

Nr 181

Utlåtande i anledning av väckta motioner om förnyad utredning av frågan om polisväsendets förstatligande.

(3:e avd.)

I två likalydande motioner, väckta den ena inom första kammaren av herrar *Birger Andersson* och *Pettersson* (I: 220) och den andra inom andra kammaren av herr *Lundqvist m. fl.* (II: 442) har hemställts, att riksdagen ville hos Kungl. Maj:t anhålla om en förnyad utredning av frågan om polisväsendets förstatligande.

Motionärerna har anfört följande.

Det svenska polisväsendets organisation är av lokal natur. Skyldigheten att svara för polisverksamhetens upprätthållande åvilar i princip de särskilda polisdistrikten, vart och ett inom sitt område. Inom varje polisdistrikt uppbygges organisationen för sig.

Polisen handhar emellertid till övervägande del uppgifter för vilkas fullgörande staten bör svara. Upprätthållandet av allmän ordning och säkerhet samt bekämpandet av brottsligheten anses inom alla rättssamhällen såsom en av statens primära uppgifter. Även inom andra områden för polisverksamheten föreligger i allmänhet ett omedelbart statsintresse. Polisen har tidigare ombesörjt eller biträtt vid handhavandet av åtskilliga uppgifter, som enligt gängse betraktelsesätt tillhöra den kommunala förvaltningen. Polisens befattning med dessa uppgifter har emellertid blivit allt mindre och torde numera omfatta allenast en ringa del av polisverksamheten.

Kommunikationernas utveckling och den ökade rörligheten hos befolkningen ha medfört, att polisverksamheten ofta måste utsträckas långt utöver det egna polisdistriktets gränser. Den lokala organisationen av polisverksamheten lägger hinder i vägen för en effektiv organisation av polisarbetet. Statens övertagande av polisväsendet synes på grund av den struktur samhället erhållit vara det enda rationella.

Ett förstatligande av polisväsendet synes vara ägnat att medföra betydande fördelar jämväl från organisatorisk synpunkt. Organisationen kan uppbyggas efter mera enhetliga och planmässiga linjer än för närvarande är fallet. De kommunala gränserna komma ej längre att utgöra skiljelinjer vare sig för polisverksamhetens bedrivande eller personalens tjänstgöring. Nuvarande svårigheter för erhållande av tillfällig polisförstärkning eller annan polishjälp upphöra. Enhetliga principer för polispersonalens rekrytering kunna genomföras. Polispersonalen kan lättare erhålla en för tjänsten tillfredsställande utbildning såväl i teoretiskt som i praktiskt hänseende. Tillsättnings- och befordringsfrågor bliva mera enhetligt bedömda. Statens övertagande av polisväsendet underlättas därigenom, att befattningshavarna inom polisväsendet numera äro underkastade ett och samma lönesystem.

Över motionerna har, efter därom i vederbörlig ordning gjord framställning, *Svenska stadsförbundet* och *Svenska landskommunernas förbund* avgivit yttranden, vilka bifogas detta utlåtande (Bilaga 1 och 2).

Utskottet. När det i motionerna I: 220 och II: 442 behandlade spörsmålet år 1953 var före i riksdagen i anledning av propositionen nr 168, åberopades av departementschefen som skäl mot ett förstatligande av polisen bl. a. att det måste betraktas som en värdefull tillgång för polisverksamheten att den omfattades av intresse från kommunalt håll. Det var både naturligt och riktigt att organisationen i orterna först och främst tog sikte på de lokala förhållandena. Givetvis var de kommunala organen närmast till att bedöma dessa. Ett statligt polisväsende som omfattade hela landet och med ett centralt ämbetsverk i spetsen skulle medföra en ökad byråkratisering och centralisering och sannolikt även bli en tämligen tungrodd och stel apparat. Om polisen var kommunalt organiserad förelåg helt andra möjligheter till en smidig anpassning efter de lokala behoven. Särskilt viktigt var att det kommunala initiativet till organisationsändringar och förbättringar här kunde göra sig gällande.

