

Ref

INRIKTNINGEN AV POLIS VERKSAMHETEN

Ur KB:s samlingar

Digitaliserad år 2014



National Library
of Sweden

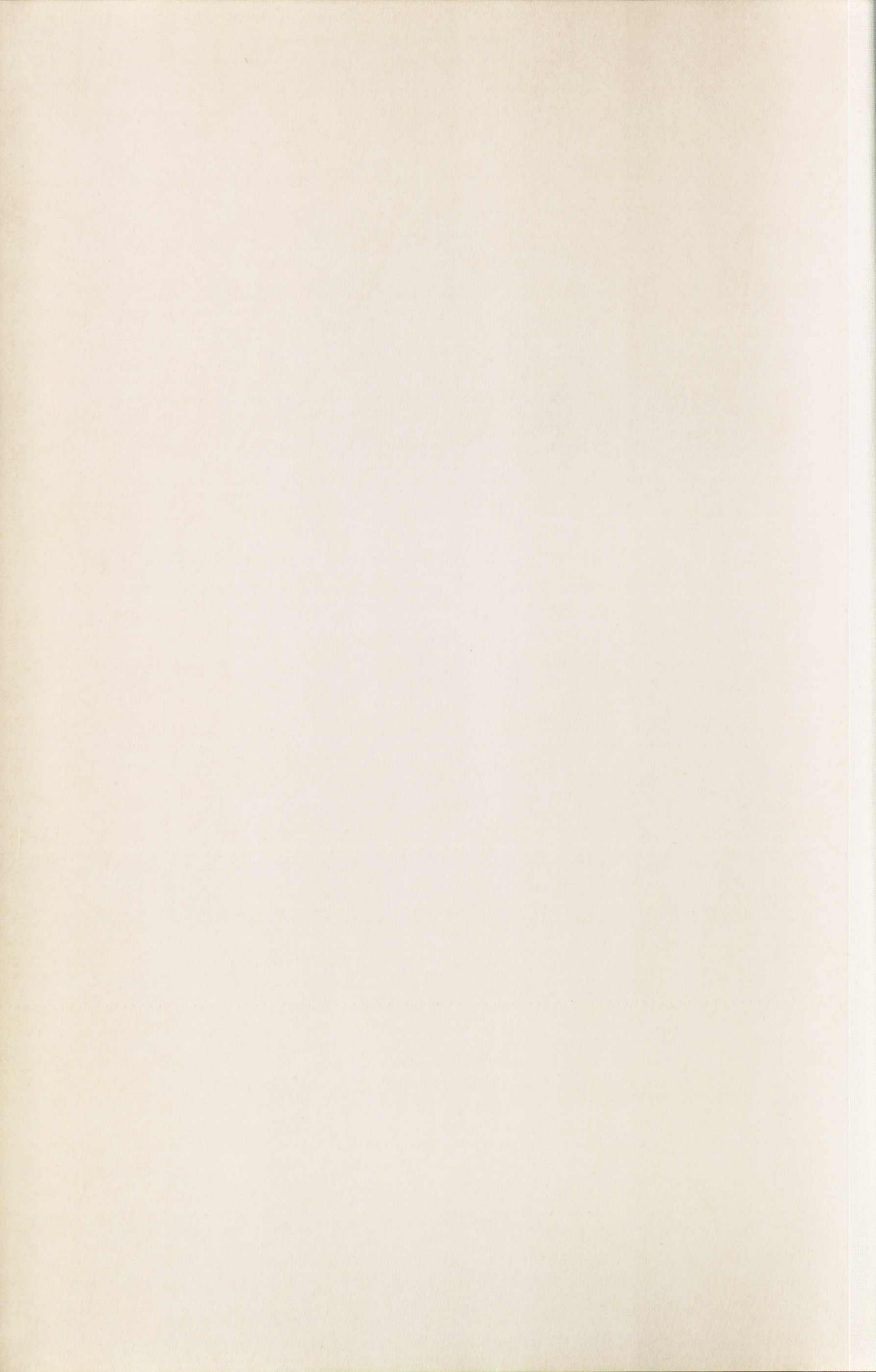
SOU 1985:62

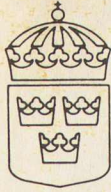
Ref

INRIKTNINGEN AV POLIS VERKSAMHETEN

**Slutbetänkande av
1981 års polisberedning**

SOU 1985:62





Statens offentliga utredningar
1985:62
Justitiedepartementet

Inriktningen av polisverksamheten

Slutbetänkande av 1981 års polisberedning
Stockholm 1985

Omslag Ad Sum
ISBN 91-38-09071-6
ISSN 0375-250X
Liber Tryck AB Stockholm 1986 601641

Till
Statsrådet och chefen för
justitiedepartementet

1981 års polisberedning har enligt direktiven (dir. 1981:27) till uppgift att behandla bl.a. olika metoder att höja effektiviteten i polisverksamheten.

Beredningen får härmed överlämna sitt slutbetänkande (SOU 1985:62) Inriktningen av polisverksamheten.

Beredningens sammansättning framgår av bilagda förteckning.

Vid slutjusteringen av slutbetänkandet har deltagit Arne Nygren, ordförande, och ledamöterna Ulf Arrfelt, Göte Jonsson, Ingemar Konradsson, Hans Petersson i Röstånga, Åke Polstam och Ingrid Segerström, de sakkunniga Bo Alén, Harald Erling, Anna-Greta Johansson, Birger Qvist, Holger Romander och Sven Selin samt experterna Inga-Britt Ahlenius, Klas Bergenstrand, Ulf Henricsson och Johan Munck.

Ledamoten Göte Jonsson har avgett en reservation. Vidare har de sakkunniga Bo Alén och Anna-Greta Johansson avgett särskilda yttranden.

Beredningen har härmed slutfört sitt uppdrag.

Stockholm i november 1985.

Arne Nygren

Ulf Arrfelt

Ingemar Konradsson

Åke Polstam

Göte Jonsson

Hans Petersson

Ingrid Segerström

/Börje Alpsten

THE
STATEMENT OF THE
COMMISSIONERS

AND

THE

REPORT

OF

THE

COMMISSIONERS

AND

THE

REPORT

OF

1981 års POLISBEREDNING (Ju 1981:02) (PB 81)

Tillkallad enligt regeringens bemyndigande den 23 april 1981 för genomförande av beslutade reformer beträffande polisens uppgifter, utbildning och organisation m.m.

Ordförande:

Nygren, Arne, led. av riksdagen /s

LEDAMÖTER:

Arrfelt, Ulf, expeditionschef
Jonsson, Göte, led. av riksdagen /m
Konradsson, Ingemar, led. av riksdagen /s
Petersson, Hans, led. av riksdagen /fp
Polstam, Åke, f.d. led. av riksdagen /c
Segerström, Ingrid, f.d. led. av riksdagen /s

Sakkunniga:

Alén, Bo, ombudsman
Andersson, Gustaf, polisöverintendent
Erling, Harald, polismästare
Johansson, Anna-Greta, avdelningsordförande
Qvist, Birger, länspolischef
Romander, Holger, rikspolischef
Selin, Sven, ombudsman

Experter:

Ahlenius, Inga-Britt, departementsråd
Bergenstrand, Klas, departementsråd
Henricsson, Ulf, departementsråd
Munck, Johan, rättschef

Sekreterare:

Börje Alpsten, departementsråd

Direktiven för beredningen:

dir. 1981:27 och 1983:68

Betänkanden:

- (Ds Ju 1982:4) Beslutstrukturen inom polisväsendet
- (Ds Ju 1982:6) Polisorganisationen i Stockholms län
- (Ds Ju 1982:7) Polisorganisationen i Göteborgs och Bohus län
- (Ds Ju 1982:8) Polisorganisationen i Jämtlands län
- (Ds Ju 1982:10) Rikspolisstyrelsens framtida uppgifter och organisation
- (SOU 1982:63) Polislag
- (Ds Ju 1982:13) Rikskriminalsektionen, Rikskriminalen och Interpolsektionen
- (Ds Ju 1983:3) ADB inom polisväsendet
- (Ds Ju 1983:10) Polisorganisationen
- o Bilaga A Den lokala polisorganisationen
 - o Bilaga B Den regionala polisorganisationen
 - o Bilaga C Rikspolisstyrelsens framtida uppgifter och organisation Rikskriminalen m.m.
 - o Bilaga D Administrationen och ADB
- (Ds Ju 1983:15) Rekrytering och utbildning inom polisväsendet
- (Ds Ju 1984:9) Tjänsteförslagsnämnd inom polisväsendet
- (Ds Ju 1984:10) Anmälningar mot polismän
- (Ds Ju 1984:11) Den regionala polisorganisationen, länspolischefsalternativet eller länspolismästaremodellen
- (Ds Ju 1985:2) Beredskapspolis
- (SOU 1985:62) Inriktningen av polisverksamheten

INNEHÅLLSFÖRTECKNING

<i>Sammanfattning</i>	13
1 <i>Inledning</i>	31
2 <i>Nuläge</i>	34
2.1 Den brottsförebyggande verksamheten	35
2.1.1 Innehåll	35
2.1.2 Riktlinjer enligt principbeslutet	35
2.2 Övervakningsverksamheten	36
2.2.1 Innehåll	36
2.2.2 Riktlinjer enligt principbeslutet	39
2.3 Utredningsverksamheten	39
2.3.1 Innehåll	39
2.3.2 Riktlinjer enligt principbeslutet	42
2.4 Serviceverksamheten	43
2.4.1 Innehåll	43
2.4.2 Riktlinjer enligt principbeslutet	43
3 <i>Viss försöksverksamhet i Sverige</i>	45
3.1 Områdespolis	45
3.1.1 Inledning	45
3.1.2 Försöksverksamheten	46
3.2 Kriminalpolisverksamhet utom kontorstid	49
(Rapport över viss försöksverksamhet år 1981)	
3.2.1 Inledning	49
3.2.2 Försöksverksamheten	50
3.2.3 Sammanfattande bedömning av försöksverksamhetens utfall	51
3.2.4 Projektgruppens överväganden	52
3.3 Kriminalpolisverksamhet utom kontorstid	56
(Rapport över viss försöksverksamhet år 1982)	
3.3.1 Inledning	56
3.3.2 Sammanfattande bedömning av uppföljningsperiodens utfall	57
3.3.3 Projektgruppens överväganden	58
3.4 Spaningsverksamheten	60
3.4.1 Allmänt	60

3.4.2	Projektgruppens redovisning av spaningsverksamhetens utveckling och nuläge	60
3.4.3	Försöksverksamheten	62
3.4.4	Projektgruppens överväganden och förslag	63
3.5	En civilgrupp i Luleå	68
3.6	En ungdomsenhet i Västerås	71
4	<i>Förhållandena i några andra länder</i>	75
4.1	Danmark	75
4.2	Finland	80
4.3	Norge	83
4.4	Belgien	86
4.5	Nederländerna	89
4.6	Storbritannien	94
4.7	Föbundsrepubliken Tyskland	103
4.8	USA	114
5	<i>Forskning och utveckling utomlands</i>	125
5.1	Bakgrund	125
5.2	Polis-till-platstiden	126
5.3	Övervakningens inverkan på brottsligheten	127
5.3.1	Fotpatrulleringen	127
5.3.2	Bilpatrulleringen	129
5.4	Samspelet mellan polisen och allmänheten	132
5.5	Ytterligare om fotpatrullering	136
6	<i>Beredningens övervägnaden och förslag</i>	138
6.1	Begreppet effektivitet	138
6.1.1	Effektiviteten i offentlig förvaltning i allmänhet ...	138
6.1.2	Effektiviteten i polisverksamheten	143
6.2	Samspelet mellan polisen och allmänheten	149
6.2.1	Inledning	149
6.2.2	Effekter av ett ökat samspel	150
6.2.3	Förutsättningar för ett bättre samspel	151
6.2.4	Enkäter och hearings	153
6.2.5	Grannesamverkan	155
6.2.6	Riktade insatser mot vissa grupper	156
6.2.7	Betydelsen av lämpliga patrulleringsmetoder och ansvarsområden	156

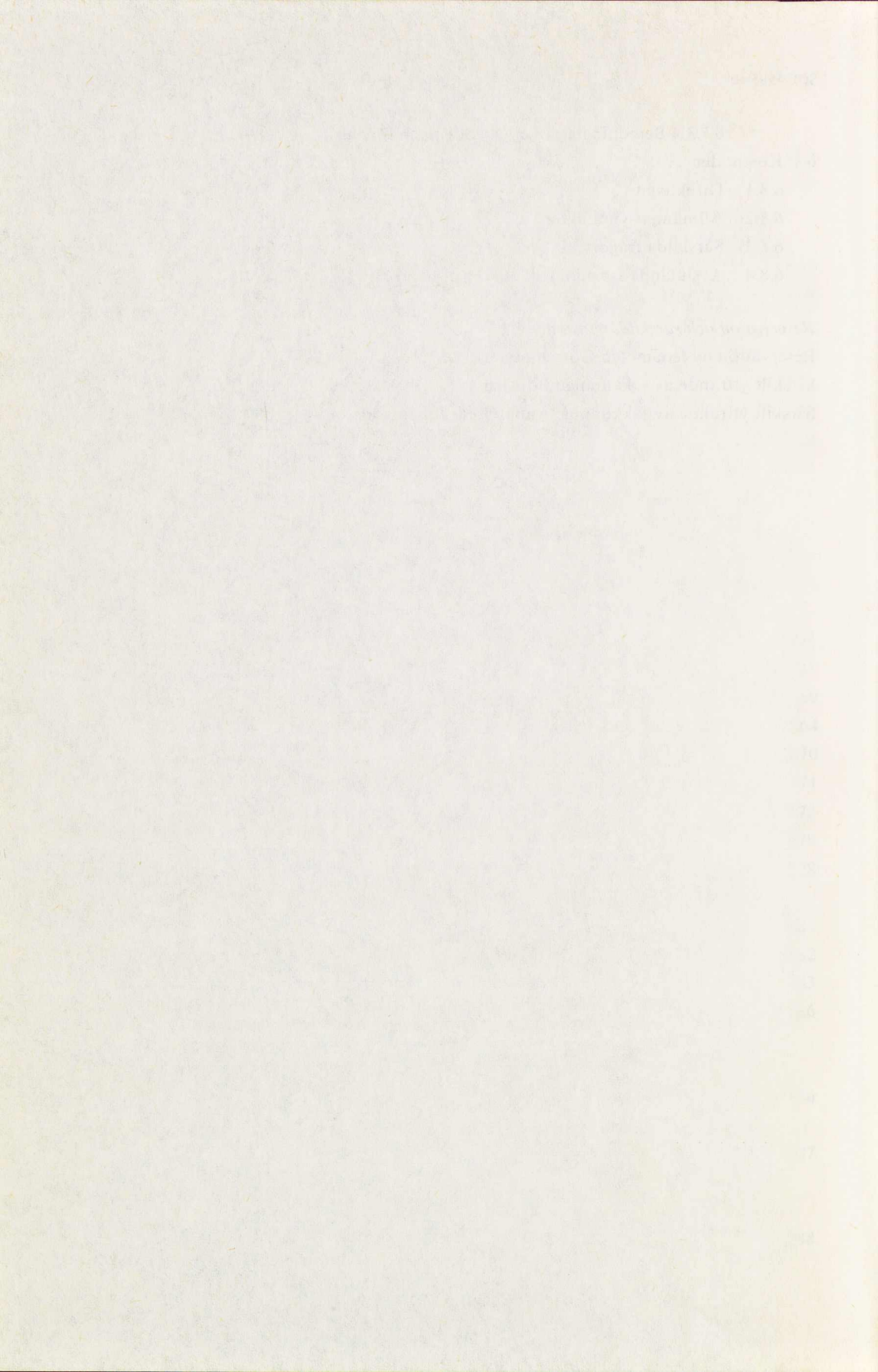
6.3	Service mot allmänheten	158
6.3.1	Servicebegreppet inom offentlig verksamhet i allmänhet	158
6.3.2	Servicebegreppet inom polisverksamheten	159
6.3.3	Brottsutredningen och serviceaspekten — ett eftersatt område?	160
6.3.4	Ökad betoning på service i en brottsutredning	162
6.4	Synlighetsaspekten	164
6.4.1	Allmänheten önskar en synlig polis	164
6.4.2	Slutsatser	165
6.4.3	Identifikationsbrickor för polismän	166
6.4.3.1	Inledning	166
6.4.3.2	Nuvarande förhållanden	166
6.4.3.3	Förhållandena i vissa andra länder	169
6.4.3.4	Beredningens överväganden	171
6.5	Inriktningen av polisverksamheten i stort	173
6.5.1	Den utåtriktade polisverksamheten	175
6.5.1.1	Principer för resursutnyttjandet vid ordningsavdelningen	175
6.5.1.2	Utryckningsverksamheten	175
6.5.1.3	Särskilda resurser för kontaktskapande verksamhet	182
6.5.1.4	Övriga personalresurser för övervakningsverksamheten	190
6.5.1.5	Principerna för resursutnyttjandet vid ordningsavdelningen; några praktiska exempel ..	199
6.5.1.6	Fördelning av resurserna och behovet av polisingripanden	207
6.5.2	Den brottsbekämpande verksamheten	211
6.5.2.1	Allmänna synpunkter	211
6.5.2.2	Den rättsliga regleringen av förundersökningsverksamheten	214
6.5.2.3	Frister i samband med tvångsmedel; nuläge och förslag till förändringar	216
6.5.2.4	Allsidighet eller specialisering?	218
6.5.2.5	Ordningsavdelningen och dess roll i framtiden	220
6.5.2.6	Kriminalavdelningen och dess framtida roll ..	226
6.5.2.7	Vissa särskilda frågor	230

6.5.3	Fördelning av arbetsuppgifter mellan administrativ personal och polispersonal	233
6.5.3.1	Inledning	233
6.5.3.2	Tidigare förslag och överväganden rörande den administrativa personalens arbetsuppgifter	237
6.5.3.3	Beredningens överväganden	239
6.5.4	Anmälningssupptagningen m.m.	256
6.5.4.1	Nuvarande ordning för att ta upp en brottsmålan m.m.	256
6.5.4.2	Tänkbara åtgärder på kort sikt	258
6.5.4.3	Åtgärder på längre sikt	260
6.5.5	Anslagskonstruktionen	261
6.5.5.1	Beredningens tidigare förslag och statsmakternas beslut om en ny medelsram för polismyndigheterna	261
6.5.5.2	En ytterligare utvidgad ekonomisk handlingsfrihet för den lokala polisorganisationen — allmänna utgångspunkter	262
6.5.5.3	En utvidgad medelsram	263
6.6	Aktivitetsindelningen	269
6.6.1	Polisberedningens tidigare förslag	264
6.6.2	Den nuvarande indelningen i aktiviteter	270
6.6.3	Beredningens överväganden	271
6.7	Vissa utbildningsfrågor	278
6.7.1	Utbildning av administrativ personal	278
6.7.1.1	Nuläge	278
6.7.1.2	Tidigare förslag och överväganden rörande utbildning av administrativ personal	281
6.7.1.3	Beredningens överväganden	282
6.7.2	Direktrekrytering	283
6.7.3	ADB-utbildning för personalen inom polisväsendet	286
6.7.3.1	Beredningens preliminära överväganden i betänkandet (Ds Ju 1983:10) Polisorganisationen	286
6.7.3.2	Remissyttranden över beredningens preliminära överväganden	287
6.7.3.3	Beredningens slutliga ställningstagande i betänkandet (Ds Ju 1983:10) Polisorganisationen	288

6.7.3.4 Beredningens överväganden och förslag	289
6.8 Kostnader	292
6.8.1 Direktiven	292
6.8.2 Allmänna synpunkter	292
6.8.3 Särskilda frågor	293
6.8.4 Avslutande synpunkter	299

Reservation och särskilda yttranden

Reservation av ledamoten Göte Jonsson	301
Särskilt yttrande av sakkunnige Bo Alén	306
Särskilt yttrande av sakkunnige Anna-Greta Johansson	309



SAMMANFATTNING

Polisberedningen har haft fyra huvuduppgifter. Dessa har avsett

- den rättsliga regleringen av polisverksamheten,
- polisorganisationen,
- rekrytering och utbildning inom polisväsendet samt
- inriktningen av polisverksamheten.

Beredningen har dessutom haft ett antal mindre omfattande uppgifter enligt särskilda tilläggsdirektiv. I de ämnen som anges i tilläggsdirektiven har beredningen överlämnat betänkanden.

Den rättsliga regleringen

När det gäller de fyra huvuduppgifterna har, såvitt avser den rättsliga regleringen av polisverksamheten, efter förslag från beredningen en polislag antagits av statsmakterna och trätt i kraft den 1 oktober 1984. I lagen anges de viktigaste polisuppgifterna. Den lokala, regionala och centrala polisorganisationens uppgifter och ansvarsområden slås fast i grundläggande hänseenden. Lagen innehåller i sitt sista avsnitt en katalog över vissa befogenheter för polisen att tillgripa tvångsåtgärder i sin tjänsteutövning.

Organisationen

Organisationsmodellen bygger på en basorganisation och i övrigt fria personalresurser. Basorganisationen beslutas av regeringen, normalt i regleringsbrevet. Där kommer att anges vilka enheter som skall finnas i distriktet, såsom avdelningar samt vissa rotlar och arbetsgrupper. I beslutet anges vidare polismanstjänster med arbetsledande funktioner, såsom chefer för ordnings- och kriminalavdelningar och vissa andra befälstjänster, t.ex. antalet vakthavande befäl och rotelchefer. Även vissa särskilda funktioner kommer att anges, t.ex. vissa tjänster vid polismyndigheternas kanslier. Vissa administrativa tjänster kommer också att tas upp i basorganisationen. Sådana rotlar, vars verksamhetsområden sträcker sig utanför det polisdistrikt där rotlarna är stationerade, dvs. de regionala narkotikarotlarna, ekorotlarna och de tekniska rotlarna, ingår också i basorganisationen. Chefer för arbetsgrupp anges i beslut om basorganisationen i de fall statsmakterna har ett intresse

av att bestämma på vilka orter det skall finnas polis. Då det gäller mindre arbetsgrupper och posteringar kommer den lokala polismyndigheten själva att besluta om inrättande resp. indragning.

Det fria resursutnyttjandet är en av de viktigaste komponenterna i den nya polisorganisationen. Avsikten är att polispersonal inom de fria resurserna skall kunna tjänstgöra såväl vid kriminalavdelning som vid ordningsavdelning eller trafikavdelning. Huvuddelen av den administrativa personalen inom den lokala polisorganisationen kommer också att tillhöra de fria resurserna. Denna personal skall i princip kunna medverka vid sådana arbetsuppgifter vid kansli, kriminalavdelning, ordningsavdelning eller trafikavdelning som normalt inte kräver polisiär grundutbildning.

I fråga om polisväsendets administration i vid mening har beredningen lagt fram förslag om en renodling av dessa arbetsuppgifter. Såväl polischefspersonalen som cheferna över distriktens olika enheter bör så långt det över huvud taget är möjligt avlastas administrativa göromål. Därigenom får man möjligheter att mera aktivt ägna sig åt den egentliga polisverksamheten. De administrativa uppgifterna samlas till kansliet, där också den nya och viktiga funktionen för analys och planering kommer att finnas.

Flexibiliteten på det organisatoriska området får en motsvarighet även på ekonomisidan. En uppmärksam nyhet i polisberedningens förslag är utformningen av förvaltningskostnadsanslaget för den lokala och regionala polisorganisationen. Strävan är att så långt det över huvud taget är möjligt ge en ekonomisk ram inom vilken myndigheten svarar för sin verksamhet. I ramen ingår bl.a. den administrativa personalens löner, medel för inköp av inventarier och utrustning i övrigt som lämpligen kan köpas mot avropsavtal, medel för mindre förhyrningar av lokaler för kvarterspoliser, tillfälliga expeditioner o.dyl. samt medel för viss utbildning. Den regionala och lokala utbildningen får distrikten själva anordna och bekosta. För den centrala funktionsinriktade utbildningen kommer polismyndigheterna att betala rikspolisstyrelsens direkta kostnader genom kursavgifter.

Vad som faller utanför den ekonomiska ramen är bl.a. den dyrare utrustningen och utrustningen av mera speciell beskaffenhet som upphandlas genom rikspolisstyrelsen samt löner till polispersonalen.

Statsmakterna har i allt väsentligt godtagit polisberedningens förslag i fråga om polisorganisationen. Den nya organisationen har genomförts den 1 juli 1985 såvitt gäller ekonomisidan och i övrigt den 1 november 1985.

R e k r y t e r i n g o c h u t b i l d n i n g

Den tredje huvuduppgiften för polisberedningen var rekryteringen och utbildningen inom polisväsendet. Beredningens förslag i den delen inne-

bär bl.a. att utbildningen anpassas till de krav som den nya polisorganisationen med basorganisation och fria resurser ställer på polispersonalens användbarhet. Grundutbildningen tar sikte på att ge polismannen sådana baskunskaper att han kan fullgöra polisiära arbetsuppgifter i de fria resurserna. Polischefsutbildningen inriktas mera på polischefernas direkta ledningsfunktioner i polisverksamheten.

Även beredningens förslag om rekrytering och utbildning har i allt väsentligt godtagits av statsmakterna. Den nya ordningen har börjat tillämpas fr.o.m. höstterminen 1985.

I n r i k t n i n g e n a v p o l i s v e r k s a m h e t e n

Polisberedningens fjärde huvuduppgift avser inriktningen av polisverksamheten, vilket behandlas i detta betänkande. Enligt sina direktiv skall beredningen i sitt organisationsarbete ägna uppmärksamhet åt frågan om man i övrigt genom organisatoriska och andra åtgärder kan åstadkomma att polisdistriktens samlade resurser utnyttjas mera effektivt än vad som nu är möjligt. Exempel på frågor som i denna del bör undersökas närmare är om man kan nå effektivitetsvinster genom en ökad samverkan mellan ordnings- och kriminalavdelningarna.

De idéer som beredningen nu för fram innefattar sammantagna en ändrad inriktning av polisverksamheten. Bl.a. förordar beredningen att ökad vikt läggs på den utåtriktade och kontaktskapande verksamheten. Detta är naturligtvis en fråga som statsmakterna får ta ställning till. Många idéer och uppslag i betänkandet kan emellertid genomföras på det lokala och regionala planet även inom ramen för de riktlinjer för polisverksamheten som får anses gälla nu. Betänkandet bör i denna del ses som ett antal uppslag och rekommendationer till de lokala och regionala polismyndigheterna som dessa myndigheter inom ramen för de centrala direktiven har möjlighet att använda sig av och anpassa till sina lokala förhållanden. Betänkandet är emellertid i lika hög grad avsett som ett hjälpmedel i det arbete med metodutveckling som bedrivs inom rikspolisstyrelsen.

De förslag som beredningen nu lägger fram tar huvudsakligen sikte på den s.k. vardagsbrottsligheten, varmed här förstås sådan brottslighet som kommer till polisens kännedom efter anmälan och där det finns en målsägande. S.k. spaningsbrottslighet, t.ex. narkotika- och ekobrottslighet, berörs i mindre grad. De två angivna brottstyperna har f.ö. nyligen behandlats av statsmakterna genom särskilda propositioner. Inte heller trafikområdet behandlas särskilt i betänkandet.

Betänkandet innehåller i reciten en bred skildring av den försöksverksamhet som på olika håll pågår eller har skett i det svenska polisväsendet. I reciten finns vidare en utförlig redogörelse för förhållandena utomlands på polisområdet och för vissa delar av polisforskningen. Avsikten är att redan reciten skall kunna ge en del uppslag till hur verksamheten kan förändras.

Effektivitet

Enligt direktiven skall polisberedningen behandla frågor om effektivitet i polisverksamheten. För att kunna göra detta bör man först göra klart för sig vad som bör förstås med en effektiv polisverksamhet. Beredningens överväganden och förslag inleds därför med ett avsnitt om effektivitet i offentlig verksamhet och inom polisväsendet.

Effektiviteten i offentlig verksamhet har varit föremål för en relativt ingående debatt under senare år. Alla tycks vara överens om att det är svårt att bedöma den offentliga förvaltningens effektivitet. Effekterna av myndigheternas verksamhet är svåra att mäta och värdera. Det finns inte heller några enkla kriterier som kan läggas till grund för bedömningar av effektiviteten. Här skiljer sig stora delar av den offentliga förvaltningen från företagsamheten, där "nyttan" av verksamheten framgår av företagets intäkter.

Många har försökt att finna en enkel formel för begreppet effektivitet i den offentliga förvaltningen men försöken har inte varit särskilt framgångsrika. Olika effektivitetsbegrepp har därför avlöst varandra. De begrepp som under 1970- och 1980-talen har varit aktuella i svensk förvaltning har betonat olika faktorer i den offentliga förvaltningen. Numera betonas kanske myndigheternas roll i förhållande till medborgarna mer än tidigare.

Mot bakgrund av denna utveckling är det enligt beredningen naturligt att när det gäller polismän i yttre tjänst betona medborgarnas önskemål om den service som polisen skall ge. Det är rimligt att i större utsträckning än hittills försöka ta hänsyn till de önskemål och behov som boende och andra verksamma i olika delar av ett polisdistrikt anser sig ha. Allmänhetens bedömning av vad som är effektivt kan visserligen komma att skilja sig från vad polisen internt kan anse vara en effektiv polisverksamhet. Detta är emellertid knappast ett avgörande motargument, eftersom effektiviteten på detta område, där det i princip inte finns några objektiva mått vid bedömningen, i hög grad måste vara en fråga om vad medborgarna anser vara effektivt. Beredningen anser alltså att det är viktigt att effektivitetsbegreppet vidgas att omfatta vad de boende och andra verksamma i ett polisdistrikts olika delar anser vara väsentligt för dem. I effektivitetsbegreppet måste också kunna inrymmas mera svårdefinierade effekter såsom allmänhetens upplevelse av polisens förmåga och av trygghet för egen del.

Mot bakgrunden av det effektivitetsbegrepp som nu har nämnts för beredningen fram tre principer för polisarbetet, som enligt beredningens synsätt är av grundläggande betydelse för en effektiv polisverksamhet. Dessa tre principer tar sikte på samspelet mellan polisen och allmänheten, servicen mot allmänheten i vissa hänseenden och polisens synlighet.

Samspel

Ett gott förhållande mellan polisen och allmänheten är en av de grundläggande förutsättningarna för att polisen skall kunna bedriva sitt arbete effektivt. Man bör därför få till stånd ett mera aktivt förhållningssätt från såväl polisen som allmänheten - vad som kan kallas ett samspel.

Ett aktivt samspel är en naturlig konsekvens av de strävanden till lokal beslutanderätt och vidgat medborgarinflytande som polisreformen syftar till. Det är också en betydelsefull faktor i brottsbekämpningen. Genom en aktivare medverkan från allmänheten kan brottsbekämpningen bli effektivare. Det är nästan alltid så att det är information från allmänheten som leder till att ett brott klaras upp. Det är också viktigt att allmänheten är medveten om de förutsättningar som finns för polisverksamheten och på så sätt har realistiska förväntningar på vilka insatser som polisen kan göra.

Samspelet bör enligt beredningens mening innebära ett ökat informationsutbyte mellan polisen och allmänheten. Den känsla av otrygghet och osäkerhet på grund av rädslan för att bli utsatt för brott som många människor upplever bör kunna minskas genom en förbättrad information som bygger på förtroende och kontakt mellan den enskilde och en polisman.

