskåp och spisar. Enligt uppgifter från polismyndigheter som utredningen varit i kontakt med synes det finnas ett samband mellan sopstationernas avgifter för att ta emot sådant gods och förekomsten av denna typ av hittegods. Även explosiva varor och pyrotekniska varor anmäls som upphittade.

Upphittade husdjur blir vanligtvis placerade hos hundpensionat eller liknande. Eftersom kostnaden för förvaring i tre månader kan bli mycket höga låter man normalt sälja eller avliva djuret efter en kortare tid.

Om ägaren till hittegods återfinns underrättas denne om fyndet samt om de eventuella kostnader som skall betalas till polisen för hantering och förvaring av godset samt hittelön till upphittaren.

Sådant hittegods som tillfaller staten skall normalt säljas. Försäljningen skall ske på affärsmässiga grunder och flera polismyndigheter har träffat avtal med företag som handlar med begagnat gods. Det förekommer även att gods av mindre värde som förvarats hos polisen endast kort tid skänks bort till någon hjälporganisation i stället för att slängas.

Hittegodshantering i Finland

Den finska lagstiftningen om hittegodshantering liknar i stora drag den svenska hittegodslagstiftningen. På samma sätt som i Sverige har polisen huvudansvaret för hittegods. I Finland kan emellertid länsstyrelsen bevilja finska medborgare, finska registrerade sammanslutningar, statliga myndigheter och inrättningar samt kommuner och kommunalförbund tillstånd att hålla en hittegodsbyrå om detta behövs för att hanteringen av hittegods som definieras som inlämningsfynd skall kunna ordnas på ett ändamålsenligt sätt. Inlämningsfynd kan i princip likställas med vad vi kallar institutionsgods och sådant som tas om hand i forskaffningsmedel i allmän trafik. Ett sådant tillstånd gäller tills vidare men kan återtas om det finns skäl till det. En hittegodsbyrå har enligt vad som bestämts i tillståndsbeslutet rätt att uppbära ersättningar för förvaring, vård, förvaltningskostnader m.m. till ett lägre belopp än det som annars gäller enligt fastställd förordning eller att efterskänka sitt anspråk på ersättning. De regler som gäller allmänt för förstörelse av vissa godstyper gäller även för hittegodsbyråer. Länsstyrelsen övervakar hittegodsbyråernas verksamhet och kan meddela föreskrifter som skall tillämpas i verksamheten.

Utredningen har varit i kontakt med Finlands Hittegods-Service, (FHS), som startade sin verksamhet år 1993. I dag omsätter företaget ca 2 miljoner finska mark per åt och är enligt egen uppgift starkt växande i Finland. Verksamheten startade med att man fick i uppdrag att hantera Viking Lines hittegods och har i dag tagit över flera finlandsfärjors och restaurang- och hotellkedjors hittegodsverksamhet.

Upphittat gods hos en kund transporteras till ett lager. Personalen där letar aktivt efter ägare vilket innebär att gods som är märkt oftast kan återställas till ägaren. FHS använder sig av offentliga adressregister inklusive Riksskatteverkets adressregister i Sverige. Om ägaren till det upphittade godset inte återfinns försäljs godset på auktion efter lagstadgade tre månaders förvaring. Enligt uppgift har man en omsättning på mellan 40 000–50 000 varor per år varav 30–40 procent kan återlämnas till ägaren.

FHS får sina inkomster från fyra källor. En avgift tas ut från ägaren när en upphittad vara återlämnas. Avgiften är 10 procent av marknadsvärdet. Om marknadsvärdet är högt är avgiften lägre än 10 procent. Ytterligare inkomster erhålles då gods försäljs genom

auktion. En annan inkomstkälla är inkomster från betaltelefon då en person som förlorat något ringer upp på ett särskilt nummer och debiteras 15 kr per minut. Det finns alternativa sätt för den som förlorat något att komma i kontakt med FHS utan att FHS debiterar avgift, nämligen via brev eller e-post. En fjärde inkomstkälla är att de kunder för vilka FHS hanterar hittegods betalar för bortforsling m.m. av gods som upphittats i deras lokaler. FHS hanterar även anmälningar om förlorat gods under förutsättning att godset förlorats inom något av FHS:s kunders områden. Anmälan registreras då och stäms av mot upphittat gods.

Än så länge gäller alltså bestämmelserna om hittegodsbyråer endast s.k. inlämningsfynd. Sådant som hittas på offentliga och allmänna platser omfattas inte av dessa regler och skall således lämnas in till polisen. Emellertid har förslag framförts i Finland om att allt hittegods skall kunna tas om hand av hittegodsbyråer och därmed avlasta polisen från denna arbetsuppgift. FHS har redan utarbetat en beredskap för att kunna hantera allt hittegods i Finland om detta förverkligas.

7.2 Utredningens förslag i delbetänkandet

Utredningen kunde konstatera att det finns starka skäl för att även fortsättningsvis låta samhället ansvara för förhållandet mellan den som hittar ett föremål och föremålets ägare genom den lagstiftning som gäller i dag. Emellertid framfördes två alternativa förslag beträffande själva hanteringen av hittegodset i förhållande till nuvarande ordning med hantering hos polismyndigheten.

Det första alternativet är att polisen ges möjlighet att lägga ut verksamheten på entreprenad. Såsom angetts i delbetänkandet kan lämpliga organ för sådan verksamhet vara ideella organisationer som t.ex. Stadsmissionen eller Frälsningsarmén men även privaträttsliga subjekt som t.ex. Stöldskyddsföreningen eller försäkringsbolag i samverkan kan tänkas vara lämpliga.

Det andra alternativet är att hittegodshanteringen i sin helhet förs över till kommunen eftersom det framstår som rimligt att betrakta hittegodsverksamheten som en service till invånarna i kommunen och något som mycket väl kan inrymmas i det kommunala ansvaret för medborgarnas trygghet.

7.3 Remissinstansernas yttranden

Remissinstanserna kommenterar främst förslaget att flytta över ansvaret för hittegodshandlingen till kommunerna. Det är endast ett fåtal som yttrar sig över förslaget att polisen ges en möjlighet att lägga ut handlingen av godset på entreprenad.

Malmö stad kommunstyrelse, Partille kommun, Jönköpings kommun Karlskrona kommun, Skellefteå kommun, Borlänge kommun, Ljusdals kommun, Orust kommun, Nora kommun, Bromölla kommun, ST-polisväsende, Svenska Kommunförbundet, Jusek, Glesbygdsverket, Rikspolisstyrelsen, Polisförbundet samt Länsstyrelsen i Örebro län avstyrker förslaget att föra över ansvaret för hittegodsverksamheten till kommunerna med motiveringen att det inte kan anses vara en kommunal angelägenhet. Man anför bl.a. att det inte finns några besläktade uppgifter hos kommunen och inte heller någon organisation för denna hantering. Vidare anfördes att det inte är en uppgift som kan anses ingå i den kommunala serviceskyldigheten. Man menar också att det kan vara svårt att få full kostnadstäckning för hittegodshandlingen. Svenska kommunförbundet påpekar att visserligen har hittegodshandlingen ett inslag av service men att handlingen är samtidigt styrd av hittegodslagen och ger inte det lokala handlingsutrymme som bör känneteckna en kommunal uppgift.

Glesbygdsverket hänvisar särskilt till att tröskelkostnaden för att upprätthålla denna verksamhet gör att det är ineffektivt att de små kommunerna skall bygga upp en egen organisation för detta.

Flera av remissinstanserna ställer sig kritiska till utredningens förslag utifrån uppfattningen att hittegodshandlingen har en tydlig polisiär relevans. Detta anfördes av Rikspolisstyrelsen, Länsstyrelsen i Örebro län, Svenska kommunförbundet, ST-polisväsende, Jönköpings kommun, Skellefteå kommun, Orust kommun, Nora kommun samt Länsstyrelsen i Örebro län.

Bl.a. Rikspolisstyrelsen menar att det hittegod som lämnas in till polisen ofta är stöldgods. Rikspolisstyrelsen tvivlar starkt på att den i polisens utredningsverksamhet nödvändiga godsspaningen skulle kunna bestå och utvecklas effektivt och rättssäkert om någon av de i delbetänkandet förordade förändringarna genomförs.

ST-polisväsende pekar framförallt på de negativa effekterna av om samkörning med polisens godsregister inte finns samt att polisen också fortsättningsvis skulle ha möjlighet att bedriva

godsspaning inte kommer att fungera i verkligheten utan en stor effektivitetsförlust.

Laholms kommun och Alvesta kommun anser att hittegods-hanteringen mycket väl kan läggas ut på entreprenad med hänvisning till uppgiftens art och möjligheten till självfinansiering.

Laholms kommun pekar på sitt ansvar för sysselsättnings-skapande åtgärder och kan därför tänka sig att hittegodshante-ringen förs över till kommunen, dock endast under förutsättning att kommunen tillförs ekonomiska resurser för ändamålet.

Stöldskyddsföreningen anför att hittegodsverksamheten måste, oavsett framtida huvudmannaskap, underkastas stark kontroll från det allmännas sida, att det är av största vikt att uppgifter om gods som tagits omhand finns tillgänglig för polisen samt att det för såväl förlorat som för upphittat gods finns rikstäckande register som görs enkelt tillgängliga för polisen.

7.4 Överväganden och förslag

Bör arbetsuppgiften ankomma på polisen?

Såsom utredningen konstaterat i delbetänkandet är syftet med hittegods-lagstiftningen att reglera förhållandet mellan den som hittar ett föremål och den som är dess ägare. Utredningen menar att det finns starka skäl för att även fortsättningsvis låta samhället ansvara för denna reglering genom den lagstiftning som finns i dag.

Utredningen har vid en genomgång av remissinstansernas yttranden kunnat konstatera att det föreligger ett stort motstånd från bl.a. kommunernas sida att ta över ansvaret för hittegods-hanteringen. Förutsättningarna för att genomföra en sådan förändring framstår som mycket små.

Däremot är förhållandena annorlunda när det gäller förslaget att införa en möjlighet för polismyndigheterna att lägga ut hittegods-hanteringen på entreprenad. Polisens skyldigheter enligt hittegods-lagen och enligt hittegodskungörelsen kan sammanfattas på följande sätt. Polisen skall, när upphittaren så vill, förvara det upphittade godset. Polisen skall även, då så är påkallat, omhänderta godset. Polisen skall vidare lämna bevis till upphittaren när hittegods omhändertas och dessutom föra bok över hittegods. Om egendom tillfaller staten i enlighet med reglerna i hittegods-lagen gäller bestämmelserna i lagen (1974:1066) om förfarande med

förverkad egendom och hittegods m.m. Av dessa framgår bl.a. att sådan egendom i första hand skall säljas och i andra hand förstöras. Det finns egentligen inga inslag av det som utredningen definierat som polisiär relevans i de åligganden som polisen har när det gäller hittegodshantering. Även om det naturligtvis förekommer att det upphittade och inlämnade godset har anknytning till polisens kärnverksamhet genom att det är fråga om stöldgods eller gods som på något sätt har samröre med brottslig verksamhet finns det inget i själva den praktiska hanteringen av hittegods enligt hittegodslagen eller hittegodskungörelsen som kräver en polismans utbildning eller särskilda befogenheter.

Även om det till överväganden delen är civilanställda inom polisen som arbetar med hittegodsverksamheten sysselsätts dock även polismän i en inte helt obetydlig omfattning inom verksamheten. Ett argument som framförts från företrädare för polisväsendet för att behålla verksamheten inom polismyndigheten är att det är en lämplig verksamhet för polismän som av olika anledningar inte längre kan tjänstgöra i yttre tjänst. Utredningen menar att detta inte är ett argument som ensamt skall ha avgörande betydelse för bedömningen om verksamheten skall ankomma på polismyndigheten. Emellertid bör en så bred och omfattande verksamhet som polisorganisationen kunna erbjuda varierande arbetsförhållanden för personalen inom polisens kärnverksamhet. En äldre skiftesarbetande utryckningspolis bör t.ex. kunna arbeta som brottsutredare. Hitttegodsverksamheten framstår således sammantaget som mycket väl lämpad att lägga ut på entreprenad.

Ett lämpligt tillvägagångssätt är att utse, förslagsvis fyra, polismyndigheter där man på försök lägger ut hittegodsverksamheten på entreprenad. Försöksverksamheten får därefter utvärderas och då kan slutligt ställningstagande tas till om entreprenadverksamhet vad gäller hittegods skall permanentas.

Polisen måste naturligtvis tillförsäkras möjligheten att bedriva registerspaning i de register som förs där hittegodsverksamheten bedrivs. Detta är nödvändigt för att polisen på ett effektivt sätt skall kunna spana efter stulet gods. Eftersom det inte finns någon skyldighet för upphittaren eller den som förvarar eller omhändertar upphittat gods att efterforska ägaren till godset finns ingen anledning för den som för hittegodsregister att kunna göra motsvarande sökningar i register över förkommet gods. Däremot bör det inte föreligga något hinder för den som omhändertar

upphittat gods som är av betydande värde att göra efterforskningar om ägaren.

Sådan hittegodsverksamhet som bedrivs på entreprenad, som enligt utredningens mening kan kallas hittegodsbyrå, skall få drivas bara efter tillstånd av polismyndigheten. Utredningen har övervägt länsstyrelsen som tillståndsmyndighet på samma sätt som gäller för t.ex. pantbanksverksamhet men funnit att eftersom det rör sig om entreprenadverksamhet där polisen fortfarande har huvudansvaret för frågan bör polismyndigheten vara tillståndsmyndighet. När det gäller vilka kvalifikationer som en hittegodsbyrå bör ha för att få ett sådant tillstånd är det lämpligt att regeringen, eller den myndighet som regeringen bestämmer, förslagsvis Rikspolisstyrelsen, får i uppgift att meddela föreskrifter i frågan. Det förefaller ligga i sakens natur att i vart fall en prövning av den sökandes laglydnad görs. Polismyndigheten bör även kunna återkalla ett sådant tillstånd om den som bedriver hittegodsbyrå missköter verksamheten.

Det är enligt utredningens mening lämpligt att polismyndigheten även skall utöva tillsynen över efterlevnaden av bestämmelserna. En möjlighet för polismyndigheten att meddela förelägganden som kan förenas med vite bör införas för att tillsynen skall kunna fungera effektivt.

Även när det gäller återkallelse av tillstånd och tillsynen över efterlevnaden av gällande bestämmelser är det lämpligt att regeringen, eller den myndighet som regeringen bestämmer, bemyndigas att meddela närmare föreskrifter.

De beslut som polismyndigheten fattar vad gäller tillstånd att bedriva hittegodsbyrå, återkallelse av sådant tillstånd eller beslut i tillsynsärende bör kunna överklagas till allmän förvaltningsdomstol. För överklagande till kammarrätten skall prövningstillstånd krävas.

Möjlighet att lägga ut verksamheten på entreprenad

Av 11 kap. 6 § regeringsformen framgår att förvaltningsuppgifter kan överlämnas till bolag, förening, samfällighet, stiftelse eller enskild individ samt att om uppgiften innefattar myndighetsutövning skall det ske med stöd av lag. Med myndighetsutövning menas utövning av befogenhet att bestämma om förmån, rättighet, skyldighet, disciplinpåföljd, avskedande eller annat jämförbart

förhållande. Själva förvaringen av hittegods kan knappast anses utgöra myndighetsutövning men många andra uppgifter och beslut som är aktuella vid hittegodsverksamheten, t.ex. beslut att lämna ut gods och beslut om avgifter innebär myndighetsutövning. Således fordras en lagreglering av polismyndighetens möjlighet att lägga ut verksamheten på entreprenad.

Såsom ovan redogjorts för bör entreprenadmöjligheten inledningsvis införas som en försöksverksamhet vid ett par polismyndigheter. Rent lagtekniskt kan man antingen införa ett bemyndigande i hittegodslagen för regeringen att meddela föreskrifter om överlämnande av hittegodsverksamheten till annan eller införa en lag om försöksverksamhet på området. Ett bemyndigande i hittegodslagen skulle medföra en permanent ordning där regeringen ges ett sådant bemyndigande. Eftersom utredningen menar att verksamheten skall inledas på försök och därefter utvärderas förordas att en lag om försöksverksamhet införs där polismyndigheterna i vissa av regeringen fastslagna län, lämpligen fyra stycken, ges möjlighet att lägga ut verksamheten på entreprenad.

I en sådan entreprenadverksamhet skall vad som i hittegodslagen anges för polismyndighet gälla för en hittegodsbyrå. Det gods som enligt bestämmelserna i hittegodslagen tillfaller staten skall i stället tillfalla entreprenören, hittegodsbyrån, som då har rätt att sälja godset för egen räkning. Även de bestämmelser som gäller för polismyndighet, polis och befattningshavare inom polisen i hittegodskungörelsen bör enligt utredningens mening gälla för en hittegodsbyrå. Detta bör regleras i en försöksförordning som skall gälla under samma tid som försöksverksamheten pågår. I en sådan försöksförordning kan även anges i vilka län försöksverksamheten skall bedrivas.

Möjlighet till insyn i registren

Polisens register över gods genomgår ett förändringsarbete. Av landets 21 polismyndigheter för 18 ett databaserat hittegodsregister och ytterligare en polismyndighet står i begrepp att gå över till detta system. Det finns för närvarande inte möjlighet för en polismyndighet att söka i en annan polismyndighets register men målet är ett landsomfattande register.

Såsom utredningen ovan konstaterat är det av största vikt att polismyndigheten tillförsäkras möjligheten att bedriva register-spaning i hittegodsregister. Ett genomförande av utredningens förslag får inte försämra polisens möjligheter att bedriva ett effektivt spaningsarbete. Jämförelse kan göras med de bestämmelser som gäller för den som bedriver pantbanksverksamhet enligt pantbankslagen (1995:1000) och den som driver handel med begagnade varor enligt lagen (1999:271) om handel med begagnade varor. Syftet med dessa bestämmelser är bl.a. att minska möjligheterna att avsätta stöldgods samt underlätta polisens spaningsarbete. För att kunna tillgodose polisens behov av att bedriva ett effektivt spaningsarbete måste polisen ges en tillträdes- och granskningsrätt hos entreprenören.

7.5 Konsekvensanalys

Utredningen har beräknat att hittegodsverksamheten sysselsätter ca 200 årsarbetskrafter varav ca 45 årsarbetskrafter utgörs av polisutbildad personal. Kostnaderna för denna personal kan beräknas till 110 miljoner kr enligt en beräkning gjord av Statistiska Centralbyrån. När det gäller beräkningen av de intäkter som hittegodsverksamheten genererar finns inte denna uppgift att utläsa ur polisens årsredovisning. Det finns emellertid goda skäl att anta att intäkterna inte är särskilt stora. Det är mycket svårt att beräkna de ekonomiska konsekvenserna som följer om all hittegods-hantering läggs ut på entreprenad. Emellertid kan konstateras att verksamheten sysselsätter ett inte obetydligt antal årsarbetskrafter som i stället kan sysselsättas med uppgifter inom polisens kärnverksamhet. Vidare måste tas i beaktande att de län som utses att bedriva försöksverksamheten måste tillförsäkras medel att ge information till allmänheten för att informera om vem som bedriver hittegodsverksamheten. En noggrann utvärdering av försöksverksamhet kommer att ge större ledning vid beräkning av de ekonomiska konsekvenserna av ett permanentande av hittegods-hantering på entreprenad.

Härutöver finner utredningen att det framlagda förslaget i övrigt inte får några sådana konsekvenser som enligt 14 och 15 §§ kommittéförordningen (1998:1474) motiverar en särskild redovisning.

8 Handräckning

Utredningens förslag:

- En bestämmelse om att biträde inte får begäras av polis förrän den som begär biträde vidtagit försök att själva utföra den åtgärd som avses med handräckningsbegäran införs i lagen (1988:870) om vård av missbrukare i vissa fall, i lagen (1990:52) med särskilda bestämmelser om vård av unga, i lagen (1991:1129) om rättspsykiatrisk vård samt i lagen (1991:1128) om psykiatrisk tvångsvård.
- Från denna regel skall finnas ett undantag för det fall ett sådant försök kan antas vara utsiktslöst.
- En bestämmelse införs i nämnda författningar om att handräckningsbegäran skall åtföljas av en redogörelse för vidtagna åtgärder, eller i förekommande fall en redogörelse för varför ett försök att genomföra åtgärden utan biträde av polis bedömts vara utsiktslöst.
- En bestämmelse införs om att personal från den begärande inrättningen/instansen eller socialtjänsten skall medfölja då polisen genomför handräckningen.

8.1 Nuvarande reglering

Polisen har, enligt ett stort antal författningar, skyldighet att i olika sammanhang bistå myndigheter med handräckning. Handräckningsbegäran kan delas in i två olika kategorier

- handräckning för verkställande av annan myndighets beslut
- handräckning avseende biträde åt annan myndighet för att den skall kunna fullgöra sina åligganden.

