

Nr 296.

Av herr **Rooth**, i anledning av Kungl. Maj:ts proposition med förslag till lag om polisväsendet i riket m. m.

Det förslag till lag om polisväsendet i riket, som genom kungl. propositionen nr 58 förelagts innevarande års riksdag till antagande, innehåller i 11 och 12 §§ bestämmelser om inrättande av polisstyrelser och polisenämnder.

Polisstyrelse skulle finnas i Stockholm och i varje län samt hava till åliggande att tillsätta innehavare av sådan befattning vid polisväsendet, som skall vara av stadigvarande natur (ordinarie befattningshavare), att, då ordinarie befattningshavare, vilken icke erhållit konstitutorial, eller extra befattningshavare, som varit anställd vid polisväsendet i minst två år i följd, befinnes för tjänsten olämplig, skilja honom därifrån, samt att i viss omfattning behandla frågor om disciplinär bestraffning av befattningshavare vid polisväsendet. Polisstyrelsen skulle bestå av fem ledamöter, av vilka två skulle utses av Konungen och de övriga av landsting eller stadsfullmäktige.

Polisenämnd skulle kunna inrättas av varje kommun, som bildar eget polisdistrikt. Det skulle tillkomma sådan nämnd att upprätta förslag till löne-, omkostnads- och i förekommande fall pensionsstat för polisväsendet i polisdistriktet samt till erforderliga ändringar i dess polisorganisation, att besluta i ärenden angående förvaltningen av de till polisväsendet anslagna medlen och av de för polisväsendet använda fastigheterna samt att till vederbörande myndigheter avgiva yttranden och göra framställningar i frågor av betydelse för polisväsendet.

Motiven till dessa vittgående förändringar i nu rådande förhållanden finner man i det utlåtande, som avgivits av sakkunniga av november 1924, och i den sammanfattning av vad de härutinnan anför, till vilken föredragande departementschefen hänvisat (kungl. prop. sid. 81). Där framhålles, att med hänsyn till att dels polisväsendet vore i hög grad en statlig angelägenhet och dels kommunerna helt eller till en väsentlig del skulle gälda kostnaderna för polisväsendet såväl staten som kommunerna borde tillerkännas inflytande på tillsättande och bestraffning av polispersonalen, att genom den föreslagna anordningen såväl kommunernas som polispersonalens intressen skulle bliva vederbörligen tillgodosedda samt att på detta sätt skulle skapas en möjlighet att med borteliminerande av rent lokala synpunkter bereda befolkningen tillfälle att genom valda förtroendemän medverka vid utseende av polismännen, varförutom en demo-

kratisk ordning för förvaltningen av de för polisväsendet anslagna medlen förverkligades.

Departementschefen anförde till statsrådsprotokollet, att han i allt väsentligt kunde ansluta sig till denna ståndpunkt, och framhöll därjämte bland annat följande. Polisstyrelsernas syfte vore att garantera polispersonalen en fullt objektiv prövning vid behandling av frågor om tillsättning av ordinarie befattningshavare, varunder befordran inbegripes, vid ifrågasatt avskedande och i disciplinfrågor. Om polisstyrelserna finge den sammanställning och de verksamhetsområden, som förslaget förutsatte, torde också nödiga garantier mot obehöriga inflytelser vid styrelsernas behandling av ärendena ha skapats. Förslagets genomförande borde i fråga om både bestraffningar och befordringar komma såväl allmänhetens som polispersonalens tilltro till rättvisan i träffade avgöranden att bliva större än om, som hittills, vederbörande polischef nästan suveränt skulle ha att förfoga över personalens väl och ve i nämnda avseenden. Ökat förtroende vore alltid en tillgång och därför vore det berättigat att antaga, att anordningen med polisstyrelser skulle visa sig komma att stärka polisväsendets ställning hos den allmänna opinionen. Vad inrättandet av polisenämnder beträffade hade därmed endast avsetts att giva kommunerna möjlighet att bättre än hittills kunna handhava den ekonomiska förvaltningen av polisväsendet. Slutligen erinrade departementschefen om att varken polisstyrelser eller polisenämnder skulle hava någon befattning med vidtagandet av åtgärder för ordningens upprätthållande.