Beredningen anser att polisens förutsättningar att fullgöra sitt arbete bör klargöras för allmänheten. Det bör enligt beredningens mening minska utrymmet för obefogat missnöje med polisens vilja och förmåga att fullgöra sina uppgifter. Vidare bör det ge en ökad insikt om betydelsen av allmänhetens medverkan i brottsbekämpningen. Det skulle kunna medföra att allmänheten i större utsträckning anmäler brott samt kunna påverka medborgarnas villighet att medverka vid förundersökning och rättegång. Vidare bör det bättre kunna motivera allmänheten att själv skydda sig mot brott.

En förutsättning för en utveckling mot ett ökat samspel är att polisen kan etablera en bredare och djupare kontakt med samhället i övrigt. Det är naturligt att polisstyrelserna går i spetsen för den utvecklingen. De förtroendevalda bör sträva efter att utgöra en så bred kontaktyta som möjligt mot andra samhällsorgan, organisationer och sammanslutningar av olika slag. Det bör enligt beredningens mening vara en av polisstyrelsernas primära uppgifter att utveckla kontakterna i syfte att öka förutsättningarna för att få en polisverksamhet som är anpassad till allmänhetens behov. Vidare erbjuder de lokala organ för brottsförebyggande arbete som numera finns i de allra flesta kommuner utomordentliga möjligheter att utveckla samspelstanken.

Samspelstanken som mål och medel inom polisverksamheten bör också få ett väsentligt utrymme i utbildningen inom polisväsendet.

Beredningen framhåller att det vid sidan av de etablerade kanaler som nyss har nämnts finns andra, mera informella sätt att utveckla samspelet

mellan polis och allmänhet. Beredningen tar upp en rad exempel på sådana informella metoder och verksamhetsformer. En del har utländska förebilder men de flesta har i en eller annan form redan prövats även av den svenska polisen.

Ett exempel är enkäter eller hearings som riktar sig till större eller mindre grupper av medborgare i syfte att kartlägga vad de upplever som problem och hur de rangordnar problemen. Ett annat exempel är grannesamverkan (Neighbourhood Watch) som är en utvecklad form av överenskommelser grannar emellan om tillsyn av varandras tillhörigheter och som samtidigt innebär en överenskommelse med polisen om hur brottslighet inom området bör kunna förebyggas. Slutligen nämns riktade insatser mot vissa grupper, t.ex. ungdomar, äldre människor eller vissa yrkeskategorier.

En annan viktig förutsättning för ett konstruktivt samspel är att polisen i den dagliga verksamheten är tillgänglig för kontakter med allmänheten.

Strävan till ett ökat samspel bör enligt beredningens mening leda till en delvis ändrad syn på valet av patrulleringsmetoder i den yttre tjänsten. Avvägningen mellan bilpatrullering och fotpatrullering måste i större utsträckning göras med utgångspunkt i kravet på ökad tillgänglighet och kontakt mellan polisen och allmänheten. Man bör vidare pröva förutsättningarna för ensampatrullering.

Samspelstanken bygger på en fördjupad ömsesidig kontakt mellan polisen och allmänheten. Beredningen anser att ett utbyggt system med ett individuellt anknutet områdesansvar enligt principen en polisman - ett område är ett viktigt led när det gäller att knyta den enskilde polismanen till en viss del av befolkningen i distriktet.

Service

Polisens serviceverksamhet omfattar många olika verksamhetsfält och vitt skilda uppgifter, t.ex. råd och stöd åt enskilda och handräckning åt myndigheter. Beredningen har särskilt studerat serviceaspekten när det gäller brottsutredningar där det med dagens handläggningssätt kan finnas brister. Ofta kommer en brottsanmälan till stånd genom att den som har drabbats av ett brott kontaktar polisen för anmälan. Det varierar från distrikt till distrikt och från fall till fall i vilken utsträckning polisen beger sig till brottsplatsen, tar upp anmälan per telefon eller uppmanar anmälaren att bege sig till stationen där anmälan tas upp.

I samband med anmälan kan en polisman vidta primära utredningsåtgärder, bl.a. att förhöra målsägande och vittnen och företa brottsplatsundersökning. Det är emellertid vanligt att den polis som kommer till platsen för ett brott bara gör korta anteckningar på platsen. Kontakter med målsäganden och vittnen sker normalt i ett senare skede. En målsägande får som regel själv kontakta polisen för att få veta vad som har hänt med hans anmälan.

En person som har utsatts för ett brott har ofta behov av råd och stöd och har helt förståeligt stora förväntningar på att polisen skall hjälpa honom. Polisens kontakter med målsägande och vittnen är emellertid i huvudsak inriktad på att uppfylla de krav som förundersökningsförfarandet ställer. Brister i servicen på detta område kan få till följd att allmänhetens intresse av att samverka med polisen minskar och att den enskilde får uppfattningen att han själv måste skydda sig mot brott.

Beredningens slutsatser när det gäller serviceaspekten i brottsutredningar är att polisen i större utsträckning bör bege sig till brottsplatserna och ta upp anmälningar där. Man bör vidare eftersträva att hålla förhör med målsägande och vittnen i så nära anslutning till brottet som möjligt. Personer som har drabbats av brott bör alltid känna att de har samhällets stöd. Slutligen bör brottsförebyggande insatser vara ett naturligt inslag i den brottsutredande verksamheten.

Synlighet

Undersökningar bland allmänheten visar att synligheten, dvs allmänhetens möjligheter att se och komma i kontakt med polismän i yttre tjänst, måste tillmätas mycket stor betydelse för inriktningen av polisverksamheten. Fotpatrulleringen och över huvud taget verksamhetsformer som utvecklar naturliga kontakter mellan polisen och allmänheten bör därför enligt beredningen få en mera framträdande plats.

Synlighetsaspekten leder enligt beredningen till slutsatserna att den uniformerade polispersonalen bör sättas in i verksamhetsformer och arbeta med metoder som uppmärksammas av allmänheten. Vidare måste den uniformerade polispersonalen i största möjliga utsträckning användas för den utåtriktade verksamheten, vilket leder till att arbetsuppgifter som inte kräver polismanskompetens så långt det är möjligt bör föras över till administrativ personal. Andelen polismän som har utåtriktade uppgifter bör öka på bekostnad av polispersonalen i övrigt.

Ett led i en ökad synlighet är att polismännen bär namnbrickor.

Det skäl som har åberopats mot bärande av namnbrickor, nämligen att det kan leda till trakasserier av polismän, är enligt beredningens mening knappast hållbart. Det föreligger redan nu en principiell skyldighet för en polisman att på förfrågan uppge sitt namn. De personer som kan tänkas trakassera polismän har som regel möjlighet att på något sätt få fram namnuppgifter genom t.ex. den dokumentation som finns beträffande ett polisingripande. Möjligheterna till anonymitet varierar också högst avsevärt mellan polisdistrikten och mellan olika polismän.

Några sakliga skäl kan alltså inte anföras mot bärande av namnbrickor. Kvar står emellertid att enskilda polismän motsätter sig en sådan ordning. Mot den bakgrunden anser beredningen att bärandet av namnbricka i polistjänsten även i fortsättningen bör vara frivilligt. Rikspolis-

styrelsen, polisledningarna och de fackliga organisationerna bör emellertid aktivt verka för en utbredd användning av namnbrickor.

En ändrad inriktning av den utåtriktade polisverksamheten

Beredningen tar sedan upp en diskussion om hur en tillämpning av de tre principerna om samspel, service och synlighet påverkar det praktiska polisarbetet på fältet. Först behandlas frågan om en ändrad inriktning av den utåtriktade polisverksamheten.

Beredningen anger följande principer för resursutnyttjandet vid ordningsavdelningen.

- A. Att upprätthålla en tillräcklig utryckningsberedskap för att snabbt kunna ingripa i de fall då omedelbara polisiära åtgärder är nödvändiga
- B. Att organisera en kontaktskapande polisverksamhet efter principen "en polisman - ett område".
- C. Att organisera övriga resurser i en utåtriktad polisverksamhet där patrullering till fots och fullgörande av vissa utredningsuppgifter blir de dominerande inslagen.

Enligt beredningen passar ett sådant mönster fullt utvecklat i första hand för de större och medelstora polisdistrikten. Principerna bör emellertid kunna tillämpas även i mindre polisdistrikt, men hänsyn måste tas till de begränsade personalresurserna i dessa polisdistrikt.

Utryckningsverksamheten

I fråga om utryckningsverksamheten hänvisar beredningen bl.a. till utfallet av en försöksverksamhet som påbörjades i Hampshire Constabulary i England år 1981. Försöksverksamheten bygger i sin tur bl.a. på nordamerikanska erfarenheter. Den fråga man ville ha besvarad är om allmänheten alltid behöver ha omedelbar polishjälp när den kontaktar polisen. I USA hade man funnit att allmänheten accepterar att polisen i vissa fall dröjer med sitt ingripande, förutsatt att polisen kan lämna en rimlig motivering för sitt dröjsmål.

Man valde under en försöksperiod ett klassificeringssystem för allmänhetens begäran om polishjälp som innebar att i vissa angivna akuta fall omedelbara polisiära åtgärder skulle vidtas (Immediate response), i övriga fall bara åtgärder i efterhand (Delayed response). Anmälaren skulle alltid informeras om polisens bedömning och om tidpunkten för det kommande besöket.

Resultatet av försöket blev bl.a. att antalet utryckningar med mobila patruller (i huvudsak bilpatruller) minskade med mellan 20 och 25 procent. Den sammanlagda körsträckan med polisfordonen blev mellan 20 och

30 procent lägre under försöksperioden än tidigare. Man understryker särskilt att inte ett enda fall av klagomål om försämrad polisiär service har kommit till polisens kännedom.

Beredningen konstaterar att i Sverige den nuvarande rutinen för att mäta uttryckningsverksamheten spänner över ett mycket brett polisiärt verksamhetsfält och att den även omfattar anmälningar om rena bagateller. För att kunna få ner uttryckningsverksamheten till den lägsta nivå som är acceptabel från olika synpunkter anser beredningen att man i polisdistriktet noggrant bör studera uttryckningsverksamhetens fördelning i tiden. Därefter bör man räkna bort de uttryckningar och ingripanden som inte fordrar omedelbara polisinsatser. Det som återstår är distriktets reella behov av uttryckningsberedskap. Man kan då beräkna hur många patruller som samtidigt behöver ingå i distriktets omedelbara uttryckningsberedskap. Beredningen har gjort vissa studier som tyder på att en klar majoritet av landets polisdistrikt klarar en tillfredsställande uttryckningsberedskap med endast en polispatrull under större delen av dygnet.

Den kontaktskapande verksamheten

När det gäller särskilda resurser för kontaktskapande verksamhet har beredningen tidigare slagit fast att goda relationer mellan polisen och allmänheten är ett centralt inslag i ett framgångsrikt polisarbete. Man kan konstatera att det utomlands finns en klar ambition att utöka och utveckla den kontaktskapande polisverksamheten. De polismän i Sverige som närmast motsvarar kontaktpoliserna utomlands är kvarterspolismännen. Ett annat område av den svenska polisverksamheten som kan sägas inrymma särskilda inslag av kontaktskapande verksamhet är områdespolisverksamheten. F.n. finns det ungefär 600 kvarters- och områdespoliser. Dessa utgör omkring sju procent av antalet polismän vid ordningsavdelningarna. Enligt beredningens mening bör den kontaktskapande polisverksamheten med områdesansvar öka betydligt i framtiden.

Beredningen anser att patrulleringen för kontaktpolismännen bör ske till fots. Forskning i USA har visat att de boende i ett område är medvetna om förekomsten av fotpatrullerande polis. Visserligen kunde man inte märka några större förändringar av brottsligheten genom en ökad fotpatrullering. Däremot upplevde befolkningen i områden med fotpatrullerande poliser brottsligheten som ett mindre problem än tidigare. Man kände sig trygg och attityderna till polisen påverkades i positiv inriktning. Fotpatrulleringen bör vidare enligt beredningens mening ske som ensampatrullering. I en svensk undersökning om hur kvarterspolismännen ser på sin verksamhet ansågs fotpatrulleringen vara den överlägset bästa formen för att lösa arbetsuppgifterna och en klar majoritet av de tillfrågade ansåg att allmänheten var mer benägen att ta kontakt med kvarterspolismannen vid ensampatrullering till fots.

Kontaktpolismännen bör alltså enligt beredningens mening inte patrullera i bil. Det säger sig självt att den kontaktskapande effekten av bilpatrullering är obefintlig. Till detta kommer att det sedan länge är väl

känt att de preventiva effekterna av patrullering i fordon är obetydliga. Förhållandet är styrkt genom en rad undersökningar.

Även på det brottsförebyggande området bör polismännen med områdesansvar kunna göra betydelsefulla insatser. De bör vidare ges uppgifter när det gäller vissa enklare brottsutredningar.

Beredningen föreslår i fråga om kontaktpolismännens ansvarsområden att polismyndigheterna bör göra en indelning av polisdistriktet i det antal områden som lämpar sig för en polisman. Ett sådant område bör normalt inte ha fler invånare än ca 5 000. Det bör vara geografiskt begränsat så att polismannen inte behöver använda bil för att förflytta sig inom området. Man bör vidare undvika att göra en områdesindelning där bebyggelsen har city-karaktär med i huvudsak kontor och affärer. Beredningen anser att sådana områden i första hand bör övervakas med andra metoder. Områdesindelningen bör främst komma till stånd i polisdistriktets större orter.

De polismän som särskilt avdelas för kontaktskapande verksamhet med områdesansvar bör ha en entydig benämning. Enligt beredningens mening bör man välja benämningen kvarterspolismän.

Övriga resurser vid ordningsavdelningen

Beredningen har funnit i fråga om övriga resurser vid ordningsavdelningen att resursfördelningen i övervakningsverksamheten i ett genomsnittligt polisdistrikt görs så att omkring tre fjärdedelar av resurserna används för stationstjänst (omkring 35 procent) och för s.k. områdesövervakning (cirka 40 procent).

Stationstjänstens omfattning i många polisdistrikt är enligt beredningens mening alltför hög. Det måste vara en strävan att så långt det är möjligt begränsa stationstjänsten för att därigenom få polisiära resurser tillgängliga för den utåtriktade och därmed synliga övervakningsverksamheten och för att tillgodose behovet av polispersonal för t.ex. kontaktskapande verksamhet. Man kan konstatera att den allmänna målsättningen utomlands är att binda så små resurser som möjligt för stationstjänst.

Beredningen tar upp några aspekter på frågan om stationstjänstens omfattning. En fråga är om man på ett bättre sätt kan ta till vara den resurs som det vakthavande befälet utgör. En annan fråga är den tid som personal med arbetsuppgifter för yttre tjänst tillbringar inne på polisstationerna. Beredningen anser att man givetvis måste sträva efter att få ner denna tid så långt det är möjligt utan att man eftersätter kraven på tillräcklig information vid utsättningarna samt på en korrekt avrapportering av gjorda ingripanden.

När det gäller områdesövervakningen är det beredningens uppfattning att den nuvarande allmänna preventiva övervakningen från bil bör försvinna.

Skälen för detta har redovisats tidigare. Bilpatrulleringen har ingen kontaktskapande effekt och de preventiva effekterna är obetydliga. De polismän som kan disponeras för yttre tjänst bör i stället i första hand ges uppgifter att patrullera på platser och i områden där man kan räkna med hög synlighet och goda förutsättningar för samspel och service i förhållande till allmänheten. Det är alltså fråga om cityområden eller andra områden som allmänheten frekventerar ofta och där behovet av uniformerad polis är påtagligt. Detta sätt att bedriva områdesövervakning förutsätter att fler bärbara radiostationer anskaffas för den ökande fotpatrulleringen.

Beredningen tar vidare upp några allmänna frågor som berör övervakningstjänsten. Det gäller förutsättningarna för dubbel- och enkelpatrullering.

Fotpatrulleringen sker numera oftast i dubbelpatrull, även under dagtid och i de mindre polisdistrikten. Beredningen har svårt att finna någon motivering till denna dubbelpatrullering till fots under dagtid och under lugna förhållanden. Riskerna för polismän att utsättas för våld är knappast större nu än tidigare, då enkelpatrulleringen var den vanligaste patrulleringsmetoden. Dessutom har utvecklingen på kommunikationsområdet gjort det möjligt att snabbt per radio tillkalla hjälp om en allvarlig situation trots allt skulle inträffa. Synlighets- och samspelsaspekterna talar för att man så långt det är möjligt bör undvika dubbelpatrullering till fots.

Några praktiska exempel

Sedan beredningen har utvecklat de principer som enligt beredningens mening bör gälla för resursutnyttjandet vid ordningsavdelningen försöker beredningen visa hur principerna praktiskt kan omsättas på några polisdistrikt. För varje distrikt beskrivs först schematiskt den resursfördelning beträffande övervakningsverksamheten som rådde under år 1984. Därefter utvecklar beredningen vad en omfördelning enligt beredningens principer skulle kunna innebära.

När man diskuterar principerna för resursutnyttjandet vid ordningsavdelningen är en viktig fråga hur resurserna utnyttjas över dygnet. Resurserna måste enligt beredningen självfallet fördelas så att det finns ett nära samband mellan brottsligheten och de polisiära aktiviteterna i tiden.

Sambandet emellan brottsligheten och de polisiära aktiviteterna i tiden

Rikspolisstyrelsen har tidigare på regeringens uppdrag undersökt i vilken utsträckning personal är tillgänglig för faktisk polistjänstgöring. En följd av denna översyn är att förhållandena på området allmänt sett har förbättrats.

Med hänsyn till vikten av att resurserna fördelas efter behovet av polisingripanden, och med hänsyn till vikten av att skapa utrymme för den typ av polisverksamhet som beredningen förordar, har beredningen ansett det lämpligt att på nytt ta upp frågan till diskussion. På olika håll utomlands har man, som ett led i de reformer som har genomförts på polisområdet, förlagt tjänstgöringstiderna på ett annat sätt än tidigare. Resultatet har i allmänhet blivit att det finns mera personal tillgänglig på dagtid, och i viss mån även på kvällstid, än tidigare.

Beredningens förslag när det gäller principerna för resursutnyttjandet vid ordningsavdelningen innebär sammanfattningsvis att den utåtriktade och kontaktskapande polisverksamheten får en mer framträdande roll i fortsättningen. Beredningen har också visat på olika sätt att nå detta mål. Utryckningsverksamheten bör begränsas till lägsta möjliga acceptabla nivå för att resurser inte skall bindas i onödan. Den nuvarande allmänna preventiva övervakningen från bil bör försvinna och ersättas av en verksamhet med kontaktpolismän med områdesansvar och i övrigt en yttre tjänst som i första hand bygger på fotpatrullering. Tjänstgöringstiderna bör i än högre grad anpassas till behovet av polisingripanden.

Den brottsbekämpande verksamheten

De tre principerna om samspel, service och synlighet får givetvis betydelse även för den brottsbekämpande verksamheten. I denna del pekar beredningen på vissa svagheter som är förenade med kriminalpolisverksamheten som den bedrivs i dag. En svaghet är att kriminalpolisarbetet även när det gäller vardagsbrottsligheten har utvecklats mot en stark specialisering och en stor bundenhet till organisatoriska enheter. En annan svaghet är att möjligheterna att fullgöra vissa utredningsuppgifter i omedelbart samband med att ett brott blir känt inte alltid tas till vara.

Polisen står inför förändrade krav när det gäller den brottsbekämpande verksamheten. Häktningens utredningens förslag om att korta ner fristerna vid straffprocessuella frihetsberövanden innebär genomgripande förändringar och leder till ökade krav på snabbhet i handläggningen av ärenden med frihetsberövade. En delvis ny syn på samhällets stöd till den som har drabbats av brott och samhällsmedborgarnas önskemål om en öppnare och mera kontaktvänlig polis leder också till en ny syn på hur brottsbekämpningen skall bedrivas.

Två utvecklingslinjer är möjliga när det gäller att tillgodose de nya kraven på brottsbekämpningen; att utöka kriminalavdelningarna eller att utnyttja polismännens allsidighet och i större utsträckning ta polispersonal från ordningsavdelningen i anspråk för utredningsuppgifter. Det är inte tillräckligt att bara vidta förändringar beträffande den verksamhet som bedrivs på kriminalavdelningen. Beredningen förordar därför den senare lösningen. Den brottsbekämpande verksamheten måste enligt beredningens mening ses som en helhet och som något som angår varje polisman i ett distrikt. Systemet med basorganisation och fria resurser samt

en ny polisutbildning ger möjligheter att skapa en funktionell rörlighet inom myndigheten.

Beredningens förslag i fråga om ordningsavdelningen och dess roll i framtiden innebär att, då ett brott blir känt, polis i de flesta fall bör bege sig till platsen för brottet och ta upp anmälan där. I samband med en anmälan om brott bör man så långt möjligt utnyttja möjligheterna till primära utredningsåtgärder. Den polis som kommer till platsen bör, förutom att ta upp anmälan, i stor utsträckning hålla förhör med målsägande och vittnen och företa okomplicerade brottsplatsundersökningar. I samband med besök på brottsplatser bör även brottsförebyggande insatser göras, främst i form av rådgivning.

Vidare bör enligt beredningens förslag den personal från ordningspolisen som har gripit en misstänkt utanför ordinarie tjänstetid kunna hålla förhör med denne, om det inte är fråga om en mycket komplicerad utredning. I vissa fall bör förhör kunna hållas av vakthavande befäl. Att ordningspolisen håller vissa förhör med personer som har gripits för brott innebär att det inte finns skäl att bygga upp en särskild kriminalpolisverksamhet utanför ordinarie arbetstid, utom i de allra största distrikten där man har behov av kriminalpolispersonal hela dygnet.

Beredningen anser att spaningsverksamheten bör renodlas. Den allmänna spaningen och den socialpolisiära spaningen bör utgå som särskilda begrepp. Sådan verksamhet faller inom ramen för all polisverksamhet i ett distrikt. Spaningsverksamheten på en kriminalavdelning bör renodlas till brottsspaning (inbegripet godsspaning) samt viss personspaning. Man bör sträva efter en ökad integrering mellan spanande och utredande personal eftersom spaning och utredning är ett led i samma förundersökningsförfarande.

När det gäller kriminalavdelningen och dess framtida roll leder beredningens förslag om att i större utsträckning ta till vara ordningsavdelningens resurser till att de ärenden som kommer till kriminalavdelningen generellt sett blir fylligare och kvalitetsmässigt bättre. I okomplicerade ärenden bör i många fall bara enstaka åtgärder återstå när ärendet når kriminalavdelningen. Den ökade betoningen på kvalitet i anmälningsupptagningen leder också till ett bättre grundmaterial. Beredningen anser att man inte bör gå längre för att avlasta kriminalavdelningarna arbetsuppgifter. Kriminalavdelningarna måste även i fortsättningen ha en total överblick över all kriminalitet av betydelse i distriktet.

En alltför långt driven underindelning av kriminalavdelningarna i förhållande till behovet av specialisering och tillgången på personal leder till att man kan förlora i effektivitet. Den underindelning som förekommer i dag anser beredningen vara tillräcklig och på sina håll t.o.m. alltför långtgående. I den mån man lokalt anser sig ha behov av nya indelningar för verksamheten, t.ex. i form av ungdomsrotlar eller liknande, rymms detta enligt beredningens mening inom de ramar som finns i dag.

Beredningen anser att utgångspunkten när det gäller kriminalavdelningarna och deras arbetsuppgifter i framtiden bör vara att där handläggs de kvalificerade utredningarna och alla utredningar som har påbörjats direkt vid kriminalavdelningen. Vidare slutförs de förundersökningar i vilka personal från ordningsavdelningen har vidtagit de inledande åtgärderna. Brottsspaning och personspaning liksom även kvalificerade kriminaltekniska undersökningar hör också hemma på kriminalavdelningarna.

Om man genomför beredningens förslag i fråga om brottsbekämpningen frigörs resurser på kriminalavdelningarna. Dessa resurser bör i första hand utnyttjas för de komplicerade utredningarna. Principerna om ökade satsningar på samspel med allmänheten, synlighet och service leder emellertid också enligt beredningen till att man bör överväga en omfördelning av personalresurser från kriminalavdelningen till ordningsavdelningen. Detta ankommer i första hand på de regionala och lokala polisorganen.

Ett annat viktigt led i ansträngningarna att frigöra resurser för den polisverksamhet som beredningen vill ha är att föra över arbetsuppgifter från polispersonal till administrativ personal.

Delegation till administrativ personal

När det gäller verksamheten vid samtliga enheter inom en polismyndighet betonar beredningen åter vikten av att avlasta polispersonal administrativa uppgifter för att kunna öka utrymmet för egentlig polisverksamhet. Särskilt inom området för intern service kan man frigöra polisresurser genom att lägga över ett ökat antal administrativa uppgifter på annan personal än polispersonal. Beredningen pekar på sådana arbetsuppgifter som personaladministration, receptionstjänst, statistikbearbetning samt tids- och ärenderedovisning.

När ny teknik införs påverkas i regel inte bara rutinernas utformning utan även organisationen. Vid införandet av ny teknik bör man alltid pröva i vad mån uppgifter som tidigare har legat på polispersonal kan lämnas över till administrativ personal.

Beredningen diskuterar tre särskilda områden där den administrativa personalen i större utsträckning bör kunna användas för uppgifter som nu helt eller delvis fullgörs av polispersonal.

När det gäller sambands- och förbindelsecentralerna bör utvecklingen mot ett ökat antal radioexpeditörstjänster fortsätta. Denna utveckling bör enligt beredningens mening även omfatta de tre storstadsdistrikten. I vilken takt man kan ersätta polispersonal med radioexpeditörer och hur långt utvecklingen kan drivas får bestämmas av resp. polismyndighet.

I fråga om utredningsverksamheten finns det en rad lagregler som begränsar möjligheterna för administrativ personal att självständigt handlägga ärenden. Man bör emellertid kunna öka användningen av administrativ personal i utredningsverksamheten inom de ramar som följer av lagstift-

ningen.

Beredningen anser vidare att administrativ personal bör kunna få självständigt handlägga ytterligare kategorier av polismyndighetsärenden. Det gäller i första hand lotteriärenden och vissa vapenärenden.

Anmälningssupptagningen

Antalet brottsanmälningar uppgår per år till omkring 850.000. Den tid som åtgår för upptagning av en anmälan varierar men det är fråga om ett relativt arbetskrävande moment. Det är därför naturligt att försöka åstadkomma förenklingar och förbättringar i anmälningssupptagningen. Beredningen lämnar olika förslag på det området.

Anslagskonstruktionen

I huvudsaklig överensstämmelse med beredningens förslag har en ny anslagskonstruktion för den lokala polisorganisationen nyligen genomförts. Den nya anslagskonstruktionen innebär, som tidigare har redovisats, att myndigheterna får en ekonomisk ram inom vilken de skall svara för sin verksamhet. Utanför ramen faller löner till polispersonal samt sådan dyrare utrustning och utrustning av mera speciell beskaffenhet som upphandlas genom rikspolisstyrelsen.

Enligt beredningens mening är det en möjlig och önskvärd väg att utvidga medelsramen till att också avse lönerna för den fasta polispersonalen, dvs. kostnaderna för de s.k. tablåtjänsterna. En sådan ordning skulle innebära att myndigheterna får en betydande valfrihet att växla mellan olika resurser, vilket skulle medföra en mer flexibel och därmed en mer effektiv resursanvändning. Man skulle vidare ta ytterligare ett stort steg mot ett decentraliserat beslutsfattande inom polisväsendet.

Statsmakternas intresse av kontroll och styrning när det gäller poliskårens storlek i landet bör enligt beredningens mening kunna tillgodoses genom att man beslutar om det högsta resp. lägsta antalet polismans-tjänster som skall finnas besatta. Inom detta intervall skall alltså myndigheterna ges en frihet att välja det antal poliser som anses motiverat med hänsyn till verksamhetens omfattning och inriktning vid en viss tidpunkt. Det är naturligt att detta intervall omfattar den polispersonal som har tablåtjänster inom de s.k. fria resurserna.

När antalet tablåtjänster bestäms måste ställning tas till hur stor rekryteringskadern skall vara inom polisväsendet. Hur stor kadern bör vara för att en polismyndighet skall kunna upprätthålla verksamheten i distriktet är en ofta uppkommande fråga. Det har gjorts gällande att det nuvarande antalet, omkring 1 300, är för högt. Andra menar att det är väl avvägt. Beredningen anser sig inte böra gå in på någon bedömning av hur stor rekryteringskadern bör vara. Behovet varierar sannolikt i olika delar av landet.

Varje år sker avgångar från polisväsendet på grund av pension och av andra orsaker. När antalet tablåttjänster och storleken på rekryteringskadern bestäms måste också ställning tas till hur många polisaspiranter som behöver antas för att man skall täcka kommande avgångar från polisväsendet.

Beredningen har vidare studerat de principiella och budgettekniska problemen som är förenade med att till medelsramen föra kostnader även för inköp av bilar och motorcyklar - den utrustning som enligt beredningens uppfattning har särskild betydelse för inriktningen av polisverksamheten. Beredningen har därvid funnit att det är lämpligast att stanna för en ordning där utrustningen liksom i dag köps med medel från ett reservationsanslag som ställs till rikspolisstyrelsens disposition. Polismyndigheterna får sedan inom sina medelsramar betala en hyra för sina fordon. Den ordning som beredningen nu föreslår ger polismyndigheterna frihet att välja hur de vill använda bilar och motorcyklar i sin verksamhet. Rikspolisstyrelsen kommer sålunda i sin inköpsverksamhet att styras av polismyndigheternas önskemål.

Aktivitetsindelningen

Den nuvarande aktivitetsindelningen har bara tillämpats en kort tid men den har kritiserats för att vara för omfattande och för komplicerad. Vidare krävs det en annan aktivitetsindelning för att den förändrade inriktning av polisverksamheten som beredningen förordar skall kunna följas upp. Beredningen föreslår därför en ny aktivitetsindelning.

Vissa utbildningsfrågor

Beredningen behandlar till sist vissa utbildningsfrågor, nämligen utbildning av administrativ personal, direktrekrytering och ADB-utbildning för personalen inom polisväsendet.

De förslag om nya och förändrade arbetsuppgifter för den administrativa personalen som beredningen lämnar kan enligt beredningen innebära behov av ökad utbildning.

Fr.o.m. den 1 juli 1985 gäller att polismyndigheterna själva får betala vissa kostnader för central funktionsinriktad utbildning. Denna nya ordning syftar till att underlätta för polismyndigheterna att väga behovet av utbildning mot andra krav på verksamheten. Systemet har flera fördelar. Den viktigaste är enligt beredningens mening att man får en ökad medvetenhet om kostnaderna för utbildning, vilket bör leda till besparingar och i övrigt effektivare polisverksamhet.

Genom den nya ordningen kan rikspolisstyrelsen i sitt utbildningssystem tillhandahålla de kurser som polismyndigheterna efterfrågar när det gäl-

ler utbildning av administrativ personal. Även den regionala och lokala utbildningen, som beredningen förutsätter kommer att öka, kan lämpa sig för administrativ personal.

Med direktrekrytering avser beredningen anställning av personal som inte har polisär kompetens för att direkt överta särskilda uppgifter som tidigare har utförts av polismän eller av experter inom andra myndigheter eller på den privata marknaden, eller för att utföra nya arbetsuppgifter som eljest skulle ha utförts av polismän eller av experter utanför polisorganisationen.

Beredningen pekar på ett antal verksamhetsområden där direktrekrytering har skett eller kan komma i fråga i framtiden. Beredningen nämner bl.a. arbetet med analys och planering, tekniska undersökningar och i övrigt verksamhet där ökad teknik kommer till användning. Även vissa funktioner på trafikområdet skulle enligt beredningen kunna fullgöras av personer som direktrekryteras.