Bakgrunden till polisens skyldighet att på begäran av annan myndighet bistå med handräckning är polisens befogenhet att använda våld i vissa situationer. En handräckningsbegäran skall dock ske först sedan den begärande myndigheten konstaterat att uppgiften inte kunnat lösas utan biträde av polisen. Exempel på författningar där det finns bestämmelser om att polismyndigheten skall lämna biträde är lagen (1988:870) om vård av missbrukare i vissa fall (LVM), lagen (1990:52) med särskilda bestämmelser om vård av unga (LVU), lagen (1991:1129) om rättspsykiatrisk vård (LRV) samt lagen (1991:1128) om psykiatrisk tvångsvård (LPT). Sådana bestämmelser finns även i många andra författningar såsom delgivningslagen (1970:428), räddningstjänstlagen (1986:1102) och ellagen (1997:857).

8.2 Utredningens förslag i delbetänkandet

Utredningen föreslog i delbetänkandet att polisen skulle få rätten att avslå en begäran om handräckning i de fall en sådan inte har motiverats utifrån ett behov av åtgärder från polisens sida och som inte kan utföras av myndigheterna själva. Tanken var att det vid en begäran om biträde skulle åligga den begärande myndigheten att visa på konkreta omständigheter som gjorde det antagligt att biträde krävdes av polisen för att uppgiften skulle kunna utföras och att om det enligt polisens bedömning inte förelåg sådana omständigheter skulle begäran kunna avslås. Utredningen ansåg att det viktiga var att polisen gavs en möjlighet att avslå en obefogad begäran och därigenom kunna bestämma över sina resurser.

Utredningen konstaterade vidare att när det gäller begäran om handräckning som avser verkställande av ett beslut är frågan mer komplicerad men att polismyndigheten även vid en sådan handräckningsbegäran bör kunna avslå begäran om det inte kan antas att polisens kompetens och våldsbefogenheter krävs för att beslutet skall kunna verkställas.

8.3 Remissinstansernas yttranden

Malmö stads kommunstyrelse, Jönköpings kommun, Karlskrona kommun, Lilla Edets kommun, Orust kommun, Nora kommun, Svenska Kommunförbundet, Socialstyrelsen, Jordbruksverket,

Sveriges veterinärförbund, Statens institutionsstyrelse (SiS), Landstinget i Östergötland, Länsstyrelsen i Örebro län, Jämtlands läns landsting samt Länsstyrelsen i Västra Götaland avvisar utredningens förslag. Partille kommun har inga invändningar mot förslaget i den delen det berör handräckning enligt miljöbalken under förutsättning att det finns möjlighet att ansöka om handräckning då behov av polisstöd faktiskt finns. Man ställer sig däremot tveksam till förslaget vad gäller socialtjänstens rätt till handräckningsbegäran.

Det anförs flera olika skäl mot att begränsa rätten till handräckning. Man menar bl.a. att det inte finns några motiv att inskränka rätten till handräckning då begäran om handräckning endast sker i de fall som bedömts som nödvändiga. SiS påpekar särskilt att det i styrelsens allmänna råd (1997:1 och 1997:2) för verksamheten vid LVM-hemmen respektive verksamheten vid de särskilda ungdomshemmen framhålls att polishandräckning inte bör begäras som en rutinåtgärd utan endast i de fall åtgärden inte går att genomföra utan sådan handräckning.

Det anförs vidare att polismyndighetens nuvarande handräckningsskyldighet utgör en förutsättning för att socialtjänsten tillfullo skall kunna fullgöra sina åligganden vad gäller verkställighet av beslut bl.a. enligt LVU och LVM. Detta understryks särskilt av SiS. Ytterligare en invändning som redovisas gäller om polisen har tillräcklig kompetens att fatta beslut om dessa frågor. Man menar att en begäran om handräckning från socialtjänstens eller hälso- och sjukvårdens sida grundar sig på en bedömning som bygger på en särskild kompetens och särskild kunskap om den enskilda individen. Det ses inte som rimligt att polisen, med sin sämre kännedom om de enskilt inblandade personerna, skall avgöra behovet av skydd och övrig handräckning.

Svenska Kommunförbundet delar ovanstående invändningar men föreslår samtidigt, i likhet med Orust kommun att det görs ett förtydligande i lagstiftningen angående vilka kriterier som skall vara uppfyllda för att polishandräckning skall kunna begäras.

Jordbruksverket lyfter fram vissa risker när det gäller bekämpningen av smittsamma djursjukdomar och zoonoser. Den fördröjning som en materiell prövning av en begäran om handräckning kan innebära skapar risker för ett allvarligt förvärrande av smittoläget. Verket påpekar också att då det ofta är frågan om ingripanden av mycket betungande art finns ett uppenbart behov av skydd för tillsynsmyndigheternas tjänstemän.

Landstinget i Östergötland efterlyser en totalekonomisk bedömning av den samhällsvinst som uppnås med den föreslagna ansvarsförskjutningen. Man påpekar att om utredningens förslag genomförs kommer landstinget nödgas bygga upp en egen eller tillsammans med kommunerna gemensam organisation för de transporter som inte kan eller får ske med polisiära insatser.

Jämtlands läns landsting uppger att det inte är rimligt att lägga sjukvården ett hämtnings- och transporansvar samt att det måste vara den medicinskt ansvarige läkaren som avgör om ett omhändertagande skall ske. Kramfors kommun pekar på att utredningens förslag kan innebära att myndigheterna själva får genomföra åtgärderna och att det kan innebära ökade kommunala kostnader.

Glesbygdverket, Rikspolisstyrelsen, Polisförbundet, Arboga kommun, Bromölla kommun, Laholms kommun, Alvesta kommun, Jusek och ST-polisväsende ställer sig positiva till utredningens förslag.

Rikspolisstyrelsen anför vidare att en analys av vilka möjligheter polisen bör få att avslå en handräckningsbegäran på materiella grunder måste göras först så att inte prövningen i sig drar mera resurser än som frigörs för polisen. Rikspolisstyrelsen anför vidare polisens biträde i vissa typer av ärenden i många fall består av ren transporttjänst som inte kräver polisens särskilda kunskap, kompetens och kunskap och att det är styrelsens bestämda uppfattning att kommuner och landsting själva bör ansvara för transporter av personer som omhändertagits. Styrelsen menar också att i de fall då polisens biträde inte kan undvaras måste polismyndigheterna ges en möjlighet att påverka bl.a. tiden för när en handräckning skall utföras.

Glesbygdverket anför att det är av yttersta vikt att polisen inte avslår en begäran om handräckning av besparingsskäl då detta skulle kunna drabba bl.a. socialförvaltningarna i de mer glesbebyggda kommunerna där det är långt till närmsta polismyndighet.

Alvesta kommun, som stödjer förslaget, menar dock att det bör finnas tydliga riktlinjer för i vilka fall polisen ska kunna avslå begäran om handräckning.

Stockholms kommunstyrelse har uppgett det redan i dag inte råder någon tvekan om att handräckning aldrig ska begäras om inte polisens särskilda befogenheter verkligen behövs och att om möjligheten att begära polishandräckning någonstans någon gång

missbrukats av andra myndigheter så visar det på behov av förbättrade rutiner inom nuvarande regelverk.

8.4 Överväganden och förslag

Det kan konstateras att uppfattningarna går isär mellan kommunerna å ena sidan och de flesta polismyndigheterna å andra sidan om obefogade handräckningar förekommer eller ej. Utredningen vill inledningsvis slå fast att utgångspunkten är och måste vara den att polisen har ett absolut ansvar för och skyldighet att, då det finns bestämmelser om rätt att begära biträde av polismyndigheten, lämna sådant biträde vid förväntad våldsförekomst. Emellertid är inte hämtnings- och transportansvaret för personer som är föremål för t.ex. vårdinsatser något som åligger polisen. I detta sammanhang kan nämnas att Justitieombudsmannen i ärenden om handräckning vid omhändertagande av barn uttalat, bl.a. i ämbetsberättelse 1989/90 s. 248, att handräckning inte kan påkallas som en rutinåtgärd och att det bör komma i fråga att anlita polismyndighet endast då det finns grundad anledning att anta att polisens särskilda tvångsbefogenheter är påkallade för åtgärdens genomförande samt att anlåtande av polis bör komma i fråga endast som en nödfallsåtgärd.

Eftersom uppgifterna går isär huruvida handräckningsbegäran alltid är befogad eller inte har utredningen inhämtat information från samtliga 21 polismyndigheter angående deras arbetsuppgifter vad gäller handräckningar. Av den inhämtade informationen framgår att de vanligaste handräckningsärendena är biträde enligt LVM, LVU, LPT och i viss mån LRV. Det är framför allt inom dessa områden som polismyndigheterna uppfattar att det framställs obefogade begäran om handräckning. Två av polismyndigheterna har uppgett att det inte förekommit någon, enligt deras bedömning, obefogad begäran om handräckning medan övriga polismyndigheter har uppgett att sådana handräckningsbegäran förekommit i olika utsträckning under året. Av de 19 polismyndigheter, som uppgett att det förekommit handräckningsbegäran som bedömts vara obefogade utifrån behovet av polisens särskilda kompetens eller befogenhet att använda våld, har 8 polismyndigheter uppgett att en stor andel av de begärda handräckningarna har framstått som obefogade.

Ett exempel som förts fram till utredningen är följande. En flicka som var omhändertagen enligt LVU ringde till polisen och bad att få skjuts till den vårdinrättning där hon var placerad och som hon avvikit från. Hon uppgav att hon var efterlyst och att hon varit i kontakt med vårdinrättningen flera gånger under dagen men att de hade hänvisat henne till polisen då de inte hämtade efterlysta personer. Polisen hittade inte någon efterlysning på henne och kontaktade då vårdinrättningen som uppgav att det var riktigt att flickan kontaktat dem, men att de aldrig åkte och hämtade efterlysta personer. Därefter ingav vårdinrättningen en begäran om handräckning avseende flickan. Polisen utförde handräckningen trots att det kunde konstateras att det var uppenbart att flickan inte motsatte sig transporten och att någon våldsanvändning inte skulle behövas.

Ett annat exempel på handräckningsbegäran som av polismyndigheten bedömts vara tveksam gällde en person som varken var eller kunde förväntas vara våldsam. Handräckningsbegäran avsåg en psykiskt sjuk man, född år 1916, som skulle transporteras ca 15 km mellan två sjukhus. Detta upplevdes av polisen som en ren transportservice.

Ytterligare ett exempel som är värt att nämna i detta sammanhang är ett fall där polismyndigheten vid 58 tillfällen under ca 5 år lämnat biträde med att återföra en patient från sin bostad, där personen i fråga vistades under s.k. permission från tvångsvård, till psykiatriska kliniken. Socialstyrelsen sa i sitt yttrande att handräckning visserligen begärts i en uppseendeväckande omfattning men att det inte var visat att bestämmelsen om handräckning missbrukats. Socialstyrelsen framförde viss kritik mot sjukvårdens beviljande av upprepade permissioner från tvångsvård.

Överlag har ett flertal polismyndigheter fört fram att det inte är ovanligt att de, efter begäran enligt LVU, utför handräckningar avseende ungdomar som inte alls är rymningsbenägna.

Samtliga polismyndigheter utom en har framfört att handräckningsuppdragen påverkar den planerade verksamheten på ett negativt sätt eftersom omprioriteringar måste ske då begäran kommer in, t.ex. måste spaningspatruller avbryta pågående verksamhet för att utföra akuta handräckningar och ordningspatruller måste avbryta pågående mindre viktig verksamhet. Detta är en effekt som man, enligt utredningens mening, har svårt att komma ifrån då det ligger i sakens natur att en begäran om biträde från polisen i dessa ärenden knappast är förutsägbara. Däremot är

det bl.a. av just den anledningen oerhört viktigt att biträde från polisen begärs endast i de fall där det finns goda skäl att anta att åtgärden annars inte kan genomföras.

Polismyndigheterna kräver i princip att handräckningsbegäran sker skriftligen. I brådskande fall kan framställan göras muntligen och kompletteras med en skriftlig handling i efterhand. I normalfallet lämnas ingen motivering till begäran men många ärenden föregås av ett telefonsamtal där den som begär handräckning tillfrågas om skälen för sin begäran. Huvudregeln måste, enligt utredningens mening, vara den att en begäran om handräckning sker skriftligen. Emellertid kan undantagsvis just i brådskande fall en muntlig begäran accepteras om den kompletteras med en skriftlig begäran i efterhand på sätt som sker i dag.

Av de svar som utredningen erhållit från polismyndigheterna angående handräckningsärendena framträder en tydlig bild av att det i en inte ringa omfattning slentrianmässigt begärs att polisen skall bistå vid transport enligt framför allt LVU, LVM och LPT. Även det faktum att Statens institutionsstyrelse, enligt egen uppgift, i sina råd för verksamheten anger att handräckning inte *bör* begäras som en rutinåtgärd, när det helt saknas stöd i lagstiftningen och dess förarbeten att över huvud taget betrakta handräckningsbegäran som en rutinåtgärd, pekar på att behov finns att klargöra under vilka förutsättningar lagstiftaren menat att polisen skall biträda vårdinrättningen. I detta sammanhang bör nämnas följande. I prop. 1996/97:175 behandlades ett förslag från Polisrättsutredningen angående bl.a. ett införande av en möjlighet för polisen att avslå en handräckningsbegäran. Där framgår att det måste förutsättas att de myndigheter och institutioner som är berättigade att begära polishandräckning noga överväger om en sådan åtgärd är rimlig med hänsyn till vikten av åtgärden och den resursåtgång som krävs hos polisen. Vidare anfördes att regeringen utgår från att en begäran om polishandräckning alltid föregås av en noggrann prövning om det finns andra sätt att lösa den uppkomna situationen och att den som begär handräckningsuppdraget i god tid informerar polismyndigheten om det.

Av lagtexten i de nämnda författningarna framgår inte under vilka förutsättningar handräckningsbegäran får ske. Däremot får man ledning av förarbetena. I förarbetena till t.ex. 47 § andra stycket LPT (prop. 1990/91:58) i den del det avser möjliggörandet av en undersökning för vårdintyg anges att det ligger i sakens natur att polishandräckning skall begäras endast när det av omständlig-

heterna framgår att den enskilde håller sig undan eller inte frivilligt går med på undersökningen. Vidare framgår att bestämmelsen har tillkommit främst för att göra det möjligt för den läkare som skall utföra undersökningen att få tillträde till den bostad eller det utrymme där den enskilde befinner sig. När det gäller det fallet att en patient, sedan ett vårdintyg har utfärdats, skall föras till en sjukvårdsinrättning för prövning av frågan om psykiatrisk tvångsvård skall ges, anges i nämnda förarbeten att det är självklart att läkaren, innan han begär polishandräckning, först försöker, om det är lämpligt, att övertala patienten att frivilligt inställa sig på den sjukvårdsinrättning där frågan om intagning skall prövas. Dessutom anges generellt för polishandräckningar att det är önskvärt att man så långt möjligt använder sig av personal inom den psykiatriska vården eller socialtjänsten för att övertyga patienten om att han frivilligt skall följa med till vårdinrättningen. I 27 § LRV stadgas att 47 § andra stycket LPT gäller i tillämpliga delar i fråga om polismyndighets skyldighet att lämna biträde.

När det gäller bestämmelserna om polishandräckning i LVM framgår av förarbetena (prop. 1981/82:8, motiven till 25 och 26 §§, numera 45 §) att tanken är att biträde av polisen för att genomföra en undersökning skall kunna begäras om den enskilde motsätter sig den samt att det ligger i sakens natur att befogenheten att begära polishandräckning bör utnyttjas med försiktighet. Vidare framgår att polishandräckning i vårdärenden bör användas främst när uppgiften inte går att lösa på något annat sätt och att det bör ankomma både på institutionens personal och på socialtjänstens personal att göra ansträngningar för att förmå den enskilde att frivilligt genomföra åtgärden innan polishjälp påkallas. Om polismyndigheten ändå anlitas bör, enligt samma förarbeten, om möjligt någon företrädare för socialtjänsten också vara närvarande när handräckningen genomförs.

Beträffande bestämmelserna om polishandräckning i LVU sägs i förarbetena (prop. 1979/80:1, motiven till 17 och 18 §§, nu 43 §) att nämnden genom bestämmelsen får möjlighet att, då föräldrarna till den unge motsätter sig läkarundersökning av den unge, få biträde av polisen för att bereda läkaren tillträde till hemmet eller för att föra den unge till läkarundersökning på annan plats. Vidare slås fast att det ligger i sakens natur att nämnden endast i undantagsfall bör utnyttja en sådan befogenhet. Det sägs även att om föräldrarna eller den unge själv inte vill medverka till att ett

beslut om vård eller omhändertagande genomförs har socialnämnden rätt att påkalla biträde av polis.

Sammantaget kan sägas om motiven till möjligheten att begära biträde av polis enligt dessa vårdlagstiftningar är att tillförsäkra att besluten genomförs även då den enskilde, eller när det gäller ungdom dennes föräldrar, motsätter sig ett genomförande. Dessutom anges vid upprepade tillfällen att befogenheten att begära polishandräckning endast undantagsvis skall utnyttjas.

Vidare har det framförts att det förutsätts att personal från vårdinrättningen eller företrädare för socialtjänsten följer med vid utförandet av handräckningen.

Utredningens förslag i enlighet med delbetänkandet var att polisen skulle ges en möjlighet att göra en materiell prövning av ansökan om handräckning förutom den formella prövning som görs i dag. Emellertid torde en polisman normalt sett inte besitta den kunskap som kan antas krävas för att t.ex. överpröva läkares beslut om huruvida en person på grund av sitt sjukdomstillstånd kan befaras bli våldsam. Dessutom finns en risk för att beslutsfattandet hos polisen vad gäller handräckningsbegäran skulle bli mer tidsödande än det är i dag. Det finns risk för att den tid man eventuellt sparar in på att kunna avslå de handräckningsbegäran som man bedömer saknar fog går åt till själva beslutsfattandet. Det har egentligen inte heller varit utredningens uppfattning att kraven för när handräckning får begäras skall skärpas i förhållande till nuvarande lagstiftning. Syftet med utredningens förslag var att styra upp verksamheten så att det stämmer överens med lagstiftarens intentioner då praxis tyder på att handräckningsbegäran i vissa fall görs alltmer slentrianmässigt. Det föreligger, enligt utredningens mening, ett uttalat behov av att i lagtexten klargöra vilka bestämmelser som gäller.

Utredningen föreslår därför att det i lagtexten införs en bestämmelse om att en begäran om handräckning inte får göras förrän försök gjorts att genomföra åtgärden utan biträde av polismyndighet såvida inte ett sådant försök kan antas vara utsiktslöst. Ett sådant antagande kan vara befogat t.ex. då den som handräckningsbegäran avser vid tidigare tillfälle i liknande situation uppträtt våldsamt. Dessutom föreslås att den som begär handräckning skall redogöra för vilka försök som gjorts för att genomföra åtgärden genom myndighetens försorg innan biträde från polis begärs eller de omständigheter som ligger till grund för bedömningen att det kan antas att ett sådant försök är utsiktslöst.

Härutöver föreslås att det införs en bestämmelse om att personal inom värden eller från socialtjänsten skall följa med då åtgärden genomförs eftersom deras yrkeskunskaper kan behövas.

Utredningens förslag innebär alltså inte att polismyndigheten skall ha möjlighet att göra en materiell prövning av handräckningsbegäran. Utredningen har gjort den bedömningen att det i dagsläget är tillräckligt att i lagtexten dels ange tydligare vad som fordras för att ha rätt att begära handräckning, dels ange att någon från den begärande inrättningen eller socialtjänsten skall följa med vid handräckningen. Det är utredningens uppfattning att om förslaget genomförs måste en utvärdering av utvecklingen inom arbetsuppgifterna med handräckning därefter göras för att man skall kunna ta ställning till om det krävs ytterligare regleringar i frågan för att lagstiftarens intentioner avseende handräckningsförfarandet skall följas.

Utredningen vill här påpeka att det finns flera andra områden med handräckningsskyldighet för polisen där man skulle kunna tänka sig att ändringar införs på samma sätt som de föreslagna. Utredningen finner emellertid att det för närvarande inte finns något behov av detta då det inte framkommit att obefogade handräckningsbegäran förekommer inom andra områden än de ovan redovisade.

8.5 Konsekvensanalys

Det har vid våra kontakter med polismyndigheterna i landet framkommit att det förekommer att det begärs handräckning mer eller mindre slentrianmässigt när det gäller LVM, LPT, LVU och i någon mån LVR. Ett förtydligande i lagtexten enligt vårt förslag bör få till följd att antalet begäran om biträde från polisen minskar vilket i sin tur innebär ett frigörande av polisresurser. Det är mycket svårt att beräkna hur stora polisresurser som frigörs men mot bakgrund av att handräckningar alltid utförs av minst två polismän och att de ofta tar lång tid i anspråk finns det goda skäl att anta att det inte är en obetydlig polisresurs som kan ägna sig åt kärnverksamheten i stället.

I de fall den begärande inrättningen i dag inte har någon organisation eller resurs för transport, innebär förslaget att en sådan organisation måste byggas upp.

Frågan om polisens insatser vid handräckning återkommer utredningen till i avsnittet om polisinsatser i glesbygd.

Härutöver finner utredningen att det framlagda förslaget i övrigt inte får några sådana konsekvenser som enligt 14 och 15 §§ kommittéförordningen (1998:1474) motiverar en särskild redovisning.