Sammansatta stats- och första lagutskottet anförde i sitt av riksdagen godkända utlåtande nr 11 att goda skäl kunde anses tala för både ett förstatligande och utvägen att polisverksamheten liksom hittills skulle vara en kommunal angelägenhet. Under de förhållanden som rådde 1953 ansåg utskottet dock att den av departementschefen valda utvägen med ett kommunalt huvudmannaskap fick anses vara den lämpligaste. Det syntes även av olika skäl vara angeläget att frågan om huvudmannaskapet icke hölls svävande, utan att det då avgjordes huru därmed skulle förhålla sig under en åtminstone inte alltför kort tid framåt. Utskottet ansåg inte lämpligt att, såsom i år 1953 väcka motioner påyrkats, omedelbart efter antagandet av då föreliggande förslag uppta frågan om ett förstatligande helt eller delvis av polisväsendet till fortsatta överväganden. Därmed var dock inte sagt att denna fråga kunde anses löst en gång för alla. Sedan erfarenheter av den nya lagstiftningen vunnits kunde förhållandena påkalla att frågan om huvudmannaskapet ånyo prövades.

Under åren efter 1953 har såsom i motionerna anförts och remissyttrandena understrukit de områden av samhällslivet, som berör polisens verksamhet, i vissa hänseenden ändrat karaktär. Den väsentligt ökade trafiken med motorfordon och befolkningens ökade rörlighet har ställt allt högre krav på polisens effektivitet. Sålunda kräves numera bl. a. att polisen är väl utrustad med tekniska hjälpmedel av olika slag. En följd av utvecklingen har blivit att de vanliga polisdistrikten eller kommunalförbunden för polisväsendet visat sig mindre lämpade som områden för ett rationellt utnyttjande av de inom distrikten för vissa polisuppgifter anställda. Tillkomsten av de statliga avlöningsförfattningarna har otvivelaktigt inneburit att större likformighet beträffande distriktens personalförhållanden råder nu än tidigare, men samtidigt har det kommunala inflytandet på avlönings- och

andra anställningsvillkor praktiskt taget upphört. Polisdistriktens ökade kostnader har lett till att kostnadsfördelningen mellan stat och kommun ej sällan vållat irritation. Enligt uppgifter som utskottet inhämtat kan de årliga kostnaderna för det kommunala polisväsendet — fränsett avsättningen för pensionsändamål — enligt förhållandena under år 1955 beräknas till ca 143 milj. kronor. Till dessa kostnader utgår statsbidrag med ca 16 milj. kronor. Kommunernas andel i kostnaderna för polisväsendet utgör sålunda ca 127 milj. kronor.

Utskottet har vid överbägande av motionärernas förslag och de i anslutning härtill framförda synpunkterna särskilt beaktat, att vissa uppgifter som i ökad omfattning dominerar polisens arbete inte längre är lokalt betenade utan framträder alltmer som riksangelägenheter. Stora genomfartsleder genom landskommuner t. ex. belastar dessa kommuners polis med arbetsuppgifter, som inte är betingade av den egna ortens förhållanden.

Det nu anförda samt de ökade krav i övrigt som ställes på polisen är några av de skäl som talar för en omprövning av huvudmannaskapet för polisväsendet och av kostnadsfördelningen mellan stat och kommun. Att frågan om en omprövning i sistnämnda avseende tränger sig på är uppenbart oavsett om huvudmannaskapet skall ligga hos kommunerna eller ej.

De här redovisade skälen talar enligt utskottets mening för att frågan om polisväsendets organisation bör bli föremål för en allsidig och förutsättningslös utredning.

Under återopande av det anförda hemställer utskottet,

att riksdagen må, i anledning av motionerna I: 220 och II: 442, i skrivelse till Kungl. Maj:t anhålla, att Kungl. Maj:t ville föranstalta om en allsidig och förutsättningslös utredning av frågan hur en tillräcklig, effektiv och smidig organisation av polisväsendet bör utformas och därvid beakta vad utskottet anför samt för riksdagen framlägga de förslag, vartill utredningen må föranleda.