Utvecklingen på ADB-området går så snabbt att det är svårt att ha någon klar uppfattning av behovet av utbildning inom polisväsendet på lite längre sikt. Det system som nu gäller för administrationen av utbildningen bör emellertid leda till att den utbildning kommer till stånd som polismyndigheterna efterfrågar från tid till annan. Beredningen lägger inte fram något detaljerat förslag i denna del men framhåller att man bör uppmärksamma teknikens möjligheter när det gäller genomförandet av de principer för polisverksamhetens inriktning som beredningen har förordat.

Kostnader

Beredningen har studerat kostnadskonsekvenserna av de förslag till ändrad inriktning av polisverksamheten som beredningen redovisar i betänkandet. Beredningen har därvid funnit att förslagen kan genomföras genom omfördelning av de resurser som nu står till polisväsendets disposition.

1 INLEDNING

Direktiven för 1981 års polisberedning återfinns i protokoll vid regeringssammanträde den 23 april 1981 (Dir 1981:27). Dåvarande chefen för justitiedepartementet tog där upp en rad frågor som polisberedningen har behandlat i betänkandet (SOU 1982:63) Polislag, betänkandet (Ds Ju 1983:10) Polisorganisationen med fyra separata bilagor och betänkandet (Ds Ju 1983:15) Rekrytering och utbildning inom polisväsendet.

I tilläggsdirektiv (Dir 1983:68) har regeringen på statsrådet Wickboms föredragning den 8 december 1983 gett beredningen ytterligare uppdrag. De frågor som avses med tilläggsdirektiven har beredningen behandlat i betänkandet (Ds Ju 1984:9) Tjänsteförslagsnämnd inom polisväsendet, betänkandet (Ds Ju 1984:10) Anmälningar mot polismän, betänkandet (Ds Ju 1984:11) Den regionala polisorganisationen, länspolischefsalternativet eller länspolismästarmodellen samt i betänkandet (Ds Ju 1985:2) Beredningspoliserna.

Kvar står emellertid vissa frågor i 1981 års direktiv till beredningen. Departementschefen anförde om dem bl.a. följande.

I sitt organisationsarbete bör beredningen även ägna uppmärksamhet åt frågan om man i övrigt genom organisatoriska och andra åtgärder kan åstadkomma att polisdistriktens samlade resurser utnyttjas mera effektivt än vad som nu är möjligt. Exempel på frågor som i denna del bör undersökas närmare har lämnats i propositionen, bl.a. i avsnittet om utredningsverksamheten (prop. 1980/81:13 s. 29-34). En viktig fråga är om man med utgångspunkt i den helhetssyn på polisväsendet som har lagts fast genom riksdagsbeslutet kan nå effektivitetsvinster genom en ökad samverkan mellan ordnings- och kriminalavdelningarna.

Beredningen skall alltså enligt dessa uttalanden i direktiven behandla frågor om effektivitet i polisverksamheten.

Rikspolisstyrelsen har inför beredningens arbete tagit initiativ till vissa utredningar genom särskilda projektgrupper. Dessa projektgrupper har avgett en lång rad rapporter som har presenterats i betänkandet om polisorganisationen (s. 27 f). Flertalet av dessa rapporter har beredningen redan behandlat i anslutning till att betänkandena om polisorganisationen samt om rekrytering och utbildning arbetades ut. Vissa rapporter återstår dock att behandla, nämligen

- 1981-10-30 Kriminalpolisverksamhet utom kontorstid
- 1981-11-12 Verksamheten inom projektgrupp II
(beredskapsproblematiken i stort)
- 1981 november Slutrapport Områdespolis
- 1981-05-25 SPANORG - RAPPORT I
- 1981-11-30 SPANORG - RAPPORT II
Spaningsorganisationen
- 1981-09-01 Rapport från arbetsgruppen för fördelning av
arbetsuppgifter mellan polispersonal och
administrativ personal

Dessa rapporter har ett sådant samband med de frågor som polisberedningen nu behandlar att de tas upp till diskussion av beredningen.

I betänkandet om rekrytering och utbildning framhöll beredningen (s. 53) att arbetsuppgifter som inte kräver polisiär utbildning inte skall fullgöras av polismän. Åtskilliga arbetsuppgifter lämpar sig, fortsatte beredningen, väl för att överföras till administrativ personal. Detta är emellertid något som är intimt förknippat med metodfrågorna inom polisverksamheten. Frågan om vilka arbetsuppgifter som i framtiden bör ankomma på den administrativa personalen hör enligt beredningens mening samman med frågan hur man löser dessa metodfrågor. Mot den bakgrunden ansåg beredningen att övervägandena beträffande utbildningen av administrativ personal borde anstå och redovisas i samband med övervägandena angående metoder. På motsvarande sätt ansågs frågorna om ADB-utbildning och om direktrekrytering ha ett så nära samband med metodfrågorna inom polisväsendet att de borde behandlas i anslutning till beredningens arbete med metodfrågorna. De nu berörda utbildnings- och rekryteringsfrågorna tas alltså upp i den följande framställningen.

Riksdagen har uttalat att polisberedningen bör ägna uppmärksamhet åt frågan huruvida polismännen skall ha synliga namn- och nummerbeteckningar på sina uniformer. Även den frågan behandlas i detta betänkande.

De idéer och förslag som förs fram i betänkandet grundar sig på erfarenheter från det svenska polisväsendet men också på utländska erfarenheter. Delar av beredningens sekretariat har studerat olika metodfrågor i vissa länder i Europa och i USA. Förhållandena i de berörda länderna redovisas i avsnitt 4. En redovisning av förhållandena i Sverige finns i avsnitt 2 och 3. I avsnitt 5 berörs den polisforskning som är av intresse i detta sammanhang.

Enligt direktiven skall polisberedningen behandla frågor om effektivitet i polisverksamheten. För att kunna göra detta bör man först göra klart för sig vad som bör förstås med en effektiv polisverksamhet. Beredningens överväganden och förslag inleds därför med ett avsnitt om effektivitet i offentlig verksamhet och inom polisväsendet (avsnitt 6.1). Mot bakgrunden av det effektivitetsbegrepp som beredningen formulerar redovisar därefter beredningen i avsnitt 6.2 - 6.4 tre principer för polisarbetet som enligt beredningens synsätt är av grundläggande betydelse för en effektiv polisverksamhet. Dessa tre principer tar sikte på sam-

spelet mellan polisen och allmänheten, polisens synlighet och servicen mot allmänheten i vissa hänseenden. I det följande avsnittet (6.5) diskuteras hur en tillämpning av dessa principer påverkar det praktiska polisarbetet på fältet. Anslagskonstruktionen och aktivitetsindelningen behandlas i de två följande avsnitten. Sist i betänkandet redovisas de utbildningsfrågor som berördes inledningsvis.

De idéer som beredningen för fram innefattar sammantagna en ändrad inriktning av polisverksamheten. Bl.a. förordas att ökad vikt läggs på den kontaktskapande och utåtriktade verksamheten. Detta är naturligtvis en fråga som statsmakterna får ta ställning till. Många idéer och uppslag i betänkandet kan emellertid genomföras på det lokala och regionala planet även inom ramen för de riktlinjer för polisverksamheten som får anses gälla nu. Betänkandet bör i denna del ses som ett antal uppslag och rekommendationer till de lokala och regionala polismyndigheterna som dessa myndigheter inom ramen för de centrala direktiven har möjlighet att använda sig av och anpassa till sina lokala förhållanden. Betänkandet är emellertid i lika hög grad avsett som ett hjälpmedel i det arbete med metodutveckling som bedrivs inom rikspolisstyrelsen.

Till sist bör nämnas att framställningen i det följande huvudsakligen tar sikte på den s.k. vardagsbrottsligheten, varmed här förstås sådan brottslighet som kommer till polisens kännedom efter anmälan och där det finns en målsägande. S.k. spaningsbrottslighet, t.ex. narkotika- och ekobrottslighet, berörs i mindre grad. De två angivna brottstyperna har f.ö. nyligen behandlats av statsmakterna genom särskilda propositioner (prop. 1984/85:19, JuU 12, rskr 103 och prop. 1984/85:32, JuU 28, rskr 270). Inte heller trafikområdet behandlas särskilt i betänkandet.

2 NULÄGE

I 1 och 2 §§ polislagen (1984:387) anges polisverksamhetens ändamål och polisens uppgifter. Som ett led i samhällets verksamhet för att främja rättvisa och trygghet skall polisens arbete syfta till att upprätthålla allmän ordning och säkerhet samt att i övrigt tillförsäkra allmänheten skydd och annan hjälp. Som de viktigaste polisuppgifterna anges förebyggande verksamhet, övervakningsverksamhet, utredningsverksamhet och serviceverksamhet. Enligt 2 § hör nämligen till polisens uppgifter att

1. förebygga brott och andra störningar av den allmänna ordningen eller säkerheten,
2. övervaka den allmänna ordningen och säkerheten, hindra störningar därav samt ingripa när sådana har inträffat,
3. bedriva spaning och utredning i fråga om brott som hör under allmänt åtal,
4. lämna allmänheten skydd, upplysningar och annan hjälp, när sådant bistånd lämpligen kan ges av polisen,
5. fullgöra den verksamhet som ankommer på polisen enligt särskilda bestämmelser.

Beskrivningen av polisens uppgifter i polislagen har utformats mot bakgrund av riksdagens principbeslut år 1981 (prop. 1980/81:13, JuU 24, rskr 210). I det följande redovisas - i anslutning till en beskrivning av innehållet i de olika polisuppgifterna - de riktlinjer för de olika verksamhetsgrenarna som riksdagen antog genom sitt principbeslut. I propositionen framhölls emellertid samtidigt att ett framgångsrikt polisarbete inte är betjänt av att man alltför mycket håller isär övervaknings- och utredningsverksamheten. Båda arbetsformerna omfattas av uppgiften att upprätthålla allmän ordning och säkerhet. Polismännen rekryteras och utbildas med sikte på att de skall kunna fullgöra både ordnings- och kriminalpolistjänst. Även om utvecklingen efter hand har framtvingat en viss specialisering bör man enligt propositionen hålla i minnet att ett framgångsrikt arbete förutsätter en helhetssyn. Organisatoriska faktorer kan aldrig få hindra ett nödvändigt samarbete och utbyte av iakttagelser och erfarenheter inom hela verksamheten. Vad som har sagts nu gäller givetvis även i hög grad polisens brottsförebyggande verksamhet.

2.1 Den brottsförebyggande verksamheten

2.1.1 Innehåll

Att förebygga brott har i alla tider varit en väsentlig del av polisens verksamhet som i princip ingår i varje polisiär arbetsuppgift. Vad som numera innefattas i funktionsbeskrivningen brottsförebyggande verksamhet utgör således endast en del av de samlade brottsförebyggande insatserna från polisens sida. Polisens brottsförebyggande verksamhet i snäv mening avser sådana verksamhetsformer som syftar till brottsförebyggande effekter genom direkt påverkan på eller information till personer och grupper som inte är föremål för åtgärder på grund av brott eller ordningsstörningar. Verksamheten omfattar i dag skolundervisning i trafikknuskap samt i lag och rätt, utåtriktad information samt kontaktverksamhet.

2.1.2 Riktlinjer enligt principbeslutet (prop. 1980/81:13 s. 24 f)

Departementschefen anser i likhet med utredningen att det är angeläget att den brottsförebyggande verksamheten i nu aktuell bemärkelse fortsätter och säkerställs för framtiden. Detta har numera också skett genom att den brottsförebyggande verksamheten har fått en fastare organisation. Fr.o.m. budgetåret 1980/81 kommer således enheter för brottsförebyggande verksamhet att finnas i sammanlagt 40 polisdistrikt.

Polisens verksamhet på detta område kan naturligtvis aldrig omfatta mer än en mindre del av de samlade brottsförebyggande insatserna i samhället. Verksamheten rymmer likväl så vitt skiftande aktiviteter som medverkan i skolundervisningen, extern information och kontaktverksamhet. Departementschefen håller med de remissinstanser som menar att det brottsförebyggande arbetet bör koncentreras till verksamhetsformer som kan sägas vara mera omedelbart brottsförebyggande. Den uppsökande verksamheten, vare sig den gäller egenskydd för dem som riskerar att utsättas för brott - genom aktiviteter som exempelvis den s.k. Operation Märkning - eller kontakter med framför allt ungdomar som befinner sig i riskzonen för att hamna i kriminalitet, bör enligt min mening vara kärnan i den brottsförebyggande verksamheten.

Vad som har sagts nu bör inte undanskymma betydelsen av polisens medverkan i skolundervisningen. Det har på längre sikt utan tvivel stort värde att polisen medverkar i undervisningen i trafikknuskap och i lag och rätt. En sådan medverkan av utomstående samhällsorgan ligger väl i linje med tankarna bakom SIA-skolan. I likhet med utredningen anser departementschefen det också värdefullt om polismän kan ta del i ungdomsarbetet i föreningar och på ungdomsgårdar. Det är angeläget att polismannen i sådana sammanhang handlar och uppfattas som en företrädare för polisväsendet, exempelvis genom att när det är lämpligt uppträda i uniform. Departementschefen anser liksom utredningen att polisens medverkan i skolarbetet och i fritidsverksamheten bör utvecklas inom ramen

för lokala förutsättningar och överenskommelser. Som uttalades i 1980 års budgetproposition (prop. 1979/80:100 bil. 5 s. 28) bör den brottsförebyggande verksamheten dock främst ta sikte på ungdomar som har begått brott och som befinner sig i brottsbenägna miljöer.

2.2 Övervakningsverksamheten

2.2.1 Innehåll

Polisens allmänna övervakning bedrivs i olika former: stationstjänst, områdesövervakning, utryckningsverksamhet, speciell övervakning och objektövervakning.

Vid allmän övervakning inriktar polisen sin verksamhet så att polisen anser sig nå största möjliga brottsförhindrande effekt. Övervakningen syftar till att vaka över att allmän ordning och säkerhet inte störs eller angrips genom brott eller på annat sätt liksom till att ingripa när sådana störningar eller angrepp ändå sker. Verksamheten har också till ändamål att upprätthålla beredskap som gör det möjligt att ingripa vid brott eller andra störningar och när hjälp eller räddningsåtgärder är påkallade.

I rikspolisstyrelsens Föreskrifter och anvisningar för polisväsendet (FAP 200-2) konstateras att det inte är möjligt att ge detaljerade regler för hur övervakningstjänsten skall utföras. Arbetsuppgifterna går inte att bestämma och avgränsa på samma sätt som vissa andra verksamhetsgrenar. Inte heller kan arbetskvantiteten exakt mätas.

Det är svårt att ange målen för den polisiära verksamheten på detta område annat än i allmänna termer. Resultatet av insatserna bedöms därför i stor utsträckning utifrån subjektiva grunder.

Ordningsavdelningen svarar för att allmän ordning och säkerhet upprätthålls inom hela distriktet.

Områdesövervakningen

Områdesövervakningen syftar till att med lämplig tidsmässig fördelning på veckodagar och dygnets timmar övervaka områden och platser där frekvensen av brott och störningar av olika slag är särskilt påtaglig. Inom ramen för områdesövervakningen inriktas verksamheten på att se till att gatufriden upprätthålls och på att underlätta framkomligheten för fordonstrafik och fotgängare samt att ingripa mot lagöverträdelser och andra ordningsstörningar. Områdesövervakningen syftar vidare till att skapa goda kontakter mellan polis och allmänhet i brottsförebyggande syfte och att lämna allmänheten skydd, upplysningar och annan hjälp, t.ex. att visa väg och att varna för faror som plötsligt har uppstått.

Områdesövervakning sker i form av patrullering till fots eller med bil.

Ofta kombineras de båda patrulleringsmetoderna. Som ett hjälpmedel i arbetet har polisen ett antal tjänstehundar som i stor utsträckning används vid områdesövervakning. Särskilda former av områdesövervakning utförs av kvarterspoliser, sjöpolisen och, i de största polisdistrikten, polisrytteriet.

Kvarterspolisverksamheten

Kvarterspolisverksamheten syftar till att inom avgränsade områden öka den brottsförebyggande verksamheten. Syftet är att på sikt nedbringa brottsligheten eller att åtminstone hindra att den ökar. Verksamheten har vidare till ändamål att förbättra förhållandet mellan allmänheten och polisen liksom att öka kontakterna och samarbetet mellan polisen på ena samt invånare, institutioner och sammanslutningar inom ansvarsområdet på den andra sidan. Kvarterspolisverksamheten syftar också till att förbättra den polisiära servicen åt allmänheten, t.ex. i fråga om att ta upp brottsanmälningar.

Verksamheten bedrivs huvudsakligen inom avgränsade förortsområden där det finns bostadsbebyggelse med stort inslag av barn och ungdom, centrum- och serviceanläggningar liksom allmänna kommunikationsanläggningar och skolor etc. I vissa fall, särskilt i de största polisdistrikten, förekommer verksamheten även i mera centrala delar av distriktet.

Kvarterspolisverksamheten ställer speciella krav på den enskilde polismannen. Intresse och fallenhet för denna form av övervakning liksom förmåga att skapa och vidmakthålla kontakter anses som önskvärda personliga egenskaper. För att kvarterspolisverksamheten skall ge avsett resultat anses samma polisman böra tjänstgöra inom ett visst område under en längre sammanhängande tid.

Tjänsten fullgörs i största utsträckning som övervakningstjänst till fots och i uniform.

Utryckningsverksamheten

Till begreppet utryckningsverksamhet i snäv bemärkelse hänförs endast uppdrag till vilka en polispatrull beordras på grund av en händelse eller ett brott som har kommit till polisens kännedom och som påkallar en omedelbar insats. När polisen planerar sin verksamhet har det emellertid av praktiska skäl ansetts fördelaktigt att ge begreppet en vidare innebörd. Därvid hänförs all verksamhet som innebär en oförutsedd störning i den planerade yttre övervakningstjänsten till utryckningsverksamhet. Övrig yttre övervakning betraktas som preventiv övervakning. Härigenom inläggs normalt i begreppet utryckningsverksamhet även ingripande på eget initiativ, när ingripandet medför att den planerade övervakningsuppgiften frånträds. Denna gränsdragning har betydelse bl.a. när det gäller att mäta den tid som går åt för utryckningsverksamhet.

Viss utryckningsberedskap måste hållas med tanke på brott med våldsinslag och andra akuta händelser av allvarlig art liksom allmänhetens berättigade krav på snabbt ingripande från polisens sida när något inträffar. Den tid som förflyter från det en händelse av allvarlig art kommer till polisens kännedom och till den tidpunkt då en polispatrull kommer till platsen för händelsen anses i rättstrygghetens intresse inte få överstiga en viss nivå. De resurser i fråga om personal som är tillgängliga på övervakningssektionerna behövs därför f.n. till största delen för att tillgodose utryckningsberedskapen. Detta innebär att sådana övervakningsformer ofta prioriteras som medger en snabb utryckningsinsats.

En ledande princip är därför att polisens resurser disponeras så att patruller snabbt kan ingripa när det påkallas av en akut händelse. Häri- genom kan allmänhetens krav på trygghet och service från polisens sida tillgodoses. En god utryckningsberedskap har därmed betydelse även för förhållandet mellan allmänheten och polisen.

Målet för utryckningsverksamheten kan sägas vara att hålla utryckningsberedskapen på en rimlig nivå med hänsyn till de intressen som skall skyddas. I valet mellan utryckningsberedskap och preventiv övervakning tas särskild hänsyn till både allmänhetens krav på utryckningsberedskap och till de brottsförebyggande effekter som man anser sig kunna uppnå med den preventiva övervakningen.

Uppgiften genomförs genom att personal och materiel avdelas i den omfattning som behövs för att upprätthålla en tillfredsställande utryckningsberedskap. I sina anvisningar för verksamheten har rikspolisstyrelsen rekommenderat polisstyrelserna att verka för att den personal som upprätthåller utryckningsberedskap i största möjliga utsträckning kombinerar denna verksamhet med patrullering till fots.

Allmän och socialpolisiär spaning

I allmän spaning ingår att öva viss tillsyn över platser där personer med kriminellt eller asocialt beteende brukar uppehålla sig. Allmän spaning innebär också att ägna uppmärksamhet åt personer som är kända för brottslig aktivitet. Till sådan spaning hör slutligen även att söka efter kända personer som skall gripas, omhändertas eller inställas på grund av beslut av en myndighet.

Med socialpolisiär spaning avses uppsökande verksamhet som syftar till förebyggande åtgärder beträffande personer som har särskilda anpassningssvårigheter eller som uppehåller sig i miljöer där risk för brott eller asocialitet föreligger.

Den socialpolisiära spaningen syftar sålunda till att på ett så tidigt stadium som möjligt upptäcka kriminalitet, asocialitet eller missbruk m.m. Den har således en brottsförebyggande inriktning. Särskilt gäller detta barn och ungdom. I det polisiära arbetet påträffas också ofta per-

soner beträffande vilka adekvata åtgärder från den sociala sektorn måste sättas in med kort varsel och utan för stora formaliteter. Samarbetet med de sociala myndigheterna är därför i dessa fall av mycket stor betydelse. I viss utsträckning sker också samtjänstgöring med företrädare för sociala myndigheter.

2.2.2 Riktlinjer enligt principbeslutet (prop. 1980/81:13 s. 27 f)

Departementschefen kan i propositionen för egen del i allt väsentligt ansluta sig till utredningens överväganden. Det finns anledning att räkna med att övervakningsverksamheten även i framtiden kommer att vara mycket resurskrävande. Samtidigt är det uppenbart att såväl de krav som allmänheten ställer på övervakningsverksamheten som dennas praktiska utformning varierar kraftigt mellan olika distrikt. Verksamheten kan exempelvis inte utövas på samma sätt i ett vakt-distrikt i de centrala delarna av Stockholm som i ett glesbygdsområde. Dessa faktorer i för- ening med den betydelse som övervakningsverksamheten har för medborgarna i gemen medför att denna verksamhet är särskilt lämpad för det för- stärkta medborgarinflytande och den anpassning till lokala förhål- landen som är en bärande tanke i polisutredningens förslag. Ett bety- dande utrymme finns på detta område för lokala initiativ och, om man så vill, experiment. Därmed ges också underlag för att i vårt land - i likhet med vad som har skett i flera främmande länder - mera systema- tiskt utvärdera effekterna av olika övervakningsmetoder.

Rent allmänt sett vill departementschefen gärna ansluta sig till de många bedömare som anser att fotpatrulleringen och över huvud taget verksamhetsformer som utvecklar naturliga kontakter mellan polisen och allmänheten bör få en mera framträdande plats. Det finns all anledning att tro att detta på sikt inte behöver innebära något hot mot den nöd- vändiga utryckningsberedskapen. Som flera polisstyrelser framhåller bör en kombination av tekniska hjälpmedel och förbättrade och mer målinrik- tade arbetsmetoder kunna lösa denna avvägningsfråga. Över huvud taget finns det anledning att varna för en alltför långtgående bundenhet till invanda mönster när det gäller arbetsformerna. Detta är så mycket ange- lägnare som man i nuvarande ekonomiska läge är tvungen att i all möjlig utsträckning söka effektivisera verksamheten genom att bättre utnyttja de resurser som finns.

2.3 U t r e d n i n g s v e r k s a m h e t e n

2.3.1 Innehåll

Utredningsverksamheten omfattar ett flertal olika arbetsmoment. Den kan sägas inbegripa de olika faserna av en förundersökning i brottmål. Dessa är - förutom att ta upp brottsanmälan - brottsspäning, kriminalteknisk undersökning och brottsutredning. Det moment som har sagts sist omfattar förhör med den misstänkte, vittnen och målsägande. Verksamheten inriktas

på att alla brott som kommer till polisens kännedom skall utredas så skyndsamt som möjligt.

Brottsspaning kan aktualiseras genom en anmälan eller på annat sätt. Ofta kommer misstanke om att ett brott har förövats till polisens kännedom på annat sätt än genom en formell anmälan. En ändamålsenlig brottsspaning anses vara ett viktigt led i strävanden att på ett snabbt och effektivt sätt klara upp brott. Målet är att brottsspaningen skall leda till att ett så stort antal brott som möjligt klaras upp. Genom brottsspaning nås inte bara den effekt som direkt ligger i att brott klaras upp. Den torde också ha en inte oväsentlig brottsavhållande effekt genom att upptäckrisken ökar.

En absolut avgränsning mellan på den ena sidan brottsspaning samt på den andra sidan allmän och socialpolisjär spaning är svår att göra. Dessa arbetsuppgifter utförs nämligen ofta, främst i de mindre och medelstora polisdistrikten, samtidigt och av samma personal.

Brottsspaningen målinriktas så långt som möjligt på grundval av statistik över s.k. synlig brottslighet. Detta sker t.ex. genom att spanande personal tar del av innehållet i brottsanmälningar främst vad gäller uppgifter om var och när olika brott har begåtts, tillvägagångssätt, eventuella uppgifter beträffande signalementet på misstänkta o.d. I verksamhetsplaner och även på annat sätt söker man åstadkomma ett så stort utrymme som möjligt för brottsspaning.

Målsättningen för den brottsutredande verksamheten är att avarbeta utredningsbalanserna och att klara upp så många brott som möjligt. Detta förutsätter bl.a. att arbetet leds effektivt. Utredningsläget måste ständigt hållas aktuellt. Särskild uppmärksamhet måste ägnas äldre anmälningar och ärenden. Nära kontakt med åklagare eller annan ledare av förundersökning måste ingå som ett led i den fortlöpande verksamheten.

Frågan om prioritering när det gäller den ordning i vilken polisen bör behandla olika brottsutredande uppgifter har tagits upp i skilda sammanhang. I senare års budgetpropositioner har föredragande departementschefen tagit upp prioriteringsfrågor. Bekämpningen av ekonomiska brott, narkotikakriminalitet och våldsbrott har därvid stått i blickpunkten.

Som ett exempel på hur regeringens prioritering av polisverksamheten kan utformas kan här nämnas de uttalanden som föredragande departementschefen har gjort vid anmälan om anslagen inom justitiedepartementets område i 1985 års budgetproposition (prop. 1984/85:100 s. 36). Han framhåller först att narkotikabrottsligheten även i fortsättningen bör prioriteras. Detsamma gäller kampen mot den ekonomiska brottsligheten. Polisens insatser på dessa områden - liksom för bekämpning av olika former av våldsbrottslighet - bör enligt departementschefen om möjligt överstiga den hittillsvarande nivån. Han framhåller emellertid vikten av att denna prioritering inte leder till att man eftersätter kampen mot sådana mera traditionella brott som exempelvis inbrottsstöld. Han pekar också på vikten av en samverkan mellan olika insatser för att söka förebygga den

traditionella brottsligheten.

Prioriteringar av vissa verksamhetsgrenar innebär enligt departementschefen givetvis att viss annan verksamhet får ägnas mindre uppmärksamhet. De rationaliseringsvinster som är förenade med det andra steget i polisreformen bör emellertid göra det möjligt att genomföra de omprioriteringar som departementschefen förordar utan att något annat verksamhetsområde eftersätts på ett allvarligt sätt.

Kriminalavdelningen i polisdistriktet utför huvuddelen av utrednings- och spaningsarbetet i polisdistriktet men viss utredningstjänst skall även utföras av ordningsavdelningen.

Utredningsarbete vid ordningsavdelningen

Rikspolisstyrelsen har meddelat anvisningar (FAP 207-1) om utredningsarbete vid ordningsavdelningen (motsvarande). Dessa anvisningar har numera upphävts men det kan ha sitt intresse att i detta sammanhang något beröra dem. Anvisningarna innehöll bl.a. följande.

Vid bestämmande av vilka utredningsuppgifter som skall åläggas olika enheter vid ordningsavdelningen måste främst beaktas att de primära arbetsuppgifterna vid avdelningen inte åsidosätts.

Utredningsarbetet kan underlättas, minskas eller i bästa fall elimineras om förstahandsåtgärderna vidtas med omsorg och eftertanke. Det grundmaterial som överlämnas för fortsatt utredning skall vara korrekt även i detaljerna samt fullständigt eller kompletterat i de avseenden som är möjliga med hänsyn till omständigheterna i det särskilda fallet. Vittnen och andra personer bör om möjligt höras på platsen, kompletterande upplysningar inhämtas under tid anslagen för stationstjänst etc. I vissa fall kan det vara lämpligt att hålla även något mer omfattande förhör på platsen eller att anmoda en person att medfölja eller, om förutsättningar härför finns, medta en person till förhör på polisstationen.

I samband med anmälningsupptagning o dyl bör förstahandsutredning verkställas i så stor omfattning som möjligt. Härigenom kan i många fall målets handläggning underlättas genom att målsägande, vittnen etc. inte behöver kallas till förnyat förhör. Dessutom erhålls - särskilt i fråga om trafikolycksutredningar - bättre underlag för bedömning av huruvida fortsatt utredning skall ske eller målet kan avskrivas med ledning av primärutredningen.

Person som omhändertagits eller gripits för brott, såsom rattfylleri, ringa misshandel, åverkan, förargelseväckande beteende, (fylleri enbart eller i förening med annat enklare brott) skall höras så fullständigt som förhållandena medger. Särskilt bör beaktas att bevis säkras, brottsanmälan upptas när så erfordras och att

fullständig identifiering verkställs.

Det ankommer på arbetsledningen, närmast avdelnings-, arbetsgrupps- och sektionsföreståndare samt vakthavande befäl att tillse att underställd personal inte - med hänvisning till att utredningsarbetet ankommer på annan arbetsenhet - underlåter att vidta åtgärder till underlättande av utredningsarbetet.

Polischef har att i tjänsteföreskrift närmare ange arten och omfattningen av den utredningsverksamhet som skall ankomma på ordningsavdelning.

2.3.2 Riktlinjer enligt principbeslutet (prop. 1980/81:13 s. 32 ff)

Departementschefen kan i likhet med remissopinionen i allt väsentligt ansluta sig till utredningens övervägande. Det finns flera skäl att särskilt understryka betydelsen av polisens brottsutredande verksamhet. Även om den grundläggande målsättningen för polisverksamheten är att förhindra brott är det tydligt att detta endast till en del kan ske genom övervakningsverksamhet och andra, enbart preventiva insatser. Det är också viktigt att begångna brott i rimlig utsträckning upptäcks och beivras. Att så sker är en förutsättning för att det straffrättsliga sanktionssystemet skall fungera och fylla sin huvuduppgift att avhålla från brott.

Som utredningen har framhållit kommer den spanande och utredande verksamheten som bedrivs av polisens kriminalavdelningar lätt i skymundan i den allmänna debatten om polisväsendet. Med visst fog torde också kunna sägas att detta även har kommit att gälla prioriteringen av utredningsverksamheten i förhållande till andra polisiära aktiviteter. Departementschefen ser det därför som en naturlig utveckling att utredningsverksamhetens betydelse i framtiden kommer att skjutas något mera i förgrunden. Ett steg i denna riktning utgör den betydande satsning som under senare år har skett när det gäller att bekämpa narkotikabrottsligheten och den organiserade och den ekonomiska brottsligheten. Detta arbete måste även i framtiden ges hög prioritet. Men det är självfallet angeläget att även den mera traditionella brottsligheten blir beivrad så effektivt och snabbt som möjligt.