9 Stämningssmannaverksamhet

Utredningens förslag:

- Polismyndighetens arbetsuppgifter med och ansvar för stämningssmannadelgivning för myndigheters och enskildas räkning flyttas över till kronofogdemyndigheterna
- Kronofogdemyndigheten skall ansvara för förordnande av stämningssmän. Kronofogdemyndigheten skall ha rätt att, vid en prövning av den sökandes lämplighet, få ut vissa begränsade registeruppgifter.

9.1 Nuvarande reglering

Allmänt

Med delgivning menas att en handling bevisligen lämnas till någon som är behörig att ta emot den. För avsändaren är det ofta av stor vikt att få vetskap om och kunna styrka att handlingen verkligen har nått adressaten och när detta har skett. Delgivning kan t.ex. vara en förutsättning för att ett rättsligt förfarande skall kunna komma till stånd eller för att ett påbörjat förfarande skall kunna fortsätta. Delgivning kan också vara en förutsättning för att en dom eller ett beslut skall kunna verkställas eller för att en tidsfrist för t.ex. överklagande skall börja löpa.

Om delgivning skall ske i ett mål eller i ett ärende vid en domstol eller annan myndighet enligt föreskrift i lag eller annan författning skall delgivningen verkställas enligt delgivningslagen (1970:428), DelgL. Dock skall, om det i en författning finns bestämmelser om delgivning i ett visst slag av mål eller ärende som avviker från delgivningslagens bestämmelser, dessa avvikande bestämmelser gälla. Dessutom finns det bestämmelser i olika författningar som inskränker användningen av vissa delgivningssätt t.ex. 33 kap. 6 §

rättegångsbalken som föreskriver bl.a. att surrogatdelgivning och kungörelsedelgivning inte får ske av stämning i brottmål.

De allmänna reglerna om delgivning finns alltså i DelgL, men även i delgivningsförordningen (1979:101), DelgF. Bestämmelserna gäller, förutom vid domstolar och andra myndigheter, även när någon annan än en myndighet skall delge någon på grund av bestämmelse i författning. Exempel på detta är hyresvärdss uppsägning av hyresgäst på grund av obetald hyra.

DelgL är indelad i olika avsnitt med rubrikerna Allmänna bestämmelser, Vem som skall sökas för delgivning, Delgivning genom att handlingen lämnas till annan än den sökta, Kungörelsedelgivning m.m., När delgivning skall anses ha skett i vissa fall och Övriga bestämmelser. DelgL innehåller däremot inte några föreskrifter om i vilka fall delgivning skall ske. Sådana föreskrifter finns i stället i de lagar och andra författningar där krav på delgivning förutsätts. De olika delgivningsmetoderna finns angivna under rubriken Allmänna bestämmelser och kan delas in i

- ordinär delgivning
- särskild postdelgivning
- telefondelgivning
- stämningmannadelgivning
- kungörelsedelgivning

Av dessa delgivningsmetoder är det stämningmannadelgivningen som är intressant ur utredningens perspektiv när det gäller frågan om renodling av polisens arbetsuppgifter. Härutöver tillkommer polismyndighetens arbetsuppgifter med förordnande av stämningmän.

Stämningmannadelgivning

Om delgivning inte kan ske med ordinär delgivning, särskild postdelgivning eller telefondelgivning får delgivning ske genom stämningssman eller annan vars intyg enligt 24 § första stycket DelgL utgör fullt bevis om delgivning. Denna metod kallas stämningmannadelgivning och omfattar, förutom delgivning genom stämningssman, delgivning genom

- tjänsteman vid svensk utlandsmyndighet
- åklagare
- polisman
- kronofogde

- exekutiv tjänsteman vid kronofogdemyndighet samt
- tjänsteman vid ett antal i DelgL angivna inrättningar om delgivningen avser den som är intagen där.

Polismyndigheten förordnar stämningsmän till det antal som behövs i varje polisdistrikt.

Som fullt bevis att delgivning har skett fordras att intyget är utfärdat i tjänsten. Fullt bevis för att delgivning har skett tillkommer även intyg av Notarius publicus och intyg av nämndeman i tingsrätt vid delgivning för tingsrättens räkning. Vid särskild postdelgivning har även intyg av befattningshavare vid postbefordringsföretag sådant vitsord.

Det är emellertid inget oeftergivligt villkor att ordinär delgivning och särskild postdelgivning har prövats och misslyckats innan stämningssmannadelgivning får ske. I vissa fall måste man utgå från att de enklare delgivningssätten redan på förhand är dömda att misslyckas. Det är emellertid angeläget att myndigheterna i möjligaste mån lägger upp sitt arbete så att man hinner pröva enklare delgivningssätt och inte onödigtvis behöver belasta stämningssmannorganisationen. För detta talar också hänsynen till den enskilde eftersom ju stämningssmannadelgivning som regel inte kan ske lika diskret som exempelvis brevdeltgivning (prop. 1978/79:11).

Sedan den 1 juli 1995 är avgiften för att anlita polismyndigheten för ett delgivningsuppdrag 250 kr för alla, även för statliga myndigheter som tidigare var befriade från ansökningsavgift.

Skall annan än myndighet ombesörja delgivning, t.ex. hyresvärd som skall delge en hyresgäst uppsägning på grund av utebliven hyra eller en borgenär som skall delge en gäldenär en betalningsuppmaning enligt konkurslagen, får han anlita stämningssman enligt 25 § andra stycket DelgL. Detta innebär att ett delgivningsuppdrag från en enskild uppdragsgivare inte kan utföras av någon i den vidare personkrets som anges i 24 § första stycket DelgL. I dessa fall kan alltså, enligt lagrummets ordalydelse, inte t.ex. en polisman utföra uppdraget (jfr 1996/97:JO1 s. 98). I en promemoria från Domstolsverkets arbetsgrupp för processrättsliga frågor daterad 2002-02-15 har bl.a. framförts ett förslag om att denna bestämmelse skall ändras på så sätt att enskild som skall delge får anlita polismyndighet för stämningssmannadelgivning vilket skulle innebära att polismyndigheten får låta uppdraget utföras av en stämningssman eller, om det är lämpligare, av en polisman.

Närmare föreskrifter om polismyndighetens stämningmannadelgivning finns i Rikspolisstyrelsen allmänna råd om delgivningverksamheten, RPSFS 2001:9, FAP 611-1.

Vad innebär stämningmannadelgivning?

Stämningmannadelgivning är alltså när delgivning sker antingen genom stämningssman eller genom annan funktionär vars intyg enligt 24 § första stycket DelgL utgör fullt bevis om delgivning. Denna metod får, som beskrivits ovan, användas för de fall när enklare och billigare delgivningssätt inte kan användas. Av 6 § DelgF framgår att om stämningmannadelgivning skall ske och det finns någon hos myndigheten som kan utföra sådan delgivning, bör denne i första hand anlitas samt att myndigheten i annat fall får anlita polismyndigheten för delgivning. Stämningmannadelgivning kan sägas vara en variant av budgivning. Skillnaden inträder först då den sökta vägrar kvittera eller ta emot handlingen. Då gäller intyg från stämningssman eller intyg från annan funktionär som anges i 24 § första stycket DelgL om att handlingen överlämnats till den sökta som fullt bevis. En förutsättning är att delgivningen utförts i tjänsten samt att intyget utfärdats i tjänsten. När det gäller stämningmannadelgivning är alltså den som utför delgivningen inte beroende av att den som söks för delgivning tar emot eller kvitterar handlingen.

Om den som utför delgivningen inte är en sådan funktionär som nämns i 24 § första stycket DelgL är han beroende av att den sökta kvitterar handlingen. Visserligen kan ett sådant bud, då kvittens eller mottagningsbevis inte kan utverkas, själv eller t.ex. tillsammans med ett vittne skriva ett intyg om att handlingen överlämnats till den sökta men det är osäkert om ett sådant intyg godtas om delgivningen sedan skall prövas av domstol eller annan myndighet. Det råder fri bevisprövning i frågan och budets intyg har, som beskrivits ovan, inte det legala bevisvärdet som stämningssmans eller annan i 24 § första stycket DelgL angiven funktionärs intyg har.

Förordnande av stämningssman

Enligt 23 § DelgL förordnar polismyndighet stämningssmän till det antal som behövs i varje polisdistrikt. Närmare bestämmelser om detta förfarande finns i Rikspolisstyrelsens allmänna råd om delgivningssverksamheten RPSFS 2001:9, FAP 611-1. Där anges bl.a. att till stämningssman bör endast den förordnas som med hänsyn till laglydnad och övriga omständigheter är lämplig för uppdraget och har fyllt 20 men inte 65 år. Vidare anges att polismyndigheten vid denna prövning bör göra en registerkontroll i misstankeregistret och i belastningsregistret samt kontrollera uppgifter om omhändertagande enligt lagen (1976:511) om omhändertagande av berusade personer m.m. i körkortsregistret. Det anges dessutom att anställd vid polismyndigheten bör förordnas tills vidare medan förordnandetiden för andra stämningssmän bör begränsas till längst tre år. De allmänna råden innehåller även en erinran om att även en av polismyndigheten anställd delgivningssman eller annan civilanställd måste ha förordnande som stämningssman för att kunna utföra en stämningssmannadelgivning.

I detta sammanhang kan noteras att sedan den 1 oktober 2001 förs uppgifter om omhändertagande av berusade personer enligt ovan angiven lag in i vägtrafikregistrets del för körkortsregistrering (jfr 2 kap. 2 § förordning [2001:650] om vägtrafikregister samt bilaga 2 till samma förordning).

Sekretessbestämmelser

Enligt 7 kap 26 § sekretesslagen (1980:100) gäller sekretess i verksamhet som avser delgivning enligt delgivningslagen för uppgift om enskilda personliga förhållanden, om det kan antas att den enskilde eller någon honom närstående lider men om uppgiften röjs. Denna bestämmelse infördes samtidigt som ändringar gjordes i 14 kap 2 § samma lag om myndigheters skyldighet att på begäran av annan myndighet lämna ut uppgifter om enskilda adress, telefonnummer och arbetsplats om uppgifterna behövs för delgivning oavsett om sekretess gäller för uppgiften hos den myndighet som innehar uppgiften. I förarbetena till lagrummet (prop. 1984/85:109) konstaterades att det är av stor betydelse ur effektivitetssynpunkt att en myndighet som behöver en uppgift om adress, telefonnummer m.m. för att genomföra delgivning kan

erhålla dem från en myndighet som har tillgång till uppgifterna samt att det också är angeläget att utlämnandet av uppgifterna kan ske snabbt och utan något omständligt prövningsförfarande. Departementschefen förordade att uppgiftsskyldigheten skulle omfatta de från delgivningssynpunkt i allmänhet viktigaste uppgifterna, nämligen adressuppgifter samt uppgift om telefonnummer och arbetsplats.

Uppgifter om den söktes adress, telefonnummer och arbetsplats samt andra uppgifter om enskilda personliga förhållanden kan vara av ömtåligt slag för den sökta. Uppgifterna kan gälla t.ex. att han är intagen i en vårdanstalt för alkoholmissbrukare eller en kriminalvårdsanstalt. Det kan vidare vara uppgifter av sådant slag att det framgår att den sökta står under övervakning eller är föremål för sociala stödåtgärder. Det ligger även i sakens natur att myndigheter och stämningmän vid sitt efterforskningsarbete eller sina kontakter med den sökta kan få del av integritetskänsliga uppgifter beträffande den sökta och honom närstående personer.

9.2 Utredningens förslag i delbetänkandet

Utredningen kunde i delbetänkandet konstatera att uppgiften att utföra stämningmannadelgivningar åt andra myndigheter varken kan anses kräva en polisans utbildning eller kan anses innehålla några ordnings- eller säkerhetsbedömningar. I normalfallet kan inte heller en polisans befogenhet att bruka våld antas komma till användning och när så är fallet är situationen av det slag att rätt att begära handräckning för utförandet av uppgiften finns. Utredningen fann alltså att uppgiften inte har någon polisiär relevans.

Utredningen kunde vidare konstatera att det vid kronofogdemyndigheterna finns en omfattande delgivningsverksamhet i myndighetens egna ärenden, främst i den summariska processen. Enligt uppgift sköts delgivningarna dels med anställda, dels med uppdragstagare och endast de svarare delgivningarna lämnas till polisen. Utredningen ansåg att det fanns skäl att anse att stämningmannadelgivningarna skulle kunna komma att utgöra ett naturligt led i kronofogdemyndigheternas egna verksamhet och föreslog att uppgifterna skulle flyttas över dit.

Ett skäl som kunde tala däremot var enligt utredningens mening att det fanns uppgifter om att ett givande informationsutbyte

mellan poliser och stämningmän skulle upphöra om uppgiften flyttades. Utredningen kunde dock konstatera att förekomsten och omfattningen av ett sådant informationsutbyte inte är kartlagt med någon större precision och inte heller i vilken mån ett sådant utbyte gör verksamheten effektivare. Av tillgängliga uppgifter fanns, enligt utredningens mening, ingen anledning att anta annat än att det informella informationsutbytet mellan poliser och stämningmän endast i liten utsträckning bidrar till att delgivningsuppdragen kan utföras.

Ett annat skäl som framförts för att stämningmannaverksamheten bör ankomma på polisen är det stöd som tillgängligheten till polisens register utgör för stämningssmannen. Enligt utredningens mening torde dock kronofogdemyndigheten på samma sätt som polisen ha tillgång till de offentliga registren såsom centrala bilregistret, allmänna företagsregistret och vissa delar av vägtrafikregistrets del för körkortsregistrering. Dessutom har kronofogdemyndigheten redan i dag när det gäller utredning i ärenden enligt skuldsaneringslagen (1994:334) viss rätt att få ut uppgifter ur både misstankeregistret och belastningsregistret. Även om stämningmannaverksamheten skulle kräva ytterligare tillgång till vissa uppgifter i polisens register bör detta inte utgöra något hinder mot att uppgiften flyttas över till annan myndighet.

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

Utredningen menade att uppgiften att lämna biträde enligt 29 § andra stycket DelgL, även fortsättningsvis skall ankomma på polismyndigheten liksom att utföra husrannsakan enligt 28 kap 2 § rättegångsbalken. Vidare ansåg utredningen att en polisman, liksom övriga i DelgL angivna funktionärer, även i fortsättningen skall vara behörig att utföra stämningmannadelgivningar.

När det gäller finansieringen av verksamheten hos kronofogdemyndigheten kunde utredningen konstatera att polismyndighetens stämningmannaverksamhet är avgiftsfinansierad och om uppgiften förs över till kronofogdemyndigheten skall rätten att ta ut avgift följa med.

9.3 Remissinstansernas yttranden

Att en väl fungerande delgivningsverksamhet är viktig anför av både Riksåklagaren och Svea hovrätt. Svea hovrätt anför att verksamheten i dag inte är så effektiv som det är önskvärt samt att frågan om en privatisering av verksamheten bör belysas.

Länsstyrelsen i Örebro län uppger att den sedan ett försök nu utvärderats beslutat att övergå till privat delgivningsföretag i egna ärenden då försöksverksamheten otvivelaktigt visar att det privata företaget är överlägset. Vidare anför länsstyrelsen att kronofogdemyndigheten sannolikt kan sköta delgivningsuppgifterna men att det bör undersökas om behov föreligger av staten som aktör i delgivningsärenden.

Rikspolisstyrelsen, Polisförbundet och Skellefteå kommun delar utredningens förslag.

Länsstyrelsen i Västra Götaland, ST-polisväsende, Jusek, Arboga kommun och Riksskatteverket avstyrker förslaget. Länsstyrelsen i Västra Götaland anser att polisen bör fortsätta verksamheten med delgivningar då polisen har den bästa lokala kännedomen och även den bästa geografiska spridningen. Riksskatteverket pekar på att kronofogdemyndigheterna inte har någon färdig organisation för delgivningsverksamhet samt att myndigheterna i dag använder sig av flera olika aktörer, privata företag, polisen och delgivning i egen regi, för sina egna delgivningsärenden. Enligt verket visar erfarenheterna på att denna konkurrens har kortat delgivningstiderna och pressat kostnaderna för delgivningen. Verket anför också att det finns risk att resurser tas från kronofogdemyndighetens kärnverksamhet, indrivning, om delgivningsverksamheten flyttas till myndigheten. Ytterligare argument som framförs är att polisen, i förhållande till kronofogdemyndigheterna, har ett betydligt tätare kontorsnät och en unik tillgång till ett antal register som gör det möjligt att få kännedom om var och hur delgivning kan ske och med vilken säkerhetsnivå som den skall utföras. Verket uppger också att ansvaret för delgivning, när den söks vägrar medverka, av rättssäkerhetsskäl bör ligga på en myndighet och att denna myndighet bör vara polismyndigheten. Verket menar emellertid att det finns skäl att överväga att införa ett system med auktoriserade, privata stämningmän som har full delgivningsbehörighet. Detta skulle kunna ge organisationer och enskilda möjlighet att avropa delgivningstjänster i fall som inte är så komplicerade att de bör hanteras av polisen. Slutligen menar

verket att kronofogdemyndigheten bör kunna ges rätt att förordna andra tjänstemän inom myndigheten än de med exekutiv behörighet till delgivningsmän samt att med dessa förändringar skulle polisens delgivningsuppdrag kunna begränsas till de mest komplicerade uppdragen.

ST-polisväsende anför att det dagliga informationsflödet inom en polismyndighet är av stor betydelse för att få information om personer som söks för delgivning. Förbundet uppger vidare att delgivningsuppdragen i vissa fall kan vara av den karaktären att det ur skyddssynpunkt kräver att delgivningsmannen via kommunikationsradio har kontakt med polisens ledningscentral.

9.4 Överväganden och förslag

Bakgrunden till polisens ansvar för stämningmän

Tidigare förordnades stämningmän av länsstyrelserna. Avsikten var att stämningmannadelgivningarna i stor utsträckning skulle skötas av fritidsarbetande stämningmän som skulle arbeta på uppdragsbasis och förordnas av länsstyrelserna i sådant antal att polisväsendet eller i vart fall dess polisutbildade personal inte skulle behöva utnyttjas för delgivningsarbetet. Systemet med fritidsarbetande stämningmän fick emellertid inte alls den omfattning som förutsattes utan täckte endast ca 25 procent av stämningmannärendena.

Sedan den 1 juli 1979 är emellertid stämningmannaverksamheten knuten till polisväsendet genom att polismyndigheten förordnar stämningmän till det antal som behövs i varje polisdistrikt. En annan förändring som då genomfördes var att myndighet eller enskild som ville anlita stämningman för ett delgivningsuppdrag inte längre skulle behöva vända sig till den enskilde stämningmannen utan uppdraget skall härefter sändas till polismyndigheten. Av förarbetena till bestämmelserna (prop. 1978/79:11) framgår att polisstyrelsen i Göteborgs polisdistrikt i sitt remissyttrande pekade på att kronofogdemyndigheterna var ett lämpligt alternativ till huvudmannaskap för stämningmannadelgivning där delgivningsverksamheten inte var någon egentlig polisverksamhet och då kronofogdemyndigheterna redan hade en betydande stämningmannaverksamhet som ombesörjdes av egen personal. Samma polisstyrelse framförde vidare att det i stor

utsträckning är samma personer som söks för delgivning i olika slag av ärenden och att det fanns anledning anta att de som söks för delgivning av polis och stämningmän samtidigt eller relativt nyligen har varit föremål för exekutiva åtgärder.

Skälen för genomförandet av förändringen att låta polismyndigheten i stället för länsstyrelserna förordna stämningmän var, enligt förarbetena (prop 1978/79:11) dels att det var angeläget att få en samlad arbetsledning av stämningmannaverksamheten, dels att polisen har en över hela landet väl spridd organisation, dels slutligen att polisen redan då ombesörjde huvudparten av myndigheternas stämningmannadelgivning. Departementschefen anförde i propositionen att han räknade med att huvudparten av delgivningarna, som inte är någon egentlig polisiär uppgift, skall kunna ombesörjas av icke polisutbildade stämningmän som knyts till polisdistrikten som tjänstemän eller uppdragstagare. Vidare anfördes att det i DelgF borde införas en bestämmelse enligt vilken polisman endast undantagsvis bör tas i anspråk för delgivningsuppdrag. Att helt utesluta användningen av polismän i delgivningsarbetet fann departementschefen inte vara realistiskt med tanke på de skiftande förhållandena i polisdistrikten. År 1995 utvidgades möjligheterna att använda polispersonal vid stämningmannadelgivning i syfte att ge polismyndigheterna möjligheter att bedriva delgivningsarbetet efter lokala förhållanden och använda personalresurserna så effektivt som möjligt (Ds 1994:129).

Bör arbetsuppgiften ankomma på polisen?

Utredningen kunde i delbetänkandet konstatera att uppgiften med att utföra stämningmannadelgivning ytterst sällan innehåller arbetsmoment med polisiär relevans och att när så är fallet är det frågan om en handräckningssituation. Det finns vidare enligt utredningens mening ingen polisiär relevans i uppgiften att förordna stämningmän. Det kan också konstateras att redan då stämningmannaverksamheten flyttades från länsstyrelsen till polisen uttrycktes i förarbetena att arbetsuppgifterna inte hade någon polisiär relevans och att det var andra skäl som var orsaken till att polismyndigheterna kom att ansvara för stämningsmännens verksamhet. Enligt utredningens mening finns det i dag inga andra skäl än polisens geografiska spridning som talar för att verksamheten bör ankomma på polisen och detta ensamt är inte

tillräckligt för att motivera att arbetsuppgiften ligger inom polisväsendet. Stämningssmannaverksamheten bör därför flyttas från polismyndigheterna.