I den utredning, som ligger till grund för den kungl. propositionen, finnes liksom i departementschefens anförande till statsrådets protokoll icke någon upplysning om missbruk av polismyndigheternas maktbefogenhet såsom anledning till den föreslagna genomgripande förändringen i berörda hänseende, vilken ju innebär ett avsteg från eljes allmänt tillämpade grundsatser vid organiserandet av statlig eller kommunal förvaltning. Det är allmänt vedertaget och anses väl också allmänt vara en naturlig ordning, att förvaltningspersonal bör i fråga om anställning och disciplin lyda under en myndighet, som har att utöva inseende över personalen även i dess verksamhet. Endast därigenom kunna nödiga garantier erhållas för behandling av ifrågasvarande ärenden med erforderlig insikt och erfarenhet. Polispersonalen skulle emellertid nu komma att lyda i all sin verksamhet för ordningens och säkerhetens upprätthållande under de nuvarande polismyndigheterna men i fråga om anställning, befordran och disciplinär behandling under de nya polisstyrelserna, vilka icke skulle hava någon som helst befattning med polisens göromål.

En sådan anordning skulle kunna vara motiverad endast genom allvarliga missförhållanden i den nuvarande ordningen, vilka icke skulle kunna på annat sätt tillfredsställande avhjälpas. Föredragande departementschefen har visserligen framhållit, att förslagets genomförande borde i fråga om både bestraffningar och befordringar komma såväl allmänhetens som

polispersonalens tilltro till rättvisan i träffade avgöranden att bliva större »än om, som hittills, vederbörande polischef nästan suveränt skulle ha att förfoga över personalens väl och ve i nämnda avseenden». Men ingen erfarenhet har, såsom nämnts, nu kunnat åberopas därom, att polischeferna missbrukat sin ställning. När Adolf Hedin år 1904 i riksdagen tog upp frågan om behovet av en allmän polisförfattning, talade han starka ord om den godtyckliga behandling, för vilken polispersonalen vore utsatt från chefernas sida. Missnöjet gällde särskilt tillämpningen av den i polisinstruktionerna förekommande s. k. olämplighetsparagrafen, enligt vilken polisman kan avskedas av den anledningen, att polischefen funnit honom olämplig för sin befattning, även om polismannen icke gjort sig skyldig till tjänstefel. Nu vitsordar emellertid föredragande departementschefen (sid. 22), att sådana missbruk av olämplighetsparagrafen som ett obehörigt avskedande dock numera torde förekomma på sin höjd i enstaka undantagsfall. I varje fall, fortsätter departementschefen, hade något belägg för att dylikt avskedande förekommit icke kunnat erhållas vid den Linnérska utredningen, för vilken protokoll angående så gott som alla under åren 1913 samt 1917—1920 företagna avskedanden infordrats.

De fördelar, som polisstyrelserna ansetts erbjuda i fråga om tilltron till rättvisan i träffade avgöranden, hava, såsom av ovan lämnade referat framgår, ställts i motsättning till avgöranden av ensambeslutande polischefer, såsom om ett dylikt enrådighetssystem vore det enda alternativ man hade att räkna med. Men polischefer med befogenhet att ensamma besluta i befodrings- och disciplinfrågor finnas endast i ett fåtal städer. I alla andra städer handläggas anställnings- och disciplinärenden av magistraten eller stadsstyrelsen, och beträffande polisen på landet har länsstyrelsen motsvarande åligganden. Med avseende å förtroendet till objektivitet och rättvisa har mot dessa myndigheters förutsättningar i sådant avseende icke gjorts någon anmärkning.

Enligt det Linnérska förslaget skulle beträffande anställnings- och befodringsärenden införas en sådan enhetlig ordning, att det skulle tillkomma länsstyrelsen att tillsätta all ordinarie polispersonal, både i stad och på landsbygden. Den allmänna planen för organisationen enligt det Linnérska förslaget har nu visserligen icke blivit fullföljd. Polisen i städerna skulle sålunda nu icke anknytas till länsstyrelserna genom statsanställda polischefer utan skulle fortfarande lyda under magistraterna eller motsvarande myndigheter, men detta förhållande kan naturligtvis icke utgöra något hinder för att städernas polispersonal anställas av länsstyrelsen. En sådan anordning skulle tvärtom stå i den bästa överensstämmelse med länsstyrelsens åliggande enligt sin instruktion att hava ansvar för och ledning av polisväsendet även i städerna.