Även i fråga om utredningsverksamheten gäller att de förbättringar som är möjliga i första hand måste åstadkommas inom den nuvarande ekonomiska ramen. Man bör därvid inte inskränka synfältet till kriminalavdelningarna utan pröva olika sätt att utnyttja polisväsendets samlade resurser för att åstadkomma snabba och rationella förundersökningar. Departementschefen tänker då inte bara på sådana effekter av exempelvis den brottsförebyggande verksamheten som kan leda till att allmänheten i större utsträckning bidrar till utredningarna genom tips och iakttagelser. Med utgångspunkt i den helhetssyn på polisväsendet som han har förordat i det föregående bör det exempelvis vara möjligt att i

större utsträckning än f.n. ta till vara ordningspolisens kompetens och kapacitet i utredningsarbetet i samband med ingripanden och brottsanmälningar. Sådana åtgärder skulle sannolikt kunna leda till att förundersökningarna kan slutföras snabbare och därmed till att kortare tid förflyter mellan brottet och lagföringen. Kriminalavdelningarnas personal skulle med en sådan ordning i större utsträckning kunna inrikta sig på de svårare utredningarna. Kvarters- och områdespoliserna torde också kunna verkställa en del utredningsarbete, i vilket deras person- och lokalkännedom skulle komma väl till pass. I vissa polisdistrikt har gjorts framgångsrika försök att låta kriminalpolismän tjänstgöra kvällstid och hålla förhör med målsägande och misstänkta redan i samband med att anmälningen tas upp eller den misstänkte förs in på polisstationen. En väsentlig del av utredningsarbetet har därmed kunnat slutföras i omedelbart samband med gärningen.

Också polischefspersonalen skulle på ett annat sätt än f.n. kunna utnyttjas i förundersökningsförfarandet. Att på ett tidigt stadium länka in polissekreterarna/polisintendenterna på kriminalavdelningarna medför fördelar inte bara från juridisk synvinkel utan kan även bidra till effektivare förundersökningar vid komplicerade brott.

Även då det gäller arbetsfördelningen inom kriminalavdelningarna finns olika uppslag för att åstadkomma ett snabbare utredningsförfarande. Diskussionen har också här ofta kommit att gälla möjligheterna att oberoende av det organisatoriska mönstret samla personalen till gemensamma uppgifter. Ett intressant uppslag är exempelvis de av Svenska polisförbundet framförda idéerna om arbetslag med utredningsmän, spanare och administrativ personal, som inriktas på i första hand svårare utredningar. Även i övrigt bör organisationen av spaningsverksamheten uppmärksammas.

2.4 Serviceverksamheten

2.4.1 Innehåll

Polisens allmänna service- och upplysningsverksamhet är av mycket skiftande karaktär. Den kan bestå i t.ex. vägvisning och annan hjälp åt trafikanter liksom rådgivning av olika slag till enskilda personer. Andra exempel är upplåtande av logi åt tillfälligt hemlösa samt första hjälpen vid sjukdoms- och olycksfall.

2.4.2 Riktlinjer enligt principbeslutet (prop. 1980/81:13 s. 37 f)

Enligt departementschefens uppfattning är det viktigt att de skilda aktiviteter som rymms under begreppet polisens serviceverksamhet får en rimlig avgränsning gentemot den verksamhet som bedrivs av andra organ i samhället. Ytterst återgår serviceverksamheten på den hävdvunna skyldigheten för polisen att lämna allmänheten skydd, upplysningar och annan

hjälp. När polisens uppgifter på detta område skall avgränsas bildar dess huvuduppgift att upprätthålla allmän ordning och säkerhet en naturlig utgångspunkt. Men det torde som departementschefen förut har berört varken vara möjligt eller önskvärt att begränsa polisens ansvarsområde till uppgifter som i strikt mening är brottsförhindrande eller brottsbeivrande. Bl.a. måste beaktas att polisorganisationen är en väl förgrenad rikstäckande organisation, vars verksamhet omfattar alla dygnetstimmor. Det är inte minst från praktisk och ekonomisk synpunkt värdefullt om en sådan organisations normala verksamhet kan utnyttjas för att ge service åt allmänheten och andra myndigheter. Detta är också nödvändigt för att man skall få en önskvärd balans i polisverksamheten. Sådana aktiviteter som inte alls eller endast i mindre mån har samband med de centrala polisuppgifterna eller kräver en organisation som är fristående från övrig polisverksamhet bör emellertid inte utan starka skäl ankomma på polisen.

Polisens allmänna service- och upplysningsverksamhet har även enligt departementschefens uppfattning stor betydelse. Med sin riksomfattande och dygntäckande verksamhet är det naturligt att polisen i anslutning till sina vanliga arbetsuppgifter bistår allmänheten med råd och hjälp av olika slag. Verksamheten har stor betydelse för att befästa och stärka allmänhetens förtroende för polisen. Utmärkande för denna verksamhet är att den som regel låter sig förenas med utförandet av andra polisuppgifter, främst inom övervakningsverksamheten. Fotpatrullering, kvarterspolisverksamhet och receptionstjänsten på polisstationerna är exempel på detta. Även på detta område bör det därför finnas utrymme för att öka insatserna inom nuvarande ramar.

3 VISS FÖRSÖKSVERKSAMHET I SVERIGE

I detta avsnitt presenteras viss försöksverksamhet som har skett eller som pågår inom det svenska polisväsendet. En del av projekten har kommit till stånd på rikspolisstyrelsens initiativ.

3.1 Områdespolis

3.1.1 Inledning

En projektgrupp som har tillsatts av rikspolisstyrelsen har undersökt områdespolisverksamheten. I det följande presenteras projektgruppens slutrapport från november 1981.

Begreppet områdespolis

I begreppet områdespolis ligger enligt projektgruppen en geografisk bestämning. Områdespoliserna får sig tilldelade ett bestämt område. Storleken av området bestäms med hänsyn till områdets struktur och det antal polismän som skall verka inom området.

Områdespolisernas uppgifter är vittomfattande. De skall så långt möjligt svara för all polisverksamhet inom området. Områdespoliserna skall således också kunna utföra vissa spanings- och utredningsuppgifter. Den allpolisiära rollen hos områdespoliserna betonas mycket starkt av projektgruppen.

Den grundläggande arbetsmetoden för områdespoliserna är fotpatrullering. För att kunna transportera omhändertagna eller utföra andra transporter måste dock områdespoliserna ha tillgång till fordon. I vissa fall kan det också enligt projektgruppen vara lämpligt att det finns en expeditionlokal i området.

Områdespoliserna får en mycket självständig ställning genom det ansvar de har för det egna området. Med detta ansvar bör enligt projektgruppen även följa att områdespoliserna själva får såväl planera som följa upp sitt arbete. Detta befrämjar polismännens självtillit och arbetslust.

Projektgruppen har också haft till uppgift att klarlägga skillnaden mellan kvarterspolis och områdespolis samt mellan arbetsgrupp och om-

rådespolis.

Gruppen konstaterar att kvarterspolistjänsten främst har en hjälpande och brottsförebyggande inriktning. Kvarterspolisen framstår som en informatör och kontaktskapare.

För områdespoliserna är huvudinriktningen övervakningstjänsten. Övervakningen skall bedrivas inom ansvarsområdet och kompletteras med kvarterspolisens uppgifter och kanske viss utredningsverksamhet. Områdespolisen skall försöka fylla en allpolisiär roll.

Projektgruppen har vidare kommit fram till att den huvudsakliga skillnaden mellan arbetsgrupp och områdespolis är att den förra har egna lokaler med expedition och där handlägger vissa polismyndighetsärenden, vilket inte gäller för områdespolisen.

3.1.2 Försöksverksamheten

Allmän bakgrund

Polismyndigheterna i Stockholm, Göteborg och Malmö har under flera år haft egen försöksverksamhet. Projektgruppen har tagit del av denna försöksverksamhet.

Projektgruppen har i egen regi genomfört försök med områdespolis vid polismyndigheterna i Norrköping (citygrupper), Karlstad (kvarterspolisgrupper) och Uddevalla (resurskoncentration) samt följt och utvärderat pågående verksamhet med den s.k. citygruppmodellen.

Projektgruppen har vidare följt och sökt utvärdera redan pågående försök vid polismyndigheterna i Ronneby och Piteå.

Storstadsmyndigheterna

De tre storstadsmyndigheterna har under flera år bedrivit försöksverksamhet med områdespolis. Skälen till att man startat har varit helt olika, med de lösningar man har valt har många gemensamma drag.

Vid polismyndigheten i Stockholm ville man motverka vissa effekter av en omorganisation med stark centralisering. Ett vakttdistrikt (VD 3) delades i sex områden med en områdespolisgrupp i varje område. Vakttdistriktets kvarterspoliser bildade stommen i grupperna. Arbetsuppgifterna för områdespoliserna är en blandning av kvarterspolisuppgifter och ordningspolisuppgifter. Områdespolisen skall upprätthålla allmän ordning och säkerhet, ingripa mot lagöverträdare, underlätta framkomligheten i trafiken samt bedriva kontaktsökande verksamhet med brottsförebyggande information och rådgivning.

Försöket har utvärderats med hjälp av utomstående konsulter. Enighet

synes råda vid myndigheten om att man bör fortsätta att utveckla idén med områdespolis.

Göteborgsförsöket med områdespolis är det mest genomarbetade och vetenskapligt kontrollerade försöket som har genomförts i landet. Grundtanken är densamma som i Stockholmsförsöket med grupper som har områdesansvar. Verksamheten har vunnit stort gehör bland berörd personal och ett av resultaten anses ha blivit minskad synlig brottslighet.

Vid polismyndigheten i Malmö pågår sedan många år försöksverksamhet med olika former av kvarters- och områdespolistjänst. Försök har bedrivits i flera delar av polisdistriktet och under olika tider. Man kan säga att det är ett fortgående utvecklingsarbete.

Projektgruppen presenterar inte själv någon storstadsmodell. Gruppen konstaterar att de tre storstadsmyndigheterna alla har olika organisation och att var och en utvecklar sin modell och känner väl till varandras försök.

Citygruppmodellen

I projektgruppens regi har ett försök genomförts i Norrköping med två grupper. Projektgruppen har också utvärderat en sedan flera år pågående verksamhet med en citygrupp i Borås.

I de medelstora kommunerna är ofta ordningsproblemen koncentrerade till själva stadskärnan med dess torg, gågator, affärer, innetorg, systembolag etc. Detta oftast lätt avgränsade område görs till ett ansvarsområde för en citygrupp. En lämplig storlek på gruppen har visat sig vara 1 + 4 polismän; ett yttre befäl och fyra polismän.

Gruppen planlägger själv sin tjänstgöring på kort sikt, dvs. svarar för dygnsplaneringen, och har stora möjligheter att påverka annan planering för det egna området.

Citygruppen har till sitt förfogande en VW-buss eller motsvarande för transport av gruppen från polishus till ansvarsområdet och för transport av gripna och omhändertagna. Gruppen skapar till mycket stor del sina egna informationskanaler med kriminalavdelningen, sociala myndigheter, köpmannaföreningar m.m.

Tjänsten fullgörs som fotpatrullering, enkel eller dubbelpatrull, och efter en behovsanpassad tjänstgöringslista. För att uppnå bästa effekt bör distriktet enligt projektgruppen ha minst två, men helst tre citygrupper.

Försöken pågår fortfarande.

Piteå/Ronneby-modellen

I syfte att förbättra kontakterna mellan allmänheten och polisen och för att polisen skall lära känna distriktet bättre delades tätorten i Ronneby in i sex områden och distriktet i övrigt i tre områden. I Piteå delades också tätorten in i sex områden. I distriktet i övrigt gjordes en indelning i sex områden.

Polismännen på ordningsavdelningen vid de två myndigheterna (utom polis-kommissarier, vakthavande befäl och yttre befäl) har därefter fördelats i grupper om två - fyra polismän. I Ronneby tilldelades varje grupp ett område och i Piteå två områden, ett i Piteå tätort och ett på landsbygden.

Trots att polismännen inte kan uppehålla sig i sina områden mer än någon eller några timmar per pass, och inte alls under vissa pass, anser sig dock, framhåller projektgruppen, de båda myndigheterna ha haft mycket goda erfarenheter av verksamheten och avser att fortsätta på den inslag-na vägen.

Uddevalla - resurskoncentration

Vid polismyndigheten i Uddevalla har försök gjorts med resurskoncentration. Till de tre i särklass mest brottsbelastade områdena med många ingripanden - city med ett angränsande bostadsområde och två bostadsområden i norra delen av tätorten - koncentrerades all allmän övervakning i form av fotpatrullering. Det enda som undantogs var en så liten utryckningsstyrka som möjligt för hela centralvaktområdet.

Nattetid koncentrerades tjänstgöringen till två bostadsområden och i dessa främst till några stora parkeringsdäck med många fordonsbrott.

Försöket har avslutats. Erfarenheterna är enligt projektgruppen inte odelat positiva. Det har konstaterats att arbetet för polismännen nattetid i bostadsområdena blev tråkigt och enahanda, att antalet fordonsbrott inte minskade och att antalet brott i övriga delar av centralvaktområdet inte heller gick ned.

Karlstad - kvarterspolisgrupper

Vid polismyndigheten i Karlstad har prövats en områdespolismodell inom ramen för det totala antalet kvarterspolis. Arbetsledningen har emellertid förstärkts.

Polismännens ansvarsområde har omfattat såväl citykärna som ytterområden. Områdespoliserna har primärt svarat för sitt område. Genom en samplanering mellan polismännen inom de olika ansvarsområdena har resurserna också kunnat koncentreras. Polismännen har medverkat vid samordnade aktioner, t.ex. trafikövervakning, mopedkontroller, lang-

ningskontroller, ordningshållning m.m. i områden där behov av sådana insatser ansågs föreligga.

Försöket har avslutats. Samarbetet mellan områdespoliserna har enligt projektgruppen upplevts som mycket positivt. De har funnit en ökad arbetstillfredsställelse. Områdespoliserna har deltagit i dygns- och veckoplaneringen, något som har gett polismännen möjlighet att på ett positivt sätt påverka sin egen arbetssituation.

Samarbetet med trafiksektionen, narkotikaroteln och jourroteln har fungerat mycket bra. Kontakten och samarbetet med övervakningssektionen och delar av kriminalavdelningen har emellertid inte löpt som väntat.

Den socialpolisiära betoningen av tjänsten har dämpats till förmån för en mer markerad polisiär roll.

Bilbrotten har minskat väsentligt i de flesta ansvarsområdena.

Projektgruppens avslutande kommentarer

Vid förstatligandet bildades enligt projektgruppen polismyndigheter som skulle utgöra rationella enheter. Personalkadern skulle vara tillräckligt stor för att klara även något större insatser och utredningar. Myndigheterna skulle bli i huvudsak självförsörjande.

Genom reformen har emellertid enligt projektgruppen myndigheterna blivit för stora i ett avseende. En polisman kan inte längre lära känna myndigheten från alla de synpunkter som är av intresse för polisen. Kvarterspolisverksamheten har vidare kommit att bli en i alltför hög grad socialt inriktad verksamhet. Dessa förhållanden har enligt projektgruppen medverkat till att en ny verksamhetsform - områdespolisen - har vuxit fram. Kännetecknande för denna verksamhet är att ett distrikt delas upp i "smådistrikt", lagom stora för att en polisman skall kunna ordentligt lära känna sitt område och själv bli känd i området som dess egen polis.

Projektgruppen vill inte rekommendera en fast form för verksamheten. Det är enligt gruppen viktigt att verksamheten inte låses alltför hårt till vissa bestämda arbetsuppgifter. Varje polisman måste få ta egna initiativ. Gruppen lägger alltså inte fram något förslag till modell.

3.2 Kriminalpolisverksamhet utom kontorstid (Rapport över viss försöksverksamhet år 1981)

3.2.1 Inledning

Rikspolisstyrelsen beslöt i november 1979 att tillsätta en projektgrupp med uppdrag att studera behovet av kriminalpolisverksamhet under icke

kontorstid.

Projektgruppen skulle genom utrednings- och försöksverksamhet klarlägga behovet av kriminalpolispersonal under icke kontorstid vid polismyndigheter av olika storlek. Verksamheten borde enligt uppdraget bedrivas parallellt vid ett lämpligt antal polismyndigheter som anmält intresse för försöksverksamhet. Försöksmyndigheterna borde vara av olika storlek eller i övrigt representera olika förutsättningar. Försöksverksamheten skulle utvärderas. Innan försöksverksamheten inleddes skulle därför de problem som kunde vara förenade med nuvarande uppläggning av kriminaljour/beredskap vid försöksmyndigheterna kartläggas. Särskilt borde effektivitets-, kostnads- och arbetsmiljöfaktorer uppmärksammas.

Försöksverksamheten borde enligt uppdraget syfta till att finna nya organisatoriska lösningar, ta fram en nedre gräns för användning av kriminaljour samt föreslå ändrade arbetstider, t.ex. tvåskift. Vidare skulle man studera det vakthavande befälets roll samt se på fördelningen av arbetsuppgifter mellan ordningsavdelningen och kriminalavdelningen.

Projektgruppen gjorde den avgränsningen av arbetet att det skulle avses dels att genom försöksverksamhet vid polismyndigheter tillhörande olika grupper söka finna den nedre personella gränsen för s.k. kriminaljour, eventuellt i olika former av beredskap/jour och förskjuten ordinarie arbetstid, dels att söka utröna möjligheten av samordnad kriminalberedskap/jour mellan två polismyndigheter och dels undersöka möjligheten att helt avstå från sådan kriminalberedskap/jour vid vissa myndigheter genom att det vakthavande befälet övertar kriminalpolispersonalens nuvarande beredskapsuppgifter.

Försöksverksamhet bedrevs under de tre första kvartalen år 1981 vid polismyndigheterna i Helsingborg, Uddevalla, Motala, Karlstad och Umeå. I utvärderingen har en jämförelse gjorts med verksamheten under de tre första kvartalen år 1980. Projektgruppen ansåg emellertid att en längre försöksperiod skulle ha bidragit till bättre utvärderingsmöjligheter.

3.2.2 Försöksverksamheten

Olika modeller har varit föremål för försök.

Försöksverksamheten vid polismyndigheterna i Helsingborg, Uddevalla, Karlstad och Umeå drevs i form av en nyinrättad s.k. *jourrotel*, ledd av en särskild rotelchef. Vid dessa fyra myndigheter fungerade roteln som en sidoställd rotel till de övriga rotlarna inom kriminalavdelningen. Beroende på de variationer som förelåg mellan dessa myndigheter beträffande bl.a. personalstaten fanns det skillnader i fråga om jourrotlarnas organisation såväl när det gällde antalet befattningshavare som sammansättning. Vid polismyndigheten i Umeå hade t.ex. spaningsroteln ombildats till en jourrotel. Personal hade därutöver tillförts roteln från två utredningsrotlar och från ordningsavdelningen. Spaningsverksamheten hade organiserats om och lagts ut på andra enheter.

De olika jourrotlarna hade i stort sett följande arbetsuppgifter. Roteln skulle fullgöra den kriminalpolisverksamhet som behövdes under den tid då kriminalavdelningens övriga personal inte var i tjänst. Roteln skulle särskilt vidta primära åtgärder för att säkerställa och underlätta den fortsatta utredningen. Rotelns personal skulle i så stor utsträckning som möjligt hålla förhör med målsäganden, vittnen, misstänkta och personer som bedömdes vara svåra att få kontakt med under kontorstid. Jourrotelns personal skulle vidare under kontorstid utföra utredningsarbete för annan rotels räkning i den omfattning som chefen för jourroteln bedömde lämpligt efter samråd med vederbörande rotelchef eller i vissa fall avdelningschefen. Befäl för jourroteln var under kontorstid rotelchefen och under icke kontorstid det vakthavande befälet.

Vid polismyndigheten i Motala hade en *jourenhet* bildats med personal dels från kriminalavdelningen dels från ordningsavdelningen. Personalen från kriminalavdelningen behöll sin gamla roteltillhörighet under dagtjänstgöringen.

Jourenhetens arbetsuppgifter var att under kontorstid utföra arbetsuppgifter som ålades dem av resp. rotelchef. Under icke kontorstid innebar tjänstgöringen en kombination av spanings- och utredningsverksamhet där utredningsverksamheten i första hand avsåg akuta händelser och i andra hand utredningsuppdrag från annan enhet. Befäl för personalen från kriminalavdelningen var under kontorstid resp. rotelchef och för personal från ordningsavdelningen chefen för spaningsroteln. Befäl under icke kontorstid var det vakthavande befälet för båda personalkategorierna.

Vid samtliga försöksmyndigheter hade ordinarie tjänstgöring lagts ut på dagpass och på kvällspass. Förläggningen av kvällspassen varierade mellan myndigheterna och även mellan veckodagarna.

3.2.3 Sammanfattande bedömning av försöksverksamhetens utfall

Enligt direktiven skulle projektgruppen särskilt studera effektivitetsfaktorer, kostnadsfaktorer och arbetsmiljöfaktorer i samband med försöksverksamheten.

Utän att närmare presentera vad de olika faktorerna innefattar har gruppen redovisat följande.

Beträffande *effektivitetsfaktorerna*, som följts upp genom statistiska uppgifter, kunde konstateras vissa förändringar mellan jämförelseperioden och försöksperioden. Förändringarna var olika vid försöksmyndigheterna och var av såväl positiv som negativ karaktär. Projektgruppen ville inte dra några långtgående slutsatser av detta statistikunderlag men konstaterade att några direkta negativa effekter av

försöksverksamheten inte kunde utläsas.

Beträffande *kostnadsfaktorerna* kunde ett klart positivt resultat utläsas. Detsamma gällde *resursfaktorerna*. Givetvis rörde man sig här enligt gruppen med vissa hypoteser, beroende på att man inte visste vilka förändringar som oavsett försöksverksamheten skulle ha kunnat inträffa när det gäller t.ex. benägenheten att ta ut kompensationsledighet för övertidstjänstgöring etc.

Begreppet *arbetsmiljöfaktorer* är enligt gruppen mycket vittomfattande. Projektgruppen hade genom olika frågor till polismyndigheterna inför utvärderingen sökt fånga in olika delar av detta område. Från försöksmyndigheterna redovisades mycket starka positiva effekter av försöksverksamheten. Denna uppfattning underströks också vid projektgruppens uppföljningsbesök vid myndigheterna.

Polismyndigheterna framhöll särskilt att man hade fått ett förbättrat samarbete mellan ordnings- och kriminalavdelningen, ett bättre informationsutbyte mellan avdelningarna och en uppmjukning när det gäller arbetsuppgifternas fördelning mellan avdelningarna. Slutligen framhölls att man hade blivit mer "all-round" i sin verksamhet. Vid samtliga försöksmyndigheter uttryckte man enligt gruppen en bestämd önskan om att verksamheten med jounhet skulle fortsätta, i något fall kanske med viss modifiering.

Enligt projektgruppen behövs för en effektiv kriminalpolisverksamhet i allmänhet en större rörlighet över rotelgränserna, i form av såväl omplacering av personal som mera tillfälliga insatser för utjämning av arbetsbelastningen. Detta torde ytterligare accentueras i en verksamhet med en jounhet.

Sammanfattningsvis ansåg gruppen att försöksverksamheten vid samtliga polismyndigheter hade fallit väl ut och inneburit positiva effekter för polisverksamheten i stort vid myndigheterna. Försöksperioden var emellertid enligt gruppen för kort för att man skulle kunna göra säkra bedömningar.

3.2.4 Projektgruppens överväganden

Behovet av kriminalpolispersonal under icke kontorstid

Vid varje polismyndighet måste enligt projektgruppen självfallet kriminalpolisuppgifter kunna utföras under alla tider på dygnet. Hur stort behovet är varierar. Många olika yttre och inre faktorer styr detta behov. Vid vissa polismyndigheter kan variationer föreligga endast inom dygnet eller veckan medan andra myndigheter dessutom har starka säsongsvariationer.

Behovet av kriminalpolisverksamhet under icke kontorstid kan mötas på

många olika sätt. Någon allmängiltig lösning ges inte. Försöksverksamheten pekade enligt projektgruppens uppfattning klart på att det fanns andra möjliga och lämpliga lösningar än den traditionella i form av beredskap vid kriminalavdelningen.

Vid bedömningen av behovet och hur det skall tillgodoses vid den enskilda myndigheten har man enligt gruppen att väga in många olika faktorer, således inte enbart t.ex. frekvensen och arten av brottsmålsärenden i vilka någon åtgärd måste vidtas utanför den vanliga kontorstiden. Lika intressant är bl.a. den ambitionsnivå som man har vid polismyndigheterna beträffande kvaliteten på insatta åtgärder samt vikten av att snabbt vidta så långtgående åtgärder som möjligt för att få bästa möjliga primärmaterial i ärendet. Betydelsefullt är också att ge god service åt den rättssökande allmänheten, att ge åklagaren ett bra underlag för att pröva anhållningsfrågan samt att över huvud taget sträva efter en rationell förundersökning och effektiv polisverksamhet i stort för att på bästa sätt tillgodose rättssäkerhetsintressena.

Det vakthavande befälets uppgifter

Enligt gruppen innehar det vakthavande befälet den centrala funktionen för polisverksamheten under icke kontorstid. Utgångspunkten i alla diskussioner om hur man skall klara kriminalpolisuppgifterna under icke kontorstid måste därför vara det vakthavande befälets roll. Enligt gruppen har det vakthavande befälets ansvar i detta avseende ofta inte kommit till uttryck i praktiken. Självfallet är frekvensen och typen av kriminalpolisuppgifter utanför kontorstid ofta sådana att det vakthavande befälet måste disponera särskilda resurser för att klara denna del av verksamheten.

Försöksverksamheten vid polismyndigheten i Motala visade dock att det vakthavande befälet inom ramen för personalresurserna vid ordningsavdelningen kunde ta ansvaret helt och hållet för kriminalpolisuppgifterna under vissa tider, utan stöd av beredskap/jour vid kriminalavdelningen. Samma lösning torde enligt gruppen kunna tillämpas vid flera polismyndigheter i landet.

Frågan om det vakthavande befälets roll när det gäller kriminalpolisverksamheten är enligt gruppens bedömning givetvis även en fråga om personligt intresse men därutöver i hög grad en fråga om utbildning och kompetens. Det torde vara så, ansåg gruppen, att kanske de allra flesta vakthavande befäl i dag saknar eller har ringa erfarenhet av det direkta kriminalpolisarbetet. En följd av detta är då att man kanske i större utsträckning än som egentligen är nödvändigt anser sig behöva ha andra resurser för att klara den delen av verksamheten under icke kontorstid. Projektgruppen ansåg därför att man som ett krav för att få en tjänst som vakthavande befäl borde ha en viss tids tjänstgöring vid kriminalenhet.

Jourgrupp - jourrotel

I diskussionen om lämpligheten och möjligheten att inrätta en särskild jourenhet finns enligt projektgruppen vissa huvudfrågor:

- Hur stor bör kriminalavdelningen vara för att tåla en ytterligare uppdelning?
- Bör jourenheten bilda en egen enhet och befattningshavarna där skiljas från tidigare placering?
- Bör enheten organiseras som en särskild rotel med egen rotelchef eller kan ledningsfrågan lösas på något annat sätt?

Att verksamheten med jourrotel gått att genomföra vid polismyndigheten i Helsingborg med sin stora kriminalavdelning var enligt gruppen inte förvånansvärt. Polismyndigheten i Karlstad har en personalstat om ca 70 polismän vid kriminalavdelningen. Även beträffande Karlstad har man dock kunnat utgå från att personalfrågorna kunde bemästras. Detsamma gäller för polismyndigheten i Umeå.

Av stort intresse var enligt gruppen att se hur man klarat problemen vid polismyndigheten i Uddevalla med en personalstat vid kriminalavdelningen om 36 polismän och vid polismyndigheten i Motala med 26 polismän. Vid Uddevalla hade de sju befattningshavarna (inkl. en administrativ assistent) vid jourroteln kommit från andra rotlar. Vid polismyndigheten i Motala bestod enheten av tre befattningshavare från kriminalavdelningen och tre från ordningsavdelningen.

Polismyndigheten i Uddevalla redovisade vissa svårigheter beträffande personalförsörjningen. En del av svårigheterna sammanhängde direkt med igångsättningsproblemen, en del med att semesterplaneringen redan var gjord när försöksverksamheten blev aktuell, andra åter med att frågan om att täcka tillfälliga vakanser vid jourroteln ofta uppkom med kort varsel vilket förryckte verksamheten vid andra enheter. De två först nämnda förhållandena var enligt gruppen direkt relaterade till att man startade en ny verksamhet och kunde därför enligt gruppen lämnas därhän. När det däremot gällde att fylla uppkommande vakanser vid jourroteln kan problemen komma att bestå. Det behövs en kontinuerlig prövning av i vad mån tillfälliga luckor skall fyllas eller inte och hur. Denna fråga hängde enligt gruppen intimt samman med frågan hur arbetsledningen ordnas för jourenheten.

Även polismyndigheten i Motala redovisade vissa svårigheter att besätta tillfälliga luckor vid jourenheten, orsakade bl.a. av för den enskilde i negativ riktning verkande regler om avstämning av övertidstjänstgöring m.m. Sådana problem kunde enligt gruppen möjligen övervinnas genom att man sätter sig över vissa formaliteter.

Det är självklart, uttalade gruppen, att en verksamhet med en särskild jourenhet blir sårbarare och medför större problem beträffande vikarie-försörjning etc. ju mindre personalstaten är vid myndigheten. Samtidigt konstaterade gruppen att man såväl vid polismyndigheten i Uddevalla som i Motala tydligen hade klarat dessa problem utan negativa effekter för verksamheten i stort.

När det gällde polismyndigheten i Motala torde en avgörande faktor vara att jourenheten tillförts tre polismän från ordningsavdelningen. Gruppen ifrågasatte om kriminalavdelningen ensam kunnat klara personalbesättningen och vikarieförsörjningen till jourenheten. Vid polismyndigheten i Uddevalla hade jourroteln bestått av befattningshavare enbart från kriminalavdelningen.

Uttagen från övriga rotlar för att tillföra en jourrotel personal kan ske på ett olämpligt sätt. Menlig uttunning kan uppstå vid en annan rotel, som inte kompenseras av verksamheten vid jourroteln. Ett sådant olämpligt personaluttag kan givetvis rättas till i efterhand. Gruppen ansåg att en större rörlighet än vad som nu förekommer över rotelgränserna är önskvärd och nödvändig. Ett eventuellt framtida system med s.k. fria resurser skulle enligt gruppen givetvis ge nya möjligheter i detta avseende.

Det var enligt gruppen svårt att i fråga om en myndighets storlek söka fastställa en nedre gräns där det inte längre är lämpligt eller möjligt att inrätta en särskild jourenhet. Erfarenheterna från polismyndigheterna i Uddevalla och Motala visade att man med olika lösningar kunde bemästra personalförsörjningsfrågan.

Projektgruppen ansåg att en särskild jourenhet med positivt resultat kan inrättas vid polismyndigheter med en personalstat som klart understiger ca 70 polismän vid kriminalavdelningen men att stöd kan behövas från ordningsavdelningen. Ett sådant stöd torde i sig enligt gruppen innebära positiva effekter för samarbetet mellan avdelningarna, personalutveckling m.m.

Självfallet kan man tillgodose behovet av kriminalpolisverksamhet under icke kontorstid på annat sätt än genom att organisera en särskild enhet för detta. Så sker ju i dag vid de flesta polismyndigheter genom beredskap vid kriminalavdelningen, i en del fall i en kombination med ordinarie tjänstgöring viss kvällstid och över veckosluten. Man kan också enligt gruppen täcka in den tid som är av intresse utanför kontorstiden genom förskjutning av tjänstgöringen för ett lämpligt antal befattningshavare. Dessa återgår sedan till den egna roteln under dagpassen. Variationsmöjligheterna är enligt gruppen många.

Enligt projektgruppens uppfattning talade erfarenheterna från försöksverksamheten för att, om man vid en polismyndighet bestämmer sig för att möta behovet av kriminalpolisverksamhet utanför kontorstid genom att organisera någon form av jourenhet, detta bör ske i form av egen enhet

med egen ledning. I vilken form denna ledning skall utövas kan givetvis diskuteras.