När det gäller polismyndighetens arbetsuppgifter med att förordna stämningssmän finns inte heller någon polisiär relevans i arbetsmomenten. Däremot görs, vid prövning av sökandens lämplighet, registerkontroll i belastningsregistret, misstankeregistret och i körkortsregistret. Enbart denna omständighet är emellertid, såsom tidigare redogjorts för, inte enligt utredningens mening tillräckligt för att anse att arbetsuppgiften skall ankomma på polisen.

Vem bör utföra arbetsuppgiften i stället?

Ett alternativ som man i och för sig kan tänka sig är att privat arbetande stämningssmän ställs under offentlig kontroll och att de därmed kan ges samma behörighet när det gäller att överlämna handlingar och intyga att så har skett. Inom Justitiedepartementet har en promemoria upprättats som innehåller en skiss till ett sådant förslag (Ds 1994:129). Skissen innebar att polisen eller länsstyrelsen fortlöpande skulle utöva tillsyn över de privata stämningssmännen och att en modell från bevakningsföretagen skulle kunna övervägas i detta hänseende. Vidare togs i promemorian upp bl.a. frågor om utbildning, avgifter, förordnande av stämningssmän och återkallande av sådant förordnande samt frågor om tillgång till registerinformation. Promemorian har, såvitt utredningen känner till, inte behandlats ytterligare vad gäller denna del.

Såsom ovan beskrivits har en stämningssmans intyg om delgivning en särskild i lag angiven bevisverkan. Sådant bevisverkan tillkommer även intyg från vissa andra i lagen angivna funktionärer utfärdade under vissa i lagen angivna förutsättningar. Då delgivning av handlingar i många fall kan innebära kännbara rättsverkningar för den enskilde är det av största vikt att sådana intyg, där det saknas ett mottagningserkännande från den som handlingen riktar sig till, är underkastade en kontroll av samhället. Starka rättssäkerhetsskäl talar för att verksamheten bör ligga inom en myndighet. Om möjligheten skulle finnas att tillerkänna intyg från privata delgivningsmän samma bevisverkan som intyg från de i 24 § DelgL angivna funktionärerna kan man inte bortse från att ekonomiska vinstintressen kan komma att konkurrera med rättssäkerheten på

ett icke önskvärt sätt. Det finns alltså enligt utredningens mening starka skäl som talar för att stämningmannaverksamheten även fortsättningsvis skall bedrivas inom en myndighet.

Det är, enligt utredningens mening, nödvändigt att den som ansvarar för stämningmannaverksamheten har i vart fall en viss regional spridning. Även om det är så, som Riksskatteverket påpekat i sitt remissvar, att kronofogdemyndigheterna inte har några för ändamålet särskilt upprättade enheter så har dessa myndigheter en mycket väl inarbetad och väl fungerande delgivningsverksamhet. Inom den summariska processen ligger ju en stor del av arbetet på just frågor om delgivning. Även inom kronofogdemyndighetens övriga verksamhetsområden är ju uppsökande och efterforskan av personer en naturlig del i verksamheten. Att ta över stämningmannaverksamheten i sin helhet är ett naturligt led i en utveckling av myndighetens arbete och ligger väl inom myndighetens verksamhetsområden. Det kan vidare konstateras att det finns tio kronofogdemyndigheter som vart och ett har flera kontor inom sitt geografiska område. Den geografiska spridningen av myndigheten får därför anses tillräcklig. Utredningen ser inte länsstyrelsen som en lämplig mottagare av arbetsuppgifterna eftersom uppgifterna ter sig verksamhetsfrämmande för länsstyrelsen utifrån sitt ansvarsområde att svara för den statliga förvaltningen i länet. Sammantaget finner alltså utredningen att de arbetsuppgifter som polismyndigheten har vad avser stämningmannaverksamheten skall övertas av kronofogdemyndigheten. Denna ordning förhindrar inte att kronofogdemyndigheten, på sätt som beskrivits av Riksskatteverket i remissyttrandet, även fortsättningsvis vänder sig till privata företag när det gäller delgivning i egna ärenden.

Det framstår som mest naturligt att arbetsuppgiften med att förordna stämningmän hålls samman med stämningmannaverksamheten. Även uppgiften att förordna stämningmän bör således övertas av kronofogdemyndigheten.

Registerfrågor

För att kronofogdemyndigheten skall kunna göra motsvarande lämplighetsprövning som görs i dag hos polismyndigheten beträffande den som ansöker om att bli förordnad som stämningman fordras att kronofogdemyndigheter får tillgång till

uppgifter ur belastningsregistret, misstankeregistret och vägtrafikregistrets del för körkortsregistrering i sådana ärenden.

I dag har t.ex. både polismyndigheten och länsstyrelsen rätt att få ut fullständiga uppgifter ur belastnings- och misstankeregistren i ärenden där lämplighetsprövning skall göras (10 § förordning [1999:1134] om belastningsregister och 3 § förordning [1999:1135] om misstankeregister). Exempel på sådana ärenden kan vara ansökan om förordnande som ordningsvakt eller som väktare. Polismyndigheten och länsstyrelsen har även tillgång till uppgifter ur vägtrafikregistrets del för körkortsregistrering enligt förordning (2001:650) om vägtrafikregister. Kronofogdemyndigheten har däremot endast rätt att i skuldsaneringsärenden dels få ut uppgifter ur belastningsregistret om brott som föranlett någon annan påföljd än penningböter, dels ur misstankeregistret få uppgifter om misstanke om brott för vilket åtal har väckts. När det gäller anteckningar i vägtrafikregistrets del för körkortsregistrering avseende uppgifter om omhändertagande av berusade personer har kronofogdemyndigheten inte tillgång till uppgifterna i dag. Ändringar fordras således när det gäller kronofogdemyndighetens rätt att få tillgång till registeruppgifterna. Dessa ändringar kan ske vad gäller belastningsregistret och misstankeregistret genom en ändring i nämnda förordningar och vad gäller vägtrafikregistrets del för körkortsregistrering i förordningen (2001:650) om vägtrafikregister genom regeringsbeslut. Enligt vad utredningen kunnat utröna blir de uppgifter som tas fram ur dessa register i ett ärende om förordnande av stämningssman offentliga. Förslaget innebär inte någon skillnad i förhållande till vad som gäller i dag beträffande risken för spridning av integritetskänsliga uppgifter enligt utredningens mening.

När det gäller uppgifter som en stämningssman vid kronofogdemyndigheten kan behöva ur olika register för att kunna utföra ett delgivningsuppdrag finns bestämmelsen i 14 kap 2 § tredje stycket sekretesslagen som säger att sekretess inte hindrar att uppgift om enskilda adress, telefonnummer och arbetsplats lämnas ut till en myndighet om uppgiften behövs där för delgivning enligt delgivningslagen. För sådana uppgifter om enskilda personliga förhållanden gäller, såsom ovan redovisats, enligt 7 kap. 26 § sekretesslagen sekretess i delgivningsverksamheten om det kan antas att den enskilde eller någon honom närstående lider men om uppgiften röjs.

Arbetsrättsliga frågor

I lagen (1982:80) om anställningsskydd och i lagen (1976:580) om medbestämmande i arbetslivet finns särskilda bestämmelser om övergång av verksamhet. Dessa bestämmelser är föranledda av ett EG-direktiv (77/187/EEG) som genom ändringar i nämnda lagar införlivades i svensk lagstiftning den 1 januari 1995 (prop. 1994/95:102). En överflyttning av stämningmannaverksamheten från polismyndigheten till kronofogdemyndigheten torde vara en sådan övergång av verksamhet som avses i dessa bestämmelser.

Enligt 6 b § lagen (1982:80) om anställningsskydd skall vid övergång av en verksamhet från en arbetsgivare till en annan även de rättigheter och skyldigheter på grund av de anställningsavtal och de anställningsförhållanden som gäller vid tidpunkten för övergången övergå till den nya arbetsgivaren om inte arbetstagaren motsätter sig detta. Utredningens förslag skulle således innebära att den personal som i dag är sysselsatt med arbetsuppgifter vad gäller stämningmannaverksamheten kommer att erbjudas möjlighet att följa med till verksamheten inom kronofogdemyndigheten.

Avgifter

Polismyndigheten tar ut en ansökningsavgift om 250 kr för ett delgivningsärende. En följd av utredningens förslag är att kronofogdemyndigheten, i stället för polismyndigheten, skall ha rätt att ta ut avgift för ärendetypen. Av en kostnadsberäkning som Statistiska Centralbyrån gjort för utredningens räkning framgår att ansökningsavgiften för delgivningsärenden är för låg i förhållande till kostnaderna. Det kan således fordras att ansökningsavgiften höjs för att kronofogdemyndigheten skall kunna få full kostnads-täckning för att bedriva verksamheten. Någon risk för att, såsom Riksskatteverket påpekat i sitt remissvar, resurser tas från kronofogdemyndighetens kärnverksamhet indrivning, finns således inte.

9.5 Konsekvensanalys

Utredningen har beräknat att ca 185 årsarbetskrafter, varav 45 polismän, är sysselsatta med delgivningsverksamhet. Konsekvensen av utredningens förslag innebär således att ca 45 polismän frigörs för att arbeta inom kärnverksamheten. När det gäller den

civilanställda personalen är det, utan en mer ingående enkätundersökning, omöjligt att uppskatta hur många som väljer att följa med verksamheten till kronofogdemyndigheten och hur många som väljer att stanna kvar inom polismyndigheten.

Antalet delgivningsärenden uppgick under år 2000 till ca 200 000. Enligt polisens årsredovisning uppgick intäkterna från delgivningsverksamheten under år 2000 till drygt 45 miljoner kr. Polismyndigheten disponerar de intäkter som delgivningsverksamheten genererar. Utredningens förslag får således till följd att polismyndigheternas intäkter minskar i motsvarande mån.

Sedan den 1 juli 1992 är ansökningsavgiften när polismyndigheten anlitas för stämningmannadelgivning 250 kr (SFS 1992:206). Sedan den 1 juli 1995 måste även staten betala ansökningsavgift (SFS 1995:418).

Enligt den rapport utredningen erhållit från Statistiska Centralbyrån är denna avgift för låg i förhållande till kostnader för att bedriva verksamheten med stämningmannadelgivning. Det finns enligt utredningens mening goda skäl att anta att verksamheten kan bedrivas på ett mer kostnadseffektivt sätt inom kronofogdemyndigheten som ju redan i dag har en i egna ärenden mycket effektiv delgivningsverksamhet. Om det skulle visa sig erforderligt finns ändå, enligt utredningens mening, utrymme att höja ansökningsavgiften, som varit oförändrad i tio år, för att erhålla full kostnadstäckning.

Härutöver finner utredningen att det framlagda förslaget i övrigt inte får några sådana konsekvenser som enligt 14 och 15 §§ kommittéförordningen (1998:1474) motiverar en särskild redovisning.

Utredningens förslag medför att ändringar måste göras i delgivningsförordningen (1979:101).

10 Pass

Utredningens bedömning:

- Polisen skall fortfarande vara passmyndighet.

10.1 Nuvarande reglering

Av 2 § passlagen (1978:302) framgår att polismyndighet är passmyndighet inom riket samt att passmyndighet utom riket är beskickning, lönat konsulat samt sådan olönad konsul som utrikesdepartementet bestämmer. I passlagen finns vidare bestämmelser om utfärdande och återkallelse av pass. Av lagen framgår att pass utfärdas som vanligt eller särskilt pass och att vanligt pass utfärdas med en giltighetstid av tio år eller, om sökanden inte har fyllt arton år, fem år. Av 6 § passförordningen (1979:664) framgår att särskilt pass kan utfärdas som kollektivpass, kollektivpass för ungdomar, provisoriskt pass, extra pass, tjänstepass, diplomatpass eller kabinettpass samt som en provisorisk resehandling enligt förordningen (1997:698) om Europeiska unionens provisoriska resehandling.

Svensk medborgare har rätt att på ansökan erhålla vanligt pass om inte annat anges i passlagen (4 § passlagen). Ansökan, som skall avges på heder och samvete eller under annan sådan försäkran, görs hos passmyndighet som enligt vad som ovan sagts är polismyndigheten när det är frågan om en ansökan som görs inom riket. Den som ansöker om pass är skyldig att inställa sig personligen och att i samband med ansökan ge in fotografier samt styrka sina personuppgifter, sitt svenska medborgarskap och sin identitet (6 § passlagen).

I 7 § passlagen finns angivet under vilka omständigheter en passansökan skall avslås. Dessa är följande:

- bestämmelserna i 6 § har inte iakttagits och sökanden har inte efterkommit uppmaning att avhjälpa bristen,
- ansökan avser barn under arton år och barnets vårdnadshavare har inte lämnat medgivande samt synnerliga skäl inte föreligger att ändå utfärda pass,
- sökanden är anhållen, häktad eller underkastad övervakning enligt 24 kap. (3) § första stycket rättegångsbalken eller reseförbud eller anmälningsskyldighet enligt 25 kap 1 § samma balk,
- sökanden är efterlyst och skall omhändertagas omedelbart vid anträffandet,
- sökanden genom lagakraftvunnen dom har dömts till frihetsberövande påföljd som inte har börjat verkställas och det finns sannolika skäl att antaga att han ämnar undandra sig verkställigheten,
- sökanden enligt 2 kap. 12 § eller 6 kap. 6 § konkurslagen (1987:672) är ålagd att lämna ifrån sig sitt pass eller förbud att utfärda pass för sökanden har meddelats enligt samma lagrum.

Vidare föreskrivs i 8 § passlagen att om det i ärendet framkommer att sökanden är skäligen misstänkt för ett brott för vilket inte är föreskrivet lindrigare straff än fängelse i sex månader skall passmyndigheten underrätta den som leder förundersökningen. Pass får i sådant fall inte utfärdas innan en vecka har förflutit från det underrättelsen lämnades om inte undersökningsledaren medger det. I stället för att avslå en passansökan enligt 7 § kan passmyndigheten, om särskilda skäl föreligger och sökanden begär det, utfärda pass med förkortad giltighetstid eller begränsat giltighetsområde enligt 9 § passlagen. Härutöver föreskrivs i 10 § passlagen att pass inte får utfärdas i de fall då passtillstånd fordras och då sådant tillstånd saknas.

Pass får återkallas endast på grunder som anges i passlagen. Av 12 § passlagen framgår att passmyndigheten skall återkalla gällande pass

- om passinnehavaren förlorar sitt svenska medborgarskap,
- i vissa fall då passet avser barn under arton år och en vårdnadshavare begär att passet skall återkallas,

- i vissa fall då passinnehavare som är efterlyst och skall omhändertagas omedelbart vid anträffandet, uppehåller sig utomlands,
- om passinnehavaren genom lagakraftvunnen dom har dömts till frihetsberövande påföljd som inte har börjat verkställas och det finns sannolika skäl att antaga att han ämnar undandraga sig verkställigheten,
- om hinder mot bifall till passansökan enligt 7 § förelåg vid tiden för passets utfärdande och hindret fortfarande består,
- om annan än den för vilken passet är utställt förfogar över passet.

Vidare finns bestämmelser om att passmyndighet får besluta att pass skall omhändertagas till dess fråga om återkallelse av passet eller begränsning av dess giltighetstid avgjorts slutligt.

Såsom nämnts ovan fordras i vissa fall passtillstånd för att en ansökan skall kunna beviljas. Så är fallet då sökanden undergår kriminalvård i anstalt, utom när påföljden är fängelse i två månader eller kortare tid samt då sökanden står under övervakning efter dom på skyddstillsyn eller villkorlig frigivning från fängelse (19 § passlagen). Passtillstånd fordras även för den som är intagen för vård enligt lagen (1991:1128) om psykiatrisk tvångsvård eller lagen (1991:1129) om rättspsykiatrisk vård. Detta gäller dock endast om chefsöverläkaren vid sjukvårdsinrättningen gjort anmälan om att pass inte får utfärdas utan passtillstånd, om patienten genomgår rättspsykiatrisk vård med särskild utskrivningsprövning eller om för patienten tidigare utfärdat pass efter intagningen har återkallats på grund av framställning av socialstyrelsen då det med hänsyn till ändamålet med vården ansetts olämpligt att han har pass (20 § och 24 § andra stycket passlagen).

10.2 Utredningens förslag i delbetänkandet

Utredningen ansåg, i enlighet med vad som redovisats i delbetänkandet, att passhanteringen är en för polisen verksamhetsfrämmande arbetsuppgift. Utredningen kunde vidare konstatera att passhanteringen varken kräver en polismans befogenheter eller kunskap. Vidare kan det inte motiveras av polisens uppgift att upprätthålla allmän ordning och säkerhet att polismyndigheten skall vara passmyndighet. De skäl som framförts för att

polismyndigheten skall vara passmyndighet har varit serviceaspekten, att polisen har en väl fungerande organisation för passhanteringen samt att polismyndigheten genom passhanteringen får en naturlig kontakt med allmänheten. Dessa skäl var, enligt utredningens mening, inte av sådan art att de bör få vara avgörande för om verksamheten skall ankomma på polismyndigheten.

Utredningen fann att verksamheten borde flyttas från polismyndigheten och att lämplig mottagare för verksamheten var länsstyrelsen, som tidigare varit passmyndighet, eller skattemyndigheten.

10.3 Remissinstansernas yttranden

Kammarrätten i Göteborg, Skellefteå kommun, Lilla Edets kommun, Länsstyrelsen i Örebro län, Länsstyrelsen i Norrbotten samt Länsstyrelsen i Östergötland tillstyrker utredningens förslag. Man menar bl.a. att verksamheten inte hör hemma hos polisen och att antingen länsstyrelserna eller skattemyndigheten skall kunna överta uppgiften.

Vidare påpekar kammarrätten i Göteborg att Vägverket har ett samarbete med Posten i körkortsärenden och att ett sådant samarbete bör vara möjligt också i fråga om pass vilket skulle medföra att en ansökan kan göras på närmaste postkontor och valet av passmyndighet skulle då bli mindre viktigt för medborgarna.

Länsstyrelsen i Östergötland lyfter fram att länsstyrelsen inte har möjlighet att hålla samma servicenivå med samma tillgänglighet som polismyndigheten men att detta dock bör vara ett mindre problem eftersom pass utfärdas med en giltighetstid på 10 år. Det påpekas också att det är nödvändigt att länsstyrelsen tillförs tillräckliga resurser för att klara hanteringen av dessa ärenden vilket kan beaktas då avgiften för passen fastställs.

Länsstyrelsen i Västra Götaland, Länsstyrelsen i Västmanlands län och Riksskatteverket är enig med utredningen om att passverksamheten saknar polisiär relevans.

Länsstyrelsen i Västra Götaland och Länsstyrelsen i Västmanland ställer sig inte odelat positiva till utredningens förslag men anser att om passärendena flyttas från polismyndigheten är länsstyrelsen en lämplig mottagare. Länsstyrelsen i Västra Götaland uppger att man har svårt att se vilka vinster i det samhällsekonomiska perspektivet som skulle uppnås med att flytta handlägg-

ningen från polisen som sköter handläggningen av passärendena på ett förtjänstfullt och effektivt sätt med en mycket god service. Länsstyrelsen ser det dock som naturligt att passärendena, om de skall flyttas från polismyndigheten, flyttas tillbaka till länsstyrelsen under förutsättning att erforderliga ekonomiska resurser överflyttas.

Riksskatteverket delar uppfattningen att passhanteringen kan överföras från polisen till annan myndighet men menar att uppgiften är verksamhetsfrämmande för skatteförvaltningen.

Länsstyrelsen i Norrbottens län, Länsstyrelsen i Västra Götaland, och Länsstyrelsen i Västmanlands län ser inga hinder ur integritetssynpunkt. Man anför bl.a. att en överflyttning av passärendena till länsstyrelsen inte skulle innebära någon större spridning av integritetskänsliga uppgifter då länsstyrelsen redan i dag i bl.a. körkortsärenden och yrkestrafikärenden har direktåtkomst till uppgifter i polisens belastningsregister och misstankeregister. Vidare uppges att man har flera andra liknande förvaltningsuppgifter där liksom i passärendena olika registeruppgifter inhämtas ur de register till vilka länsstyrelsen har direktåtkomst.

ST-polisväsende, Jusek, Arboga kommun, Bromölla kommun, Laholms kommun, Polisförbundet, Rikspolisstyrelsen samt Länsstyrelsen i Dalarna är negativa till utredningens förslag. Rikspolisstyrelsen ställer sig dock inte helt avvisande utan vill ha konsekvenserna belysta bl.a. ur ett medborgarperspektiv.

