

# Den svenska polisens förstatligande

STEFAN NYZELL\*

Malmö universitet

Josefine Berndt, *Polisfrågan i svensk politik: Reformen och institutionell förändring 1875–1965* (Stockholm: Hemera bokförlag och form AB 2023). 427 s.

Josefine Berndts avhandling handlar om övergången från ett system i Sverige med huvudsakligen lokala polisorganisationer från 1800-talets andra hälft till en statligt organiserad polis från och med förstatligandets genomförande året 1965.

Avhandlingens syfte är att beskriva det svenska polisväsendets organisatoriska utveckling och i samband med det såväl analysera processerna bakom det politiska reformarbetet i polisfrågan på riksnivå som förklara övergången från ett lokalt till ett statligt polissystem. Beskrivning är ett nyckelord här eftersom Berndts avhandling till stor del utgör en gedigen empirisk genomgång av ett mycket omfattande källmaterial.

I avhandlingen utgör fem genomförda organisatoriska reformer själva navet i undersökningen, reformen av landsbygdens polis år 1917, den nationella polislagen år 1925, statspolisens inrättande 1932, den kommunala polisreformen 1953/53, samt polisens förstatligande 1965.

Berndt argumenterar för en analytisk utgångspunkt i ett forskningsläge kring polishistorisk forskning utifrån tre distinkta perspektiv; 1. sociologisk polishistoria, 2. ett institutionsperspektiv med fokus på polissystem, samt, 3. ett rättshistoriskt perspektiv. Ambitionen hos Berndt är att inta ett slags syntesansats gentemot den tidigare forskningen. Berndts analytiska ingång utifrån det aktuella forskningsläget är att fokusera på polisen som idé och särskilt lyfta fram den begreppshistoriska aspekten genom att undersöka det historiska samspelet mellan polisbegreppets utveckling och uppbyggnaden av det svenska polissystemet.

Teoretiskt tar undersökningen utgångspunkt i den i grunden statsvetenskapliga teoribildningen om historisk institutionalism, av Berndt definierat

\* Biträdande professor i historia; fakultetsopponent.

som "att det inom politik finns ett *historiskt arv* som påverkar aktörer under en lång tid framöver. Arvet beskrivs oftast som en kombination av institutionella ramverk och de politiska idéer som legat till grund för detta" (s 40). Det handlar om hur intuitioner såsom polisen fortlöpande beskrivs, bedöms och reformeras till följd av tidigare politiska beslut vilket leder fram till att nya politiska beslut slutligen fattas. Berndt menar att historisk institutionalism därmed per definition blir studier av kontinuitet.

Här återfinns en av avhandlingens stora förtjänster. Polishistoria har tenderat att utgå från avgörande brytpunkter för polissystemets reformering, såsom betydelsen av revolutionsåret 1848 för de reformer som *de facto* innebar införandet av ett modernt polisväsende i Sverige. Genom att i stället undersöka spårundenheten i de långsamma strukturella förändringarna av polisreformer under en längre tidsperiod kan Berndt synliggöra nya och viktiga perspektiv på de politiska reformer som tog den svenska polisen från ett lokalt till ett statligt polissystem. Anslaget gör undersökningen till ett slags *slow history* som jag uppskattar väldigt mycket.

Samtidigt återfinns här också en av undersökningens stora utmaningar. På många sätt kan historisk institutionalism framstå som en ganska fyrkantig statsvetenskaplig teoribildning. Det är en uppenbar risk att den ganska smala teoretiska blicken gör att Berndt helt enkelt missar avgörande perspektiv. Själv saknar jag återkommande konfliktperspektivet kopplat till den historiska kontext som avhandlas, att hela revolutionsåret 1917 exempelvis bara omnämns i förbifarten och tycks vara utan någon som helst betydelse för idén om svensk ordningsmakt.

Materialmässigt utgår undersökningen från riksdagstryckets motioner, propositioner samt utskottens utlåtanden liksom ett större antal statliga utredningar mellan åren 1875 och 1965. Därtill används kompletterande material som debattinlägg kring polisfrågan i dagstidningar. Metodologiskt används kronologiskt baserad argumentationsanalys utifrån en kvalitativ närläsning av materialet i kombination med en kvantitativt sammanställd databas. Dispositionen är således kronologisk och följer spårundenheten i de långsamma strukturella förändringar som de organisatoriska reformerna under tidperioden medför. Till en av undersökningens förtjänster är de tidslinjer och organisationskartor som Berndt konsekvent tillhandahåller genom hela undersökningsperioden och de genomförda polisreformerna.

Angående materialet har jag invändningen att det är svårt att förstå varför debattinläggen i tidningarna kan motiveras medan intressegrupper som de polisfackliga organisationerna helt lämnas därhän. Inte minst skulle Svenska Polisförbundet och dess intresseorgan *Svensk Polistidning* kunna ha utgjort ett viktigt kompletterande material. Det senare inte minst när det i undersökningen sedan slås fast att poliser var så pass starkt representerade i

utredningarna. Sådant som olämplighetsparagrafen var något som diskuterades mycket inom poliskåren.