Det var enligt gruppen svårt att redovisa konkreta uppgifter till stöd för den ena eller andra meningen när det gäller frågan om hur arbetsledningen för journheten bör vara ordnad. Projektgruppen ansåg dock att, man bör sätta journheten under egen arbetsledning. Man kan också enligt gruppen diskutera möjligheten av att lägga journheten direkt under kriminalavdelningens ledning (lämpligen ställföreträdande avdelningschefen) eller någon redan befintlig rotelchef i stället för att till skapa en ny rotelchefsfunktion.

Förhållandet spaning - utredning m.m.

Vid polismyndigheten i Umeå hade jourroteln tillskapats genom att bl.a. spaningsroteln upphörde att vara en självständig rotel. I förutsättningarna ingick att ansvaret för brottsspaningen skulle övergå till resp. utredningsrotel och att allmän och socialpolisier spaning skulle utföras av alla enheter med personal i yttre tjänst. Vid behov skulle biträde lämnas från den nya jourroteln.

Projektgruppen konstaterade att organisationsförändringen inte inneburit några särskilda förändringar beträffande utfallet av kriminalpolisverksamheten, förutom vad gällde våldsbrotten där upplklaringsprocenten ökade med cirka tio procent.

Vid journheten i Motala studerades inte fördelningen mellan utrednings- och spaningsinsatser särskilt av gruppen. Från myndigheten redovisades dock klara variationer beroende mest på om personalen vid enheten kommit från utredningsrotel, spaningsrotel eller ordningsavdelningen. Detta borde ses som ganska naturligt enligt gruppen, men bättre styrning måste och kan givetvis åstadkommas.

Om man kopplar samman ansvaret för utredningsuppgifter under icke kontorstid med ansvaret för spaningsuppgifter måste man enligt gruppen vara mycket observant på utvecklingen och förhindra icke avsedda och icke önskvärda förskjutningar beträffande insatsernas fördelning.

Vid inrättande av en journhet måste man enligt projektgruppen givetvis även studera möjligheterna till samordning med andra enheter.

3.3 **Kriminalpolisverksamhet utom kontorstid** (Rapport över viss fortsatt försöksverksamhet år 1982)

3.3.1 **Inledning**

Sedan den första rapporten om kriminalpolisverksamhet utom kontorstid redovisats i november år 1981 (se avsnitt 3.2) begärde polisberedningen

från rikspolisstyrelsen ytterligare uppgifter om den försöksverksamhet som bedrevs av vissa myndigheter efter november 1981.

Polismyndigheterna har därefter redovisat de erfarenheter som har vunnits av den fortsatta försöksverksamheten under tiden den 1 november 1981 t.o.m. den 1 november 1982.

3.3.2 Sammanfattande bedömning av uppföljningsperiodens utfall

Projektgruppen konstaterade i den andra rapporten att några väsentligt förändrade statistiska uppgifter inte hade kommit fram under den andra försöksperioden. Detta innebar att projektgruppens slutsatser i den första rapporten i stort stod sig.

Beträffande *effektivitetsfaktorerna* kunde trots en förhållandevis lång uppföljningsperiod inga säkra slutsatser dras utifrån det statistiska materialet. Noterbart var emellertid enligt gruppen att vissa ärendegrupper gynnats av försöksverksamheten med jourheter. Nästan genomgående fann man att ärendegrupperna våldsbrott och tillgreppsbrott visade en lägre insatstid per ärende och minskade ärendebalanser. Lokala variationer fanns visserligen men inte sällan fanns förklaringen till avvikelser i särskilt tidsödande ärenden.

Konsekvensen av att vissa ärendegrupper gynnas genom jourverksamheten kan i och för sig bli en mindre lämplig prioritering av kriminalpolisinsatserna och en minskad möjlighet för arbetsledningen att styra kriminalpolisverksamheten mot den verksamhet och de ärenden som anses ha hög prioritet. Detta kan innebära nackdelar för kriminalpolisverksamheten i stort vid en polismyndighet. Det är därför enligt gruppen av stor vikt att en jourhet leds av en enhetschef som direkt kan fördela arbetet och vid behov göra omprioriteringar eller omfördelningar.

Trots att handläggningen av vissa ärenden alltså gynnades, visade inte utvärderingen att kriminalpolisverksamheten i sin helhet hade snedvridits, vilket enligt gruppen tydde på att jourverksamheten i vart fall inte leder till ökade balanser eller ökade handläggningstider.

Gruppen konstaterade att myndigheterna genomgående redovisade en klar förbättring av primärmaterialet, vilket i sin tur enligt gruppen borde återspeglas i en bättre och snabbare handläggning av enskilda ärenden.

Även andra omständigheter tydde enligt gruppen på att jourverksamheten haft en viktig funktion att fylla. Genomgående uttalade myndigheterna att man kunde märka en förkortning av anhållandetiderna, vilket enligt gruppen var av stor vikt från rättssäkerhetssynpunkt. Genom jourverksamheten bedrivs ju kriminalpolisarbetet kontinuerligt även under helger och inte sällan av samma kriminalpolisman som har haft hand om ärendet i initialskedet.

Något som flera polismyndigheter pekade ut som en effektivitetsvinst var att man genom jourverksamheten fått ett bättre "allround-kunnande" hos de kriminalpolismän som tjänstgjorde vid jourenheten. Detta torde enligt gruppen på sikt gagna polisverksamheten. Ett annat viktigt resultat av försöksverksamheten var att rekryteringen av yngre polismän till kriminalavdelningen hade underlättats av jourverksamheten vid de flesta försöksmyndigheterna.

Den positiva utveckling som projektgruppen redovisade i sin första rapport angående *kostnadsfaktorerna* befästes under uppföljningsperioden. Jourverksamheten medförde enligt gruppen i många fall kraftiga besparingar. Detta sammanhänger med att det tidigare tillämpade beredskapssystemet innebar utbetalning av ersättning för ett stort antal beredskapstimmor såväl under kvällstid som natt- och helgtid. Genom jourverksamheten minskade beredskapsuttaget betydligt. Även övertidsuttaget minskade markant vid de flesta myndigheterna. Självfallet får man enligt gruppen uppmärksamma att ett minskat övertidsuttag kan ha andra förklaringar än jourenheten.

Beträffande resursfaktorerna fann gruppen en viss trend mot att i allt större omfattning ta ut kompensation för övertid i kontanta medel i stället för i ledighet. Några säkra slutsatser kunde dock inte dras. Den ekonomiska situationen i samhället kan mycket väl förklara denna trend.

Den positiva tendens som projektgruppen noterade i sin första rapport i fråga om effekterna på *arbetsmiljön* hade enligt gruppen fortsatt och bekrästs ytterligare under uppföljningsperioden. Nackdelar fanns men fördelarna övervägde klart.

Av särskilt intresse var enligt gruppen att samarbetet och samordningen mellan avdelningarna hade förbättrats med jourverksamheten. Vidare nämndes ofta att "allround-kunnet" ökade hos den personal som tjänstgjorde vid jourenheten. Den tidigare besvärande beredskapstjänstgöringen hade också i huvudsak försvunnit. Genomgående redovisades från försöksmyndigheterna att arbetsglädjen hade förbättrats.

De nackdelar som försöksmyndigheterna redovisade hänfördes till oregelbunden arbetsrytm vid tjänstgöringen på jourenheten samt vissa svårigheter vid de mindre försöksmyndigheterna med anledning av uttunningen av andra rotlar, särskilt under semestertid. Anmärkningsvärt var enligt gruppen att rekryteringen till jourenheterna inte hade skapat några särskilda problem. Från någon myndighet redovisades vissa svårigheter att vidarebefordra information mellan av- och pågående personal vid jourenheten men detta uppgavs bero på tjänstgöringslistornas utformning.

3.3.3 Projektgruppens överväganden

Inledning

I sin första rapport redovisade projektgruppen tre huvudfrågor som var

av vikt vid en diskussion om lämpligheten och möjligheten att inrätta en särskild jourenhet, nämligen

- Hur stor bör kriminalavdelningen vara för att tåla en ytterligare uppdelning?
- Bör jourenheten bilda en egen enhet och befattningshavarna där skiljas från tidigare placering?
- Bör enheten organiseras som en särskild rotel med egen rotelchef eller kan ledningsfrågan lösas på något annat sätt?

Kriminalavdelningens storlek

Uppföljningsperioden visade att de problem som redovisades från de mindre försöksmyndigheterna i den första rapporten var bestående men att de kunde lösas. Det kunde konstateras att såväl polismyndigheten i Motala som polismyndigheten i Uddevalla redovisade i huvudsak mycket positiva erfarenheter även under uppföljningsperioden.

Gruppen ansåg att den större rörlighet som införandet av s.k. fria resurser ger öppnar möjlighet att inrätta en särskild jourenhet även vid mindre polismyndigheter.

Ett allmänt uttalande om var gränsen ligger för inrättande av en jourenhet var enligt gruppen inte möjligt att göra. Vid myndigheter med en personalstat på omkring 20 befattningshavare vid kriminalavdelningen torde dock behovet av kriminalpolis under icke kontorstid kunna tillgodoses på annat sätt än genom att inrätta en jourenhet. Detta behov kan tillgodoses genom beredskapstjänstgöring. Man kan vidare enligt gruppen tänka sig ordinarie tjänstgöring i kombination med jourtjänstgöring alternativt beredskapstjänstgöring eller en förskjutning av den ordinarie tjänstgöringstiden.

Jourrotel med egen rotelchef

Erfarenheterna från uppföljningsperioden har ytterligare stärkt uppfattningen att en jourenhet måste stå under ledning av en särskilt avdelad chef. Andra lösningar hade visat sig ha klara nackdelar.

Övrigt

Gruppens slutliga bedömning var att jourverksamhet i någon form på sikt gagnar kriminalpolisverksamheten. Detta förutsätter dock att en noggrann kartläggning av behovet föregår ett beslut om inrättande av en jourenhet. Även möjligheten att följa upp en sådan verksamhet borde noga övervägas.

3.4 Spaningsverksamheten

3.4.1 Allmänt

Spaningsverksamheten inom polisväsendet har under senare år varit föremål för flera utredningar genom rikspolisstyrelsens försorg. I maj 1979 överlämnade den s.k. SPANEK-gruppen rapporten Några synpunkter på spaningsmetoder. Rapporten behandlar spaning i samband med ekonomisk brottslighet. I juni 1980 presenterade den s.k. SPANARK-gruppen rapporten Narkotikaspaning och underrättelseförfarande.

De båda rapporterna ledde bl.a. till att rikspolisstyrelsen tillsatte en särskild projektgrupp med uppdrag att arbeta ut förslag till den framtida spaningsverksamheten i stort. Projektgruppen har redovisat sitt uppdrag i två rapporter, SPANORG-RAPPORT I - Spaningsfunktionen (maj 1981) och SPANORG-RAPPORT II - Spaningsorganisationen (november 1981).

Projektgruppen beslöt att under sitt arbete dels göra en historisk tillbakablick för att få möjlighet att bedöma värdet av tidigare organisationslösningar i förhållande till den nuvarande situationen, dels att informera sig om den försöksverksamhet i Umeå polisdistrikt som berörde spaningsverksamheten, om försöksverksamheten med jourgrupper inom kriminalavdelningen, om verksamheten med ungdomsrotel i Västerås polisdistrikt samt om det arbete som har bedrivits av en organisationskommitté inom Stockholms polisdistrikt beträffande spaningsverksamheten.

3.4.2 Projektgruppens redovisning av spaningsverksamhetens utveckling och nuläge

Före förstatligandet saknade huvuddelen av polisdistrikten kriminalpolispersonal. Vid sidan av storstäderna var det endast 20 distrikt vars kriminalavdelningar var indelade i rotlar. I samband med förstatligandet delades spaningsfunktionen upp. Den s.k. direkta brottsspaningen var en del av utredningsverksamheten. Annan spaning ansågs däremot som en del av den yttre verksamheten. Den yttre verksamheten kallades skydds- och övervakningsverksamhet. Den yttre verksamheten skulle förutom ordnings- och trafikpolisiära uppgifter även ha en spanings- och socialpolisfunktion. Allmän personspaning, godsspaning, socialpolisverksamhet, brottspreventiv verksamhet, förpassning, utlänningskontroll och annan kontrollverksamhet skulle tillhöra skydds- och övervakningsverksamheten och i huvudsak utföras av en skyddssektion inom ordningsavdelningen. Direkt brottsspaning skulle vara en uppgift för utredningsavdelningen. Denna ordning rådde under hela 1960-talet.

Relativt snart efter förstatligandet uppstod ett klart behov av en enhetlig organisation för samtliga former av spaningsarbete. Rikspolisstyrelsen föreslog att spaningssektioner skulle bildas och placeras på utredningsavdelningarna. Avsikten var att spaningsenheterna skulle bildas av befintliga tjänster på skyddssektionerna och utredningsavdel-

ningarna samt att vissa nya tjänster skulle tillföras spaningsorganisationen.

Från den 1 juli 1971 genomfördes en ny spaningsorganisation genom att särskilda spaningsrotlar (R 1) inrättades vid kriminalavdelningarna i 98 polisdistrikt. I 15 distrikt inrättades en tjänst som kontaktman för skydds- och spaningsverksamheten. Endast sex distrikt saknade alltså särskild personal för spaning. Spaningsfunktionen delades upp med spaningens ändamål som fördelningsprincip.

Gruppen redogör för vissa definitioner som sedan år 1971 gäller för spaningsverksamheten.

Allmän spaning innebär

att öva tillsyn över platser där personer med kriminellt eller asocialt beteende vanligen uppehåller sig,

att ägna uppmärksamhet åt personer, som är kända för brottslig aktivitet och vars förehavanden är av intresse för olika arbetsenheter i polisdistriktet,

att eftersöka till identiteten kända personer, som skall gripas, omhändertas eller inställas på grund av en myndighets beslut,

att utföra annan allmänt betonad spaning, som inte är ett led i brottsspaning eller att jämställa med socialpolisverksamhet, t.ex. spaning efter en försvunnen person.

Socialpolisiär spaning innebär att man bedriver en uppsökande verksamhet, som syftar till förebyggande åtgärder beträffande personer med anpassningssvårigheter eller som uppehåller sig i miljöer, där risk för brott eller asocialitet föreligger.

Brottsspaning eller direkt spaning innebär att man med anledning av misstanke om brott (oftast genom anmälan) bedriver spaning efter person och gods.

Vidare använder man i den polisiära spaningsterminologin också uttrycken *inre spaning* och *yttre spaning*. Inre spaning är sådan spaning som bedrivs med hjälp av en spaningspromemoria, befintliga register, arkiv, utredningshandlingar och annan dokumenterad spaningsinformation. Även dokumentspaning i andra myndigheters handlingar betecknas som inre spaning. Med yttre spaning avses spaning på fältet, t.ex. genom personobservation från en fast plats eller skuggning, dvs. efterföljande av en person eller ett fordon.

Projektgruppen redogör i detalj för hur spaningsverksamheten är organiserad i polisdistriktet i allmänhet. Vidare finns en redogörelse för hur spaningsverksamheten är organiserad i vart och ett av storstadsdistrikten. Av intresse i detta sammanhang är främst verksamheten i

Göteborgs polisdistrikt.

Den s.k. Göteborgsmodellen innebär att alla anmälningar med okänd gärningsman lämnas direkt till spaningssektionen, i praktiken brottsspaningsroteln. Denna rotel bedriver självständigt under eget ledningsansvar brottsspaningen och fattar beslut om spaningsärendet/förundersökningen skall läggas ned eller om redovisning skall ske till en utredningsrotel (då gärningsmannen är identifierad).

Projektgruppen redovisar vidare utförligt hur personalförändringarna inom polisväsendet har påverkat spaningsrotlarnas organisation och storlek. Gruppen anser att resurserna för spaning i vid bemärkelse totalt sett har ökat. Gruppen konstaterar också att brottsutvecklingen har medfört att uppklaringsprocenten har minskat under en följd av år samtidigt som andelen ärenden som inte blir föremål för någon polisiär åtgärd stadigt har ökat.

3.4.3 Försöksverksamheten

Efter initiativ från projektgruppen påbörjades den 1 januari 1981 en försöksverksamhet i Linköpings polisdistrikt. Försöket innebar att man gav spaningsroteln i distriktet ett brottsspaningsansvar enligt Göteborgsmodellen och en skyldighet att bedriva personspaning mot kända yrkesbrottslingar. I övrigt ändrades inte rotelns uppgifter.

Ansvarsområdet för spaningsroteln kom således att omfatta följande: brottsspaning beträffande alla anmälningar utan känd gärningsman, allmän spaning, innefattande även utlänningskontrollen, socialpolisiär spaning, godsspaning, personspaning, brottsinformation samt handräckning åt andra myndigheter.

Spaningsroteln organiserades under försöksverksamheten i en inre spaningsgrupp, en brottsspaningsgrupp, en personspaningsgrupp och en handräckningsgrupp. Spaningsroteln ökades under försöksverksamheten ut från 13 polismän till 19.

Brottsspaningsenheten leddes av en brottsspaningsledare. Enheten tilldelades alla anmälningar där gärningsmannen inte var känd eller där misstanken mot angiven gärningsman var för knapphändig styrkt. Brottsspanarna skulle bearbeta ärendet till dess skälig brottsmisstanke riktats mot viss person. Därefter skulle ärendet överlämnas till vederbörande utredningsrotel.

Spaningsroteln hade hand om nedläggningen av förundersökningar när polisen inte kunde få fram någon gärningsman. Utredningsrotlarnas ansvarsområden omfattade därför samtliga förundersökningar där gärningsmannen var identifierad. Utredningsrotlarna ansvarade också för eventuell brottsspaning i sådana förundersökningar.

Personspanarna skulle övervaka och kartlägga personer som erfarenhets-

mässigt ägnar sig åt brottslig verksamhet. Avsikten var att polisen skulle ha kunskap om dessa personers förehavanden och bekantskapskrets för att snabbt och effektivt kunna ingripa mot dem när de planerar eller har begått brott.

Från den 1 mars 1981 organiserade projektgruppen vidare en försöksverksamhet i Kalmar polisdistrikt.

Försöksverksamheten i Kalmar innebar att spaningsroteln utökades med tre polismän. Spaningsroteln organiserades under försöksverksamheten i en enhet för brottsspaning, en enhet för personspaning, en godsspanare med ansvar även för kontaktverksamheten, en informatör och en enhet för spaningsregistrering m.m.

I motsats till vad som var fallet i Linköping hade spaningsroteln i Kalmar inget huvudansvar för allmän och socialpolisiär spaning samt handräckning och hämtningar. Allmän spaning skulle bedrivas av alla polismän. Socialpolisiär verksamhet skulle i huvudsak utföras av kvarterspoliserna och de två polismännen vid den brottsförebyggande roteln. Handräcknings- och hämtningsärenden fördelades mellan avdelningarna och utfördes inom kriminalavdelningen av den rotel som hade bäst utrymme vid tillfället i fråga.

Brottsspanarna bearbetade anmälningar med okänd gärningsman och hade ansvaret för avskrivning av sådana ärenden. I motsats till vad som var fallet i Linköpingsförsöket lades inte alla anmälningar med okänd gärningsman ut på spaningsroteln för spaningsåtgärd. Sådana anmälningar som inte ansågs spaningsbara avskrevs på ett tidigt stadium.

Personspaning bedrevs i fråga om ett antal kända personer som prövats och klassificerats som yrkesbrottslingar av polisledningen.

Liksom i Linköping samverkade den polisman som hade hand om brottsinformationen med godsspanaren. Informatören svarade för all intern information om brott och brottslingar.

I samband med utvärderingen av försöksverksamheten ansåg båda polismyndigheterna att försökstiden varit alltför kort för att man skulle kunna redovisa några tillförlitliga statistiska uppgifter.

3.4.4 Projektgruppens överväganden och förslag

Enligt projektgruppens uppfattning har spaningsverksamheten under många år behandlats tämligen styvmoderligt. Man pekar på personalsituationen och att spaningsrotlarna ofta åläggs arbetsuppgifter utan egentlig spaningskaraktär, t.ex. handräckningsuppgifter. Rotlarnas ansvarsområden har inte definierats och spaningsverksamheten har inte förmått att hävda sig mot andra grenar av polisverksamheten. Gruppen anser att spaningsfunktionen inte har getts en tillfredsställande organisatorisk plattform. Spaningens innehåll är alltför mångskiftande, ansvaret för spa-

ningen är delat, personspaningen är eftersatt och resurserna är för små.

Gruppen pekar på att av de ca 700 000 anmälningarna om kriminalbrott varje år knappt 20 procent redovisas till åklagare, 40 procent lämnas helt utan åtgärd och ytterligare 20 procent läggs ner utan spaningsresultat. Det är således ett stort antal (åtminstone 60 procent) oupplärade kriminalbrott som kan bearbetas om man lyckas skapa ett effektivt brotts- och personspaningsinstrument.

Allmän spaning

Gruppen menar att man bör renodla verksamheten på spaningsrotlarna till främst brotts- och personspaning. Man bör minska ner på handräckningsuppgifterna och föra över uppgifter av blandat slag som inte hör samman med brottsspaning till andra enheter.

Gruppen anser att den nuvarande allmänna spaningen (med undantag för personspaningen) skall utformas som ett åliggande för varje polisman. Den allmänna spaningen måste därför planeras in i den reguljära polisverksamheten.

Allmän spaning i form av eftersökning av viss person på begäran av behörig utomstående (handräckning) skall enligt gruppens mening verkställas av personal som normalt sett utses för varje särskilt tillfälle.

Eftersökning av känd, för brott misstänkt person skall vara ett åliggande för varje polisman. I enlighet med vad som gäller för hämtning av person till förhör och liknande åtgärder i ett ärende, skall huvudansvaret för att tvångsåtgärden genomförs ligga på den utredningsrotel som handlägger brottsärendet.

Eftersökning av försvunnen person, utan att brott är för handen eller handräckning är begärd, skall ske genom spaningsrotelns försorg. Gruppen menar att det är självklart att ordningsavdelningen (vakthavande befäl) skall bära primäransvaret om något spaningsbefäl inte är tillgängligt eller om det är fråga om att vidta snabba åtgärder för att söka efter t.ex. vilsekomna barn eller psykiskt desorienterade personer.

Efterlysningsrutinerna inklusive avlysning av gjorda efterlysningar skall administreras av spaningsroteln. Hinder föreligger givetvis inte mot att vakthavande befäl, när så är nödvändigt, verkställer person-efterlysning.

Riktad personkontroll (exempelvis på hotell och andra allmänna inrättningar samt mot vissa persongrupperingar) utan att brott är för handen skall vara en uppgift för spaningsrotlarna och ingå som ett led i den personspanande verksamheten. Om särskild utlänningsrotel finns har denna det direkta ansvaret för den inre utlänningskontrollen.

Handläggning av ärenden rörande oklara dödsfall, utan att grundad misstanke om brott föreligger, skall ligga på våldsloteln. I fråga om försvinnanden skall spaningsroteln överlämna ärendet till våldsloteln om den eftersökta personen påträffas död och dödsorsaken inte kan fastställas utan grundligare undersökning.

Socialpolisiär spaning

Projektgruppen ser ett mycket nära samband mellan den socialpolisiära spaningen och den brottsförebyggande verksamheten. Man menar att flertalet socialpolisiära spaningsfunktioner ryms inom den brottsförebyggande verksamheten. Gruppen anser att spaningsrotlarnas huvudansvar för den socialpolisiära verksamheten skall upphöra. Ansvaret bör överföras till de brottsförebyggande rotlarna, där sådana finns, eller i övriga polisdistrikt till de enheter där polismän med naturliga kontakter med de aktuella målgrupperna tjänstgör, t.ex. utredningspersonal som förhör ungdomar samt kvarterspoliser.

Brottsspaning

Enligt den nuvarande ansvarsfördelningen mellan utredningsrotlarna och spaningsrotlarna utför spaningsrotlarna brottsspaning dels med anledning av anmälan med okänd gärningsman om anmälan anses bearbetningsbar, dels med anledning av anmälan med känd gärningsman om gärningsmannen inte är anträffbar. I båda fallen aktualiseras i praktiken spaningsrotelns verksamhet efter en beställning från utredningsroteln. Gruppen konstaterar att den nuvarande ledningsfunktionen och administrativa turordningen inte befrämjar en effektiv brottsspaning. Den s.k. Göteborgsmodellen innebär enligt gruppens mening en klar förbättring i detta avseende, eftersom all brottsspaning i fråga om okänd gärningsman och godsspaningen är en uppgift enbart för spaningssidan. Först när brottsmisstanke samt känd och anträffbar gärningsman finns, övergår ledning och ansvar till utredningssidan. Den brottsspaning som behövs i fråga om känd gärningsman administreras av resp. utredningsrotel men kan de facto utföras av spaningssektionens personal. Följden blir, skriver gruppen, att i Göteborg, i motsats till övriga landet, prioritering, ärendebalansering, avskrivningsbeslut etc. i brottsspaningsfallen med okänd gärningsman är en uppgift för spaningssidan. Spaningsledaren är alltså undersökningsledare. En enkel och ren fördelning av ansvaret blir följden.

Ett allvarligt problem för spaningsrotlarna är enligt gruppen resursknappheten. Denna beror på avtappning av personal till andra verksamheter och på att många polisuppgifter som inte direkt hänför sig till viss enhet läggs på spaningsrotlarna. Spaningsrotlarna har därför svårt att kunna planera verksamheten och få nödvändigt resursutrymme för det egna ansvarsområdet.

Gruppen förordar att spaningsrotlarnas huvuduppgift - vid sidan av personspaning - blir brottsspaning. Spaningsrotlarna skall därvid ges ett

eget ansvarsområde, vilket innebär att alla kriminalbrott (dvs. i huvudsak alla brott mot brottsbalken) och de allvarigare specialstraffrättsliga förseelserna, där gärningsmannen inte är känd, skall tilldelas spaningsrotlarna för brottsspanande åtgärder. Övriga anmälningar om brott utan känd gärningsman, där brottsspaning över huvud taget inte kommer i fråga, exempelvis ordningsförseelser, skall som i dag bevakas och läggas ned av den allmänna utredningsroteln (eller kanske av en utredningsresurs på ordningsavdelningen). Spaningsrotlarna bör även bedriva brottsspaning i fråga om brott där gärningsmannen är känd men där brottet har samband med andra brott där gärningsmannen/männen inte är kända.

Spaningsroteln skall överlämna ärendet till behörig utredningsrotel när gärningsmannen är identifierad och bevisning föreligger för misstanke om brott mot honom. Den kompletterande brottsspaning som krävs efter det att ärendet har överlämnats till utredningsroteln skall i princip utföras och alltid ledas av utredningssidan. Typfallen är härvid spaning för att få fram ytterligare bevis, spaning mot medgärningsmän i samma mål och eftersökning av en icke anträffbar känd gärningsman eller annan person i ärendet. Självfallet bär utredningsrotlarna ansvaret för hela brottsspaningen om gärningsmannen är känd från början.

Gruppen anser att man genom sitt förslag har reglerat ansvarsfördelningen mellan spanings- och utredningsrotlarna. De s.k. spaningsbeställningarna kan därför avskaffas. I fråga om godsspaningen förordar gruppen att såväl inre som yttre godsspaning skall handhas av spaningsrotlarna.

Gruppen anser avslutningsvis att dess förslag ställer stora krav på samordning av spaningsrotlarnas och övriga rotlars verksamhet.

Personspaning m.m.

Projektgruppen framhåller att det erfarenhetsmässigt finns en begränsad krets personer i samhället som ständigt ägnar sig åt kriminella aktiviteter och därigenom orsakar stor skada. Denna grupp är i allt väsentligt oemottaglig för rehabiliterande åtgärder och dessa personer bör därför ständigt, dvs. även när de inte är aktuella som misstänkta i spanings- eller utredningssammanhang, hållas under observation av polisen i fråga om personkontakter, vistelseort, innehav av fordon och levnadsbetingelser i övrigt.

Gruppen konstaterar att det än så länge bara finns särskilda resurser avsatta för denna personövervakande spaning vid rikskriminalen och i viss utsträckning inom storstädernas spaningssektioner. Gruppen anser att polisen även i den lokala polisorganisationen måste - vid sidan av brottsspaningen - bedriva personspaning. Den bör ske i form av fysisk övervakning och annan informationsinsamling och bearbetning beträffande kända, gravt kriminellt belastade personer och andra personer beträffande vilka det finns starka misstankar om att de ägnar sig åt yrkesbrottslighet.

Gruppen framhåller att personspaningen måste prioriteras i den lokala polisorganisationen. Gruppen anser att den personspanande funktionen i framtiden skall vara en huvuduppgift för spaningsrotlarna. Personspaningen måste ske i form av både inre och yttre spaning. Det är enligt gruppen viktigt att spaningsrotlarna utbyter information med varandra om de kända yrkeskriminella personer som är föremål för personspaning.

Gruppen understryker att spaningsrotlarna inte skall ha huvudansvaret för personspaningen i fråga om narkotikabrottslingarna och de ekonomiska brottslingarna, där ansvaret i stället bör ligga på narkotikarotlarna och de ekonomiska rotlarna.

Projektgruppen anser att det, inte minst av effektivitetsskäl, är nödvändigt att vissa enheter inom polismyndigheterna tilldelas ett huvudansvar för spaning mot brott, på brottslingar och efter gods. Ett sådant ansvar bör medföra att s.k. initiativspaning blir ett naturligt inslag i dessa enheters reguljära verksamhet.

Projektgruppen framhåller vidare att det är ofrånkomligt att varje polisman från och till måste bedriva spaning mot brott, på brottslingar och efter gods. Det går därför inte att lägga hela ansvaret på en enda organisatorisk enhet eller ett fåtal polismän. Principen om att varje polisman har rätt och skyldighet att bedriva spaning skall fortfarande gälla.

Grundprincipen bör enligt gruppen vara att varje arbetsenhet vid sidan av spaningsenheterna skall ansvara för och utföra alla arbetsmoment i de egna ärendena. Det innebär exempelvis att utredningsrotlarna skall leda och verkställa såväl brottsspaning angående kända gärningsmän, målkamrater, vittnen och målsäganden samt godsspaning som eftersökning av och handräckning beträffande personer som hör till ärendet.

Narkotikarotlarna och de ekonomiska rotlarna skall enligt gruppen själva utföra spaning inom sina verksamhetsområden.

Enligt gruppen behöver den organisatoriska uppbyggnaden hos sådana rotlar som redan nu har speciell personal avdelad för spaning inte regleras närmare; de lokala förhållandena och föreliggande behov bör i stället vara de avgörande faktorerna. Det är, anser gruppen, uteslutet att likriktad organisationen för spaningsverksamheten och volymen av spaningsresurser över hela landet. Huvudsaken är att spaningsverksamheten ges ett tillräckligt utrymme totalt sett.

Den indelning i funktionsområden inom spaningsrotlarna som har prövats i Linköping och Kalmar har enligt gruppen visat sig vara ändamålsenlig. Allt talar därför för att spaningsrotlarna delas in i följande funktioner: Ledning, expedition med spaningsdokumentering, kriminalinformation, brottsspaning, godsspaning och personspaning.

Gruppen framhåller att en profilering och nödvändig förbättring av polisens spaningsfunktion måste ske genom en markant tilldelning av resur-

ser. Gruppen redogör i detalj för vilka ytterligare resurser som krävs i polisdistrikt av skilda storlekar.

Gruppen anser att det inte finns anledning att göra någon principiell skillnad mellan hur spaningsverksamheten skall bedrivas i storstadsdistrikten och i landet i övrigt. Några olikheter kommer dock att finnas främst beroende på skillnader i organisation och storlek.

3.5 En civilgrupp i Luleå

Luleå polisdistrikt är till ytan ca 17 kvadratmil. 68 000 människor bor inom distriktet. I själva citykärnan som bara omfattar ett mindre område bor det omkring 57 000 människor.