Beträffande den disciplinära bestraffningsrätten är inom den svenska statsförvaltningen den principen allmänt genomförd, att vederbörande chefsmyndighet själv ådömer disciplinstraff, såvida icke myndigheten finner an-

ledning att föranstalta om åtal vid allmän domstol. Från denna princip hade även i det Linnérska förslaget gjorts avvikelser, i det att en särskild polisnämnd skulle inrättas för handläggning av disciplinmål i sådana fall, då vederbörande polischef ansåge straff utöver en viss lägre straffgräns böra tillämpas. Sådan nämnd skulle finnas i varje län ävensom i Stockholm, Göteborg och Malmö samt uteslutande hava till uppgift att handlägga frågor om disciplinär bestraffning. Nämnden skulle bestå av tre ledamöter, av vilka ordföranden skulle tillsättas av Konungen och de övriga av landstinget eller vad beträffar Stockholm, Göteborg och Malmö av stadsfullmäktige.

Flertalet av de sakkunniga, vilka i december 1922 avgåvo yttrande över nyssnämnda förslag, anförde emellertid i sitt utlåtande (sid. 8), att de icke kunnat finna de skäl, som åberopats för en dylik anordning, vara avgörande. Det vore visserligen obestriddigt, att polispersonalen såsom rättssäkerhetens upprätthållare och utövare av samhällets tvångsmakt hade en viktig uppgift och en i förhållande till allmänheten synnerligen ömtålig ställning samt till följd härav lätt utsattes för klander och miss tankar för felaktigt förfarande i tjänsten, men dessa omständigheter borde icke föranleda till en sådan anordning, att ansvaret för disciplinens upprätthållande, i den mån disciplinär bestraffning erfordrades, undandroges polisens egna myndigheter. Att huvudansvaret i fråga om rättssäkerheten och polispersonalens förhållande i tjänsten ålåg dessa myndigheter vore för samhället så betydelsefullt, att det snarare funnes skäl för den uppfattningen, att det särskilt beträffande polisen vore av vikt, att vederbörande chefsmyndigheter ägde att själva handlägga ärenden av ifrågavarande slag.

De sakkunnige anförde vidare, att det i allmänhet vore en viktig grundsats, att den som icke hade något inseende över en personals tjänstgöring icke heller borde utöva någon administrativ myndighet över personalens tjänsteställning. Denna grundsats hade varit ett av de huvudskäl, som föranlett de sakkunniga att ställa sig bestämt avvisande mot svenska polisförbundets förslag om inrättande av lokala polisstyrelser, och den hade enligt de sakkunniges mening sådan betydelse även i fråga om disciplinmålens avgörande, att de sakkunniga icke heller ansett sig kunna tillstyrka inrättandet av en polisnämnd enligt det Linnérska förslaget. Denna nämnds ledamöter skulle för övrigt, enligt de sakkunnigas mening, icke äga sådan på erfarenhet i tjänsten grundad kännedom om förhållandena inom polisen, som syntes vara erforderlig för att med tillräcklig säkerhet kunna bedöma alla de fall av försummelse och dylikt, som skulle komma under nämndens bedömande.

Härjämte framhöllo de sakkunniga, att inrättandet av en sådan nämnd måste befaras medföra ett försvagande av länsstyrelsens ställning såsom högsta polismyndighet samt i viss mån rubba sammanhanget i polisorganisationen.

Med dessa uttalanden hade de sakkunniga emellertid icke velat förringa värdet av garantier mot godtycke vid disciplinmålen avgörande. De förmenade dock, att en betryggande säkerhet i detta avseende låge i vederbörandes rätt att överklaga polismyndighetens beslut, en rätt som i verkligheten fått större betydelse under senare tiden än den haft tidigare, och kunde icke finna det vara behöfligt, att nya befattningar eller institutioner inrättades för ifrågavarande ändamål.

Beträffande slutligen den frågan, huruvida disciplinmålen borde handläggas av den lägre lokala polismyndigheten eller den högre, länsstyrelsen, ansågo de sakkunniga, att det borde tillkomma länsstyrelsen att avgöra viktigare disciplinmål. En sådan anordning skulle bättre överensstämma med förfarandet inom förvaltningen under de centrala ämbetsverken och otvivelaktigt vara ändamålsenlig, då länsstyrelsen därigenom finge större möjlighet att hava inseende över disciplinen och tillse, att varken godtycke eller slapphet finge göra sig gällande. Disciplinmålen skulle säkerligen icke tillföra länsstyrelserna någon betungande arbetsbörda. Dylika mål förekomme icke i något större antal och de flesta av dem vore av synnerligen enkel beskaffenhet.