Stockholm den 15 november 1956

På statsutskottets vägnar:

MARTIN SKOGLUND

Närvarande: se under utlåtandet nr 183; dock att herr Jansson i Kalix deltagit i stället för herr Andreasson.

Till riksdagens statsutskott

Sedan Svenska stadsförbundet beretts tillfälle att avgiva utlåtande över två likalydande motioner (I: 220 och II: 442) om förnyad utredning av frågan om polisväsendets förstatligande, får förbundets styrelse anföra följande.

I avgivna yttranden över dels 1939, dels 1948 års polisutredningars betänkanden har förbundsstyrelsen motsatt sig förstatligande av polisväsendet. Detta har främst betingats av att väsentliga delar av polisverksamheten måste under alla förhållanden avse lokalt bundna uppgifter, som synts helst icke böra undandragas kommunalt inflytande. Å andra sidan har styrelsen i nämnda sammanhang ej ansett sig kunna bestrida, att polisväsendets organisation som en kommunal förvaltningsuppgift kommit att innebära olägenheter ur andra synpunkter. Såsom framgår av yttrandena, har styrelsen räknat med att dessa olägenheter skulle åtminstone i viss mån kunna på olika sätt elimineras.

Utvecklingen har emellertid allt påtagligare gått i motsatt riktning med resultat, att den kommunala organisationsformen blivit för polisväsendet generellt sett mer och mer irrationell. Bl. a. ha kraven på likformighet över hela landet beträffande polispersonalens anställningsförhållanden och på ökad användning av denna personal för polisverksamhet oberoende av kommungränserna verkat i denna riktning. De partiella reformer på området, som dessa krav på sistone föranlett, ha inneburit reduceringar av det kommunala inflytandet. Från polisledningarnas sida har i allmänhet ej heller ådagalagts någon förståelse för värdet av att i praktiken ge utrymme åt sådant inflytande, snarare motsatsen. Härmed ha också de likväl kvarstående och alljämt växande kraven på kommunala medel för verksamheten blivit alltmera diskutabla. Missnöjet i detta avseende från kommunalt håll har dessutom skärpts genom att kostnadsökningarna i ej ringa mån föranletts av uppgifter — för trafikövervakning — vartill särskilda statliga inkomstmedel med fog ansetts böra disponeras, men icke för den kommunala polisverksamheten. Ytterligare bör erinras, att med den nuvarande organisationen förbundits komplicerade regler för kostnadsfördelningen mellan staten och kommunerna, vilkas tillämpning innebär en icke oväsentlig administrativ börda, utan att komplikationerna synas betingade av någon verkligt genomtänkt avvägning beträffande kostnadsfördelningen.

Under sådana förhållanden måste även styrelsen anse, att bärande skäl numera föreligga för en omprövning av frågan om polisväsendets förstatligande. Läget har blivit sådant, att ett fasthållande vid den kommunala organisationsformen knappast alls synes kunna ge något av praktisk betydelse ur de synpunkter, som tidigare framförallt varit bestämmande för styrelsens ståndpunkt i frågan. Det är visserligen enligt styrelsens mening alltjämt lika angeläget att säkerställa lekmannainflytande beträffande polisväsendet över huvud taget samt nära kontakt mellan polisens lokalt betonade verksamhet och annan lokal förvaltning, som ombesörjes i kommunala organisationsformer. Men intresset av att så sker bör vara lika påtagligt ur statens som ur kommunernas synpunkt, och möjligheter att skapa i dessa

avseenden erforderliga garantier måste förefinnas även inom ramen för ett förstatligt polisväsen. Det bör fördenskull vara en huvuduppgift för den ifrågasatta utredningen att ta sikte därpå.

Den nuvarande situationen är också särskilt otillfredsställande såtillvida som senast vidtagna åtgärder beträffande polisorganisationen i olika hänseenden fått en tydlig prägel av provisorier. Ej minst har härtill bidragit, att från riksdagens sida i sådant sammanhang år 1953 uttryckligen framhållits, att avvisandet då av yrkanden om förstatligande av polisväsendet icke innebure, att denna fråga skulle anses löst en gång för alla.