I den centrala delen av staden har det alltid varit stora problem med den allmänna ordningen och med stark och besvärlig trafik. Genom den centrala delen går bl.a. flera stora trafikleder. Här samlas också alla ungdomar och här ligger flera restauranger och pubar. Dessutom finns flera dansställen och biografier i centrum.

Vid polismyndigheten har polisledningen sedan flera år tillbaka diskuterat på vilket sätt man smidigast och snabbast skall kunna utreda brott som kommer till polisens kännedom för att kunna minska brottsligheten och därmed förbättra ordningsläget. Man har vid dessa diskussioner kommit fram till att det mest rationella sättet att ta sig an de brott som kommer till polisens kännedom är att utreda dem i så nära anknytning till själva brottstillfället som möjligt.

År 1978 tillskapades därför en jourgrupp vid myndigheten. Denna grupp skulle ersätta beredskapstjänstgöringen vid kriminalavdelningen. Syftet med denna jourgrupp var att ett akut brottsärende alltid skulle kunna handläggas omedelbart av kriminalpolispersonal. Polispersonalen vid gruppen var i tjänst mellan kl. 08.00 och kl. 24.00 enligt en särskild tjänstgöringslista. Fredags- och lördagsnätter var tjänstgöringen förlängd till kl. 02.00. I övrigt hade en eller flera polismän jour på polisstationen.

Försöket gav vissa positiva resultat men det visade också att den ökade beredskapen för akuta brottsärenden innebar alltför många insatstimmar. Tiden utnyttjades inte tillräckligt effektivt. När några akuta ärenden inte fanns var det svårt att alltid finna meningsfullt arbete för personalen. Det är ju exempelvis svårt att kalla till förhör över veckohelger eller på kvällstid. Vid kriminalavdelningen var man intresserad att behålla jourgruppen, däremot var intresset inte lika stort att tillhöra gruppen p.g.a. de oregelbundna arbetstiderna. Bl.a. på grund av svårigheter att rekrytera personal till gruppen lades försöket med jourgruppen ner i slutet av år 1979. Härefter infördes beredskapstjänstgöring vid kriminalavdelningen på nytt.

De ursprungliga tankarna om en snabb behandling av brottsärenden fanns dock kvar. Nya diskussioner togs upp vid myndigheten. En sak som diskuterades var om man kunde kombinera jourverksamheten med spaningsarbete. Ett förslag lades fram om en förstärkt spaningsrotel som skulle svara för akuta brottsutredningar vid sidan av sin normala verksamhet. Arbetet skulle bedrivas under ungefär samma tider på dygnet som hade gällt för jourgruppen. Den föreslagna ordningen skulle ersätta beredskapstjänstgöringen på kriminalavdelningen. Förslaget kom dock aldrig att genomföras.

Samtidigt som myndigheten bestämde sig för att inte genomföra en ordning med en omorganiserad spaningsrotel pågick diskussioner om att inrätta en särskild enhet som främst skulle inrikta sig på de besvärliga ordningsproblemen i den centrala stadskärnan. En sådan enhet bildades hösten 1982. Enheten kom att kallas civilgruppen. Gruppen består av 12 poliser, varav åtta kommer från ordningsavdelningen och fyra från kriminalavdelningen. Tidvis kommer dock upp till tio poliser från ordningsavdelningen.

Uttagningen till gruppen har skett genom att polispersonalen vid ordnings- och kriminalavdelningarna har fått anmäla intresse för att arbeta i gruppen. Sedan har en viss handplockning ägt rum ur den grupp som anmält intresse för verksamheten. En viss uttunning har därvid uppstått i övervakningssektionens turomgångar och vid ett par rotlar vid kriminalavdelningen.

Det har inte varit några problem att få personal att söka till gruppen. Tvärtom har många poliser velat komma dit. Omsättningen på personal i gruppen har också varit mycket liten under de år som gruppen har fungerat. Av den ursprungliga gruppen var i mars 1985 åtta poliser kvar i verksamheten. På grund av att civilgruppens verksamhet prioriterats av polisedningen har gruppens personalstyrka på 12 man hela tiden hållits intakt.

Civilgruppen arbetar i dubbelpatruller. Tjänstgöringslistan för gruppen är konstruerad så att det alltid finns någon patrull från gruppen i verksamhet mellan kl. 09.00 och kl. 03.00. Under vissa tider då arbetsbelastningen är hög, främst kvällstid, är dock flera patruller ute i tjänst. Anledningen till att man inte har några poliser i gruppen i tjänst mellan kl. 03.00 och kl. 09.00 är att de tidigare beredskapstjänstgörande poliserna hade haft mycket lite att göra under den tiden på dygnet, endast ett fåtal ärenden per år hade påbörjats under dessa timmar på dygnet.

Mot bakgrund av att flertalet av poliserna i gruppen kom från ordningsavdelningen och inte hade någon större erfarenhet av utredningsverksamhet genomfördes en omfattande lokal utbildning av de poliser som togs ut till gruppen när den startade sin verksamhet. Utbildningen som både hade teoretiska och praktiska inslag var fyra veckor lång. Det tog främst sikte på förhörsteknik, förhörlära samt reglerna i brottsbalken, rättegångsbalken och viss speciallagstiftning. Som lärare medverkade personal

från både polismyndigheten och åklagarmyndigheten. Så fort personalen i civilgruppen märker att de behöver komplettera sin utbildning försöker polismyndigheten tillgodose detta behov med lokal utbildning. De polis-män som har kommit till gruppen efter starten av verksamheten har utbildats av sina kamrater i det praktiska polisarbetet.

Civilgruppens arbetsuppgifter är i huvudsak övervakningstjänst, spaningsverksamhet, utredning av akuta ärenden samt biträde åt andra enheter inom myndigheten under icke kontorstid.

Meningen är att civilgruppen skall ingripa mot alla brott och förseelser som kommer till deras kännedom. Bara mycket svåra utredningar skall utom kontorstid handläggas av personal på kriminalavdelningen. Sedan civilgruppen började sin verksamhet har beredskapen på kriminalavdelningen upphört.

Uppstår det brist på personal på ordningsavdelningen eller behöver ett större antal poliser sättas in vid exempelvis en trafikrazzia sätter personalen i civilgruppen på sig uniform och fullgör vanlig ordnings- eller trafikpolisverksamhet.

Förutsättningen var till en början att personalen från kriminalavdelningen skulle hjälpa civilgruppen när det behövdes eftersom det, som tidigare har nämnts, till övervägande del var personal från ordningsavdelningen som tillfördes gruppen. Detta har dock inte visat sig behövas mer än ett par gånger per år.

Personalen vid den tekniska roteln uppger dock att man tas i anspråk i större utsträckning sedan civilgruppen bildades. Orsaken till detta beror dels på att det finns en viss osäkerhet vid civilgruppen när det gäller tekniska undersökningar dels på att personalen vid civilgruppen har ambitionen att så fort som möjligt utreda och i övrigt klara upp alla brott.

Den rotel som har märkt den största förändringen är spaningsroteln som, på grund av att civilgruppen arbetar mycket med yttre spaning, mer och mer har gått över till inre spaning. Civilgruppen har dagliga kontakter med spaningsrotelns personal för att få och lämna spaningsinformation. Även i övrigt har civilgruppen dagligen kontakt med de andra rotlarna vid kriminalavdelningen för att hålla sig informerad om aktuell brottslighet. Samarbetet mellan personalen på ordnings- och kriminalavdelningarna har efter civilgruppens tillkomst över huvud taget förbättrats avsevärt.

Den ställföreträdande avdelningschefen på ordningsavdelningen har ansvaret för planering, utbildning och uppföljning av gruppens verksamhet. Något särskilt gruppbefäl finns inte utan i det dagliga arbetet står gruppen under ledning av det vakthavande befälet. När gruppen används för rena kriminalpolisuppgifter samråder det vakthavande befälet vid behov med chefen för kriminalavdelningen eller berörd rotelchef. Dessa befälsförhållanden har visat sig fungera väl och något särskilt befäl

för gruppen har inte visat sig nödvändigt.

Efter civilgruppens tillkomst har ordningsläget i centrala Luleå blivit mycket bättre. Ett annat positivt resultat av verksamheten är att ärendebalanserna för våldsbrott och tillgreppsbrott har minskat i betydande omfattning.

Slutligen kan nämnas att det från åklagarmyndigheten i Luleå endast förts fram positiva omdömen om civilgruppens verksamhet. Särskilt bra är enligt åklagarmyndigheten att man kan arbeta med en utredning under exempelvis en helg, vilket bl.a. innebär att anhållningstiderna har kunnat minska. En annan fördel är också enligt åklagarmyndigheten att civilgruppens personal kan sättas in och hjälpa till med särskilt svåra eller omfattande brottsutredningar där i många fall åtgärder måste vidtas snabbt.

3.6 En ungdomsenhet i Västerås

Den 1 december 1976 inrättades en ungdomsenhet vid kriminalavdelningen vid polismyndigheten i Västerås. Den kom i praktiken att redan från början verka som en självständig rotel direkt under chefen för kriminalavdelningen.

Ungdomsenheten finns inte upptagen som en självständig organisatorisk enhet i den centralt fastställda tjänstetablån för polismyndigheten i Västerås utan får ses som en lokalt beslutad arbetsform.

Vid enheten arbetar sex kriminalinspektörer varav en fungerar som rotelchef. Enheten har en egen expedition, där det arbetar en administrativ befattningshavare. Personalen har förts till enheten från andra rotlar vid kriminalavdelningen. Från spaningsroteln har det dock inte kommit någon personal. Uttagning av polispersonal till enheten sker genom intresseanmälan, varefter handplockning äger rum bland dem som har anmält intresse. För att få arbeta vid enheten krävs att polismannen har erfarenhet av barn eller ungdom. Enheten arbetar huvudsakligen under ordinarie arbetstid. En vardagskväll varje vecka tjänstgör dock två polismän huvudsakligen i yttre tjänst. Polismännen uppsöker då platser där barn och ungdomar uppehåller sig och försöker etablera kontakt med ungdomarna. Vid stora helger eller vid t.ex. skolavslutningar tjänstgör alla poliserna för att ha en viss kontroll över vad barnen och ungdomarna sysslar med.

Ungdomsenheten har till uppgift att handlägga utredningar om brott som begås av barn och ungdom under 18 år. Narkotikabrott utreds dock av narkotikaroteln. Samråd sker med ungdomsenheten i fråga om sådana brott när någon under 18 år är inblandad i utredningen. Enheten utreder inte heller trafikbrott annat än i undantagsfall.

Uppdelningen av ärenden mellan ungdomsenheten och övriga enheter vid

kriminalavdelningen är inte strikt. Om misstanke inte riktas mot någon bestämd person, men det finns anledning tro att det aktuella brottet har begåtts av någon eller några under 18 år, handläggs hela ärendet normalt av ungdomsenheten. Då flera är misstänkta för samma brott och någon eller några av dem inte har fyllt 18 år kan hela ärendet tilldelas enheten. Olika rotlars personalsituation och arbetsbelastning kan här ha betydelse för avgörandet av vilken rotel eller enhet som skall tilldelas ärendet. Ungdomsenheten har också mer och mer börjat handlägga eller medverka i förundersökningar rörande brott där barn eller ungdomar är inblandade som brottsoffer, t.ex. i fråga om barnmisshandel, otukt med barn m.m.

Ungdomsenheten bedriver ibland viss spaning, främst socialpolisär spaning. Resurserna räcker emellertid inte till för att tillgodose det behov av uppsökande verksamhet som finns. Huvuduppgiften är nämligen, som nyss har nämnts, att utreda brott av barn och ungdom. Vid polisförhören medverkar oftast både föräldrar och personal från den sociala jourgruppen som behandlas i det följande. Detta innebär att den sociala myndigheten omedelbart kan ta vid och fortsätta med de åtgärder som kan behövas i fråga om den omyndiga personen.

Genom tillkomsten av ungdomsenheten har spaningsrotelns ansvarsområde för spaning mot ungdomskriminalitet minskat. Spaningsrotelns personal deltar inte heller i de regelbundna tisdagssammanträden som hålls med representanter för kvarterspoliserna, personal från den brottsförebyggande roteln samt personal från den sociala jourgruppen och ungdomsenheten. Vid dessa sammankomster diskuteras enskilda barn och ungdomar. Även ungdomsgrupperingar och andra förhållanden som kan leda till barn- eller ungdomskriminalitet tas upp till behandling vid dessa sammankomster.

Den 1 juli 1977 organiserade socialförvaltningen i Västerås en särskild jourgrupp - socialförvaltningens jourbyrå. Till jourgruppen överfördes de befattningshavare från socialförvaltningen som tidigare haft ansvaret för den sociala jour- och beredskapstjänstgöringen inom kommunen. Jourgruppen ingår nu organisatoriskt i avdelningen för individ- och familjeomsorg. I gruppen finns sex handläggare, varav en socialinspektör och en biträdande socialinspektör. Byrån är öppen mellan kl. 08.00 och kl. 24.00, lördagar och söndagar från kl. 15.00 resp. 15.30. Under övrig tid har en av gruppens tjänstemän beredskap i hemmet.

I jourgruppen handläggs ärenden om yttranden till olika myndigheter beträffande sådana ungdomar som inte redan själva eller genom sin familj är aktuella hos socialtjänsten. När begäran om yttrande i ett sådant ärende kommer in, har en handläggare i jourgruppen ofta redan haft upprepade kontakter med den unge och hans familj. Därigenom undviks det glapp som annars vanligen uppstår mellan polisens utredning och socialförvaltningens utredning inför ett yttrande.

I vissa fall kan en tjänsteman vid jourgruppen efter en kortare social utredning i anslutning till polisutredningen föga en redogörelse för den unges sociala förhållanden till det utredningsmaterial som polisen redo-

visar till åklagaren. Med ett sådant förfarande kan yttranden av socialnämnden undvikas i en hel del sådana ärenden där den unge för övrigt lever under ordnade förhållanden.

I Västerås uppskattar personalen vid jourgruppen att största delen av den arbetstid som är förlagd till ordinarie kontorstid belöper på ärenden som har aktualiserats vid polisens ungdomsenhet.

Ungdomsenheten och jourgruppen har lokaler i samma korridor i ett annex till polishuset med samma gatuadress och med egen ingång. Detta anses vara en betydelsefull faktor för att uppnå ett gott resultat. Lokalgemenskapen har banat väg för enkla och informella kontakter.

Kunskaperna om den andra yrkesgruppens arbete och den lagstiftning som styr de olika verksamheterna har ökat. Bl.a. har personalen från jourgruppen medverkat i polismyndighetens lokala utbildning. Kontakterna mellan övrig polispersonal och övrig personal inom socialtjänsten har också underlättats efter verksamhetens början. Något som både polismyndigheten och de sociala myndigheterna upplever som positivt är att de alterneringstjänstgörande poliserna får praktisera en vecka vid socialförvaltningen.

Målsättningen med hela verksamheten är att genom ett förbättrat samarbete mellan de sociala myndigheterna och polisen kunna förkorta handläggningstiderna vid s.k. ungdomsmål samt att skaffa sig ett samlat grepp om ungdomsbrottligheten inom distriktet. För polisens del är avsikten att samla samtliga utredningar beträffande underåriga till en och samma organisatoriska enhet inom polisen.

Genom tillskapandet av en ungdomsenhet har polisen kunnat utveckla samarbetet även med andra myndigheter än de sociala. Kontakterna med skolan fungerar bättre än tidigare bl.a. genom att man har fått särskilda kontaktpersoner inom skolorna samt genom att alla skolledare inom distriktet har fått göra en praktikvecka vid enheten. Andra positiva resultat av verksamheten är bl.a. att flera av de stora ungdomsgång som tidigare fanns har upplösts samt att handläggningstiderna i ungdomsmål har minskat kraftigt.

I prop. 1983/84:187 om utredning av brott av barn under 15 år har regeringen föreslagit nya regler på detta område. De nya reglerna har trätt i kraft den 1 januari 1985.

I propositionen anförs bl.a. att det vid några polisdistrikt redan har tillskapats särskilda ungdomsenheter eller avdelats viss personal för att utreda brott av unga. Så är fallet i Stockholm, Göteborg, Uppsala, Västerås, Borlänge, Nacka och Huddinge. En ordning med ungdomsrotel och social jourgrupp har tillämpats bl.a. i Västerås. Erfarenheterna av denna ordning är goda. Möjligheterna till omorganisation på sätt som föreslås blir naturligtvis på både den statliga och den kommunala sidan beroende av lokala förhållanden. I fråga om polisväsendet, sägs det vidare i propositionen, bör erinras om att sedan andra etappen av den förut

berörda organisationsreformen på polisområdet är genomförd (jfr prop. 1983/84:89), de lokala polisstyrelserna får starkt ökad frihet att bilda rotlar eller grupper för exempelvis sådana ändamål som avses nu, allt i den mån detta bedöms som påkallat utifrån de lokala förhållandena.

I en skrivelse ställd till justitiedepartementet och som har överlämnats till polisberedningen den 12 december 1984 redogör rikspolisstyrelsen för den försöksverksamhet som har bedrivits med en ungdomsrotel vid polismyndigheten i Västerås. Som bilaga till skrivelsen har fogats en av Jan E. G. Andersson och Marie Torstensson genomförd undersökning med rubriken Ungdomsbrottsligheten i Västerås - om möjligheterna att förebygga brott med uppgifter från aktmaterial.

I skrivelsen framhåller rikspolisstyrelsen att den delar polismyndighetens i Västerås uppfattning att försöksverksamheten med ungdomsrotel har varit positiv och att det intensifierade samarbetet mellan ungdomsroteln och de sociala myndigheterna har varit ägnat att förebygga fortsatt brottslighet av de berörda ungdomarna.

I den bifogade undersökningen konstaterar utredarna att de uppgifter som finns antecknade om ungdomarna i aktmaterialet hos såväl polis som sociala myndigheter inte kan utgöra underlag för konkreta brottsförebyggande åtgärder. Om detta beror på att sådana förhållanden som ingår i undersökningen inte har någon relevans eller om aktmaterialet inte belyser dessa förhållanden på ett tillförlitligt sätt går enligt utredarna inte att uttala sig om.

4 FÖRHÅLLANDENA I NÅGRA ANDRA LÄNDER

Beredningen har hämtat in uppgifter om polisens arbetsätt och organisation i Danmark, Finland, Norge, Belgien, Nederländerna och Storbritannien samt vissa delar av Förbundsrepubliken Tyskland och USA. De beskrivningar som ges i det följande gör emellertid inte anspråk på att vara fullständiga. De är, om man bortser från vissa organisatoriska uppgifter, i huvudsak begränsade till tendenser i utvecklingen när det gäller arbetsmetoder och fördelning av resurser.

4.1 Danmark

4.1.1 Allmänt om organisationen

Danmarks polisiväsende är underställt justitieministeriet. Det finns en särskild central myndighet, polisdirektorat. Det leds av rikspolischefen.

Rikspolischefen svarar för personaladministration och ekonomisk förvaltning och kan exempelvis fördela om personalen oavsett kategori mellan de olika polisdistrikten. Rikspolischefen utnämner all personal inom polisen.

Några större polisenheter är knutna direkt till rikspolischefen. De redovisas inte till någon del i polisdistriktet. Det gäller bl.a. polisens eftersökningstjänst, polisens tekniska avdelning, den s.k. reseavdelningen och en trafikpolisavdelning. Reseavdelningen svarar mot rikskriminalen i Sverige. Avdelningen ger polisdistriktet hjälp i form av polisförstärkning. Avdelningen har inte några operativa uppgifter. Trafikpolisavdelningen, som har uppgifter i hela Danmark, har ett antal regionalt placerade underavdelningar. Polisskolan sorterar också direkt under rikspolischefen.

Rikspolischefen kan inte gripa in i det konkreta polisarbetet i distriktet. Han utfärdar generella bestämmelser av administrativ karaktär.

Den ekonomiska förvaltningen ligger inte till någon del på polisdistriktet. Alla frågor handläggs av rikspolischefen och hans polisdirektorat. Den hårda centraliseringen är inte något speciellt för polisen utan den kännetecknar hela den civila förvaltningen. En budgetreform är emellertid på väg som syftar till en omfattande decentralisering av budget-

ansvar inom den civila förvaltningen.

Läget för polisen är f.n. i stort följande.

Den danska riksdagen tar ställning till regeringens budgetproposition. Den är mycket kortfattad jämfört med en svensk budgetproposition. Polisväsendet avhandlas på mindre än en sida. Den danska riksdagen bestämmer totala antalet timmar som får användas i polisväsendet och antalet polismanstjänster.

Justitieministeriet uppdrar sedan åt rikspolischefen att fördela de resurser som ställs till polisväsendets förfogande. Rikspolischefen upphandlar inte bara bilar och dyrare utrustning utan också all slags kontorsutrustning. Polisdistrikten har ingen frihet alls när det gäller anskaffning av material.

Genom budgetreformen kommer budgetansvaret att decentraliseras inom polisväsendet.

4.1.2 Regional organisation

Även om det inte finns någon regional organisation av det slag som vi har i Sverige har några lokala polischefer vissa regionala funktioner. De saknar emellertid särskilda regionala enheter och handlägger främst frågor om polisförstärkning. I mycket skärpta lägen kan de ta över ledningen av polisverksamheten i regionen. Det är mycket ovanligt att så sker.

Den polischef som har regionala funktioner kontaktas som regel bara någon gång om året och då i förstärkningsfrågor och vissa utbildningsfrågor.

Förstärkningen gäller i regel stora återkommande poliskrävande arrangemang. Mindre förstärkningar från granndistrikt ordnas informellt. Vakt-havande befäl kontaktar motsvarande befäl i granndistriktet när man behöver hjälp.

Regionchefen anordnar vissa kurser av praktiskt slag - såsom körutbildning - i vilka personal från distriktet i regionen deltar.

4.1.3 Den lokala organisationen

Antalet polisdistrikt är 54.

Köpenhamns polisdistrikt är störst. Distriktet har en central polisstation och fem understationer placerade på olika ställen i kommunen. Köpenhamns polisdistrikt hade vid utgången av 1983 1 343 ordningspoliser, 406 kriminalpolismän och 355 administrativa tjänster.

Landets minsta polisdistrikt är Kalundborg med 31 ordningspoliser, åtta kriminalpoliser och 12 administrativa tjänster.

Många polisdistrikt har förutom en huvudstation understationer. Antalet understationer är 49 i hela landet. Understationerna kan ha relativt stor bemanning, upp till omkring 50 man, men det finns exempel på stationer med två till tre man.

4.1.4 Lekmannainflytande

Lekmannainflytandet i ett danskt polisdistrikt är begränsat. Det finns visserligen en lokal nämnd i varje polisdistrikt men den har i princip enbart rådgivande uppgifter. I nämnden ingår borgmästaren - en förtroendevald - i varje kommun i distriktet.

Nämnden har till huvuduppgift att behandla vissa frågor i s.k. klagesaker mot polismän. Antalet sådana ärenden under ett år är litet. Nämnden har också möjlighet att diskutera resursfrågor och annat som rör polisen. Det är emellertid mycket sällan man diskuterar andra frågor än klagesaker. Polisen anser det emellertid vara värdefullt att kunna hålla kontakt med kommunerna i distriktet genom den lokala nämnden.

4.1.5 Ett polisdistrikt

I det följande lämnas några uppgifter om Roskilde polisdistrikt.

Distriktet är medelstort. Det har 168 polismän, varav 115 i Roskilde, 19 i Mosede och polismän i polisposteringsar.

Polisen i Danmark svarar för viss bilprovning. Centralorten har därför en enhet för uppgiften. Polisen har också ett särskilt kontor för tillstånd av olika slag, inklusive körkort.

Distriktet har sex vakthavande befäl och inalles 66 poliser inom ordningspolisen. Kommunikationscentralen bemannas som regel med tre man, nämligen en ledare, ett biträde och en man med särskilda uppgifter. Alla tre är polismän.

Nio ordningspoliser ingår i en civilpatrull som närmast har till uppgift att spana på restauranger o. dyl. Patrullen inriktar sitt arbete på narkotikabrott och ordningsstörande händelser.

När det gäller brottsanmälningar har man tydligen inte samma situation som i Sverige. De brottsanmälningsblanketter som förekommer är ganska enkla. Polismännen skriver ut dem på polisstationen. De register som förs på grundval av uppgifter i anmälningarna är få och enkla. En del av de uppgifter som ingår i brottsanmälan databehandlas i den dataanläggning i Köpenhamn som polisen använder för sin verksamhet.

Distriktet tillämpar en särskild ordning för att all ordningspolispersonal skall få erfarenhet av kriminalpolisarbete. Ordningspoliserna tjänstgör viss tid på kriminalavdelningen. Den treåriga utbildningen till polisman innehåller inte någon som helst praktik på en kriminalavdelning.

När det gäller den brottsförebyggande verksamheten litar man mycket till initiativ och information från det kriminalpreventiva rådet i Köpenhamn. Polismän i distriktet deltar i undervisningen i lag och rätt i samtliga klasser i nionde årskursen (15 - 16 åringar). Polisen deltar också i skolornas trafikundervisning. Samarbetet skola, barnavård, polis har nyligen tagit fart. I övrigt har polisen de brottsförebyggande aktiviteter som är vanliga i Sverige.

4.1.6 Rekrytering av personal

Polisaspiranterna får en treårig grundutbildning. Aspiranterna praktiserar i Köpenhamn under relativt lång tid. Under den tiden kan aspiranterna användas för förstärkningstjänstgöring.

Polischefspersonalen rekryteras direkt bland personer med juristutbildning. Någon annan ordning anser sig man inte kunna ha eftersom polischefspersonalen också har åklagarfunktioner. Något tiotal chefer har gått den långa vägen. Även de har juristutbildning.

Biträdande chefer förekommer på olika nivåer, om än sparsamt. Den s.k. vice polismästaren har som regel åklagarfunktioner.

4.1.7 Ordningspolis - kriminalpolis

Ordningspolis och kriminalpolis samverkar på traditionellt sätt. Frågan om samverkan kan utökas och ges andra former utreds f.n. av en arbetsgrupp under ledning av rikspolischefen. Gruppen ser särskilt på frågan i vad mån gränserna mellan ordningspolis och kriminalpolis bör ändras. Man räknar allmänt med att ordningspolisen kommer att få fler kriminalpolisuppgifter.

4.1.8 Polispersonal - administrativ personal

Den administrativa personalen uppgår till i genomsnitt 20 procent av den samlade personalstyrkan. Justitiedepartementet har inga planer på att öka den administrativa personalen i förhållande till polismännen.

Skälen till det är följande.

Den administrativa personalen i polismyndigheten kan ha utbildats på två sätt - i bägge fallen innan personalen anställs i polismyndigheten.

En s.k. EFG-elev genomgår en ettårig teoretisk utbildning efter gymnasiet. Därefter följer en praktikperiod på två år.

S.k. kontorlärningar arbetar som lärlingar under relativt lång tid. Beröende på teoretisk utbildning är lärlingstiden två, två och ett halvt eller tre år.

EFG-utbildade är de vanligaste i polisväsendet.

Utbildningen för den administrativa personalen är alltså i praktiken nästan lika lång som för polismännen, låt vara att personalen inte utbildas inom polisväsendet.

Den administrativa personalen är välbetald. Skillnaden i lön mellan en polisman och en person i kontorskarriären är inte lika stor som i Sverige.

Den administrativa personalen på SOS-centralerna i Köpenhamn har enligt uppgift bättre betalt än polispersonalen vid kommunikationscentralen i Köpenhamn. Man strävar därför inte efter att ersätta polispersonalen i sambandscentralerna med administrativ personal.

Polispersonal används genomgående för registrering av brottsanmälningar och för att säkra och registrera fingeravtryck, liksom också för sökningen i fingeravtrycksregistren. Polispersonal används också för registrering i övrigt och i allt brottsförebyggande arbete.

Någon ändring i den nuvarande fördelningen mellan polispersonal och administrativ personal planeras inte.

Ordningspolisen har fördubblats på femton år. Den administrativa personalen har under samma tid praktiskt taget inte utökats alls.

Enligt en av den danska riksdagen godtagen plan skall polisväsendet utökas med 1 000 poliser under den närmaste femårsperioden.

4.1.9 Teknik

Modern teknik är vanlig i det danska polisväsendet. Polisen har i princip samma centrala ADB-rutiner som vi har i Sverige. För datorstödet svarar statens datacentral i Köpenhamn. Däremot har polisen ännu inte börjat att använda skrivautomater och annan mindre datautrustning.

Justitiedepartementet planerar att ge polisen en "egen anläggning" i Köpenhamn. Anläggningen blir en av sammanlagt sex för den civila förvaltningen. Den skall administreras av den statliga datacentralen i Köpenhamn. Det är ännu inte klart hur gränserna mellan uppgifterna för datacentralen och justitiedepartementet skall utformas när det gäller systemansvar.

4.2 Finland

4.2.1 Allmänt om organisationen

Det finska polisväsendet hör till inrikesdepartementets ansvarsområde och är organiserat på en central, en regional och en lokal nivå.

Den *centrala nivån* utgörs av polisavdelningen inom inrikesdepartementet med dess underenheter. Chefen för polisavdelningen har titeln polisöverdirektör. Denne och de övriga chefstjänstemännen vid avdelningen har mycket långtgående befogenheter mot den regionala och lokala organisationen. De har möjligheter att besluta såväl föreskrifter för verksamheten som att ingripa i enskilda ärenden. Dessa befogenheter utövas av principiella och praktiska skäl emellertid med försiktighet.

Inom avdelningen finns ett antal byråer för administration, polisverksamhet, teknik m.m. På centralnivån finns vidare ett antal enheter med i princip rikstäckande uppgifter. Dit hör polisskolan, polisdepåerna, centralkriminalpolisen, rörliga polisen och säkerhetspolisen. Centralkriminalpolisen och rörliga polisen arbetar dock i praktiken till viss del regionalt eller lokalt genom ett system med länsavdelningar.

Centralkriminalpolisen, omkring 300 polismän, spanar mot och utreder grövre brottslighet över hela Finland främst genom egen verksamhet men även som stöd åt den regionala och lokala nivån. Den rörliga polisen, som uppgår till ca 800 polismän, har som huvuduppgift att vara en reservstyrka för övervakningsverksamhet och ordningshållning men arbetar även med trafikövervakning. På den regionala nivån arbetar den rörliga polisen i länsavdelningar.

Länsstyrelsen, med dess polisbyrå, styr och övervakar polisens verksamhet i länen. Vid länsstyrelsen är en polisinspektör chef för polisverksamheten. Till sitt förfogande har han personal vid länsstyrelsen men också tillgång till de regionala enheterna av centralkriminalpolisen och den rörliga polisen.

På den *lokala nivån* finns polisrättningar och länsmansdistrikt. På dessa myndigheter faller att utföra all polisverksamhet som de, med sina i allmänhet begränsade resurser, kan klara liksom att åtala och föra talan i domstol om brott. Antalet lokala polisdistrikt uppgår till 250 med totalt omkring 10 000 polismän. Polismännen är i allmänhet generalister och myndigheterna är mera sällan indelade på ordnings- resp. utredningsuppgifter. I de större distrikten finns emellertid en sådan uppdelning.

Det finska polisväsendet får bedömas vara förhållandevis centraliserat. Inrikesministeriet har i princip obegränsade befogenheter gentemot de underlydande myndigheterna och tjänstemännen. Även budgetsystemet är kraftigt centraliserat och lämnar mycket lite utrymme för lokala strävanden eller initiativ. Lekmannainflytandet på den regionala och lokala nivån saknas helt. Besluten fattas genomgående av tjänstemän.