De skäl som anförs gäller till att börja med servicen till allmänheten. Man menar att de myndigheter utredningen för resonemang omkring finns på betydligt färre platser än polisen vilket innebär en försämrad service till allmänheten. Det påpekas också att det finns möjlighet att få pass utställt vid flera av landets flygplatser samt att det inte anses kan vara ekonomiskt försvarbart att en ny ansvarsmyndighet skall vara dygnet-runt-öppen för att ge denna service till allmänheten. Vidare anförs att utfärdande av pass har viss polisiär relevans. Det framförs att polis och åklagare har möjlighet att hindra personer från utrikes resa och då underlättar det att polisen är passmyndighet. Vidare påpekas att en förändring skulle kräva att känsliga registeruppgifter i större utsträckning skulle behöva spridas utanför polisen.

Slutligen framförs att om passärendena skulle försvinna från polisen är det en uppenbar risk att detta bidrar till att ytterligare poliskontor försvinner, särskilt i glesbygd. Man anför att om

passhanteringen flyttas från polisen kommer det att bli nödvändigt att göra inskränkningar av poliskontorens personal och öppettider. Man påpekar att det på vissa orter inte kommer att vara ekonomiskt försvarbart att hålla kontoren öppna över huvud taget.

10.4 Överväganden och förslag

Bör arbetsuppgiften ankomma på polisen?

Såsom utredningen tidigare konstaterat är merparten av de arbetsuppgifter som polisen utför när det gäller passhanteringen av mycket ringa polisiär relevans. Före ikraftträdandet av passlagen (1978:302) var länsstyrelsen landets passmyndighet. Det var då möjligt att lämna in passansökan hos polisen som vidarebefordrade ansökan till länsstyrelsen för behandling. Den främsta anledningen till att polismyndigheten blev passmyndighet synes ha varit allmänhetens krav på en god service. Av förarbetena till passlagen (prop. 1977/78:156) framgår att det främsta skälet för att flytta befogenheten att utfärda pass från länsstyrelserna till de lokala polismyndigheterna var att ge allmänheten en förbättrad service i passärenden förutom att det även gav möjligheter till vissa rationaliseringsvinster för statsverket. I promemorian som låg till grund för propositionen angavs att preliminär passhinderprövning som regel skulle kunna ske maskinellt via terminal hos polismyndigheten på mottagningsstället och att om passhinder inte förelåg skulle passet i de flesta fall omedelbart skrivas ut och lämnas till sökanden (Ds Ju 1977:3).

I enlighet med vad som ovan redogjorts för vad gäller handläggningen av passansökningar är det nödvändigt för att kunna bedöma om passhinder föreligger att ha åtkomst till ett antal register som polisen har tillgång till. Närmare föreskrifter om passhinderundersökning finns i 3 § passförordningen (1979:664). Av 4 § i de av Rikspolisstyrelsen utfärdade föreskrifterna om passhantering (FAP 530-1) framgår att om det framkommer att passhinder kan föreligga när en uppgift förs in i passregistret skall en undersökning göras genom slagningar i passregistret, misstankeregistret, belastningsregistret samt personefterlysningregistret.

Enligt utredningens mening går det inte att bortse från att i de fall där det framkommer att passhinder kan föreligga är arbets-

uppgifterna vad gäller passhanteringen starkt knutna till polisens kärnverksamhet.

I detta sammanhang är det viktigt att framhålla att en passvägran i sak innebär ett förbud mot att lämna landet och därför utgör en begränsning av den rätt till rörelsefrihet som tillförsäkras medborgarna enligt 2 kap. 8 § regeringsformen. Enligt 2 kap. 12 § andra stycket regeringsformen får en sådan begränsning göras endast för att tillgodose ändamål som är godtagbart i ett demokratiskt samhälle och får aldrig gå utöver vad som är nödvändigt med hänsyn till det ändamål som har föranlett begränsningen.

Av utredningens direktiv framgår att det ankommer på utredaren att förutsättningslöst överväga och lämna förslag till sådana förändringar som innebär en mer renodlad och effektiv polisverksamhet till gagn för medborgarna. Det framgår vidare att det är också mycket viktigt att det finns utrymme för polisen att etablera samarbete med andra samhällsorgan liksom att komma i naturlig kontakt med allmänheten för att bibehålla polisens folkliga förankring. Utgångspunkten för utredaren skall, enligt direktiven, vara att det även i framtiden bör vara möjligt att anförtro polisen uppgifter utanför de centrala funktionerna om det är föranlett av starka praktiska skäl, t.ex. att en annan lösning skulle vara oacceptabel av samhällsekonomiska skäl eller från servicesynpunkt.

Utredningen har kunnat konstatera att handläggningen av passärenden är på många orter, särskilt i glesbygdsområden, en förutsättning för att kunna hålla poliskontor öppna. Ett överförande av handläggningen av passärendena skulle kunna få till konsekvens att ett antal poliskontor skulle nödgas att stänga.

Utredningen anser, såsom ovan framgått, att arbetsuppgifterna med passhantering till allra största delen saknar polisiär relevans. I linje med utredningens principiella ståndpunkter som redovisats inledningsvis borde uppgiften därför föras över till annan huvudman. Emellertid skulle ett överförande av passärendena innebära så stora konsekvenser för framför allt poliskontoren i glesbebyggda områden att det skulle få orimliga konsekvenser ur servicesynpunkt. Utredningens bedömning när det gäller dessa ärenden är därför att de bör även fortsättningsvis handläggas av polismyndigheten.

11 Utökade arbetsuppgifter för parkeringsvakter

Utredningens förslag:

- Polisen bör från centralt håll ge direktiv och instruktioner innebärande att den resurs i form av biträde av parkeringsvakter vid trafikövervakningsuppgifter enligt 7 § lagen (1987:24) om kommunal parkeringsövervakning utnyttjas i långt större utsträckning än vad som är fallet i dag.
- Ett förtydligande görs i 7 § lagen (1987:24) om kommunal parkeringsövervakning om att bestämmelsen innebär att parkeringsvakter skall kunna biträda polisen med trafikdirigering.
- En bestämmelse om möjlighet för kommuner att samverka i frågan införs.

11.1 Nuvarande reglering

Parkeringsvakternas huvuduppgift i dag är att övervaka efterlevnaden av föreskrifter om parkering eller stannande av fordon. Det finns emellertid en möjlighet för kommunen att, efter samråd med polismyndigheten, besluta att parkeringsvakter får tas i anspråk för att biträda polismän vid fullgörande av trafikövervakningsuppgifter (7 § lagen [1987:24] om kommunal parkeringsövervakning m.m.). Det är viktigt att understryka att det är en frivillig möjlighet för kommunen att erbjuda sådana tjänster. Eftersom ett sådant kommunalt beslut skall fattas efter samråd med polismyndigheten finns naturligtvis möjlighet för kommunen att ange under vilka förutsättningar parkeringsvakterna får tas i anspråk av polismyndigheten. Det bör också betonas att ett sådant kommunalt beslut endast innebär att polisen får ta parkeringsvakterna i anspråk, inte att polisen är skyldig att göra det.

Polismyndigheten får förordna parkeringsvakt som utför trafikövervakningstjänst att ge anvisningar för trafiken (8 § lagen [1987:24] om kommunal parkeringsövervakning m.m. samt 4 § förordningen [1987:26] om parkeringsvakter i kommuner). Man har alltså öppnat möjligheten för att utnyttja parkeringsvakter för andra uppgifter än parkeringsövervakning och härigenom kan polisen i viss mån avlastas från en del uppgifter vilket medför att polisiära resurser frigörs för andra arbetsuppgifter.

De trafikövervakningsuppgifter som avses i 7 § lagen (1987:24) om kommunal parkeringsövervakning m.m. är enligt förarbetena (prop. 1998/99:91) i förväg beordrade trafikkontroller. Lämpliga uppgifter för parkeringsvakterna att biträda polisen med är, enligt angivna förarbeten, enklare göromål under polismans ledning i samband med exempelvis hastighets-, förar-, eller fordonskontroller. Samtidigt konstaterades att eftersom en parkeringsvakt inte har samma befogenheter som en polisman att t.ex. stoppa ett fordon och kontrollera fordonet eller dess förare rör det sig naturligen om uppgifter som inte innefattar någon sådan befogenhetsutövning. Av nämnda förarbeten framgår att när det gäller ersättningsfrågan utgår man från att det kan lösas genom en överenskommelse mellan polismyndigheten och kommunen.

Parkeringsvakter kan vidare efter utbildning och uppdrag från polisen med stöd av 7 § lagen (1987:24) om kommunal parkeringsövervakning utföra bevakningen av tunga, långa och breda transporter. Det rör sig om sådana transporter för vilka kommunen eller Vägverkets region meddelat dispens från de generella bestämmelserna om fordons och lasters största bredd samt högsta längd och vikt och där det som villkor för dispensen föreskrivits bevakning av transporten. Denna bevakning utförs normalt av polisen men efter en försöksverksamhet som inleddes i Stockholms kommun den 1 juli 1993 varigenom parkeringsvakter efter utbildning och uppdrag från polisen fick utföra bevakningen av sådana transporter fann man anledning att permanenta detta system och att utvidga möjligheten till hela landet den 1 juli 1999.

Rikspolisstyrelsen meddelar, efter samråd med Vägverket, föreskrifter om utbildning av parkeringsvakter (2 § förordning [1987:26] om parkeringsvakter i kommuner). Innan en parkeringsvakt tas i anspråk för att biträda polisen vid trafikövervakningsuppgifter genomgår denne en särskild utbildning med inriktning mot uppdraget.

Enligt 1 § andra punkten förordningen (1982:789) om ersättning för polisbevakning och för anslutning av larmanläggningar till polisen m.m. får polismyndigheten ta ut en avgift vid bevakning av tunga, långa och breda transporter för vilka det som villkor för dispens föreskrivits bevakning. Även kommunen kan ta ut ersättning för bevakningen på samma sätt som polisen. Detta följer av 7 § samma förordning som meddelats med stöd av regeringens bemyndigande i lagen (1975:88) med bemyndigande att meddela föreskrifter om trafik, transporter och kommunikationer.

Hur går det till i praktiken?

Vi har varit i kontakt med polismyndigheter och kommuner runt om i landet och har kunnat konstatera att man i mycket ringa utsträckning utnyttjar möjligheten att låta parkeringsvakter biträda polisen vid trafikövervakningsuppgifter. På något håll är det parkeringsvakter som bevakar alla tunga, långa och breda transporter, för vilka det som villkor för dispens föreskrivits bevakning, men någon annan trafikövervakningsuppgift för parkeringsvakterna har då inte förekommit. På något annat håll anlitas parkeringsvakterna för att biträda polisen vid trafikdirigering då större evenemang hålls. Där har å andra sidan inte parkeringsvakterna någon uppgift när det gäller bevakning av tunga, långa och breda transporter. Vi har inte kunnat få bekräftat att parkeringsvakter lämnar biträde åt polisen för trafikövervakning i samband med trafikkontroller på sätt som beskrivs i förarbetena till 7 § lagen (1987:24) om kommunal parkeringsövervakning m.m. (prop. 1998/99:91).

11.2 Utredningens förslag i delbetänkandet

En möjlighet att avlasta polisen från arbetsuppgifter som inte har särskilt utpräglad polisiär relevans är, som vi pekat på i delbetänkandet, att låta parkeringsvakter utföra enklare trafikdirigering. Trafikdirigering kan visserligen anses vara ett led i uppgiften att upprätthålla allmän ordning och säkerhet men sådana arbetsuppgifter som inte kräver en polismans utbildning och kompetens bör inte förbehållas polisen om det finns andra för ändamålet utbildade yrkesgrupper.

Vi har i delbetänkandet föreslagit att parkeringsvakterna i större utsträckning än vad som är fallet i dag skall biträda polisen vid trafikövervakningsuppgifter, särskilt i samband med offentliga tillställningar och allmänna sammankomster.

11.3 Remissinstansernas yttranden

Malmö stads kommunstyrelse, Jönköpings kommun, Skellefteå kommun, Orust kommun, Svenska Kommunförbundet, Svenska Parkeringsföreningen, Polisförbundet samt Rikspolisstyrelsen tillstyrker utredningens förslag. Man menar att ansvarsområdet för parkeringsvakter vad gäller trafikreglering med fördel kan utökas. Flera av remissinstanserna tar upp att kommunerna måste garanteras full kostnadstäckning för merarbetet. Man framför också att det behövs ekonomisk kompensation för de utbildningskostnader som föranleds av ett utvidgat uppdrag.

Partille kommun och Karlskrona kommun avstyrker förslaget. Man menar bl.a. att långa, tunga eller breda transporter ofta är mellankommunala vilket medför att det är svårt att utan mellankommunal samordning utnyttja parkeringsvakter för bevakning av sådana transporter. Det framförs att uppgiften är lämpligare för polismyndigheten eller Vägverket. Man menar också att det kan handla om trafiksituationer som är särskilt komplicerade och att det kan gälla platser där parkeringsvakter inte lämpligen bör tjänstgöra då kraven på fasthet är höga och möjligheterna till straffsanktionering nödvändiga. Vidare anförs att det framstår som problematiskt att upprätthålla kompetensen för dessa mindre vanliga aktiviteter då många kommuner saknar egna parkeringsvakter och ekonomiska resurser för ändamålet.

11.4 Överväganden och förslag

I förarbetena till 7 § lagen (1987:24) om kommunal parkeringsövervakning nämns inte möjligheten för polisen att ta i anspråk parkeringsvakt för eskort av fordon för vilka bevakning föreskrivits. Av Trygghetsutredningens slutbetänkande (SOU 1995:146 s. 87) framgår emellertid att man ansett att verksamheten med att låta parkeringsvakter i stället för poliser utföra eskortering av tunga och breda transporter för vilka det föreskrivits bevakning

inte behövde något särskilt författningsstöd vid sidan av den i samma betänkande föreslagna föreskriften att parkeringsvakterna skall kunna biträda polisen vid trafikövervakning. Detta talar för att 7 § lagen (1987:24) om kommunal parkeringsövervakning måste anses innebära en möjlighet för kommunen och polisen att komma överens om att parkeringsvakter skall biträda polisen vid trafikövervakning både vad gäller i förväg beordrade trafikkontroller och andra uppgifter som eskortering av transporter för vilka sådan bevakning föreskrivits. Av förarbetena till 8 § samma lag framgår att för att sådan eskortering skall kunna ske effektivt fordras att parkeringsvakterna har befogenhet att ge anvisningar för trafiken vilket medför skyldighet för trafikant att lyda anvisningarna. Denna möjlighet infördes genom det angivna lagrummet och 4 § förordningen (1987:26) om parkeringsvakter i kommuner.

Enligt vad utredningen erfarit använder man sig inte i någon större utsträckning av möjligheten att låta parkeringsvakter efter utbildning och uppdrag av polisen bevaka tunga, breda och långa transporter för vilka det som villkor för dispens föreskrivits bevakning. Det har samtidigt framgått att det i vissa delar av vårt land finns ett behov av att avlasta polisen när det gäller denna arbetsuppgift. Utredningen har vidare inte kunnat finna att det på något håll i landet förekommer att parkeringsvakter lämnar biträde åt polismän som fullgör trafikövervakningsuppgifter vid i förväg beordrade trafikkontroller på sätt som beskrivs i förarbetena till 7 § lagen (1987:24) om kommunal parkeringsövervakning (prop. 1998/99:91 s. 14 f.). Även när det gäller dessa arbetsuppgifter får man förmoda att det vore mycket värdefullt för polisen att få den avlastning det skulle innebära med biträde från parkeringsvakter. På dessa punkter menar vi att det fordras att man centralt från polisen ger sådana direktiv och instruktioner så att ett faktiskt utnyttjande av dessa resurser kommer till stånd. Någon lagändring krävs inte för detta.

Enligt vår mening bör man kunna förordna parkeringsvakter att ge anvisningar för trafiken i större utsträckning än vad som förekommer i dag. Ett område som vi särskilt vill peka på är trafikdirigering i samband med offentlig tillställning och allmän sammankomst. Här bör polismyndigheten i större utsträckning än vad som är fallet i dag använda sig av möjligheten att förordna parkeringsvakter att ge anvisningar för trafiken. En förutsättning för detta är emellertid att kommunen, efter samråd med polismyndigheten, fattar beslut om att parkeringsvakter får tas i

anspråk för att biträda polismän vid fullgörandet av trafikövervakningsuppgifter. Någon kommun som vi varit i kontakt med använder sig med stor framgång av denna möjlighet.

Det är oklart om man kan anse att nuvarande lagstiftning omfattar även sådant biträde. Vi föreslår därför ett förtydligande i lagtexten så att det klart framgår att det med trafikövervakning även menas trafikdirigering.

Ansvar, möjlighet att beivra ohörsamhet

Enligt 2 kap. 3 § trafikförordningen (1998:1276) skall en trafikant lyda en polisans visning för trafiken. Enligt samma lagrumms andra stycke gäller detta även anvisningar av någon annan person som av en myndighet förordnats att övervaka trafiken, ge anvisningar för denna eller utföra punktskattekontroll. Enligt 4 § förordning (1987:26) om parkeringsvakter i kommunen får polismyndighet förordna parkeringsvakt som utför trafikövervakningstjänst att ge anvisningar för trafiken. Således skall en trafikant lyda anvisningar för trafiken från en parkeringsvakt som innehar ett sådant förordnande.

Av 14 kap 3 § 1 a) trafikförordningen (1998:1276) framgår att en förare av ett motordrivet fordon som uppsåtligen eller av oaktsamhet bryter mot bestämmelserna i 2 kap. 3 § samma förordning döms till penningböter. Om en sådan förare inte rättar sig efter anvisning för trafiken som ges av sådan parkeringsvakt som innehar förordnande från polismyndighet att ge anvisningar för trafiken finns alltså möjlighet att beivra överträdelsen med penningböter. Motsvarande bestämmelser beträffande andra trafikanter finns i 14 kap. 6 och 7 §§ samma förordning. Det finns alltså redan i dag straffsanktionering för den som inte följer sådan parkeringsvakts anvisning. Någon ändring fordras inte på denna punkt.

Rätt att ta ut avgift

Det finns såsom inledningsvis redovisats en lagstadgad möjlighet för kommunerna att ta ut avgift för de insatser som parkeringsvakter gör när det gäller eskortering av transporter för vilka det har föreskrivits bevakning. Däremot finns inte någon reglering vad

gäller kommunens möjlighet att ta ut avgifter för de insatser som parkeringsvakterna gör i övrigt vad gäller biträde åt polismän vid fullgörandet av trafikövervakningsuppgifter. Av förarbetena till 7 § lagen (1987:24) om kommunal parkeringsövervakning m.m. framgår att eftersom en förutsättning för att parkeringsvakterna skall kunna ställas till polismyndighetens förfogande är att kommunen och polismyndigheten är överens om att så skall ske är det lämpligt att eventuell ersättning bestäms genom en överenskommelse mellan polismyndigheten och kommunen.

Flera remissinstanser har påtalat att det finns ett behov av att reglera kommunernas möjlighet att ta ut avgifter för biträde åt polisen vid fullgörandet av trafikövervakningsuppgifter. Enligt vår bedömning är den nuvarande regleringen tillräcklig eftersom kommunerna inte har någon skyldighet utan endast en möjlighet att genom överenskommelse med polismyndigheten besluta att parkeringsvakter får tas i anspråk för att biträda polismän i dessa situationer. Det är då upp till varje kommun att avgöra vilken ersättning som fordras för att tillhandahålla parkeringsvakter för dessa arbetsuppgifter. Härutöver kan nämnas att det enligt 2 kap. 26 § ordningslagen (1993:1617) finns en möjlighet för polismyndigheten att begära ersättning för ordningshållning vid offentlig tillställning som anordnas i vinstsyfte. En sådan möjlighet föreligger även avseende ordningshållning vid allmän sammankomst som anordnas i vinstsyfte om särskilda skäl finns. Denna möjlighet bör kunna beaktas vid en överenskommelse mellan kommunen och polismyndigheten om att få ta i anspråk parkeringsvakter vid trafikövervakningsuppgifter.

Om det skulle anses erforderligt att införa en bestämmelse om rätt för kommunen att ta ut avgifter för trafikövervakningstjänster i större utsträckning än vad som nu är fallet kan det ske genom ett regeringsbeslut eftersom det finns ett bemyndigande för regeringen att meddela sådana föreskrifter i lagen (1975:88) med bemyndigande att meddela föreskrifter om trafik, transporter och kommunikationer.

Enligt utredningens mening får avgifterna fastställas med hänsyn taget även till utbildningskostnader.

Samverkan

En bestämmelse om rätt för kommuner att samarbeta i denna fråga bör införas med hänsyn till de problem som annars kan uppstå när det gäller trafikdirigeringsuppgifter som omfattar mellankommunala situationer.

11.5 Konsekvensanalys

Utredningens förslag innebär att polismyndigheten skall uppmanas att i större utsträckning än vad som är fallet i dag ta i anspråk parkeringsvakter som biträde vid trafikövervakningsuppgifter. Vidare innebär förslaget att ett förtydligande görs i lagtexten att trafikövervakningsuppgifter får innebära trafikdirigering. I den mån polismyndigheten betalar ersättning till kommunen för ianspråktagande av parkeringsvakt utan att polismyndigheten har möjlighet att i sin tur ta ut avgift från annan, t.ex. anordnare av offentlig tillställning, innebär förfarandet en ökning av polisens utgifter. Detta får naturligtvis från fall till fall vägas mot att personalresurser inom polisen frigörs för andra uppgifter.