Styrelsen får sålunda tillstyrka, att riksdagen måtte uttala sig för en förnyad omprövning av frågan om polisväsendets förstatligande, varvid enligt styrelsens mening särskilt bör uppmärksammas angelägenheten av att så starkt lekmannainflytande som möjligt på området säkerställas — helst via den kommunala organisationen — och att också erforderlig samverkan mellan polisväsendet och kommunala förvaltningsorgan säkerställas vid handhavandet av sådana lokala förvaltningsuppgifter, som kräva bedömande ur såväl polisiära som andra synpunkter.

Stockholm den 23 mars 1956

Svenska stadsförbundets styrelse

ERIK LJUNG

Sixten Humble

Till riksdagens statsutskott

Sedan Svenska landskommunernas förbund beretts tillfälle inkomma med yttrande över de två likalydande motionerna I: 220 och II: 442 om förnyad utredning om polisväsendets förstatligande får förbundets styrelse anför följande.

Vid förbundets kongress 1947 gav de församlade representanterna för över 800 kommuner förbundsstyrelsen i uppdrag att inför statsmakterna aktualisera frågan om ett förstatligande av polisväsendet. Styrelsen har därefter vid flera tillfällen — i remissutlåtanden och på andra sätt — gjort gällande, att polisväsendet snarast bör förstatligas. Ett uttryck för denna uppfattning var också den underdåniga framställning om ett statligt avlöningsreglemente för polispersonalen, som i februari 1953 gemensamt ingavs av svenska stadsförbundet och landskommunernas förbund. För sin del har styrelsen betraktat tillkomsten av de statliga polislönerefattningarna som ett följdriktigt led i utvecklingen fram till ett helt förstatligt polisväsen. Även där man tidigare av principiella skäl hållit på ett kommunalt polisväsen — t. ex. åtskilliga länsstyrelser — torde de senaste årens utveckling ha gjort att man nu inser, att ett förstatligande är ofrånkomligt.

För ett förstatligande av polisväsendet finnes enligt styrelsens mening tre huvudargument:

inom polisväsendet kan utrymme lämnas endast för ett starkt uttunnat kommunalt medinflytande;

ett kommunalt polisväsen kan ej ges den effektivitet, som den moderna tiden kräver; samt

nuvarande organisation ger anledning till komplicerade ekonomiska förhållanden mellan statliga och kommunala myndigheter.

Den kommunala självstyrelsens apparatur bör icke tagas i anspråk för samhällsuppgifter, i fråga om vilka intet nämnvärt utrymme kan lämnas åt lokalt bedömande och åt lekmannainflytande. Motorismen och den därav föranledda större befolkningsrörligheten har åstadkommit en utveckling, som med nödvändighet kräver ett brytande av traditionen i fråga om polisverksamhetens administration. Den polisiära verksamheten på landsbygden ledes av polischefen med en ringa insyn från kommunens sida. Det kommunala inflytandet vid tjänstetillsättningar är svagt. Anställningsvillkoren är i detalj statligt reglerade. I fråga om polisorganisationen och dess utbyggnad har visserligen de kommunala huvudmännen att fatta de formella besluten. Men länsstyrelsen har — och måste enligt styrelsens mening ha — möjlighet att ålägga polisdistrikt att åstadkomma personalökning, att anskaffa utrustning och att över kommungränser samarbeta med andra polisdistrikt. Polispersonalens stationeringsort fastställs av länsstyrelsen. Tjänstledigheter beviljas av länsstyrelsen och vederbörande polischef oftast utan de kommunala myndigheternas hörande; detta har ibland lett till att större delen av ett distrikts polisstyrka samtidigt haft tjänstledighet för genomgång av polisskolans assistentklass.