4.2.2 Fördelning av resurser och inriktningen av verksamheten på kontaktverksamhet m.m.

Polisverksamhetens relativa fördelning i resurstimmar på olika aktiviteter framgår av följande redovisning (i procent):

- ledningsfunktion	5
- jourverksamhet	7
- uttrykningsverksamhet	6
- brottsförebyggande verksamhet	1
- närpolisarbete	1
- övervakningsverksamhet	14
- polismyndighetsområdet	5
- övervakning av arrester	2
- åklagaruppgifter	1
- utredningsverksamhet	26
- utredning av trafikbrott	3
- delgivningsverksamhet	1
- utbildning	4
- ledigheter	11
- administration	7
- övrigt	6

Övervakningsverksamheten kan vidare delas upp i

- allmän övervakning	8,4
- trafikövervakning	3,3
- sjöpolisverksamhet	0,2
- bevakning	0,6
- speciell övervakning	1,5

Vid larm rycker polisen ut till brottsplatsen i 70-90 procent av fallen eller ca 10 000 fall per år. Möjligen är nivån något lägre i landsorten. Nivån är högre vid våldsbrott. I den mån man vid larm rycker ut till en brottsplats sker det nästan alltid omedelbart i samband med larmet och mycket sällan vid en senare tidpunkt.

Målet är att minska den i dag omfattande övervakningen med bil och att övergå till fotpatrullering. Omkring en fjärdedel av den allmänna övervakningen sker till fots, resten med bil. Detta gäller för övervakningen på dagtid men inte för den övervakning som utförs på kvällstid och nätter.

En annan strävan är också att förbättra kontakten med allmänheten. Detta sker främst genom en ökad fotpatrullering och inrättande av kvarters-polistjänster. Det är en allmän uppfattning att man härigenom stärker allmänhetens känsla av trygghet i samhället mot brott och andra faror och att detta förbättrar relationerna allmänhet - polis.

4.2.3 Polismyndigheten i Helsingfors

I det följande lämnas några kortfattade uppgifter om organisationen och verksamheten vid polismyndigheten i Helsingfors, som är landets största polisdistrikt.

Polismyndigheten leds av en polismästare och under honom finns fem underenheter: administration, polismyndighetsärenden, ordningspolis, kriminalpolis och ekonomi. Vid myndigheten arbetar omkring 2 100 personer, varav ca 350 i den administrativa karriären. Den administrativa personalen arbetar huvudsakligen med intern service och administration men även med mera handläggande uppgifter rörande förvaltningsärenden. Inom myndigheten handläggs t.ex. folkbokföringsärenden. Det finns starka önskemål om att inrätta fler tjänster för administratörer. I ledningsenheten arbetar endast polispersonal. Fördelningen på ordningspolisavdelningen resp. kriminalpolisavdelningen är 1 200 resp. 500 personer.

Myndighetens satsningar på kontaktskapande verksamhet i förhållande till allmänheten tar sig ett flertal uttryck. Man arbetar med en ökad fotpatrullering, brottsförebyggande information, deltagande i olika aktiviteter m.m.

Det finns också ett system med kvarterspoliser/områdespoliser. Dessa poliser finns utplacerade i vissa stadsdelar i Helsingfors och har relativt stora ansvarsområden, 10-15 000 invånare. De har till uppgift att övervaka ordning och säkerhet men också att utveckla och förbättra relationerna till allmänheten. Verksamheten får dock anses vara av relativt obetydlig omfattning och är f.n. inte så högt prioriterad.

Vid larm kommer vanligen ordningspolisen först till platsen. Vid larm av mindre akut karaktär och vid allvarligare brottslighet kan emellertid kriminalpolisen komma först till en brottsplats. Ordningspolisen svarar för enklare brottsplatsundersökning, förhör med vittnen och målsägande på platsen m.m. Enklare brott och egendomsbrott utreds därefter i stor utsträckning av ordningspolisen. Grövre brott och brott mot person handläggs däremot inom kriminalavdelningen. Belastningen är omkring 100 000 brott per år, varav egendomsbrott ca 41 procent, brott mot person ca fem och trafikbrott ca 35 procent. Uppklaringsprocenten på egendomsbrott är mycket hög, ca 60 procent, vilket enligt myndigheten förklaras av en satsning på kriminalpolisarbetet.

Anmälningsupptagningarna sker till ca 50 procent på polisstationerna och i omkring 35 procent av fallen tas anmälan upp av patruller på fältet. Man har tidigare försökt att rationalisera anmälningsupptagningen och rapportskrivning med hjälp av t.ex. bandspelare men med dåligt resultat. Detta torde i huvudsak bero på motstånd från de enskilda polismännen som anser sig behöva ett skriftligt material för kontroll m.m.

4.3 Norge

4.3.1 Allmänt om organisationen

Det norska polisväsendet leds av politiavdelningen i justis- og politi-departementet. I regel ger departementet bara generella direktiv för hur polisuppgifterna skall utföras i politidistriktet, men i enstaka fall ges också konkreta rekommendationer och befallningar.

Politiavdelningen svarar inte bara för administrationen av polisväsendet utan också för handläggningen av ärenden med polisiär anknytning inom departementets område, exempelvis ärenden enligt utlänningsloven och vapenloven. Polisen fungerar också som åklagarmyndigheter. I denna del leds verksamheten av riksadvokaten.

Någon rikspolisstyrelse eller regional instans finns inte i det norska polisväsendet.

4.3.2 Den lokala organisationen

Den lokala polisorganisationen består av 54 politidistrikt (politikammer) och 374 lensmannsdistrikt (lensmannskontor). Chef för ett politidistrikt är politimesteren och för ett lensmannsdistrikt lensmannen.

Lensmennene utför polisens uppgifter på landsbygden. För polisverksamheten svarar lensmannen under närmaste politikammer. Lensmennene är i övrigt den allmänna lokala förvaltningsmyndigheten och har ett flertal uppgifter av offentlighetslig karaktär. Lensmennene sorterar i detta avseende under fylkesmännen.

Antalet poliser i politiet är 5 233.

Antalet lensmen i lensmansetaten är 1 652.

4.3.3 Landsdelsordning

I Norge diskuteras nu ett förslag till en s.k. landsdelsordning. Enligt förslaget ges ett polisdistrikt regionala funktioner inom en del av landet. Antalet landsdelar föreslås bli fem.

Chefen för en stor politikammer i landsdelen föreslås utöva vissa regionala funktioner inom landsdelen. Han kommer inte att ha några särskilda regionala enheter för landsdelen. Hans uppgifter begränsas till polisförstärkningar och frågor som hänger samman med dem. Landsdelsordningen syftar alltså inte till att införa en regional polisorganisation av det slag som finns i Sverige.

4.3.4 Förtroendemannainflytande

I Norge saknas ett medborgarinflytande av det slag vi har i Sverige. På lokal nivå finns det överhuvudtaget inte något förtroendemannainflytande i form av en nämnd eller en styrelse. Det är inte heller avsett att ett sådant inflytande skall införas i landsdelspolisorganisationen.

Det är vanligt att den s.k. juskommittén i stortinget tar upp frågor som gäller polisens roll i samhället, både centralt, lokalt och regionalt. Departementet betonar också i olika sammanhang värdet av att polischeferna håller kontakt med de kommunala samhällsorganen och uppmanar polischeferna att samarbeta med dessa organ. Det gäller främst sociala myndigheter och barnavårdsmyndigheter.

De anställda har representanter i ledningen av distrikten. Dessa representanter kan inte ta upp frågor som gäller det operativa arbetet men har ett inflytande i övrigt.

4.3.5 Fria resurser

I Norge har man sedan gammalt en motsvarighet till de fria resurser som införs genom polisreformen i Sverige. Polischefen har möjlighet att använda sina resurser för olika uppgifter i sitt polisdistrikt. De lösningar som nu finns är ekonomiska. De gäller exempelvis antalet över-tidstimmar.

Den gällande ordningen ses nu över. Översynen beräknas inte leda till några större förändringar i fråga om möjligheterna för en polischef att använda sina resurser.

4.3.6 Teknik

Polisen i Norge investerar förhållandevis mycket i ADB. Utvecklingen i Norge i denna del har beskrivits närmare i bilaga D till polisberedningens betänkande (Ds Ju 1983:10) Polisorganisationen. Några viktiga punkter i utvecklingen är följande.

- Driften av datorerna samt utvecklingen och underhållet av systemen tar i anspråk omkring tio procent av de ekonomiska resurserna inom polisväsendet
- Systemen utvecklas helt och hållet centralt
- Systemen byggs upp regionsvis - f.n. i tio regioner
- Man litar i stor utsträckning till generella program som leverantören av datorerna tillhandahåller.

ADB-utvecklingen beräknas medföra en fortgående förändring av arbetsmetoderna för registrering i polisdistrikten.

4.3.7 Polispersonal - administrativ personal

De förändringar som väntas komma beror inte bara på ADB. De diskussioner om ett effektivare polisväsende som förs kan medföra mera omfattande förändringar.

Diskussionerna gäller bl.a. användningen av personalresurserna i ett polisdistrikt. Av tradition gör polismännen praktiskt taget allt arbete i ett polisdistrikt. Den ordningen väntas bestå i de mycket små enheterna inom polisväsendet. Däremot räknar man med att administrativ personal skall kunna utnyttjas i de större polisdistrikten för nya, delvis kvalificerade arbetsuppgifter.

4.3.8 Nya övervakningsmetoder

Man diskuterar också nya arbetsmetoder. Man har därvid studerat polisen i flera länder, bl.a. USA. Som ett resultat av dessa studier prövas nu i Oslo vad som i USA går under beteckningen Block Watch (se i den delen redovisningen av förhållandena i USA).

4.3.9 Politirulleutvalget

En kommitté tillsattes år 1976 för att utreda politiets roll och uppgifter i samhället. Kommittén har fått namnet Politirulleutvalget. År 1981 lade kommittén fram ett principbetänkande (NOU 1981:35) Politiets rolle i samfunnet.

Kommittén har därefter arbetat med bl.a. frågorna om

- anmälningar mot polismän
- kvinnor i polisverksamheten
- polisrollen i arbetskonflikter
- polisens befogenheter.

4.3.10 Haga-utvalget

En utredning under ledning av en tidigare budgetchef i finansdepartementet har lagt fram ett förslag till ett decentraliserat budgetansvar i förvaltningen. Utredningen har fått namnet Haga-utvalget efter ordförandens efternamn.

Trots att regeringen ännu inte tagit slutlig ställning till förslaget har man på sina håll redan börjat genomföra det på försök. Polisen i Norge är ett sådant försöksområde. Försöket innebär bl.a. att ekono-

miska ramar för lokala polisenheter införs fr.o.m. år 1985.

4.4 Belgien

4.4.1 Allmänt om polisen i Belgien

I Belgien finns tre skilda polisorganisationer, nämligen den kommunala polisen, gendarmeriet och kriminalstatspolisen. De båda senare är helt uppbyggda på nationell grund.

4.4.2 Allmänt om den kommunala polisen

Var och en av de 600 kommunerna i Belgien har en egen polis. När det gäller allmän ordning och säkerhet lyder den kommunala polisen under borgmästaren i kommunen. Åklagaren leder polisens arbete med brottsutredning. I det avseendet är förhållandena i Belgien som i Holland.

Hälften av kommunerna är så stora att de kan ha polisiär service dygnet runt och egna fullt utbyggda poliskårer, som inte är beroende av gendarmeriet för det dagliga polisarbetet. I den kommunala polisen finns det ungefär 15 000 polismän.

4.4.3 Gendarmeriet

Vid sidan av den kommunala polisen finns ytterligare två polisorganisationer. Den ena är det s.k. gendarmeriet som består av ungefär 15 000 man. Det är en helt statlig organisation som lyder under försvarsministern. Gendarmeriet har både polisiära och mera försvarsmässiga uppgifter.

Gendarmeriet är organiserat i grupper som är lokaliserade i såväl städer som på landsbygd. En sådan grupp kan ha flera kommuner inom sitt område.

Allmänheten kan i polisiära angelägenheter vända sig till den lokala polisen eller gendarmeriet. Det finns om man ser till arbetsuppgifterna inte någon klar gräns mellan dessa båda organisationer, i synnerhet inte på platser där den lokala polisen endast består av några få polismän.

I stora tätorter, där den lokala polisen har en utbyggd och omfattande organisation, har gendarmeriet en mer stödjande roll, i synnerhet vid särskilda händelser som kräver stora insatser.

4.4.4 Kriminalstatspolisen

Kriminalstatspolisen är också en helt statlig organisation. Den lyder under justitieministern och har enbart brottsutredande uppgifter. Organisation är förhållandevis liten omkring 1 000 man. Organisationen arbe-

tar på uppdrag av domstolar och allmänna åklagare.

4.4.5 Polisverksamheten i Bryssel

Staden Bryssel består av 19 olika kommuner. Invånarantalet är i runt tal 1 milj. Varje kommun har sin egen poliskår.

Det finns inte någon regional polischef i Bryssel. Det finns över huvud taget inga regionala polischefer i Belgien.

Samverkan mellan de 19 polisdistrikten i Bryssel sker på två sätt. Dels finns det en borgmästarkonferens där borgmästarna i kommunerna i Bryssel diskuterar policyfrågor i största allmänhet, dels en polischefskonferens där en av polischeferna är ordförande och där polischeferna tar upp konkreta polisiära samarbetsfrågor. Denna samverkan anses vara tillräcklig för polisverksamheten i Bryssel.

4.4.6 Innerstadens poliskår

Innerstadens poliskår täcker ett område med 130 000 invånare. Området består mestadels av kontor, affärer, ambassader och dylikt. Antalet arbetande och i övrigt verksamma i området är mycket stort under dagtid.

Antalet poliser är 1 700. De är organiserade i några mindre centrala enheter och i övrigt i större eller mindre lokala grupper i elva områden, s.k. distrikt.

Vart och ett av de 11 distrikten har en polisstation. På dessa stationer finns det för stationstjänsten m.m. tre polismän i tjänst dygnet runt. Vid sidan av denna distriktsindelning finns 65 - 70 kvarterspoliser.

Den centrala styrkan svarar bl.a. för central uttryckning och har därför mellan sju till tio bilar i tjänst dygnet runt. Den centrala styrkan svarar också för vissa utredningar, register och andra servicefunktioner som lämpligen bör ligga centralt i kåren.

När det gäller utredningar bör också nämnas att det inte finns någon klar gräns mellan vad som bör utredas centralt och vad som bör utredas i distrikten. I den mån distrikten inte anser sig hinna med uppgifterna eller ha expertis för dem lämnas de över till den centrala styrkan.

Polismännen i distrikten är inte uppdelade i ordningspolis och kriminalpolis utan alla poliser har samma befogenheter och i princip samma uppgifter. Det är alltså fråga om en allpolis.

4.4.7 Utryckningsverksamheten och anmälningsupptagningen

Polisen rycker ut till platsen för ett brott eller annan händelse där

allmänheten kräver polisiär hjälp. Brottanmälan tas i regel upp av polismannen som kommer till platsen.

Kommunikationscentralen, dit allmänhetens telefonsamtal med begäran om hjälp alltid kopplas, är väl utrustad. Det bör noteras att polisen där kan se vilken telefon den uppringande använder och det helt automatiskt. På en bildskärm anges nämligen vem som är innehavare av telefonen enligt telefonkatalogen, adressen och i vilket distrikt telefonen finns.

I den mån allmänheten inte begär polisens hjälp via kommunikationscentralen går man i regel till en polisstation och gör anmälan. Anmälan tas då upp på i princip samma sätt som i Sverige.

4.4.8 Kvarterspoliserna

Kvarterspoliserna har liksom i Förbundsrepubliken Tyskland (se avsnitt 4.7) ett ansvar för ett klart avgränsat område. Poliskåren i Bryssels innerstad tillämpar emellertid inte samma strikta kriterier för uppdelningen i områden som polisen i Berlin utan gör en mer skönsmässig bedömning av hur områdena bör avgränsas.

Kvarterspoliserna tas ut bland erfarna polismän. De får emellertid inte någon särskild utbildning vid sidan av den för alla polismän bestämda grundutbildningen under omkring sju månader.

Efter grundutbildningen sätts polismännen som regel in i utryckningstjänst och placeras sedan på ansökan av polismännen själva på olika uppgifter efter vad som anses lämpligt. Det gäller även uppgifterna som kvarterspolis.

Kvarterspoliserna patrullerar ensamma mitt på dagen men efter klockan åtta på kvällen går de två och två.

4.4.9 Fotpatrullering

Utöver kvarterspoliserna som alltid patrullerar till fots, patrullerar polisen vid andra enheter, även de centrala, till fots så mycket som tjänsten tillåter. De poliser som avdelas för trafikövervakande uppgifter måste exempelvis under viss del av sin tjänstgöring patrullera till fots. De måste också stå i gathörn med kraftig trafik för att på detta sätt övervaka trafiken. Enligt uppgift kan 50 procent av den tid som den uniformerade polisen anslår till patrullering användas för fotpatrullering. En anledning till detta anses vara att man i grundutbildningen lär ut att polisen bör synas i uniform bland allmänheten så mycket som möjligt och att fotpatrulleringen är en metod för detta. En annan omständighet av betydelse anses polisens direkta lokala anknytning vara.

4.5 Nederländerna

4.5.1 Allmänt om organisationen

En polislag från år 1957 reglerar organisationen av polisväsendet i Nederländerna, som har en befolkning av omkring 14 milj. invånare. Enligt lagen är polisväsendet uppdelat i en nationell poliskår och kommunala poliskårer. För att en kommun skall få ha en egen poliskår måste den ha 25 000 eller fler invånare.

Polislagen innehåller också bestämmelser om polisens uppgifter. De tre viktigaste områdena för polisens aktiviteter är upprätthållande av lag och ordning samt förhindrande av brott, utredande av brott och trafikövervakning.

Regeringen utfärdar bestämmelser om rekrytering, utbildning, träning, uniform, vapen och annan utrustning liksom bestämmelser om behörighet för polisyrket. De gäller både den nationella polisen och de kommunala poliskårerna.

Borgmästarna i kommunerna är ansvariga för allmän ordning och säkerhet i sina kommuner. De svarar i denna del inför kommunstyrelserna (City Council). När det gäller allmän ordning och säkerhet i en kommun - dvs. övervakningen i kommunen - är polisen underställd borgmästaren, oavsett om polisen ingår i en kommunal eller nationell poliskår. Borgmästaren utses av regeringen för en period av sex år. Flertalet av dem är politiker.

4.5.2 Den nationella polisen

Justitieministern är ansvarig för den nationella poliskåren, dess organisation och administration m.m. Den består av omkring 12 000 polismän.

Även om justitieministern har det yttersta ansvaret för de nationella polisstyrkorna, överlåter han ansvaret för det dagliga arbetet på en generalinspektör. Denne är den högste polismannen i landet.

De nationella polisstyrkorna arbetar väsentligen i de kommuner som inte har egen poliskår. Antalet sådana kommuner är omkring 700. Dessa kommuner har en befolkning av omkring fem milj.

De omkring 700 kommunerna har förts samman till sammanlagt 327 områden eller grupper. De flesta av dessa grupper är sedan indelade i patrullområden.

En grupp - dvs. den minsta enheten för den nationella polisen - kan alltså omfatta flera kommuner. Varje kommun är tillförsäkrad en polisman per 750 invånare. Omfattar gruppen flera kommuner, finns huvudstationen

i en av kommunerna. De andra har mindre tjänsteställen.

När det gäller övervakningen lyder chefen för gruppen under varje borgmästare inom gruppens område. Chefens samråd med borgmästarna kan bli omfattande eftersom det inte är ovanligt att borgmästarna i de olika kommunerna har olika intressen.

De 327 grupperna har förts samman till 17 distrikt. Distrikten har i huvudsak stödjande funktioner på vissa särskilda områden, t.ex. i fråga om polisregister och vid kriminaltekniska undersökningar.

Utöver poliserna i den lokala organisationen finns poliser i särskilda centrala enheter. Dit hör en sjöpolis. Den patrullerar inte bara inlandsvatten utan även de stora hamnarna och Nordsjökusten. En annan särskild enhet har trafikuppgifter på motorvägarna. Den använder mycket snabba bilar (Porsche) och motorcyklar (BMW). Den nationella polisen har också en flygavdelning. Den biträder vid övervakningen av motorvägarna och vattenvägarna. Den hjälper också enskilda polisdistrikt som begär det.

På central nivå finns vidare en rad servicefunktioner för centrala polisregister, inköp, personaladministration, m.m.

Någon regional polisorganisation av det slag som vi har i Sverige finns inte.

4.5.3 De kommunala poliskårerna

De tätbefolkade kommunerna - 140 stycken - med i runt tal åtta milj. invånare har egna poliskårer. Dessa kommuner har, som tidigare nämnts, minst 25 000 invånare var. Staten betalar i princip kostnaderna för kårerna, men efter schablonartade grunder. Regeln är den att en kommun får statsbidrag med kostnaderna för en polisman för varje 750:e invånare. Bidraget utgår till kommunstyrelsen, som har frihet att använda mer - eller mindre - för sin poliskår.

De lokala poliskårerna har en numerär av totalt 24 000 polismän.

Chefen för en lokal poliskår utses av regeringen efter ett gemensamt förslag av justitieministern och inrikesministern. Annan personal utses av borgmästaren, som under kommunstyrelsen svarar för den lokala poliskåren. Det dagliga arbetet sköts av chefen för poliskåren.

4.5.4 Ett kommunalt polisdistrikt

Haag utgör ett eget polisdistrikt. Distriktet har 400 000 - 450 000 invånare. Det finns bl.a. många ambassader inom distriktet.

Poliskåren i Haag består av sammanlagt 2 600 anställda, varav 510 icke

polisutbildade. Kåren är indelad i ordningspolis och kriminalpolis (samt ytterligare några enheter, bl.a. en för brottsförebyggande verksamhet).

Polisdistriktet är uppdelat i 12 vaktdistrikt och 64 mindre patrullområden med minst en uniformerad polisman i vart och ett av patrullområdena.

Borgmästaren i Haag har tagit initiativ till en intervjuundersökning i staden för att kartlägga vad medborgarna upplever som problem och hur de rangordnar dem.

Undersökningen har inte begränsats till rent polisiära frågor. Den har till stor del bekostats inom ramen för det statsbidrag som staten ger staden för polisverksamheten. Härutöver har staden fått ett bidrag av inrikesministeriet. Polisen har inte genomfört undersökningen själv utan har anlitat ett välkänt konsultföretag i branschen.

Genom undersökningen har polisen fått fram en "tio i topplista" över problem, knutna till olika områden eller grupper av befolkningen. Nedskräpningen i staden toppade listan. Nedskräpningen är inte polisens sak. Polisen underrättade därför berörda myndigheter om utgången av undersökningen.

Hur allmänheten rangordnade problemen kom som en överraskning för polisen. Att nedskräpningen skulle vara ett stort problem hade polisen inte väntat sig. Man hade inte heller väntat sig att "prostitutionen" skulle komma först på 12:e plats.

Företrädarna för polisen nämnde dessa exempel för att visa att undersökningen hade varit nödvändig för att få klarhet i fråga om allmänhetens önskemål.

Intervjuundersökningen har följts upp. S.k. områdesnämnder har inrättats i några fall, i andra har särskilda kontaktpersoner utsetts. Polisen har också anordnat hearings i olika områden av staden. Dessa hearings har varit välbesökta.

I de delar av Haag där man har problem har polisen alltså tagit initiativ till områdesnämnder. En sådan nämnd består av företrädare för befolkningen i området och av polis som tjänstgör i området. Nämnden, som enbart har rådgivande funktioner, ingår inte i polisorganisationen och bildas utan föregående kommunala beslut.

Ordförande i nämnden är en f.d. ledamot av kommunstyrelsen. Ordföranden behöver inte bo i området. Företrädarna för befolkningen i området utses av mindre föreningar och organisationer, verksamma inom området. I övrigt deltar den polisman som är chef för den enhet som svarar för området, fem polismän som patrullerar där och sex kriminalpolismän som tjänstgör i området.

I de områden som inte har områdesnämnd håller polisen kontakt med

"nyckelpersoner" i området.

Genom områdesnämnderna och kontaktpersonerna (nyckelpersonerna) räknar polisen med att uppnå följande syften, nämligen

- 1 Polisen kommer "on speaking terms" med dem som bor i områdena
- 2 En "policy" för polisens verksamhet i området kan utformas
- 3 Önskemål och krav från dem som bor i området när det gäller polisens övervakande verksamhet i området kan föras fram till polisen på ett snabbt och effektivt sätt.

Målsättningen för polisen i Haag är att polismännen skall så mycket som möjligt vara synliga för allmänheten. Polischefen har därför minskat antalet kriminalpolisier till förmån för den uniformerade polisen.

Huvuddelen av patrulleringen skall ske till fots eller med cykel. Patrullering med bil skall ske i minsta möjliga utsträckning. Antalet bilar i distriktet är 40. Det betyder att det finns en bil för var 40:e uniformerade polis.

De uniformerade polismännen har tilldelats en cykel var. Polisledningen har tidigare övervägt en "pool" av cyklar men stannat för att varje polisman ges en egen cykel.

Varje polisman disponerar en bärbar radio under patrulleringen.

Antalet polisstationer i Haag är 15, varav flertalet är mindre stationer. De är placerade så att en patrullerande polisman aldrig har mer än tio minuter att gå till närmaste station. Det gäller de tätbefolkade områdena i distriktet. I "landsbygdsområdena" är läget annorlunda.

Haag är indelat i 64 patrulleringsområden. I varje sådant område finns en kvarterspolis (beat officer). Han tjänstgör åtta timmar om dagen, någon gång mellan kl 08.00 - 23.00. Kvarterspolisen tjänstgör ute omkring fem timmar och använder två timmar för rapportskrivning på stationen.

Polismannen deltar i skolundervisningen i sitt område och håller kontakt med andra myndigheter i området, bl.a. socialvården.

Antalet kvarterspolisier är som nämnts 64. Den siffran bör jämföras med de 500 uniformerade polismän som är i tjänst samtidigt i distriktet i övrigt. De uniformerade polismännen är allt som allt 1 600.

En stor del av kriminalpolisen är utspridd på vakt-distrikten och stationerna. Denna del av kriminalpolisen har samma geografiska arbetsområden som den uniformerade polisen.

Den uniformerade polismannen gör oftast en preliminär brottsutredning på

brottsplatsen. Polis mannen kallar sedan på en kriminalpolis, som hör till vakt distriktet, för en mera fullständig utredning, om det behövs.

Cheferna för de olika arbetsområdena svarar för ledningen av både den uniformerade polisen och kriminalpolisen.

Samverkan mellan ordningspolisen och kriminalpolisen är omfattande. Det förekommer t.ex. att kriminalpolisen förstärker ordningspolisen och då patrullerar i uniform.

4.5.5 Polispersonal - administrativ personal

I den nationella poliskåren används icke polisutbildad personal men den personalen utgör endast omkring 20 procent av den totala personalstyrkan. Frågan om den icke polisutbildade personalen skall ökas ut diskuteras f.n. men några riktlinjer för framtiden har ännu inte dragits upp.

I de kommunala polisdistrikten är emellertid läget annorlunda. I Haags polisdistrikt används exempelvis icke polisutbildad personal för många uppgifter som på andra håll utförs av polismän. Som exempel kan nämnas personalsammansättningen på en teknisk enhet inom Haag-polisen för kriminaltekniska undersökningar. Chefen för den är en polisman men i övrigt består enheten av administrativ personal, som inte har någon polisiär utbildning men väl den allmänna utbildning som krävs i enhetens arbete.

I kommunikationscentralen i Haag används uteslutande polismän. Man har inte diskuterat frågan hur man skall ha det i framtiden. En av cheferna för kommunikationscentralen menade att poliserna inte till någon del kan ersättas med administrativ personal.

4.5.6 Brottsförebyggande verksamhet

Det finns inte någon motsvarighet till brottsförebyggande rådet (BRÅ) i Sverige.

Den nationella polisen har först på senare tid börjat med särskilda enheter för brottsförebyggande verksamhet. Dessa enheter arbetar med frågor av det slag som är vanliga i det brottsförebyggande arbetet i Sverige.

Den lokala polisen i Haag har en särskild brottsförebyggande enhet sedan en längre tid tillbaka. Den enheten har inte heller uppgifter som skiljer sig från dem som är vanliga i Sverige.

Brottsförebyggande verksamhet förekommer emellertid också på annat håll i polisorganisationen. Verksamheten har en stor bredd och inriktningen av verksamheten varierar ofta med hänsyn till de skilda förutsättningarna i de små områden där polisens minsta enheter verkar. Det gäller både den nationella polisen och den lokala polisen. Den brottsföre-

byggande verksamheten är i mångt och mycket en del av den allmänt övervakande verksamheten i de små grupperna. De tidigare nämnda områdesnämnderna och enkätundersökningarna bör också nämnas här.

4.5.7 Datafrågor

Som tidigare har nämnts finns det centrala polisiära dataregister. De är anknutna till de centrala servicefunktionerna. Den nationella polisen har därutöver datorstöd av olika slag, bl.a. för trafikövervakning och för datakommunikation.

I Haags polisdistrikt har polisen också olika former av datorstöd, bl.a. ett system för kommunikationscentralen i en stordator som staden disponerar. Polisen kommer emellertid inom kort att få en egen lokal dator. Det nuvarande systemet har från början utvecklats centralt av inrikesdepartementet. Utvecklings- och investeringskostnaderna har inrikesdepartementet stått för.

När polisen i Haag nu går över till ett lokalt system får emellertid den lokala polisen själv stå för kostnaderna för all utveckling, investering och drift.

Den lokala polisen måste vidare ta över ansvaret för alla stordatorlösningar före år 1987. Polisen i Haags polisdistrikt upplevde inte det som någon nackdel utan ansåg att polisen nu kan få en utveckling som svarar mot de önskemål som den kommunala polisen själv har.

I kommunikationscentralen i Haags polisdistrikt har man ett system som väsentligt begränsar radiotrafiken. Man använder en av Bosch utvecklade utrustning och teknik. Utrustningen identifierar radiosignalerna från radiobilarna. En radiopatrull kan använda ett antal funktionsknappar på radioapparaten för att sända uppgifter om patrullens arbete. Utrustningen är kopplad till polisens dator.

Numera är den sammanlagda samtalstiden via radio endast 50 - 60 procent av vad den var tidigare trots att frekvensen av uppdrag över kommunikationscentralen har ökat.

Utrustningen kostade runt 3 000 holländska floriner. Till detta kom kostnader för program i datamaskinen.

4.6 Storbritannien

4.6.1 Allmänt om polisväsendet

I England och Wales, som har omkring 50 milj. invånare, är polisen indelad i 43 polisdistrikt. Varje distrikt är självständigt. Totala antalet polismän är över 121 000. Kostnaderna för polisväsendet uppgår till över 2,5 miljarder pund.

Det finns inte någon motsvarighet till rikspolisstyrelsen. Home Office - inrikesdepartementet - svarar för statsbidrag till polisdistrikten. Bidraget till ett polisdistrikt täcker 50 procent av kostnaderna. I övrigt betalas kostnaderna av lokala skattemedel. I samband med att frågorna om statsbidrag handläggs, prövar Home Office i viss utsträckning frågan om polisdistrikten driver polisverksamheten effektivt.

Genomsnittligt sett har polisdistrikten fördelat sina resurser så, att 62 procent avser uniformerad polis, 12 procent trafikpolis och 11 procent kriminalpolis. Den senare siffran är avsevärt lägre än motsvarande siffra för den svenska polisen och även lägre än vad den tyska polisen redovisar.

4.6.2 Inriktningen av polisverksamheten

Under 1970-talet gick polisen i sin övervakande verksamhet successivt över till patrullering med enbart bilar. Det ledde av olika skäl till att förhållandet mellan polisen och allmänheten försämrades. Röster höjdes för en återgång till Old Fashion Beat Officers för att polisens kontakt med allmänheten skulle förbättras.