Den ståndpunkt, som intagits i det Linnérska förslaget i fråga om handläggning av befodringsärenden, och i 1922 års sakkunniges utlåtande i fråga om behandling av disciplinärenden synes vara starkt motiverad. En organisation av polisväsendet i överensstämmelse härmed synes också vara väl ägnad att befodra en sund och tidsenlig utveckling av polisväsendet. Varken allmänheten eller polispersonalen kunna hava någon anledning att icke vara tillfredsställda med en dylik organisation, varigenom polispersonalen i ovan berörda hänseenden komme i samma ställning som personalen under de centrala ämbetsverken.

Polisens förmåga att upprätthålla allmän ordning och säkerhet blir mer och mer föremål för allmänt intresse, oberoende av kommunala eller andra lokala begränsningar. Det är icke endast i utlandet utan även i vårt land, som man på senare tid fått bevittna, hurusom polisens uppgifter för uppdragande och beivrande av brott, för trafikens ordnande m. m. ställa nya anspråk på polisens organisation. Enhetlighet, samverkan och effektivitet är nu överallt tidens lösen, när det gäller att bereda polisen ökade möjligheter att fullgöra sina för hela folket betydelsefulla uppgifter. Det måste då även för en demokratisk uppfattning framstå såsom framför allt annat angeläget, att polisen är effektivt organiserad för sin krävande verksamhet och att sådana anordningar undvikas, som kunna befaras motverka enhetligheten eller eljes leda till polisens försvagande. Det är därför också av utomordentlig betydelse, att ansvaret för polisens handhavande icke blir splittrat, utan att detta ansvar må kunna utkrävas i sin helhet hos den egentliga ledningen, i vilket avseende icke minst allmänheten har viktiga intressen att bevaka. I jämförelse härmed ter sig strävandet att genom lekmanuambud få deltaga i tillsättandet av poliskonstaplar och

dylikt föga tidsenligt, i varje fall då det gäller de större städerna. Detta strävande synes också hava sitt ursprung i vissa lokala förhållanden, vilka numera, åtminstone i mera utvecklade samhällen, synas tillhöra en förfluten tid.

Beträffande handläggningen av befordringsärenden är särskilt att märka, att det fortfarande skulle tillkomma länsstyrelserna att besluta om reglerna för anställning och befordran, alltså t. ex. om företräde på grund av föregående utbildning av det ena eller det andra slaget, om betydelsen av duglighet i jämförelse med tjänsteålder, om betydelsen av examen med högre eller lägre betyg i polisskolan o. s. v. Att denna befogenhet skulle frångå länsstyrelserna har icke blivit ifrågasatt och kan ju med hänsyn till deras uppgift i polisorganisationen icke heller ifrågakomma i annan mån än att närmare bestämmelser i dessa ämnen i stället skulle kunna utfärdas av Kungl. Maj:t. Polisstyrelsens uppgift bleve därför huvudsakligen inriktad på prövning av sådana personliga förutsättningar hos de sökande, vilka icke kunna tillräckligt bedömas utan erfarenhet om polistjänsten och deras tjänstgöring. Av denna anledning finnes särskilt skäl för den anmärkningen, att ovidkommande lokala eller personliga hänsyn lätt skulle kunna få tillfälle att göra sig gällande, om lekmännen i styrelsen över huvud taget skulle hava någon uppgift att fylla.

Beträffande de polisenämnder, som enligt den nu föreliggande kungl. propositionen skulle kunna inrättas i kommuner, vilka bilda eget polisdistrikt, är det naturligtvis obestridligt, att kommunerna, som skola i huvudsak bestrida kostnaderna för polisväsendet, också böra hava ett däremot svarande inflytande i fråga om användningen av de anslagna medlen. Detta medgives säkerligen även av alla, som i nämnda förhållande icke kunna finna något skäl för kommunerna att fordra inflytande på tillsättande och bestraffning av polispersonalen. Men frågan är, om det finnes någon anledning att giva kommunerna ett mera vittgående inflytande över polisförvaltningen än som motsvarar den befogenhet, vilken tillkommer riksdagen över statens förvaltning. Därtill finnes enligt min mening icke något skäl, då polisen fortfarande skall lyda under statens myndigheter.