Härutöver finner utredningen att det framlagda förslaget i övrigt inte får några sådana konsekvenser som enligt 14 och 15 §§ kommittéförordningen (1998:1474) motiverar en särskild redovisning.

12 Parkeringsanmärkningar

Utredningens förslag:

- Samtliga uppgifter som ankommer på polisen enligt lagen om felparkeringsavgift bör enbart ankomma på kommunen.
- Polisen skall fortfarande ha rätt att, med stöd av förordningen (1982:198) om flyttning av fordon i vissa fall, flytta ett fordon som har parkerats så att det hindrar trafiken.
- Polisen skall fortfarande kunna ingripa mot en förare som parkerat ett fordon så att det onödigtvis i väsentlig mån hindrar trafiken eftersom det då är fråga om ett brott enligt 2 § lagen (1951:649) om straff för vissa trafikbrott.
- En bestämmelse om möjlighet för kommuner att samverka i frågan införs.

12.1 Nuvarande reglering

Om ett fordon stannats eller parkerats i strid mot en föreskrift i trafikförordningen eller i strid mot en lokal trafikföreskrift får parkeringsanmärkning meddelas av polisman eller av sådan parkeringsvakt som avses i lagen (1987:24) om kommunal parkeringsövervakning m.m. Detta framgår av 5 § lagen (1976:206) om felparkeringsavgift jämfört med 1 § samma lag och 1 § förordningen (1976:1128) om felparkeringsavgift. Fordonets förare eller ägare får, om denne anser att parkeringsanmärkning inte borde ha utfärdats, ansöka om rättelse hos polismyndigheten i det polisdistrikt där anmärkningen meddelades (8 § samma lag). Vidare får fordonets ägare skriftligen bestrida betalningsansvar hos polismyndigheten i det polisdistrikt där parkeringsanmärkningen meddelades. Ägaren skall då ange de omständigheter som bestridandet grundas på och den bevisning som åberopas. Om bestridande gjorts skall polismyndigheten verkställa den utredning

som behövs och därefter meddela beslut i anledning av bestridandet. Polismyndighetens beslut får överklagas till tingsrätten förutom då beslutet innebär att betalningsansvaret undanröjs. Polismyndigheten inträder som motpart till fordonets ägare vid handläggningen av ärendet i domstol.

12.2 Utredningens förslag i delbetänkandet

I delbetänkandet föreslogs att samtliga de arbetsuppgifter som i dag ankommer på polisen vad gäller parkeringsanmärkningar skall övertas av kommunen. Det skulle innebära att ansvaret för att utfärda parkeringsanmärkningar flyttas över i sin helhet på kommunerna. Vidare innebär förslaget att rättelseförfarandet och utredning och beslut efter bestridande tas över av kommunen. Dessutom skall kommunen, enligt förslaget, företräda det allmänna inför domstol vid ett överklagande av kommunens beslut i anledning av ett bestridande.

12.3 Remissinstansernas yttranden

Arboga kommun, Bromölla kommun, Lilla Edets kommun, Laholms kommun samt Nora kommun delar utredningens förslag. Man konstaterar bl.a. att förslaget överensstämmer med den praxis som utvecklats inom området samt påpekar att det finns i dag goda erfarenheter från de kommuner som ansvarar för parkeringsövervakningen. Det framförs även att överklagande av parkeringsanmärkningar bör kunna skötas av länsstyrelsen.

Även Svenska Parkeringsföreningen och Rikspolisstyrelsen ställer sig i stort sett positiva till utredningens förslag.

De invändningar som framförs av remissinstanserna kan delas in i två slag. Den ena synpunkten gäller om det endast är kommunen eller om också polisen i framtiden skall få utfärda parkeringsanmärkning. Den andra invändningen gäller hur den rättsliga prövningen av en parkeringsbot skall vara utformad.

Malmö stads kommunstyrelse, Vägverket och Svenska Parkeringsföreningen menar att även polisen i fortsättningen skall ha rätt att utfärda parkeringsanmärkning. Det ses t.ex. av Stockholms kommunstyrelse som ett tecken på en viktig samsyn mellan myndigheterna i en mycket viktig fråga. Även om

merparten av parkeringsanmärkningar utfärdas av parkeringsvakter finns det inte enligt kommunen, skäl att undanta polisen från denna uppgift.

En rad remissinstanser tar upp frågan kring rättssäkerhet i samband med överklagande. Stockholms kommunstyrelse, Partille kommun, Jönköpings kommun, Karlskrona kommun, Alvesta kommun, Orust kommun, ST-polisväsende, Svenska Kommunförbundet, Polisförbundet samt Vägverket lyfter särskilt fram detta. De anser att bestridanden och överklaganden av rättssäkerhetsskäl även i fortsättningen bör ligga hos polisen. Ett system där kommunen sköter hela processföringen och överprövar sina egna åtgärder kan innebära ett minskat förtroende för systemet. Detta synsätt delas också i en avvikande mening i Rikspolisstyrelsens yttrande. Man menar att det medför en risk för att antalet överklaganden till domstol ökar. Rikspolisstyrelsen menar att det kan väcka betänkligheter att parkeringsavgifterna tillfaller kommunen samtidigt som den som vill bestrida anmärkningen måste vända sig till kommunen. Man påpekar dock från Rikspolisstyrelsen att rättssäkerheten garanteras genom att en missnöjd medborgare kan överklaga ett avslagsbeslut vid domstol. Denna uppfattning stöds också av Svenska Parkeringsföreningen. Man anför att rättssäkerheten inte kommer att påverkas då tvistiga ärenden liksom hittills blir fall för tingsrätten. Föreningen pekar på att jämförelse kan göras med skattefrågor där det är den taxerande myndigheten på orten som behandlar invändningar mot taxeringsbeslut och oftast i frågor av mycket större ekonomisk betydelse för den enskilde än i ett parkeringsärende. Slutligen påpekas från flera av de mindre kommunerna att man saknar resurser och juridisk kompetens för att hantera processföring och överklagande.

12.4 Överväganden och förslag

Bör arbetsuppgifterna ankomma på polisen?

Lagen (1976:206) om felparkeringsavgift infördes i syfte att effektivisera sanktionssystemet vid överträdelse av regler om parkering och stannande av fordon. Det tidigare straffrättsliga förfarandet vid överträdelser av detta slag ersattes med en s.k. sanktionsavgift, för vilken fordonets ägare har ett strikt betalningsansvar.

Polisen har i dag befogenhet att utfärda parkeringsanmärkningar men det sker endast i mycket liten omfattning. I de fall polisen utfärdar parkeringsanmärkningar gäller det oftast fordon som parkerats på ett mer trafikfarligt sätt. Av en rapport angående felparkeringsavgifter som Ekonomistyrningsverket (ESV) gjort på begäran av regeringen (ESV 2002:9) framgår att år 2001 utfärdade polisen färre än 2 procent av det totala antalet parkeringsanmärkningar (drygt 17 000 av 969 315), medan parkeringsvakterna svarade för resten.

Övervägande del av remissinstanserna har uppgett att det finns starka skäl att behålla ordningen att polisen har befogenhet att utfärda parkeringsanmärkning. Huvudargumentet som framförts är att arbetsuppgiften får anses ingå i polisens uppgift att övervaka den allmänna ordningen och säkerheten, hindra störningar därav samt ingripa när sådana har inträffat enligt 2 § 2 polislagen (1984:387). Dessutom har det framförts att effekten i de kommuner där kommunal parkeringsövervakning inte finns kan bli att inte någon har mandat att utfärda parkeringsanmärkningar om polisens befogenhet att utfärda parkeringsanmärkningar tas bort. Detta argument håller emellertid inte då utredningens förslag skulle lägga kommunerna ansvaret för samtliga uppgifter enligt lagen om felparkering och därmed även uppgiften att utfärda parkeringsanmärkningar. Däremot finner utredningen att det inte går att bortse från att det finns ett behov av att polisen även i fortsättningen har möjlighet att ingripa då fordon stannats eller parkerats på ett sätt som stör de allmänna ordningen eller säkerheten för att kunna fullgöra sina uppgifter enligt 2 § andra punkten polislagen.

De möjligheter som polisen har i dag att ingripa mot fordon som stannats eller parkerats på ett sådant sätt är i huvudsak utfärdande av parkeringsanmärkning, ingripande enligt 2 § trafikbrottslagen samt flyttande av fordon enligt förordningen (1982:198) om flyttning av fordon i vissa fall.

I de fall ett fordon ställts upp så att det onödigtvis och i väsentlig mån hindrar eller stör trafiken finns enligt trafikbrottslagens 2 § en straffbestämmelse som säger att vägtrafikanter i sådant fall skall dömas till böter. Även om man av naturliga skäl då det är frågan om ett uppställt fordon kan komma i bevissvårigheter när det gäller att utröna vem som varit förare av fordonet finns en sanktion mot beteendet där polisen har befogenhet att ingripa.

Polisen får, enligt lagen (1982:129) om flyttning av fordon i vissa fall samt enligt förordning (1982:198) om flyttning av fordon i vissa fall fatta beslut om och verkställa flyttning av ett fordon när det behövs för ordningen och säkerheten i trafiken eller av naturvårdsskäl i särskilt angivna fall. Sådana fall kan vara t.ex. när ett fordon är uppställt i strid mot föreskrifter om rätt att parkera på parkeringsplatser för handikappade med särskilt tillstånd, när ett fordon är uppställt i strid mot föreskrifter om stannande eller parkering i kollektivkörväg, på gång- eller cykelbana, på markerad busshållplats eller på eller inom fem meter före ett övergångsställe samt då ett fordon är uppställt i strid mot föreskrifter om stannande eller parkering av fordon samt hindrar andra fordon att passera eller försvårar snöröjning, renhållning eller annat arbete på väg.

Enligt utredningens mening är det när ett uppställt fordon utgör akut fara eller akut störning av ordningen som situationen bör anses falla under polisens ansvarsområde. Visserligen är det ägnat att störa den allmänna ordningen och säkerheten när ett fordon ställts upp i strid mot de bestämmelser som finns i trafikförordningen eller i strid mot lokala trafikföreskrifter men merparten av dessa överträdelse synes ändå leda till mindre akuta säkerhets- och ordningsstörningar. När akuta eller direkta störningar uppkommer på grund av att ett fordon uppställs i strid mot gällande bestämmelser finns alltså möjlighet för polisen att ingripa enligt vad som beskrivits ovan även om befogenheten att utfärda parkeringsanmärkning upphör. Mot denna bakgrund finner utredningen att det inte kan anses motiverat att det skall ingå i polisens arbetsuppgifter att utfärda parkeringsanmärkningar.

När det gäller övriga uppgifter som ankommer på polisen enligt lagen om felparkeringsavgift kan dessa sammanfattningsvis sägas bestå i att ta ställning till ansökan om rättelse, utreda ärenden som bestrids och därefter fatta beslut, samt företräda staten i domstol vid överklagade ärenden. Före ärendelagen (1996:242) trädde ikraft den 1 juli 1996 var det åklagaren som förde det allmännas talan inför domstol mot den som överklagat. Detta hängde samman med att felparkering tidigare var kriminaliserad. Ingen av de beskrivna arbetsuppgifter kan, såsom redogjorts för i delbetänkandet, anses präglas av någon större polisiär relevans. Den särskilda utbildning och de särskilda befogenheter som tillkommer polisen kommer inte till användning i någon större utsträckning vid handläggningen av dessa ärenden. Även om det i och för sig inom polisen finns en väl inarbetad och väl fungerande organisation för handläggningen

av parkeringsanmärkningar, i vart fall i de större städerna, finns det därför skäl att föra bort arbetsuppgifterna från polisen och därmed frigöra resurser för arbetsuppgifter inom kärnverksamheten.

När bestämmelsen infördes om att polismyndigheten i stället för åklagarmyndigheten skulle föra det allmännas talan inför domstol vid överklagande av parkeringsanmärkning i samband med att ärendelagen (1996:242) infördes motsatte sig Rikspolisstyrelsen att polismyndigheterna skulle bli parter i ärendentypen. Styrelsen anförde som skäl bl.a. att det rör sig om en för polisen ny typ av arbetsuppgift som bör ligga utanför polisens verksamhetsområde och som kommer att ta polisresurser i anspråk. Mot detta sades i propositionen (prop. 1995/96:115) att det fanns anledning att konstatera att en reform enligt vilken polismyndigheten ersätter åklagarmyndigheten som företrädare i domstolsförfarandet för de allmänna intressena innebär avsevärda effektiviseringsvinster. Det syftades på att polismyndigheten redan haft hand om ärendet i samband med sitt primära beslutsfattande enligt 9 § lagen (1976:206) om felparkeringsavgift, dvs. under utredningen som följer på ett bestridande. Det angavs vidare att med de kommunikationsregler som föreslogs för domstolarna kommer insatser från polismyndighetens sida endast att krävas i en del av ärendena vid domstolsförfarandet samt att om polismyndigheten behöver vara aktiv i domstolsförfarandet bör regelmässigt samma tjänstemän som vanligen handlägger parkeringsärendena hos myndigheten kunna agera på myndighetens vägnar. Uppgiften att företräda de allmänna intressena i domstolsförfarandet framstod därmed som relativt obetydligt ur resurssynvinkel. Av den ovannämnda rapporten från ESV framgår att, om man jämför andelen avslutade ärenden vad avser rättelser, bestridanden och överklaganden, så utgör överklaganden ca 2 procent av ärendena vilket alltså till antalet endast utgör en mindre del. Även om man tar med i beräkning att tidsåtgången för varje överklagandeärende är betydligt längre än för både rättelse och bestridande utgör ändå den samlade resursåtgången för överklagande endast en mindre del av den totala resursåtgången för polismyndighetens handläggning av parkeringsanmärkningar.

Vem bör lämpligen utföra arbetsuppgiften i stället?

Enligt lagen om kommunal parkeringsövervakning m.m. får kommunen om det behövs parkeringsvakter för parkeringsövervakningen besluta att den själv skall svara för övervakningen. Knappt hälften av landets kommuner har fattat ett sådant beslut. Dock kan konstateras att det är i dessa kommuner som flertalet, ca 90 procent av det totala antalet parkeringsanmärkningar utfärdas. Den slutsats som kan dras härav är att de kommuner som valt att inte ta något beslut om kommunal parkeringsövervakning inte har något större bekymmer med felparkeringar.

I de kommuner där kommunal parkeringsövervakning finns är det i regel gatukontoret som ansvarar för denna del. Dessa kommuner har redan i dag mycket goda kunskaper om gällande parkeringsbestämmelser. När det gäller handläggningen av ärenden som rör rättelse och bestridanden av parkeringsanmärkningar samt processföring vid domstol i dessa ärenden kan dessa kommuner med stor sannolikhet sköta dessa arbetsuppgifter med den kompetens som finns i dag.

Flera remissinstanser har pekat på de problem ur rättssäkerhets-synpunkt som finns om ett överförande av polisens arbetsuppgifter till kommunen skulle genomföras. Det framstår, enligt dessa remissinstanser, som tveksamt att kommunen skall vara den instans som prövar rättelser och bestridanden av parkeringsanmärkningar som ju meddelats av kommunens parkeringsvakter för överträdelser av bestämmelser som många gånger beslutats av kommunen i form av lokala trafikföreskrifter. Det har vidare påpekats att felparkeringsavgifterna i dessa fall tillfaller kommunen till största delen.

Att samma instans som meddelat ett beslut dessutom prövar begäran om rättelse av beslutet är inte en omständighet som föranleder några rättssäkerhetsproblem enligt utredningen. Denna ordning finns redan vad gäller t.ex. rättelseförfarandet avseende domstolsbeslut i 32 § förvaltningsprocesslagen (1971:291), i 17 kap. 15 § och 30 kap. 13 § rättegångsbalken (1942:740) samt i 33 § ärendelagen (1996:242). Även om rättelseinstitutet avseende parkeringsanmärkningar har en något vidare innebörd än rättelseinstitutet enligt nyss nämnda lagrum är det avsett för sådana uppenbart felaktiga parkeringsanmärkningar där den framställda invändningen kan prövas så gott som omedelbart. Det kanske ligger närmare till hands att jämföra rättelse av parkeringsanmärk-

ning med omprövning enligt ärendelagen som även det sker av samma instans som fattat det ursprungliga beslutet. När det gäller frågan om bestridandeförfarandet har utredningen övervägt alternativet att föreslå länsstyrelserna som prövningsinstans för att komma ifrån de eventuella rättssäkerhetsproblem som skulle kunna uppkomma när samma instans som utfärdat parkeringsanmärkningen sedan prövar och tar ställning i frågan när ett bestridande framförts.

I detta sammanhang är det värt att notera att dessa invändningar gör sig gällande även med dagens regelverk i förhållande till de parkeringsanmärkningar som meddelas av polisen. Visserligen utgör dessa parkeringsanmärkningar endast en mindre del av det totala antalet utfärdade parkeringsanmärkningar men situationen är precis densamma. Felparkeringsavgifterna tillfaller i dessa fall staten och parkeringsanmärkningen kan ha meddelats på grund av en överträdelse av en bestämmelse i trafikförordningen. Om rättelse eller bestridande görs av en sådan av en polisman utfärdad parkeringsanmärkning handläggs ärendet av polisen, dvs. samma instans som utfärdat parkeringsanmärkningen. Vidare uppträder polisen som motpart i domstol även i dessa fall. Ett genomförande av utredningens förslag skulle i och för sig medföra att många fler ärenden skulle beröras av de frågeställningar som gör sig gällande ur rättssäkerhetssynpunkt men utredningen menar att eftersom det finns möjlighet att föra upp ärendena till domstol kan dessa frågeställningar inte anses vara av sådan art att det föreligger hinder att flytta polisens samtliga arbetsuppgifter med felparkeringsärendena till kommunen. Vid en samlad bedömning finner utredningen att samtliga de uppgifter som i dag ankommer på polismyndigheterna vad gäller parkeringsanmärkningar bör flyttas över till kommunen.

Vägverkets registrering av felparkeringsanmärkningar

Vägverket för ett register över felparkeringsavgifter som används för att följa upp att felparkeringsanmärkningar betalas samt för redovisning av influtna medel. Detta register är inte författningsreglerat utan förs efter tillstånd från Datainspektionen. Felparkeringsavgift skall betalas i den ordning som Vägverket bestämmer. Inbetalningen sker till Vägverket och i de fall som felparkeringsavgiften skall tillfalla kommunen överförs avgiften

från Vägverket till kommunen med ett avdrag för statens kostnader med 50 kr för varje helt eller delvis betald avgift. Av dessa 50 kr har Vägverket, enligt sitt regleringsbrev, rätt att behålla 14 kr för sina kostnader medan 36 kr beräknas svara mot polisens kostnader och redovisas under inkomstiteln "Inkomster av uppbörd av felparkeringsavgifter". Om polisens arbetsuppgifter med felparkeringsavgifter helt upphör finns inte längre anledning att behålla en ordning där Vägverket administrerar indrivningen av felparkeringsavgifterna och därefter redovisar inbetalda medel. Anledning saknas, enligt utredningens mening, att föra uppgifter om felparkeringsanmärkningar i något landsomfattande register. Varje kommun bör uppbära felparkeringsavgifterna i sin helhet utan avdrag för statliga kostnader som ju genom ett genomförande av utredningens förslag skulle upphöra.

Överklagande och preklusionsbestämmelse

Polisens beslut i anledning av ett bestridande får i dag överklagas till tingsrätt, med undantag för sådana beslut som innebär att betalningsansvaret undanröjs som inte får överklagas. Hovrätten får inte pröva ett överklagande av ett beslut av en tingsrätt, om inte hovrätten meddelat prövningstillstånd. Om kommunen tar över handläggningen och beslutsfattandet när det gäller bestridanden bör överklagandet ske till länsrätt, med rätt att därefter överklaga beslutet till kammarrätt, i stället. Vid kammarrätten skall prövningstillstånd fordras.

I dag finns en bestämmelse i 10 § lag om felparkeringsavgift som säger att omständigheter eller bevis som inte angetts vid polismyndigheten får i tingsrätten eller hovrätten åberopas endast om parten gör sannolikt att han haft giltig ursäkt för sin underlåtenhet att ange omständigheten eller beviset vid polismyndigheten, eller om det av annan särskild anledning bör tillåtas att omständigheten eller beviset åberopas. Då den aktuella preklusionsregeln infördes i lagen om felparkeringsavgift anförde föredragande statsrådet i propositionen (prop. 1988/89:6) att en bestämmelse som begränsar möjligheten att i högre instans åberopa nya omständigheter eller ny bevisning är nödvändig för att en effektivare handläggning skall kunna ske av ärendena om felparkeringsavgifter. Av samma förarbeten framgår att Domstolsverket, i sitt remissyttrande över den promemoria som

låg till grund för propositionen, uttalat att den föreslagna preklusionsbestämmelsen, som i och för sig var strängare utformad än den som infördes, inte innebar ett tillräckligt skydd för en enskild part eftersom det kan vara svårt för denne att redan vid polismyndigheten veta vilka omständigheter eller bevis som behöver åberopas. Det framgår vidare att Svenska kommunförbundet avstyrkt att preklusionsbestämmelser införs eftersom kommunförbundet ansåg att detta skulle strida mot svensk rättstradition.