Det här är samtidigt invändningar på marginalen och varken anmärkningar på teori eller material är någonting som på något avgörande sätt påverkar undersökningens resultat. Som helhet bidrar undersökningens målsättning med ett helhetsperspektiv på de strukturella förändringarna inom det svenska polisväsendet som medför att viktiga resultat blottläggs.

Under den första undersökta perioden (1875–1921) visar Berndt att nya idéer om polisen formulerades samtidigt som konkurrerande uppfattningar om polisen förekom mellan olika riksdagsledamöter. Polisen kunde ses både som en statlig angelägenhet där polisreformer skulle bygga vidare på en civil polismodell, eller så kunde idén om det kommunala och lokala framhåvas. Ett fåtal konservativa aktörer föredrog även militäridealet framför den civila modellen. Under den andra undersökta perioden (1922–1965) hade idén om polisen som statlig, civil och centraliserad blivit helt dominerande i utredning och den politiska debatten.

Berndt visar att spårbindenhet var stark i polisfrågan, eftersom politikererna hade svårt att genomföra mer genomgripande förändringar av polisväsendet. De sju polisreformer som regering och riksdag drev igenom mellan 1875 och 1965 visar att polisväsendet successivt förändrades från en lokal till en mer centraliserad och statligt kontrollerad institution. Berndt betonar att det kontinuerliga reformarbetet medfört att nya institutionella lager lagts ovanpå de befintliga strukturerna och successivt förändrat polisväsendet. Det finns egentligen ingen omfattande och avgörande institutionell brytpunkt under tidsperioden. I stället visar Berndt att det som visade sig vara de viktigaste reformerna för polisens organisering huvudsakligen möjliggjordes av institutionella förändringar på helt andra politikområden.

Landsbygdens ordningsmakt kopplades till problem med polisbevakningen. Allt sedan 1870-talet menade såväl utredare som politiker att polisenärvaren var för låg och att poliserna inte hade tid för det brottsutredande arbetet. Arbetsuppgifter som inte ansågs polisiära flyttades över till andra delar av förvaltningen. Den största av dessa var skatteindrivningen. I två omgångar försvann beskattning från den regionala förvaltningen och separerade den gamla förvaltningsfunktionen med polisyrket: landsbygdsreformen 1917 och källskattereformen 1947. Vid flera tillfällen kompletterades ordningsmakten även med nya brottsutredande organisationer: extrapolisen 1875, reservpolisen 1908 och statspolisen 1932.

I städerna uppstod under tidigt 1900-tal problem med enhetligheten. Bristen på lokala regelverk i städerna ansågs ha bidragit till ökade skillnader i polispersonalens förmåga att arbeta effektivt. Lokala problem med maktmissbruk, den så kallade olämplighetsparagrafen, pekades ut som en bidra-

gande orsak till städernas problem. Lösningen låg i en nationell polislag där de lokala polisorganisationerna skulle underställas statlig reglering.

I slutändan resulterade den politiska processen i en polislag för samtliga kommuner – även köpingar och landskommuner – år 1925. Polislagen innebar således ökad statlig styrning av polisväsendet och centralisering av beslutsfattandet. Med polislagen och senare statspolisens (1932) stärktes det statliga inflytandet över kommunernas verksamheter. I samband med reformer av åklagarväsendet 1935 och 1940/41 omstrukturerades polisdistrikten.

När polisväsendet fortsatte att utredas under 1940- och 1950-talen betonades inte längre skillnader mellan stad och land. Samordningen av olika polisdistrikt underlättades och i förlängningen möjliggjordes övergången till ett statligt polissystem. Resultatet av denna utveckling var att det kommunala polisväsendet med tiden kom att betraktas som en statlig angelägenhet och de problem som hade uppdagats i kommunerna skulle lösas genom ökad statlig styrning av den kommunala verksamheten.

Berndt lyfter även vikten av statlig ekonomisk styrning för reformer av polissystemet. En utveckling som påbörjades redan 1875 när ett statsbidrag till landskommunerna beslutades i riksdagen. Bidraget skulle i första hand användas till fler poliskonstaplar på landsbygden, så kallade extrapoliser. Ett statligt ekonomiskt engagemang hade därmed kommit till och fortsatte att utökas successivt under 1900-talet. En viktig sådan händelse inträffade år 1908 när statsbidraget utökades till ridande poliser, länsdetektiver samt en reservpolisstyrka. När riksdagen tog beslut om en statspolis år 1932 bekräftades det statliga ekonomiska intresset för polisväsendet och den reformväg som politikerna hade slagit in på.

Berndt visar att motståndet mot polisreformer i riktning mot ökad statlig styrning fanns på landsbygden. Det geografiska särintresset kan sammanfattas i två punkter: att undvika ökade kostnader samt att undvika statlig reglering. Det senare uttrycktes oftast i en vurm för det kommunala självstyret. Ytterligare motstånd mot polisreformer tog sig partipolitiska former. Skiljelinjerna gick dock sällan mellan partier i strikt mening. Såväl högermän, bondeförbundare, liberaler som socialdemokrater satt i regeringsställning och drev igenom nya reformer av polisväsendet. Det innebär att flera partier var med och bidrog till polisväsendets utveckling mot ett statligt polissystem.