I detta sammanhang bör nämnas den möjlighet till en mera objektiv och enhetlig bedömning av organisationsfrågor, som tillkomsten av polisväsendets organisationsnämnd inneburit. Nämndens kapacitet i fråga om verkliga organisationsundersökningar har dock varit tämligen begränsad. Styrelsen vill för sin del betrakta organisationsnämnden som ett samarbetsorgan

mellan staten och kommunerna under den kortare övergångstid, som kan komma att föregå ett definitivt förstatligande.

Det beslut, som 1953 års riksdag fattade i fråga om polisväsendet, motiverades bl. a. med behovet av större polisdistrikt. Kommunerna har därefter i stor utsträckning medverkat till tillkomsten av större distrikt, vanligen genom bildande av kommunalförbund. Långt ifrån alltid har det interkommunala samarbetet skett frivilligt. Där det varit formellt frivilligt, har drivfjädern ofta varit vetskapen om möjligheten att få ett åläggande. Antalet kommuner, som nu ingår i kommunalförbund för polisväsendet, uppgår till c:a 420. Sannolikt kommer detta antal att stiga väsentligt under den närmaste tiden. Uppenbarligen innebär detta en ytterligare försvagning av polisväsendets redan förut klena kommunala förankring. Därtill kommer att de nya bestämmelser om kommunalförbundsinstitutet, som kommunalförbundskommittén enligt vad styrelsen erfarit kommer att föreslå inom den närmaste tiden, torde bli av sådan utformning att kommunalförbundet näppligen kan komma till fortsatt användning ifråga om polisväsendet.

Så länge den polisiära indrivningsverksamheten hade någon betydelse för de kommunala restantieintäkterna, innebär detta en stimulans för kommunerna att intressera sig för denna del av polisväsendet. Den direkta anledningen till detta intresse har helt naturligt bortfallit i och med att det nuvarande systemet med statlig garanti för hela den debiterade kommunalskatten infördes.

Kravet på en *effektivisering av polisväsendet* är gammalt, men trots att en utomordentligt stark upprustning av detsamma måste anses ha kommit till stånd under de senare åren, torde alla vara ense om att effektiviseringen måste fortsätta, om polisväsendet skall kunna hålla takt med de snabba förändringarna inom samhället.

Vad som här mest faller i ögonen är trafikens utveckling. Trots den kraftiga utbyggnaden av statspolisen framföres nu från polischefernas sida nära nog överallt långtgående krav på en utökning av den lokala polisen, krav, som motiveras med trafikförhållandena. Man begär också en allt dyrbarare utrustning: spikmattor, specialkameror, hastighetsmätare och bilar. På sina håll har även för rena landsbygdsområden begärts t. o. m. radioutrustning. Den landskommunala ortspolisens resurser tas alltmera i anspråk av utsocknes resenärer, en omständighet som förstärker känslan hos kommunalmännen att polisväsendet är en riksangelägenhet. I ett län har vederbörande landsfogde föreslagit samverkan mellan icke mindre än 11 storkommuner i ett kommunalförbund: ett tecken bland många andra på att den nuvarande kommunala polisorganisationen enligt polisledningens mening är ett väsentligt hinder för en av de moderna fortskaffningsmedlen påkallad effektivisering. Det kan icke heller i längden vara tillfredsställande, att den rent tekniska upprustningen av polisväsendet sker slumpartat och ojämnt och beroende av lokala omständigheter i fråga om ekonomiska resurser m. m.

Den nyligen verkställda utredningen av polisväsendet inom vissa delar av Norrbotten visade bl. a. att de där uppkomna hindren för en effektiv polisverksamhet skulle ha kunnat undanröjas genom ett förstatligande.

Till polisväsendets effektiviseringsfrågor hör också spørsmålet om rekryteringen. F. n. söker man hjälpligt lösa uppgiften genom ett rätt egendomligt system, varigenom ett stort antal kommuner nödgas åtaga sig uppgiften att vara huvudmän för rekryter, som kanske endast mera sällan tjänstgör hos huvudmännen, och för vilkas avlöningskostnader vid s. k. särskild polistjänst huvudmännen blott har en återförsäkring i ett mycket begränsat belopp, som står till länsstyrelsernas förfogande. Med staten som huvudman skulle rekryteringsproblemet kunna lösas efter andra och förnuftigare linjer.