En preklusionsregel av ifrågavarande slag ter sig främmande vid allmän förvaltningsdomstol. Det kan även, enligt utredningens mening, ifrågasättas om regeln har någon större processekonomisk effekt eftersom de omständigheter vid parkeringsöverträdelser som är av betydelse för bedömningen av saken i regel är enkla att klargöra. Vidare måste, enligt utredningens mening, det förhållandet att partsställningen i ärendetypen är ojämn, en enskild part ställs mot en myndighet, beaktas. Det finns en risk för att bestämmelsen i vissa fall kan leda till stötande resultat eftersom det kan vara svårt för en part utan ombud att redan i samband med bestridandet och den utredning som följer därpå, avgöra vilka omständigheter eller bevis som behöver åberopas i ett kommande domstolsförfarande. Vid en samlad bedömning finner utredningen således att preklusionsbestämmelsen inte längre skall gälla.

Samverkan

Det finns skäl att anta att en del kommuner, framför allt de som i dag inte har tagit något beslut om kommunal parkeringsövervakning, har behov av att samverka med andra kommuner i dessa ärenden. Den bestämmelse som finns i 6 § andra stycket lagen (1987:24) om kommunal parkeringsövervakning m.m. är, enligt utredningens mening, inte tillräcklig för att täcka detta behov. En bestämmelse om rätt för en kommun att träffa avtal med en annan kommun om att helt eller delvis ombesörja kommunens uppgifter enligt lagen bör därför införas. Av samma skäl bör dessutom införas en bestämmelse om att en kommun får delegera beslutanderätten i frågan till en anställd i en annan kommun. Det kan däremot inte anses lämpligt att en kommun ges rätt att fränhända sig beslutsbefogenhet i frågan till en annan kommun. Varje enskild kommun skall således behålla det politiska och

rättsliga ansvaret för den verksamhet de enligt lag har att sköta även om de anlitar en person som är anställd i en annan kommun. Det handlar inte om att flytta över det lagstadgade ansvaret från t.ex. en kommun till en annan. Syftet är i stället att anställda i andra kommuner vid behov skall kunna handlägga vissa ärenden eller ärendetyper och fatta de nödvändiga besluten i den delegerande kommunens namn.

Finansiering

När det gäller finansieringen av kommunens utökade arbetsuppgifter inom detta område skall beaktas att i de fall felparkeringsavgifterna i dag skall tillfalla kommunen görs ett avdrag, såsom ovan beskrivits, med 50 kr per helt eller delvis betald felparkeringsavgift för statens kostnader. Detta belopp skall till viss del täcka Vägverkets kostnader och till viss del täcka polisens kostnader för ärendetypen. Om polisens arbetsuppgifter och Vägverkets arbetsuppgifter med parkeringsanmärkningar upphör finns inte förutsättningar längre att göra detta avdrag. Detta innebär att kommunerna tillförs ett högre belopp för varje betald eller delvis betald felparkeringsavgift än vad som är fallet i dag samt att statens intäkter i motsvarande mån minskar. Någon resursöverföring till kommunen härutöver bör enligt utredningens mening inte ske. De merkostnader som kan uppkomma med anledning av överförandet av uppgifterna bör kunna täckas genom det högre belopp som erhålls enligt vad som redovisats samt, om så visar sig fordras, av en anpassning av felparkeringsavgifternas storlek.

Övriga följdändringar

Ett genomförande av utredningens förslag medför att felparkeringsavgifter inte längre är att betrakta som statliga fordringar. Ändring måste således göras i 2 § lagen (1993:891) om indrivning av statliga fordringar m.m.

Följdändringar måste även göras i förordningen (1976:1128) om felparkeringsavgift, vilka kan ske genom regeringsbeslut.

12.5 Konsekvensanalys

Av uppgifter inhämtade från Domstolsverket framgår att det under år 2000 inkom 1 174 ärenden avseende parkeringsanmärkningar till tingsrätterna samt att det för samma period avgjordes 1 760 ärenden där. Det framgår vidare att antalet balanserade ärenden vid tingsrätterna vid utgången av år 2000 var 1 093 och att endast 229 ärenden överklagades under samma år. Någon uppgift om hur många av dessa ärenden som det beviljades prövningstillstånd för finns inte tillgänglig. För år 2001 är siffrorna följande: inkomna ärenden 1 170, avgjorda ärenden 1 474, överklagade ärenden 158. Vid utgången av år 2001 var antalet balanserade ärenden 789. Det har inte gått att få fram någon tidsåtgång för handläggningen av dessa ärenden i domstol men det är tydligt att resursöverföring måste ske, i vart fall från tingsrätt till länsrätt om ärendetyperna förs över i enlighet med utredningens förslag.

Av den rapport som Ekonomistyrningsverket lämnat efter uppdrag av regeringen (ESV 2002:9) framgår att man beräknat polisens kostnader för hantering av parkeringsanmärkningar till drygt 28 miljoner kr om man räknar med ett pålägg om 34 procent eller till 28,8 miljoner kr om man räknar med ett pålägg om 40 procent för år 2001. Vid ett genomförande av utredningens förslag kommer naturligtvis dessa kostnader försvinna från polisen. Dessutom kommer statens intäkter i form av 36 kr för varje betald felparkeringsavgift att upphöra. För år 2001 betalades 739 944 parkeringsanmärkningar enligt ESV:s rapport vilket medför en intäkt om drygt 26,6 miljoner kr. Eftersom dessa 36 kr per betald parkeringsanmärkning i stället för att gå till staten för att täcka polisens kostnader för hantering av ärendena skall gå till kommunerna kommer deras intäkter att öka med motsvarande belopp. I den mån detta inte är tillräckligt finns möjlighet för kommunen att anpassa parkeringsavgiftens storlek inom ramen för bestämmelsen i 2 a § förordningen (1976:1128) om felparkeringsavgift i enlighet med självkostnadsprincipen.

Det förslag som utredningen lagt fram innebär att kommunerna får det totala ansvaret för parkeringsfrågorna inom kommunen. Polisen har, vad gäller dessa frågor, endast en uppgift då ett fordon är uppställt på en konkret och akut ordningsstörande sätt. Utredningens förslag innebär att vissa nya obligatoriska uppgifter åläggs kommunerna. När det gäller förslaget påverkan på den kommunala självstyrelsen kan därför konstateras att förslaget leder

till att den kommunala självstyrelsen i viss mån inskränks. Dock rör de nya uppgifterna områden där kommunerna, såsom ovan konstaterats, redan i dag utför ett betydande arbete. Kompetensen att utföra arbetsuppgifterna finns således i hög grad redan inom kommunerna. Förslaget medför en ökad möjlighet för kommunerna att påverka och utforma en parkeringsreglering utifrån de lokala förutsättningarna. Dessutom kan utredningens förslag anses medföra en möjlighet för kommunerna att bättre anpassa verksamheten till lokala behov och förutsättningar. Utredningen anser därför att förslaget inskränkning i den kommunala självstyrelsen är godtagbar.

Härutöver finner utredningen att det framlagda förslaget i övrigt inte får några sådana konsekvenser som enligt 14 och 15 §§ kommittéförordningen (1998:1474) motiverar en särskild redovisning.

Utredningens förslag medför att ändringar måste göras i förordningen (1976:1128) om felparkeringsavgift och i förordningen (2001:650) om vägtrafikregister.

13 Inhägnad av övergivna gruvhål

Utredningens förslag:

- Bergsstaten skall, i stället för länsstyrelsen, ha ansvaret för inhägnande av övergivna gruvhål.
- Kostnaden för inhägnande av övergivna gruvhål skall bäras av Bergsstaten i stället för av polisen.
- Polisens nuvarande arbetsuppgifter vad gäller inhägnande av gruvhål skall tas över av Bergsstaten.

13.1 Nuvarande reglering

Bestämmelserna om ansvaret för uppförandet av stängsel eller annan liknande skyddsanordning omkring övergivna gruvhål finns i Kungl. Maj:ts ämbetsskrivelse den 13 januari 1956. Av första punkten i ämbetsskrivelsen framgår att sådant stängsel eller skyddsanordning under vissa förutsättningar får uppföras och bevaras på statens bekostnad. Andra punkten i ämbetsskrivelsen anger att sådant stängsel och annan liknande skyddsanordning skall ha till huvudsakligt ändamål att tydligt utmärka fara samt att det bör utföras så att något fortlöpande underhåll inte fordras. Tredje punkten reglerar polisens skyldigheter när det gäller denna fråga. Enligt denna punkt åligger det vederbörande polismyndighet att, då behov av skyddsanordning anses föreligga kring övergivet gruvhål, verkställa erforderlig utredning och efter vederbörande markägares hörande överlämna ärendet till länsstyrelsen jämte eget yttrande samt i förekommande fall förslag rörande skyddsanordningens beskaffenhet och utförande samt kostnadsberäkning. Av ämbetsskrivelsens fjärde punkt framgår att länsstyrelsen skall, om den finner att stängsel eller annan skyddsanordning bör uppföras och om varken markägaren eller annan förbundit sig att vidtaga nödvändiga åtgärder, låta ombesörja utförandet av skyddsanord-

ningen. Ämbetskrivelsens femte punkt anger att kostnad för sådan skyddsanordning skall belasta polisens anslag.

Polisens arbetsuppgifter i enlighet med ämbetskrivelsen kan alltså sammanfattas på så sätt att polisen skall utreda frågan om skyddsanordning kring övergivet gruvhål, upprätta ett förslag till hur skyddsanordningen bör utföras, göra en kostnadsberäkning samt överlämna ärendet till länsstyrelsen för beslut. Polismyndigheten skall dessutom bära kostnaden för utförandet av skyddsåtgärden. Det åligger länsstyrelsen att fatta beslut i frågan och att låta ombesörja utförandet av skyddsanordningen.

Handläggningen i praktiken

Vid våra kontakter med dels ett antal polismyndigheter, dels ett antal länsstyrelser i län där inhägnad av övergivna gruvhål är förekommande ärenden har vi kunnat konstatera att handläggningen görs på olika sätt. I något län utförs hela handläggningen, även beslutsfattandet och ombesörjandet av utförandet av skyddsanordningar, av polismyndigheten. Företrädare på länsstyrelsen har i något fall varit av den uppfattningen att länsstyrelsen varken har någon möjlighet eller någon skyldighet att befatta sig med frågan om skyddsanordningar kring övergivna gruvhål. I något län är det i stället länsstyrelsen som sköter hela handläggningen, även utredningen som föregår beslutsfattandet. Dock får polismyndigheten stå för kostnaderna för utförandet av skyddsåtgärden. I något län går handläggningen till på sätt som anges i ämbetskrivelsen från år 1956.

Förklaringen till varför handläggningen av ärenden om stängsling kring övergivna gruvhål i något län i sin helhet kommit att äga rum hos polismyndigheten kan vara att länsstyrelsen tidigare var länets högsta polisorgan. Länspolismästaren var då samtidigt länspolischef och således tjänsteman inom länsstyrelsen. Beslutanderätten för länsstyrelsens räkning i dessa ärenden ankom på länspolismästaren. När länsstyrelsens huvudmannaskap för polisen upphörde har arbetsuppgifterna med att fatta beslut i ärendena och med att låta ombesörja utförandet av skyddsanordning kommit att följa med länspolismästaren trots att någon ändring i 1956 års ämbetskrivelse inte gjorts.

Det praktiska arbetet med att sätta upp skyddsanordningar utförs sällan av polismyndighetens eller länsstyrelsens personal

utan av arvodeskontrakterad personal. Vi har fått uppgifter om att arbetsuppgifterna tidigare i viss utsträckning har utförts inom ramen för beredskapsarbete men att det numera är Samhall eller Skogsvårdsstyrelsen som utför arbetsuppgifterna på uppdrag av polismyndigheten eller länsstyrelsen. Polisen svarar dock alltid för kostnaderna. När det gäller besiktning, efterkontroll och liknande utförs arbetsuppgifterna antingen av polismyndighetens personal, länsstyrelsens personal eller av arvodeskontrakterad personal.

Tidigare utredningar

Minerallagskommittén föreslog i betänkandet Ny mineral-lagstiftning (SOU 1986:53) att ämbetskrivelsen från år 1956 skulle upphävas och ersättas av en förordning som skulle gälla både för stängsling och för kontrollåtgärder av övergivna gruvhål. Av propositionen som därefter behandlade frågan, prop. 1988/89:92, framgår att motiven till 13 kap. 8 § minerallagen var att staten skulle åläggas att ansvara dels för skyddsåtgärder vid nedlagda gruvhål, dels för vissa kontrollåtgärder vid nedlagda gruvor till skydd mot ras och sättningar. Vidare uttalades att de åtgärder som, efter kontinuerliga kontrollmätningar, måste vidtas kan behöva anpassas efter förhållandena i det enskilda fallet. Något upphävande av ämbetskrivelsen från år 1956 skedde inte.

Därefter har frågan behandlats av Räddningsverksutredningen i betänkandet Räddningstjänsten i Sverige – Rätta och Skydda (SOU 1998:59). Utredningen föreslog att inhägnad av övergivna gruvhål även i fortsättningen skulle vara länsstyrelsens ansvar samt att länsstyrelsen borde ha anslag för detta. Vidare föreslogs att kommunen skulle ha ansvar för att anmäla behov av inhägnad av övergivna gruvhål till länsstyrelsen, som i sin tur borde fatta beslut, varefter uppgiften lämpligen skulle utföras av kommunen.

13.2 Utredningens förslag i delbetänkandet

Vi kunde i delbetänkandet konstatera att det inte finns någon som helst polisiär relevans i arbetsuppgifterna med stängsling av övergivna gruvhål, utöver uppgifter att ingripa i akuta situationer. Vi kunde inte heller finna några bärande skäl för att polisen skall svara för kostnaderna för skyddsanordningarna. Vi föreslog därför

att ansvaret för skyddsanordningar kring övergivna gruvhål fortfarande skall ankomma på länsstyrelsen och att länsstyrelsen skall bära kostnaderna medan kommunerna skall åläggas ansvaret att utföra själva stängslingen, allt i enlighet med det förslag som lagts fram av Räddningsverksutredningen, Räddningstjänsten i Sverige – Rädda och Skydda (SOU 1998:59).

13.3 Remissinstansernas yttranden

Övervägande del av remissinstanserna ställer sig positiva till vårt förslag. Länsstyrelsen i Östergötland är en av de remissinstanser som påpekar att det är mycket viktigt att länsstyrelsen tillförs de medel som är erforderliga för att täcka kostnaderna för stängslingen.

Länsstyrelsen i Norrbottens län, Malmö stads kommunstyrelse, Bromölla kommun, Länsstyrelsen i Örebro län är negativa till vårt förslag. T.ex. anför Länsstyrelsen i Norrbottens län att den inte förfogar över någon personal som kan utföra byggnads- eller grävningssarbeten eller andra former av praktiskt arbete som erfordras för att verkställa förvaltningsbeslut. Man menar också att länsstyrelsen inte är lämpad att ta sig an sådana arbetsuppgifter som innebär att någon form av organisation för praktiskt arbete måste byggas upp. Bromölla kommun motiverar sin inställning på ett liknande sätt. Man menar att det inte är rimligt att kommunerna skall skaffa sig kompetens att utföra en sådan syssla som inte har samband med någon annan kommunal angelägenhet.

Länsstyrelsen i Västra Götaland har tillstyrkt att kommunerna och deras räddningstjänst tar över polisens nuvarande arbetsuppgifter och ansvaret för dessa när det gäller stängsling av övergivna gruvhål. Länsstyrelsen motiverar sitt ställningstagande med att det borde vara kommunernas ansvar att förebygga olyckor av den typ som här avses. Länsstyrelsen i Dalarna har bl.a. anført att vad gäller denna verksamhet föreligger sådana säkerhetsaspekter att det mycket väl kan motivera att polisen skall ansvara för den. Länsstyrelsen ställer sig emellertid inte negativ till vårt förslag under förutsättning att finansieringen täcks.

Länsstyrelsen i Västmanlands län har anført att det naturliga vore att lägga huvudansvaret för stängsling av övergivna gruvhål på kommunen mot bakgrund av kommunens skyldighet att främja

olycks- och skadeförebyggande verksamhet i kommunen enligt 7 § räddningstjänstlagen (1986:1102).

13.4 Överväganden och förslag

Bör arbetsuppgiften ankomma på polisen?

Arbetsuppgifterna med stängsling av övergivna gruvhål kan i mycket liten utsträckning motiveras utifrån polisens ansvar för att upprätthålla den allmänna ordningen och säkerheten. De arbetsuppgifter som ankommer på polisen i enlighet med 1956 års ämbetskrivelse kräver varken den kompetens som polisen har eller de speciella befogenheter som polisen tilldelats. Polisen har visserligen en skyldighet att ingripa i akuta situationer i samband med olyckor m.m. men därutöver måste de arbetsuppgifter som polisen ansvarar för när det gäller stängsling av övergivna gruvhål anses vara verksamhetsfrämmande uppgifter. Några skäl för att polisen skall bära kostnaderna för stängsling av övergivna gruvhål kan vi inte finna. Arbetsuppgifterna och kostnadsansvaret bör därför flyttas från polisen till annan huvudman. Utredningens förslag påverkar inte polisens skyldighet att ingripa i akuta situationer i samband med olyckor m.m.

Vem kan lämpligen utföra arbetsuppgiften i stället?

Någon remissinstans har föreslagit att kommunen tilldelas huvudansvaret för stängsling av övergivna gruvhål mot bakgrund av kommunens skyldighet att främja olycks- och skadeförebyggande verksamhet i kommunen enligt 7 § räddningstjänstlagen (1986:1102). Det finns därför skäl att gå närmare in på vilket ansvar som åläggs kommunen i räddningstjänstlagen. Av denna lag framgår att varje kommun skall svara för att åtgärder vidtas inom kommunen så att bränder och skador till följd av bränder förebyggs. Ansvaret för den brand- och brandskadeförebyggande verksamheten ligger alltså på kommunerna. Av förarbetena till räddningstjänstlagen (prop. 1985/86:170) framgår att räddningstjänstkommittén bl.a. föreslog att kommunen skulle få utökade skyldigheter att ingripa till att även avse fall då det föreligger fara för olyckor. Efter ett ingående resonemang i frågan konstaterade

föredragande statsrådet att ansvaret för att ingripanden kommer till stånd inte bör utvidgas till att avse fara för olyckshändelser. Av specialmotiveringen till 7 § räddningstjänstlagen framgår att syftet med bestämmelsen att kommunen har skyldighet att främja olycks- och skadeförebyggande verksamhet är att lägga ett särskilt ansvar på kommunerna att främja samarbetet och verka för att brister i skadeskyddet vid olika anläggningar rättas till, t.ex. genom påpekanden till den ansvariga myndigheten. Kommunens ansvar enligt detta lagrum påverkar inte det ansvar som åvilar annan myndighet när det gäller olycksförebyggande arbete. Av Räddningstjänstlagutredningens slutbetänkande (SOU 2002:10) framgår att begreppet räddningstjänst inte innefattar åtgärder för att förebygga olyckor eller skador. Det finns således inte, enligt vår mening, något utrymme för att inom kommunernas nuvarande ansvarsområde ålägga dem ansvaret för inhägnaden av övergivna gruvhål. Det finns inte heller någon anledning att ifrågasätta nuvarande ordning att staten, som ju är den instans som ger tillstånd till gruvdrift, skall ansvara för och stå för kostnaden i samband med stängsling av gruvhål. Däremot har naturligtvis kommunen en skyldighet att agera och anmäla behov av åtgärder då anledning därtill uppkommer mot bakgrund av sitt ansvar enligt 7 § räddningstjänstlagen.

Vid en undersökning av hur ärendena rent praktiskt handläggs i de delar av landet där ärendetypen förekommer har vi kunnat konstatera att även om handläggningen synes variera i olika län är det oftast så att handläggningen sköts inom en enda myndighet. Det finns såvitt vi kan bedöma inga bärande skäl för att behålla den ordning som i dag kommit att råda med en uppdelning av ansvaret på två myndigheter (länsstyrelsen och polismyndigheten), när det gäller ifrågavarande arbetsuppgift. Tvärtom har vi kunnat konstatera att det varken av formella eller praktiska skäl är lämpligt att dela upp ansvaret för stängsling av övergivna gruvhål mellan olika myndigheter. Frågan hör naturligt samman med naturvård eller gruvnäring och bör handläggas hos myndighet med ansvar för sådana frågor. Det totala ansvaret för stängsling av övergivna gruvhål, dvs. ansvaret för utredning, beslutsfattande och kostnader bör alltså ligga på en och samma myndighet.

Med staten som ansvarig för frågorna ser utredningen två möjliga mottagare av arbetsuppgiften; länsstyrelsen eller Bergsstaten.