Ett viktigt resultat är den sammantagna bilden av undersökningen som visar att partipolitik inte på något avgörande sätt har varit centralt i polisfrågan. Detta resultat kan vidare kopplas till den tydliga kontinuiteten i de politiskt grundade problemformuleringarna. Till stor del rådde en politisk konsensus kring vilka problemen som behövde lösas inom det svenska polisväsendet var. Ett annat viktigt resultat i undersökningen är det svenska

kommittéväsändets stora betydelse i polisfrågan. En övervägande andel av de kommittéer som tillsattes under perioden bestod av personer från polisväsendet eller aktörer från statsförvaltningen, som på ett eller annat sätt hade samröre med ordningsmakten. Utredningarna tillsattes ofta för att utvärdera läget i polisväsendet och ta fram möjliga reformalternativ. Politikerna lade således över en betydande del av ansvaret för problemformuleringar och lösningar till utredare.

När polisen väl förstatligades berodde det enligt Berndt på framför allt tre förändringar. 1. att polisväsendet successivt kommit att separeras från den äldre idén om polisen som en förvaltningsfunktion till den nyare idén om en brottsbekämpande funktion, 2. att staten tagit över allt större delar av de lokala verksamheterna, vilket innebar att steget till ett statligt polis-system vid mitten av 1950-talet inte uppfattades lika stort som tidigare, samt 3. att nya idéer om samarbete mellan stat och kommun hade börjat utvecklas från sent 1930-tal och framåt. Sammantaget utgjorde dessa faktorer en gemensam plattform för att slutligen genomföra förstatligandet, helt enkelt eftersom det nya kommunsystemet passade bättre ihop med de idéer som hade kommit till uttryck i polisfrågan sedan början av 1900-talet.

Sammanfattningsvis framträder utifrån Berndts gedigna undersökning följande bild: Det svenska polisväsendets historia karaktäriserades av robusta institutioner som påvisade en anmärkningsvärd stabilitet och motståndskraft gentemot några omfattande nya reformer. Under perioden 1875–1965 genomgick samtidigt den svenska polisen i långsam takt omorganiseringar från ett kommunalt förvaltningsorgan på landsbygden och kommunala ordningsmakter i städerna till ett sammanhållet nationellt polis-system. Utvecklingen skedde genom en förskjutning från förvaltning till brottsbekämpning och här har den begreppsliga utvecklingen varit viktig för att förstå förändringen. Genom att arbetsuppgifter, främst skattein- drivningen, avlägsnades från polisbegreppet har nya idéer om polisväsendet kunnat främjas som lett fram till ett sammanhållet nationellt polissystem. Eftersom spårbundenheten har varit stark har reformerna i första hand gått ut på att bygga ut befintliga strukturer med nya lager av reformer. Det dominerande idealet var tidigt en civil och centraliserad polis som sorterade under staten men det tog många decennier och en lång rad mindre reformer för att i slutändan realisera denna målsättning. När större reformambitioner inte kunde genomföras gjordes istället mindre åtgärder i förhoppningen att sådana förändringar skulle få önskad effekt. Ganska snart skulle det visa sig att dessa mindre reformer inte varit tillräckliga och att ytterligare reformer behövdes. Successivt skapades således begreppsliga och organisatoriska förskjutningar en mer centralt styrd polis, redan innan förstatligandet till slut genomfördes.

Så klart finns det sådant i avhandlingen som det går att ha invändningar emot. Jag kan till exempel sakna en framåtblickande reflektion. Det är fullt rimligt att avsluta undersökningen i och med förstatligandets genomförande året 1965 men åtminstone några framåtblickande tankar kring sådant som närpolisreformen, det privatås återkomst inom ordningsmakten eller den fortsatta centraliseringstendensen av det svenska polissystemet hade varit på sin plats. Jag saknar även en mer ingående diskussion kring begreppsparet polis och ordningsmakt, liksom om begrepp som kompromiss och konsensus vilka stundtals behandlas väldigt styvmoderligt. Framför allt saknar jag dock ett tydligare konfliktperspektiv i analysen. Berndt lyfter fram Ådalen 1931 som en brytpunkt för det svenska polissystemet men jag saknar egentligen hela den konfliktfyllda samhällskontexten i Sverige och världen i det sena 1800- och tidiga 1900-talet. Om nu sådant som den höga konfliktnivån på svensk arbetsmarknad med återkommande episoder av våldsamma konfrontationer under mellankrigstiden inte spiller över i diskussioner i materialet om idén med polisen så är det i sig självt någonting att förhålla sig till tänker jag.

Sammantaget har jag alltså några mindre invändningar. Stundtals tenderar den valda teoretiska ingången att ge en alltför smal analytisk blick. Vidare saknar jag ofta konfliktperspektivet. Men det är som sagt invändningar på marginalen. Berndt har åstadkommit en väl genomförd undersökning av polisens förstatligande med viktiga resultat som tillför ny kunskap om såväl politiska reformer som den svenska polisens historia.