Till den nu berörda gruppen av frågor hör också de problem, som sammanhänger med förekomsten av statspolis och denna polisårs utbyggnad. Endast ett förstatligande av polisväsendet torde på längre sikt kunna lösa dessa frågor. Den för Luleås vidkommande i norrbottensutredningen föreslagna lösningen måste betraktas som en nödlösning, innebärande risker för en växande dualism mellan statspolisen och annan polis.

De *ekonomiska besvärligheterna* omkring polisväsendet är allmänt omvittnade. Det ur ekonomisk synpunkt grundläggande felet med den nuvarande organisationen är enligt styrelsens mening att det i stor utsträckning är statliga myndigheter — länsstyrelser, landsfogdar och lokala polischefer — som ansvarar för ordningens upprätthållande, under det att kommunala myndigheter har ansvaret för verksamhetens finansiering. Erfarenheten har visat, att de statliga representanterna alltför ofta haft tämligen ringa känsla för polisverksamhetens kostnadssida och för nödvändigheten att hålla kostnaderna inom den budgetmässiga ramen. Inte ens sedan polispersonalens anställningsvillkor blivit statligt reglerade och kommunerna i författning fränkants rätten att tillämpa andra lönenormer, har de statliga representanterna alltid visat tillbörlig respekt för kommunernas önskan att hålla sig inom den sålunda fastställda löneramen. Å andra sidan är det uppenbart, att en alltför stark återhållsamhet i polisiära anslagsfrågor kan finnas hos kommunernas företrädare, vilket i sin tur skapar irritation hos de statliga myndigheterna. En annan typ av svårigheter hänför sig till statsbidragsbestämmelserna. Detta gäller såväl bidraget till den rent kommunala polisen som till statspolisen. Allmänna statsbidragsutredningen undersöker möjligheterna att även här åstadkomma förenklingar, men dessa bekymmer skulle automatiskt avvecklas, om polisväsendet förstatligades. Styrelsen ifrågasätter lämpligheten av att ändra de nuvarande bestämmelserna; statsmakterna bör i stället ta konsekvenserna av den utveckling, som ägt rum, och bestämma sig för den förstatligande linje som tränger sig på med något av naturkraft.

Vid de tidigare diskussionerna om polisväsendets förstatligande har helt naturligt ett speciellt intresse knutits till frågan, hur ett förstatligande skulle komma att påverka fördelningen mellan stat och kommun av kostnaderna för polisväsendet. Styrelsen utgår ifrån att denna fråga icke skall bjuda på svårigheter av sådan storleksordning, att de behöver inverka på huvudfrågans lösning. Rent tekniskt torde det finnas flera olika möjligheter att lösa spørgsmålet på ett tillfredsställande sätt.

De remitterade motionerna syftar till en ny utredning av förstatligande-frågan. Enligt styrelsens mening är det emellertid icke erforderligt med en ny utredning i vanlig bemärkelse. Få områden av samhällslivet torde vara så i minsta detalj utredda som just polisverksamheten och få frågor grundligare genomdiskuterade än frågan om polisväsendets förstatligande. Polisväsendets organisationsnämnd torde redan nu ha tillgång till flertalet av de uppgifter som behövs för utarbetande av ett förslag till polisväsendets förstatligande. Sålunda har nämnden bl. a. — för allmänna statsbidragsutredningens räkning — i år införskaffat uppgifter om kostnaderna för polisväsendet. Nämnden bör med lämplig förstärkning vara väl skickad att företaga de ytterligare utredningar och undersökningar, som kan vara erforderliga för ett slutgiltigt ställningstagande till frågan om polisväsendets förstatligande.

Stockholm den 20 mars 1956

Styrelsen för Svenska landskommunernas förbund

RUD. ANDERBERG