Länsstyrelsens uppgifter framgår av förordning (1997:1258) med länsstyrelseinstruktion. Enligt denna förordning svarar länsstyrel-

sen för den statliga förvaltningen i länet i den mån inte någon annan myndighet har ansvaret för särskilda förvaltningsuppgifter. Av samma förordning framgår vidare att länsstyrelsen bl.a. har uppgifter inom räddningstjänst, hållbar samhällsplanering, naturvård och miljöskydd. Det kan vidare konstateras att länsstyrelserna i dag, enligt 1956 års ämbetsskrivelse har ett ansvar, i vart fall formellt, för att fatta beslut när det gäller frågor om stängsling av övergivna gruvhål samt för att låta ombesörja de skyddsanordningar som fordras. Dessutom har länsstyrelserna enligt förordning (1998:900) om tillsyn enligt miljöbalken tillsynsansvar för gruvor i drift utifrån ansvaret ur miljösynpunkt för miljöfarlig verksamhet. Detta är omständigheter som i och för sig talar för att länsstyrelserna kan vara lämpliga för att ha huvudansvaret för uppgifterna. Det som talar emot är att ärendetyper inte verkar förekomma särskilt frekvent vilket i sin tur kan medföra problem med att upprätthålla kompetensen inom området om ärendena handläggs i varje region. Varje ärende medför emellertid en stor arbetsinsats och innehåller många komplicerade frågeställningar. Detta innebär att det kan antas finnas stora samordningsvinster genom att en central myndighet tar över huvudansvaret för uppgifterna.

Bergsstaten är förvaltningsmyndighet för frågor om Sveriges mineralhantering och lyder under Näringsdepartementet. Chef för Bergsstaten är bergmästaren. Myndighetens uppgift är bl.a. att ha tillsyn över efterlevnaden av minerallagen (1991:45). Detta innebär bl.a. att myndigheten skall förebygga att personer och egendom kommer till skada vid gruvdrift. Gruvkartor för merparten av de äldre gruvorna finns hos Bergsstaten. När ett ärende om stängsling av övergivna gruvhål aktualiseras vid länsstyrelse eller polismyndighet inhämtas ofta information från Bergsstaten bl.a. om gruvans omfattning.

Bergsstaten har alltså redan i dag ett ansvar för att förebygga att personer och egendom kommer till skada vid gruvdrift. Det framstår som ett naturligt led att utvidga detta ansvar till att avse även tiden efter det att gruvdriften upphört. Bergsstaten har som nämnts ovan tillsynsansvaret över efterlevnaden av minerallagen, där lagregleringen om skyddsåtgärder vid nedlagda gruvhål finns. Vidare kan konstateras att det inom Bergsstaten finns nödvändiga kunskaper och kompetens inom området för att överta arbetsuppgiften. Dessutom har Bergsstaten ställt sig positiv till att ta över ansvaret för arbetsuppgiften. Övervägande skäl talar alltså för att

det är Bergstaten som i fortsättningen skall ta över ansvaret för inhägnad av övergivna gruvhål.

Författningsreglering

Såsom ovan nämnts finns de nu gällande reglerna om stängsling av övergivna gruvhål i ett beslut av Kungl. Maj:t den 13 januari 1956. Vidare framgår det av 13 kap. 8 § minerallagen (1991:45) att regeringen får meddela föreskrifter om skyddsåtgärder vid nedlagda gruvhål och om kontrollåtgärder till skydd mot ras och sättningar vid nedlagda gruvor. Några sådana föreskrifter har aldrig meddelats.

Även om det i och för sig skulle vara möjligt för regeringen att genom en förordning meddela bestämmelser om ansvaret kring övergivna gruvhål anser vi att frågan om vem som skall bära ansvaret och kostnaderna är så central att den lämpligen bör tas in i minerallagen.

När det gäller bestämmelsens närmare utformning menar utredningen att det framstår som rimligt att utvidga ansvarsområdet till att avse även fara för andra djur än husdjur och till att avse egendom, t.ex. byggnader. I den mån andra åtgärder än stängsling och annat sådant skydd erfordras får regeringen meddela föreskrifter i frågan enligt 13 kap. 8 § minerallagen (1991:45).

13.5 Konsekvensanalys

Vi har frågat ett antal polismyndigheter, där ärenden om stängsling av övergivna gruvhål kan tänkas förekomma, om hur stora kostnaderna för ärendetyperna varit under de tre senaste åren. Dessutom har frågor ställts om hur stora personalresurser ärendena tagit i anspråk under samma tid.

Polismynd.	Material (kr)	Extern pers. (kr)	Övrig kostn. (kr)	Pers.kostn. (kr) / åak
Kronoberg 99-01	0	0	0	0
Dalarna -99	304 000	283 000	187 000 ¹	60 000 / 1/6 ²
-00	149 000	263 000	151 000	60 000 / 1/6
-01	84 000	255 000	131 000	60 000 / 1/6
Västmanland -99	60	6 850	180 ¹	16 000 / 0
-00	0	5 600	8 000	16 000/ 0
-01	4 402	6 600	30 000	16 000/ 0
Värmland -99	0	0	0	0
-00	0	0	0	0
-01	30 000 ³	0	0	0
Örebro -99	266 000	0 ⁴	12 000 ¹	12 000/ 10h ²
-00	267 000	0	8 500	12 000/ 10h
-01	176 000	0	0	12 000/ 10h
Uppsala -99	0	0	0	0/0
-00	120 470	54 150	66 320	0/0
-01	0	0	0	0/0
Norrbottnen 99-01	0	0	0	0
Gävleborg 99-00	-	-	-	-
-01	200 000 ³			
Jämtland 99-01	0	0	0	0
Södermanland 99-01	0	0	0	Ca 15 % av en heltid (polisutbild.)
Jönköping	0	0	0	0

Av den genomförda undersökningen framgår dessutom att kostnaderna för stängsling av övergivna gruvhål varit betydligt större under början och mitten av 1990-talet. Kostnaderna inom en

¹ Övrig kostnad, Dalarna: diverse hyror, 4-hjulingar, andra skogsmaskiner, traktamenten.
Övrig kostnad, Västmanland: transportkostnad, uppsättning av stängsel från entreprenör som inte gjort någon uppdelning av beloppet (anbudssumma).
Övrig kostnad Örebro; fyllt igen ett gruvhål på en tomt, inventering av gruvhål inom Lindesbergs kommun.

² Årsarbetskraft, Dalarna: 75 % utgör polisutbildad personal, 25 % utgör civilanställd personal.

Årsarbetskraft Örebro: allt arbete (10 timmar per år) har utförts av polisutbildad personal.

³ Materialkostnad Värmland: avser faktura från länsstyrelsen för uppsatt stängsel.

Materialkostnad Gävleborg: för 2001 har betalats fakturor om 200 000 kr sammanlagt för både material och extern personal.

⁴ Extern personalkostnad Örebro; enligt överenskommelse mellan Skogsvårdsstyrelsen och Polismyndigheten har arbetsinsatsen drivits i form av ett arbetslöshetsprojekt. Därav inga kostnader.

polismyndighet har då kunnat uppgå till 1–1,5 miljoner kr under ett år. Tendensen tycks vara den att ärendetypen minskar. Undantaget härifrån är Södermanlands polismyndighet där man nyligen inlett en inventering av övergivna gruvhål inom länet. Chefen för Bergsstaten, bergmästaren, har konsulterats och varit med vid inspektion av gruvhål. Från polismyndigheten i Södermanland förväntar man sig att kostnaderna för ärendetypen kommer att vara relativt höga inom den närmaste framtiden.

Om utredningens förslag genomförs kommer övervägande delen av berörda polismyndigheters kostnader minska något. Även länsstyrelserna i berörda län kan antas få en något minskad kostnad. Eftersom ärendetypen inte framstår som särskilt frekvent samtidigt som den ligger väl inom Bergsstatens kunskapsområde och verksamhetsområde framstår merkostnaderna för Bergsstaten för hanteringen av dessa ärenden som begränsade. Som framkommit ovan är även Bergsstaten redan i dag till viss del involverad i frågor kring stängsling av övergivna gruvhål. Det utökade arbete som ett genomförande av förslaget skulle leda till internt för Bergsstaten framstår därför som marginellt. Någon resursförstärkning i denna del kommer inte att behövas enligt utredningens mening. Däremot måste Bergsstaten kompenseras för kostnader för material och anlitande av experter vid utförande av arbetsuppgifterna. En anslagsförstärkning motsvarande de kostnader polismyndigheterna har i dag för material, extern personal och övriga kostnader fordras.

Det är svårt att uppskatta hur många årsarbetskrafter inom polisen som frigörs för andra arbetsuppgifter om detta förslag genomförs. Av de svar vi erhållit från olika polismyndigheterna kan slutsatsen dras att när ärendetypen aktualiseras drabbas polismyndigheten framför allt av externa kostnader samt att ärendetypen, i den mån den egna personalen tas i anspråk, till största delen handläggs av polisutbildad personal. En mycket osäker uppskattning är att ca fem årsarbetskrafter frigörs inom polismyndigheterna om förslaget genomförs.

Härutöver finner utredningen att det framlagda förslaget i övrigt inte får några sådana konsekvenser som enligt 14 och 15 §§ kommittéförordningen (1998:1474) motiverar en särskild redovisning.

14 Social brottsprevention

14.1 Sammanfattning av utredningens förslag i delbetänkandet

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

Inom kriminologin är det vanligt att dela in brottsprevention i två kategorier av åtgärder; de situationella och de sociala åtgärderna.

Med situationell prevention menas sådana åtgärder som syftar till att påverka kriminogena eller brottalstrande situationer. Detta kan ske genom att minska det förväntade utbytet av brott, att öka risken för upptäckt, att försvåra genomförandet av brott och genom att underlätta ett laglydigt beteende. Även förstärkning av straffhotet räknas ibland som situationell prevention.

Social prevention innefattar sådana åtgärder som syftar till att minska individers eller grupper av individers benägenhet eller motivation att begå brott och därmed motverka utvecklingen av en kriminell livsstil. Då brottsbenägenheten till stor del utvecklas i tidiga år är barn och ungdomar den huvudsakliga målgruppen. Familjen, skolan och fritidssektorn hör till de viktigare arenorna för den sociala prevention som riktar sig mot barn och ungdomar. Social brottsprevention är således framför allt en uppgift för andra sektorer i samhället än polisen. Trots att polisen varken har kompetens eller utbildning som direkt omfattar åtgärder som syftar till att påverka den individuella benägenheten att begå brott har polisen deltagit i och varit huvudman för projekt med rent socialt brottsförebyggande inriktning. Polisen har t.ex. fungerat

som fritidsledare för ungdomar i riskzonen, informerat i skolor om t.ex. drogers skadeverkningar samt bedrivit trafikundervisning för barn. Normförstärkande information genom kasperteater för de yngsta barnen är ytterligare ett exempel. Kritik har framförts att polisen tar på sig andra yrkesgruppers arbetsuppgifter t.ex. lärarens och fritidpedagogers och dessa aktiviteter synes ha minskat i omfattning under de senaste 10–15 åren.

Hittills genomförd forskningen har inte kunnat påvisa några synbara effekter på brottsligheten av polisens medverkan i socialt brottspreventiva projekt som t.ex. fritids- eller olika informationsaktiviteter i skolan.

Det är inte möjligt att genom precisering i lagstiftningen avgränsa polisens medverkan i den sociala brottspreventionens område. Utredningen vill i stället peka på de möjligheter till renodling av polisens medverkan i det brottsförebyggande arbetet som ligger i metodutveckling och en utvecklad mål- och resultatstyrning. Inom andra områden är det vanligt att man ställer upp konkreta mål och att man vidtar en analys av hur målen har uppnåtts. Detta är dock mindre vanligt när det gäller socialt brottsförebyggande åtgärder. Rikspolisstyrelsen har den viktiga uppgiften att utveckla och precisera de mål och riktlinjer som lagts fram för polisverksamheten och att förmedla dem till den övriga polisorganisationen. Detta bör enligt utredningen i högre grad än i dag ske också när det gäller det brottsförebyggande arbetet inte minst det som sker på lokal nivå.

Polisen bör också i fortsättningen utgöra ett stöd för andra aktörer i deras ansträngningar att bidra till det brottsförebyggande arbetet. Detta bör dock endast omfatta sådant stöd som kan motiveras utifrån den särskilda kompetens, den utbildning och de befogenheter som just polisen har. Polisens brottsförebyggande verksamhet bör vara att t.ex. informera om brottsrisker och om olika sätt att skydda sig mot brott dvs. sådant som gäller situationell brottsprevention. Om polisen härutöver skall medverka i socialt inriktade aktiviteter bör i varje enskilt fall avgöras utifrån den troliga brottsförebyggande effekt som polisen kan bidra med.

Ett av verksamhetsmålen för polisen är att varje polismyndighet ska utarbeta och dokumentera en brottsförebyggande strategi som kan ligga till grund för allt polisarbete på lokal nivå. I denna skall bl.a. framgå hur och med vilka myndigheter och organisationer som samverkan skall ske. Dessa dokument bör enligt utredningen bli föremål för en bedömning där ett av bedömningskriterierna bör

vara i vilken utsträckning de eventuella verksamheter som ligger inom ramen för social brottsprevention uppfyller kraven på polisiär relevans. Det bör t.ex. framgå av strategin varför en aktivitet inte skulle bidra till samma brottsförebyggande effekt om i stället andra aktörer genomförde den.

Vidare är det viktigt för renodlingen att uppgradera den lokala handlingsplanen som styrintstrument. Det är viktigt att de brottsförebyggande strategier som polismyndigheterna tar fram ges ett sådant innehåll att det ger stöd till närpolis och andra i deras val av uppgift och metod när det gäller det brottsförebyggande arbetet för att minska utrymmet för deltagande i sådana aktiviteter inom den sociala brottspreventionens område som inte bör utföras av polisen.

14.2 Remissinstansernas yttranden

Stockholms kommunstyrelse, Partille kommun, Karlskrona kommun, Borlänge kommun, Orust kommun, Nora kommun, Länsstyrelsen i Örebro län, Länsstyrelsen i Västra Götaland, Arboga kommun, Jönköpings kommun, Bromölla kommun, Lilla Edets kommun, Laholms kommun, ST-polisväsende, Svenska Kommunförbundet, Skytterörelsens ungdomsorganisation och Glesbygdverket betonar vikten av att polisen tar aktiv del i det sociala brottsförebyggande arbetet. Man pekar på det samarbete mellan polis och andra delar av samhället som vuxit fram de senaste åren. Vikten av att polisen även i fortsättningen deltar som en aktiv part i socialt inriktade aktiviteter i syfte att förebygga brott lyfts fram. Det anförs t.ex. att i det nationella brottsförebyggande programmet "Allas vårt Ansvar" (Ds 1996:59) är polisen en central aktör i de lokala brottsförebyggande råden och att polisens medverkan i dessa är avgörande för rådets funktion.

Stockholms kommunstyrelse, Partille kommun, Karlskrona kommun, Borlänge kommun, Rikspolisstyrelsen, Polisförbundet och Länsstyrelsen i Örebro län stödjer utredningens uppfattning att polisens arbete skall inriktas på det polisiärt relevanta.

En rad remissinstanser vänder sig dock mot utredningens resonemang. Man menar t.ex. att det finns en balanserad bild när det gäller förväntningarna på polisens roll i denna del och att behovet av kontinuitet talar för att man snarast bör förstärka

polisens och närpolisens medverkan i det sociala brottsförebyggande arbetet särskilt i storstäderna.

Man anför vidare att polisens insatser är av stor betydelse för att på sikt hejda den utveckling av kriminalitet som skett de senaste 20 åren. Det framförs att polisen därför måste kunna ha en roll och finnas med innan brott har skett och detta gäller främst inom ungdomsgrupperna. Man menar t.ex. att polisen bör verka utåtriktat i preventivt syfte i exempelvis skolor, föräldramöten etc. Att dra sig tillbaka från den sociala brottspreventionens område vore, enligt en kommun, att ge fel signaler i en tid då det brottsförebyggande arbetet på lokal nivå mer och mer kommer i fokus. Det påpekas att det finns en klar risk att de naturliga kontaktytorna gentemot medborgarna och då i synnerhet barn och ungdomar minimeras genom utredningens förslag. Vidare uppges att om polisens kontakter begränsas till personer som är brottsmisstänkta finns det risk för att både allmänhetens förtroende för polisen kommer minska och att möjligheten att inhämta information minskar samt att det vore olyckligt om polisen endast kontaktas i negativa sammanhang.

Svenska Kommunförbundet har anfört att formuleringarna i utredningens förslag kan tolkas som att polisen mer eller mindre helt skulle dra sig tillbaka från den sociala brottspreventionens område till förmån för den situationella brottspreventionen och att detta, enligt förbundets mening, är ägnat att ge fel signaler i en tid då kriminaliteten ses som ett samhällsproblem och "allas vårt ansvar" som måste angripas på bred front. Det är vidare, enligt förbundets mening, av stor vikt att polisen värnar om den naturliga kontakten med allmänheten och att ungdomar får möjlighet att komma i kontakt med polisen annat än i en konfliktfylld situation. Det finns, enligt förbundet, en uppenbar risk att värdet av polisens normförstärkande information i skolundervisningen undervärderas, oavsett att forskningen inte har kunnat påvisa några synbara effekter på brottsligheten genom polisens medverkan.

14.3 Överväganden och förslag

Till polisens kärnverksamhet hör att förebygga brott, och det mesta av vad polisen gör har ett brottsförebyggande syfte. Sälunda har även den allmänna övervakningen, gripanden och lagföringar preventiva syften. Men polisen medverkar också i brottsföre-

byggande verksamhet i en mer direkt mening. Särskilt under senare år har samarbetet och samverkan i brottsförebyggande syfte mellan polisen och andra aktörer i lokalsamhället ökat, inte minst som ett resultat av att en stor del av landets kommuner har inrättat lokala samarbetsorganisationer för detta ändamål. Polisens roll som brottsförebyggare, och inte minst som medverkande i lokala brottsförebyggande råd och liknande, är mycket viktig. Detta är något som underströks i utredningens delbetänkande och som många av remissinstanserna också påpekat.

Brottsförebyggande åtgärder är naturligtvis inte endast en polisiär angelägenhet. Polisens möjligheter att påverka, och polisens möjligheter att spela en roll som stöd till andra aktörer, varierar beroende på inom vilken arena som de brottsförebyggande åtgärderna vidtas. All forskning och erfarenhet visar t.ex. att när det gäller social brottsprevention, med vilket avses sådana åtgärder som har betydelse för ungas benägenhet och motivation att begå brott, är polisens möjligheter begränsade. Familjen, skolan och fritidssektorn brukar här pekas ut som de viktigaste arenorna. Detta innebär dock inte att polisen inte kan bidra också i dessa sammanhang.

När det gäller den situationella brottspreventionen, dvs. sådana åtgärder som syftar till att öka upptäcktsrisken och försvåra genomförandet av brott samt att minska det förväntade utbytet av brott, har polisen en mer betydelsefull roll än när det gäller social brottsprevention. Men även här kan också andra aktörers åtgärder, eller frånvaro av åtgärder, vara minst lika betydelsefulla, t.ex. sådana som kan vidtas av den lokala handeln, biltillverkare, parkeringsbolag, restaurangnäringen och av andra.

Insikten om att polisen inte ensamt kan minska brottsligheten, särskilt inte beträffande den s.k. vardagsbrottsligheten, har stärkts under senare år. Så har också intresset från olika delar av samhället att medverka, enskilt eller i samverkan med andra. Polisen är därför, som en av remissinstanserna uttrycker det, inte längre ensam om att ha brottsförebyggande kompetens. Insikten, intresset och kompetensen har stärkts hos en rad olika aktörer och allt vanligare är att aktörer samverkar mot ett gemensamt mål utifrån sina respektive yrkesroller, särskilda kompetenser och uppgifter.

I utredningens delbetänkande pekades på den risk som föreligger att polisen inte bara medverkar i sin roll som polis i samarbetet på lokal nivå, utan också tar över andras yrkesroller och uppgifter.

Enligt vad utredningen erfar var en sådan sammanblandning av olika aktörers roller betydligt vanligare förr, där polisen inte sällan övertog t.ex. lärarens uppgifter liksom ibland också fritidsledarens. Som en av orsakerna till att detta minskat i omfattning, är säkert att det brottsförebyggande perspektivet integrerats i många sektors löpande verksamhet, som i skolan och i fritidssektorn. Detta, menar utredningen, är en positiv utveckling.

En av remissinsatserna menar att formuleringarna i delbetänkandet kan uppfattas som att polisen mer eller mindre helt skulle dra sig tillbaka från den sociala brottspreventionens område. Utredningen vill understryka att detta inte varit avsikten. Polisen kan spela en mycket viktig roll också i projekt och verksamheter som syftar till att påverka de ungas motivation och benägenheten att begå brott. Det utredningen velat medverka till är just renodlingen av olika roller i det samarbete som pågår mellan de olika aktörer som utifrån sina respektive uppgifter och roller bidrar till att minska brottsligheten och öka tryggheten. Polisens medverkan i socialt brottspreventiva verksamheter bör därför motiveras utifrån samma kriterier som alla andra aktörers medverkan, dvs. utifrån den särskilda kompetens, den utbildning och de befogenheter som yrkesrollen bär med sig.

De möjligheter som föreligger för att renodla polisens medverkan i socialt brottsförebyggande verksamhet torde därför inte skilja sig mycket från de som gäller för andra yrkesroller. Metodutveckling och en utvecklad mål- och resultatstyrning för att kunna bedöma är något som polisen liksom andra yrkesgrupper är betjänta av.