Stadgandet om polisenämnderna skulle antagligen komma att fattas såsom en uppmaning till kommunerna att inrätta sådana nämnder, och det kan befaras, att dessa skulle, särskilt i de större städerna, för vilka de närmast äro avsedda, med deras mera utvecklade polisväsen och omfattande ekonomiska förvaltning bliva till olägenhet i det löpande arbetet. Det synes för övrigt vara särskilt olämpligt, att polisenämnden, som icke skulle hava att i någon mån svara för ordningen och säkerheten, skulle kunna träffa viktiga avgöranden i den löpande förvaltningen i fråga om utgifter för det ena eller andra ändamålet i polisens tjänstgöring, när fråga om vidtagande eller underlåtande av en polisåtgärd i särskilt fall därav kan vara beroende. Det skulle icke heller kunna undgås att polis-

nämnden, som enligt det ifrågavarande stadgandet i polislagen skulle äga att taga upp till behandling alla frågor av betydelse för polisväsendet, låt vara endast i ändamål att göra framställning i ämnet till vederbörande myndighet, såväl härigenom som genom sin befogenhet i fråga om anslag till polisväsendet och deras användning samt genom sin ställning i det hela såsom kommunens kontrollant över polisväsendet kunde förskaffa sig ett inflytande över polisedningen, som icke är avsett, och som skulle kunna bli oförenligt med polischefens lydadsförhållande till överordnade myndigheter. Det ifrågavarande stadgandet skulle därför kunna leda utvecklingen därhän, att det slutligen kunde finnas mera ändamålsenligt att låta kommunerna i de större städerna själva övertaga hela ansvaret för polisväsendet.

Det kan naturligtvis sägas, att det skulle kunna vara till nytta, att polischefen genom samarbetet med en sådan nämnd komme i närmare kontakt med uppfattningen och önskningarna bland befolkningen i fråga om polisväsendet, men man bör icke överdriva betydelsen av detta förhållande och icke glömma, att den allmänna meningen i vår tid har andra, mera verksamma möjligheter att göra sig gällande.

På grund av vad här ovan anförts böra enligt min mening de i 11 och 12 §§ i den föreslagna lagen om polisväsendet i riket upptagna bestämmelserna om inrättande av polisstyrelser och polisenämnder utgå ur lagen. Såsom följd härav och då jag icke heller anser det vara lämpligt, att sådana polisenämnder inrättas, som upptagits i det Linnérska förslaget, skulle det enligt min mening ankomma på Kungl. Maj:t att i polisreglementet för riket meddela föreskrifter om handläggning av både anställnings- och disciplinärenden.

Vad den disciplinära bestraffningsrätten angår vill jag slutligen med avseende å en eventuell fördelning av disciplinmål mellan länsstyrelse och underordnade polismyndigheter framhålla, att det synes vara mindre lämpligt att fastställa en sådan uppdelning, att polischef, i enlighet med vad som föreslagits i fråga om förhållandet mellan polischef och polisstyrelse eller polisenämnd, skulle hava att till länsstyrelse hänskjuta fråga om disciplinär bestraffning, när polischefen anser strängare straff än varning, förlust av löneförmåner i sju dagar eller mistning av tjänsten under samma tid böra tillämpas. Ett sådant beroende av polischefens uppfattning, kanske innan sådan utredning föreligger, att målet är färdigt till avgörande, synes icke vara tilltalande och skulle kunna leda till en icke önskvärd praxis. Det torde därför vara mera lämpligt, att den underordnade myndighet, som för närvarande handlägger disciplinmål, fortfarande får fullgöra samma åliggande, men att det därjämte stadgas, att, när straff utöver den angivna begränsningen blivit ådömt, sådant beslut skall underställas länsstyrelsens prövning. Härigenom skulle vinnas samma garantier för opartiskt och rättvist avgörande som genom ovan angivna uppdelning av ärendena och därjämte den fördelen, att länsstyrelserna finge dessa mål i mera utrett skick, vilket skulle underlätta deras arbete.

Under åberopande av vad jag sålunda anfört får jag hemställa,

att de bestämmelser, som innehållas i 11 och 12 §§ i den genom kungl. propositionen nr 58 till innevarande års riksdag föreslagna lag om polisväsendet i riket, samt de övriga föreskrifter i samma lag, som hava avseende å de i nämnda paragrafer omförmälda polisstyrelser och polisnämnder, icke måtte av riksdagen antagas.

Stockholm den 16 april 1925.

Axel Rooth.