Önskemålen har lett till en radikal förändring av metoderna för patrullering i de allra flesta polisdistrikten. Samtidigt har andra ändringar genomförts i polisens interna organisation och beträffande arbetsmetoderna i övrigt.

Utryckningsverksamheten har begränsats till att omfatta uppdrag som måste utföras omedelbart - s.k. graded response. Bilpatrulleringen för denna verksamhet har därigenom kunnat minskas med 20 - 30 procent. De resurser som har vunnits genom denna ändring av verksamheten har använts för en utbyggnad av ett system med Community Constables eller Home Beat Officers, en motsvarighet till KOB i Berlin (se avsnitt 4.7). Patrulleringen görs även i övrigt till fots i stor omfattning. Polisverksamheten har samtidigt ändrats från att vara "Reactive Policing" till "Proactive Policing".

4.6.3 Utryckningsverksamheten

Frågan om en ny inriktning av utryckningsverksamheten har varit aktuell under många år i olika polisdistrikt. Problemen har angripits på litet olika sätt men resultatet har blivit i stort sett detsamma.

Ett av de mest kända undersökningarna av utryckningsverksamheten har gjorts i Hampshire polisdistrikt i en ort som heter Havant. Projektet började under hösten 1980.

Bakgrunden till projektet var i stort följande.

Önskemålen från allmänheten om att polisen skall komma till en brottsplats eller till en annan plats där polisens hjälp behövs, hade under 1970-talet lett till att de polisiära resurserna huvudsakligen dimensionerades för en omfattande utryckningstjänst, där målet för verksamheten var att en radiobil med en tvåmannabesättning skulle ta sig till platsen så snabbt som möjligt. Mycken möda lades också ned på att konstruera datorstödda system där polisen kunde följa utvecklingen av utryckningstiderna timme för timme och dag för dag. Statistiken lades till grund för dimensioneringen. Den här typen av verksamhet går numera under beteckningen "Fire Brigade Policing".

Krav på att bilpatrulleringen skulle minska till förmån för andra övervakningsmetoder och önskemålet om att få tillbaka Old Fashion Beat Officers ledde till att man började ifrågasätta behovet av en så omfattande utryckningsverksamhet.

De teoretiska utgångspunkterna var i stort följande.

Är det rätt att anta att allmänheten har ett behov av att polisen alltid kommer till platsen så snabbt som möjligt? Det kan ifrågasättas. Undersökningar i bl.a. Wilmington i USA hade nämligen visat att allmänhetens önskemål beror av vilka förväntningar den ställer på polisen i olika fall och att frågan huruvida polisen behöver komma till platsen utan dröjsmål ofta bör ställas till den uppringande.

Undersökningarna i Wilmington visade att många önskemål om polisens hjälp inte kräver en omedelbar utryckning. Det är emellertid viktigt att polisen ger de råd som kan behövas direkt per telefon och gör upp med den uppringande om en tid då polisen bör göra ett besök på platsen.

I Hampshire gjorde man mot denna bakgrund vissa grundläggande undersökningar och fann att det borde vara möjligt att reducera styrkan för utryckning. Antalet bilpatruller för den verksamheten borde dimensioneras för sådana uppdrag som typiskt sett kräver omedelbara insatser av polisen. Men det måste ske på ett sådant sätt att allmänhetens tilltro till polisens förmåga i övrigt inte rubbas genom en ändrad inriktning av utryckningsverksamheten.

Undersökningar visade att polisen bör ingripa omedelbart i följande fall, nämligen

- där någons liv eller hälsa är i fara
- där ett allvarligt brott pågår
- där en misstänkt finns på platsen eller ett tidigt frihetsberövande är troligt
- där risk för våld mot person eller egendom föreligger
- där bevisning sannolikt går förlorad om inte polis omedelbart kommer till platsen.

Denna inskränkning av utryckningsverksamheten - s.k. graded response - skall emellertid inte leda till att polisen inte alls kommer till plat-

sen i andra fall. Tvärtom. I de fall det inte krävs en snabb uttryckning, skall en polisman som har andra uppgifter, exempelvis en fot- eller cykelpatrullerande polisman, sändas till platsen. Den uppringande skall informeras om detta och om beräknad tidpunkt för hans ankomst till platsen.

I vissa fall kan det behövas särskilda insatser, t.ex. ett besök av en polisman som är expert i frågor som gäller brottsförebyggande åtgärder eller av en kriminalpolis. Då skall man avtala tid för ett sådant besök med den uppringande.

Graded response tillämpas numera i Havant. Innan polisen började tillämpa systemet utfördes 89 procent av uttryckningarna med bilpatruller, sex procent av fot- eller cykelpatrullerande polismän och fem procent av annan enhet, t.ex. kriminalpolis.

Ett år senare hade användningen av bilpatruller minskat till 68 procent. Fot- eller cykelpatrullerande polismän svarade för 23 procent och kriminalpoliser m.fl. för nio procent. Jämfört med förhållandena i september 1980 hade alltså polisen i Havant minskat bilpatrulleringen i uttryckningsverksamheten med 21 procent och ökat andelen uppdrag där fot- och cykelpatruller svarat för uppdragen med 17 procent.

I februari 1982 hade ytterligare förskjutningar skett. Fot- och cykelpatrullerna svarade då för nära 28 procent av uppdragen och bilpatrullerna för drygt 63 procent.

Allmänheten har enligt uppgift inte framfört några klagomål med anledning av förändringarna.

En annan effekt av den ändrade inriktningen av uttryckningsverksamheten är att körsträckorna har minskat kraftigt.

4.6.4 Den allmänna övervakningen

Under senare år har den allmänna övervakningen ändrat karaktär. Under många år ledde motoriseringen inom polisväsendet till att övervakningstjänsten blev alltmer bilburen. Bilpatrulleringen blev särskilt markant i de polisdistrikt som inte kunde fylla sina bemanningsplaner på grund av vakansläget.

På många håll försökte man visserligen kombinera bil- och fotpatrullering genom vad som har kallats PANDA CAR System eller Unit Beat Policing. Polismannen utrustas med en liten bil för transport mellan de områden som skall fotpatrulleras. Även detta system omfattade i praktiken ofta enbart bilpatrullering.

Man har numera infört ett system där fot- och cykelpatrulleringen kunnat utökas genom att bilpatrulleringen för att hålla en beredskap för utryckningsverksamheten har minskat. Uppgifter om hur detta har skett har

nys berörts. Även bilpatrulleringen för andra ändamål har minskats så långt som möjligt. En annan faktor som verkar i samma riktning är införandet av små patrullområden för Home Beat Officers.

4.6.5 Home Beat Officers

En Home Beat Officer har behörighet och skyldighet att utföra alla de sysslor som ankommer på den engelska polisen. Han skall vara vad engelsmännen kallar en Omnicompetent Constable eller Old Fashion Beat Officer. Han skall givetvis kunna få hjälp av sina kollegor, kriminalpolisen och andra enheter inom polisen när han behöver det.

En Home Beat Officer ansvarar liksom en KOB i Berlin för ett litet område och har där som primär uppgift att hålla kontakten med de boende i området. Han tjänstgör i uniform och fotpatrullerar så mycket som möjligt.

Home Beat Officers, som skall vara erfarna polismän, har i regel sina ansvarsområden utanför stadskärnan i en större tätort och i mindre tätorter på landet. Även rena landsbygdsområden kan ingå i ansvarsområdena. I en stadskärna med övervägande kontorslokaler har man visserligen fotpatrullering men inte av Home Beat Officers.

4.6.6 Ordningspolisens uppgifter när det gäller brottsutredning

Som framgår av de uppgifter om fördelningen av poliser för ordnings- och kriminaluppgifter som har lämnats i det inledande avsnittet om förhållandena i Storbritannien, utgör kriminalpolisen en avsevärt mindre del av poliskåren än i Sverige. Siffran är i genomsnitt 11 procent mot omkring 30 procent i Sverige. Förklaringen till det är att ordningspolisen i England svarar för en rad utredningsuppgifter på brottsplatserna och att den dessutom svarar för ett större antal utredningar än i Sverige.

Liksom i Förbundsrepubliken Tyskland svarar ordningspolisen för många åtgärder i samband med att den kallas till brottsplatsen. I den mån ordningspolisen anser sig behöva hjälp vid utredningen på platsen kallar den på kriminalpolisen. Många utredningar om brott slutförs av ordningspolisen i samband med besöket på brottsplatsen eller omedelbart i anslutning till detta besök. Det tycks vara en medveten strävan att ordningspolisen skall avsluta så många utredningar som möjligt i okomplierade fall.

Undersökningar om arbetsmetoder har bl.a. utförts genom Home Office. Enligt en av dessa undersökningar kan brottsutredningar indelas i två huvudkategorier, nämligen de i vilka indentifieringen av den misstänkte är lätt och sådana där det är svårt.

Kriminalpolismännen använder mycket av sin tid till annat än att få fram en misstänkt (detection). Större delen av deras tid går åt till att

ställa i ordning ärendena för åtal.

Den skicklighet och den tid som de lägger ned på detta arbete bör enligt dessa undersökningar typiskt sett leda till att antalet fällande domar i ärendena blir fler än annars. Man konstaterar också att det i ett stort antal ärenden till mycket liten del är fråga om att utnyttja kriminalpolisens skicklighet att få fram en misstänkt (detection). Uppgiften (detection) kan därför enligt dessa undersökningar ofta med fördel lämnas över till ordningspolisen.

Man konstaterar också att kriminalpolisen är kostsam och att utgången av dess arbete i här avsedd del ofta är oviss. Kriminalpolisens arbete bör därför koncentreras till fall som är mycket viktiga och där det är troligt att arbetet leder till framgång.

Undersökningarna har också lett till slutsatsen att kriminalpolisens arbetsbelastning inte bör mätas i antalet ärenden som är avklarade eller balanserade, triviala och allvarliga i en blandning.

Arbetsbelastningen bör i stället mätas i kvaliteten på ärendena, t.ex. brottets svårighetsgrad, antalet misstänkta etc. Mer vikt bör också läggas på uppgifter om antalet personer som blir dömda i de utredningar som kriminalpolisen gör och mindre till förändringarna i upplklaringsprocenten.

4.6.7 Neighbourhood Watch

Neighbourhood Watch (i fortsättningen förkortad NW) är en företeelse som ursprungligen växte fram i USA. Under senare år har den fått fotfäste i England och även utvecklats vidare där.

NW bildas på initiativ av de boende i ett område. Polisen har emellertid genom olika åtgärder sagt sig vilja stödja sådana initiativ, om större delen av dem som bor i området vill ha en ordning med NW.

Vad är då NW? I Sverige finns inte någon motsvarighet.

Polisen brukar beskriva NW som ett sätt för de boende i ett område att hjälpa polisen genom att ge den de extra ögon och öron som behövs för att minska brottsligheten i området. Det gäller för de boende - i våningar, villor eller andra bostäder - att förena sig i ansträngningarna att skydda sig själva och sina grannar. Det skall bl.a. ske genom att de boende anmäler till sin lokala polis allt misstänkt som de hör och ser. En medlem av en NW måste vara intresserad av uppgiften, vara vaksam och en god granne.

Polisen ställer inte något krav på storleken av en NW. Den kan omfatta allt från några familjer utmed en gata till större områden.

Varje NW avser ett klart avgränsat område. En medlem utses av de övriga

till sammankallande. Sammankallanden har till uppgift att hålla den löpande kontakten med kontaktmännen på gatorna i området och med den lokala polisen.

Den sammankallande skall rekrytera kontaktmän för de gator som ingår i området, arrangera kontakträffor med polisen när det gäller brottsförebyggande åtgärder av olika slag och anordna andra träffor med kontaktmännen.

Kontaktmannen för en gata skall hålla kontakt med dem som bor på gatan. Kontaktmannen skall vidare sprida brottsförebyggande broschyrer och annat material bland medlemmarna och hjälpa dem med Operation Märkning. Den kanske viktigaste uppgiften är att sprida ett nyhetsblad bland medlemmarna. I detta ges medlemmarna information om den senaste utvecklingen av till polisens kännedom komna brott inom området, hur de har begåtts - metoder etc.

Det är emellertid den enskilde medlemmens insatser som ger NW dess mening. Det är medlemmens dagliga intresse för uppgiften som är den faktor som bestämmer om NW når framgång. Den enskilde medlemmens roll är

- att vara uppmärksam på brott eller händelser som han eller hon misstänker kan vara brottsliga i och runt husen i området
- att omedelbart rapportera sina iakttagelser på det sätt som anges i en folder som polisen tillhandahåller
- att ge den lokala polisens expert möjlighet att göra en undersökning av säkerhetsskyddet i sitt hem. Undersökningen är gratis och avser bl.a. råd om lås, säkringar av dörrar och fönster samt kanske också alarm
- att märka sin egendom i Operation Märkning. Kontaktmannen hjälper medlemmen
- att genom att vara en god granne förhindra brott och öka livskvaliteten i området.

NW syftar till att reducera sådana brott som inbrott, bilstölder, gatubrott och skadegörelse. Erfarenheten visar att NW är effektiv när det gäller sådana brott - den stora mängden av brott mot medborgarna. Blotta existensen av NW anses verka avskräckande på många kriminella.

Det faktum att de flesta rapporter kommer att visa sig vara en rök utan eld, skall inte avhålla medlemmen från att rapportera. Det är bättre att man ringer polisen en gång för mycket än en gång för litet. Är det en situation som medlemmen anser kräva ett omedelbart ingripande av polisen, skall han ringa 999 - en motsvarighet till 90 000 i Sverige. I annat fall skall den polisman som har området på sin lott kontaktas.

I avskräckande syfte sätter medlemmarna upp märken på sina hus som visar att de är medlemmar i NW. Ett sådant märke kan sättas på en dörr eller vid en tomtgräns. På lyktstolpar vid de gator som leder in till området sätter man upp skyltar av samma material som vägs skyltar och i stort sett lika stora. De anger att här kommer ett område med en NW.

Medlemmen i NW får inte i något fall uppträda som ett slags medborgarpolis och exempelvis patrullera i området. Polisen har sagt ifrån att den inte vill stödja verksamheten om de boende försöker ta lagen i egna händer.

NW är en löslig organisation, i regel utan någon speciell form eller med stadgar. Medlemmarna kan när som helst lämna en NW.

Kostnaderna för NW faller på medlemmarna men polisen betalar vissa expenser. Polisen svarar sålunda för visst informationsmaterial, märken att sättas på fönster eller invid tomtgränser, gatumärken och kostnaderna för kontorsoffset av NW:s nyhetsblad. Polisen medverkar också med brottsförebyggande artiklar i bladet och uppgifter om brott i området och brottstrender.

4.6.8 Polisens kontakt med kommunerna

Polisdistriktet i England är stora jämfört med distriktet i Sverige. Som tidigare har nämnts är emellertid distriktet indelade i små områden, bl.a. för patrullering av s.k. Home Beat Officers. Genom denna indelning kan kommunerna och även mindre administrativa enheter sägas ha en "egen polis".

På senare år har polisen lagt stor vikt vid att få ett löpande samråd med kommunerna men även med befolkningen i mindre tätorter. Det finns inte några regler för organisationen av detta samråd.

Formerna för samrådet varierar. De är helt beroende av de lokala förhållandena. I större tätorter finns det stående kommittéer med representanter för de lokala politiska organen. I andra fall kan kommittéerna ha en mer blandad sammansättning. Många andra former för samråd förekommer. Den lokala polisen deltar exempelvis på några håll i församlingsmöten på landsbygden (Parish Council meetings).

4.6.9 Polispersonal - administrativ personal - teknik

Sedan några år intresserar sig polisdistriktet särskilt för frågor som gäller fördelningen av resurserna i distriktet. I det sammanhanget diskuteras frågan vilka uppgifter som lämpligen bör föras över från polispersonal till administrativ personal. Ett av skälen till detta intresse är att kostnaderna för administrativ personal i regel är avsevärt lägre än för polispersonal. Home Office har också tagit upp frågan i olika

sammanhang.

I ett cirkulär till polisdistrikten år 1983 har Home Office behandlat faktorer som har särskild vikt i de bedömningar som Home Office har att göra. Först och främst prövar Home Office om resurserna i ett polisdistrikt används på bästa sätt. I det sammanhanget analyseras frågan om administrativ personal och teknik har utnyttjats på bästa sätt så att polispersonal har kunnat frigöras för operativa uppgifter. Home Office framhåller därvid särskilt att departementet inte kan bevilja en ansökan om ytterligare bidrag, om det i distriktet finns polismän som har sådana uppgifter som lämpligen kan utföras av administrativ personal till lägre kostnader.

Cirkuläret har lett till att alla polisdistrikt numera undersöker i vad mån administrativ personal lämpligen kan användas för uppgifter som traditionellt har utförts av polismän.

Distrikten gör också undersökningar när det gäller ADB och annat teknikstöd, trots att polisdistrikten redan i dag har ett omfattande datorstöd för många rutiner. Distrikten har ett fullt ansvar för ADB-utvecklingen inom sina distrikt.

4.6.10 Metropolitan Police i London

Metropolitan Police i London är ett stort distrikt med sju - åtta milj. invånare och drygt 26 000 poliser. Ytan omfattar över 200 kvadratkilometer.

De allmänna principer som har nämnts i det föregående gäller i stort även här. Polisen försöker införa Home Beat Officers i stor omfattning och fotpatrullering. Organisationen i distriktet ses över i syfte att decentralisera beslutsfunktioner och minska administrationen till förmån för det egentliga polisarbetet.

Av särskilt intresse är den mycket snabba utveckling av Neighbourhood Watch som har skett under de senaste åren. Nu omfattar NW omkring 500 000 personer och rörelsen växer alltså starkt. NW varierar i storlek från några hundra hushåll till 1 000-talet hushåll.

4.6.11 Sussex polisdistrikt

Sussex polisdistrikt, som omfattar Sussex's County, har 1 300 000 invånare och drygt 2 800 polismän. Ytan är omkring 378 kvadratkilometer. Polistätheten är 1:475 eller som genomsnittet för Sverige.

Distriktet är indelat i fem avdelningar (divisions) med ansvar för olika delar av grevskapet. Avdelningarna är underindelade i sammanlagt 20 enheter (subdivisions). Varje sådan enhet är sedan uppdelad i mindre områden.

En underavdelning (subdivision) är Brighton, en känd badort, som har en befolkning av knappast 150 000 invånare. Det sammanlagda antalet polismän, chefer inräknade, är 355. Underavdelningen är uppdelad i 23 patrullområden. Antalet bilar för utryckning är sex, antalet bilar för annan övervakning fyra, antalet motorcyklar sju och antalet cyklar tre. Kriminalpolisen, som består av 40 polismän, disponerar tio bilar.

Sussex polisdistrikt arbetar efter samma principer som har antytts i det föregående. Home Beat Officers är vanliga utanför själva stadskärnan. Liksom i London har Neighbourhood Watch utvecklats mycket snabbt under senare år.

4.7 Förbundsrepubliken Tyskland

Delstaterna i Förbundsrepubliken Tyskland svarar för polisen inom sina gränser, även i ekonomiskt avseende. För Berlin, som är en egen delstat, gäller i viss mån särskilda förhållanden. Berlin har nämligen på det polisiära området även uppgifter som i fråga om andra stater ligger på federal nivå. Berlin svarar till omkring 50 procent för kostnaderna för polisen i Berlin. Återstoden betalas av de federala myndigheterna.

På den federala nivån förs vissa register, kriminaltekniska undersökningar utförs m.m. Nu nämnda uppgifter är samlade i Bundeskriminalamt i Wiesbaden. Dessutom svarar, utom när det gäller Berlin, federala myndigheter för skyddet vid gränserna genom det s.k. Bundesgrenzschutz.

4.7.1 Berlin

4.7.1.1 Allmänt om organisationen

Berlin består av knappt två milj. invånare. Berlin är en delstat i Förbundsrepubliken Tyskland. Antalet ordningspoliser är omkring 12 800 och kriminalpoliserna 2 200. Antalet poliser i förhållande till invånarna är alltså relativt stort. Det finns en överenskommelse mellan myndigheterna i delstaterna att riktmärket bör vara omkring en polisman på 400 invånare. Polistätheten är avsevärt högre i Berlin.

När man jämför siffrorna för Berlin med motsvarande siffror för polisorganisationer i andra länder, bör man emellertid hålla i minnet att polisen i Berlin, förutom egentlig polisverksamhet, har en rad uppgifter som ligger på andra organ än polisen i andra länder.

Polisen lyder under delstatens inrikesministerium. Chefen för polisen i Berlin, en polispresident, är vald till sitt ämbete av delstatsparlamentet. Under presidenten finns tre avdelningar, nämligen en administrativ avdelning, en polisavdelning och en avdelning för särskilda uppgifter. Av intresse i detta sammanhang är polisavdelningen.

Polisavdelningen är uppdelad i fem direktioner. Var och en av dem svarar för en del av Berlin. En direktion är i sin tur indelad i mindre geografiska områden, s.k. Abschnitten - i fortsättningen kallade underdistrikt.

Antalet underdistrikt per direktion varierar mellan två och fem. Varje underdistrikt har en polisstation.

Inom underdistriktet finns både ordningspolis och kriminalpolis. De lyder under en gemensam ledning i underdistriktet. Dessutom finns ett stort antal ordningspoliser för särskilda kontaktpuffgifter.

Centralt i Berlin finns en kommunikationscentral. Utryckningsverksamheten leds därifrån. Underdistrikten svarar emellertid för personal och bilar för den verksamheten. Centralt finns också personal för kriminaltekniska undersökningar och kriminalpolis för svåra och övergripande utredningar. Omkring 1 000 av de 2 200 kriminalpoliserna är centralt placerade.

4.7.1.2 1974 års reform

Den nuvarande organisationen genomfördes år 1974. Före reformen hade man 112 verksamhetsområden i Berlin, s.k. revir.

Till grund för reformen låg en undersökning som hade gjorts av en fristående konsult på uppdrag av delstatsparlamentet. Genom reformen vill man bl.a. förbättra förhållandet mellan allmänheten och polisen. Under många år hade den tekniska upprustningen av polisen lett till att praktiskt taget all patrullering utfördes med bil. Fotpatrulleringen hade trängts tillbaka. Kontakten med medborgarna hade försämrats. Man ville komma tillbaka till en ordning med "ein Schutzmann an der Ecke", en fotpatrullerande polisman, känd av medborgarna i området där han patrullerade.

En grundsten i reformen var därför att åstadkomma många små kontaktområden, s.k. Kontaktbereiche, där en ordningspolis hade till uppgift att svara för kontakterna med medborgarna i området. Antalet sådana områden är nu 756. En annan viktig punkt i reformen - en punkt som också syftade till att förbättra förhållandet mellan polisen och allmänheten - var en medveten strävan att öka fotpatrulleringen och samtidigt minska patrulleringen med bil.

4.7.1.3 Verksamhetsplanering inom ordningspolisen

För att uppnå de mål som sattes upp vid reformen år 1974 görs numera en noggrann planering av verksamheten för den uniformerade polisen vid varje underdistrikt.

Planeringen tar i första hand sikte på följande punkter, nämligen

- bastjänsten
- allmän patrullering
- kontaktpoliserna.

Bastjänsten (Regeldienst) avser de polismän som behövs för att tjänsten på polisstationen skall fungera men också för en god uttryckningsverksamhet.

Den senare verksamheten dimensioneras endast för de fall som typiskt sett kräver en omedelbar uttryckning. För andra fall skall de planerade resurserna för allmän patrullering tas i anspråk. Det förutsätts exempelvis att en fotpatrullerande polisman skall kunna beordras att besöka en person som har ringt upp kommunikationscentralen för hjälp i någon, icke brådskande angelägenhet. Kontaktpoliserna tas inte i anspråk för annat än uppgifter inom sina respektive kontaktområden.

Den nu beskrivna planeringen innebär att de resurser som planeras för uttryckningsverksamhet är avsevärt mindre än före 1974 års reform. De polismän som numera avdelas för uttryckningsverksamhet kommer i mycket stor utsträckning bara att få ägna sig åt angelägna uppdrag.

Resurserna för uttryckning är klart mindre än den styrka som måste avdelas för uttryckning i svåra och trängda lägen. Planeringen avser snarare vad som krävs för normalfallen. Polisen i Berlin har förlagt tjänstgöringstiderna på ett annat sätt än tidigare. De utredningar som har gjorts visar att behovet av personal nattetid inte är så stort som tidigare tjänstgöringslistor förutsatte. Numera finns därför mer personal tillgänglig på dagtid än tidigare.

Resurser måste emellertid finnas i beredskap för det fall att behovet av personal för uttryckningsverksamhet skulle bli större än i ett normalfall. Det händer inte så sällan att sådana resurser behövs vid någon tidpunkt på dygnet. En sådan beredskap finns därför alltid i de planerade resurserna för allmän patrullering.

De polismän som avdelas för allmän patrullering skall i regel ägna sig åt fotpatrullering så långt det är möjligt eller utföra särskilda uppdrag, exempelvis besöka någon person i underdistriktet som har begärt hjälp per telefon i någon, icke brådskande angelägenhet. Polismännen är alltid försedda med bärbara radioapparater och kan därför nås av ledningen i underdistriktet eller kommunikationscentralen. Om läget kräver det kan de bemanna en bil, som kan användas för uttryckningsverksamhet.

En kontaktpolis används aldrig för uttryckningsverksamhet och är inte utrustad med fordon men väl med bärbar radio.

För att illustrera planeringen kan här nämnas att ett av underdistrikten hade följande planering för en månad, nämligen

- bastjänst	(27 man x 4 skift)	108
- allmän patrullering	(10 man x 4 skift)	40
- civil patrull	(14 man x 1 skift)	14
- kontaktpolis	(23 man x 1 skift)	23
	Summa	185

Underdistriktet omfattar drygt 52 000 boende och ett område av drygt sex kvadratkilometer.

Vid den uppföljning som gjordes efteråt kunde man konstatera att även den polispersonal som avsetts för bastjänst i viss utsträckning kunnat användas för allmän patrullering vid tider då uttryckningsverksamheten inte var så intensiv.

Det planeringssystem som nu används tillkom i samband med 1974 års reform. Bemanningsplanerna reviderades emellertid så sent som under hösten 1984. Målen för planeringen är alltså desamma som år 1974.

I sammanhanget bör nämnas att planeringssystemet har inneburit att fotpatrulleringen ökat avsevärt jämfört med vad som var fallet i det äldre systemet. Enligt uppgift användes tidigare över 22 300 arbetstimmar per vecka i uttryckningsverksamhet. Nu är den siffran 20 800. Vad man har vunnit satsas på fotpatrullering och annan kontaktskapande verksamhet.

4.7.1.4 *Kontaktpoliserna*

Kontaktpoliserna kom till i samband med 1974 års reform. En kontaktpolis brukar benämnas KOB - en förkortning för Kontaktbereichsbeamte. Förkortningen används i det följande.

Ett kontaktområde är i genomsnitt omkring 0,5 kvadratkilometer stort. Antalet boende inom området är i regel runt 3 000, men det förekommer områden som har ett mindre antal boende. Antalet kontaktområden och därmed KOB är som tidigare har nämnts 756. För att bli KOB måste polismannen vara minst 40 år, ha tjänstgjort i tio år i polisyrket och vara speciellt lämpad för KOB-arbete. Efter uttagningen till KOB ges polismannen en kort utbildning för uppgiften.

När det gäller arbetsuppgifterna bör framhållas att en KOB har alla de uppgifter som ankommer på en polisman. Hans primära uppgift är emellertid att vara en kontaktyta med de boende och arbetande i området. Uppgifterna är i stort

- att hålla kontakt med de boende och arbetande i området
- att ge "medmänsklig hjälp" (mitmenschliche Hilfeleistung)
- att bekämpa brott i området
- att ge akt på trafiken inom området
- att försöka avvärja faror, som kräver ett

omedelbart ingripande

- att utföra vissa utredningar och hjälpa de boende till rätta när de begär hjälp i kontakter med andra myndigheter.

KOB skall försöka förbättra kontakten med enskilda, institutionerna och organisationerna inom området. KOB skall ge upplysningar, råd och hjälp i konkreta fall. Kontakten skall alltid tas på den plats som den boende eller den arbetande önskar. Uppgifterna skall även i övrigt utföras där den som begär hjälp önskar det.

KOB skall ge "medmänsklig hjälp" vid sidan av sina rent polisiära uppgifter när han finner det nödvändigt och förenligt med sina polisiära uppgifter i övrigt. Han skall därvid särskilt tänka på gamla, handikappade, ensamstående och de som har kommit i nöd utan egen förskyllan. KOB skall ge den konkreta hjälp som behövs övergångsvis innan de hjälpsökande har kommit i kontakt med den ansvariga myndigheten.

I förhållande till alla boende och arbetande inom området har KOB att på förfrågan hjälpa dem till rätta med uppgifter om vilka myndigheter som bör kontaktas. KOB skall inte bara ange vilken myndighet som är ansvarig utan försöka hänvisa till rätt instans eller tjänsteman inom myndigheten.

När det gäller brottsbekämpningen skall KOB bl.a.

- övervaka strategiska platser
- medverka vid brottsförebyggande rådgivning
- understödja kriminalpolisen med Orts- och sakkännedom
- säkra bevis på brottsplatsen och vidta andra åtgärder som en polisman som kommer först till en brottsplats skall göra, inbegripet upptagande av brottsanmälan på brottsplatsen
- medverka vid person- och sakspaning
- medverka i ungdomsarbetet och i miljövården.

I synnerhet skall KOB fungera som kriminalpolisens förlängda arm i förhållande till de boende och arbetande inom området när det gäller att förbättra medborgarnas självskydd mot brott. KOB skall råda enskilda i fråga om olika tekniska skyddsmetoder och ge dem tips om hur man bör förhålla sig för att undgå inbrott, stöld, överfall, bedrägeri och dylika brott.

När det gäller bekämpningen av gatubrotten skall KOB inom ramen för den normala fotpatrulleringen särskilt se till parkerade bilar, uppmärksamma stöldfrån och ur automater och bilar, misshandelsfall, sexualbrott, rån, skadegörelse och svåra brott på gatorna. Han skall också uppmärksamma övergångsställen på trafikerade leder inom området, i synnerhet vid skolor.

När det gäller olika former av faror, som inte är rent polisiära, har

KOB särskilda uppgifter, eftersom han förutsätts känna sitt område väl. Han skall exempelvis skydda lekande barn i farliga situationer och ge akt på faror i miljön.

KOB tjänstgör 40 timmar i veckan. Han är själv ansvarig för sitt arbete och kan förlägga sin tjänstgöring till tider som han själv bestämmer, efter samråd med befälet på underdistriktet. Polismannen skall alltid tjänstgöra i uniform och tjänstgöra ensam.

Minst hälften av hans tjänstgöring skall alltid förläggas utom stationen. Det förutsätts att han då fotpatrullerar, i den mån han inte besöker någon av de boende och arbetande inom området. Som regel ligger området så nära polisstationen att KOB kan gå dit på kort tid. Går inte det, skall polismannen använda kommunala transportmedel.

Kravet på tjänstgöring utanför polisstationen kan som regel uppfyllas. Man räknar med att 85 procent av tjänstgöringstiden kan användas för utåtriktat arbete och endast 15 procent till skrivarbete på stationen.

Varje KOB har ett visitkort som används i kontakterna med de boende och arbetande i hans distrikt. KOB använder alltid visitkortet när han talar med en person i det område där han verkar, om han inte känner personen. Uppgifter om KOB och en KOB:s arbetsuppgifter sprids till de boende inom området genom en liten broschyr. Där anges vilka möjligheter polisen har att hjälpa till i olika avseenden. På broschyren fästes KOB:s visitkort. Broschyren hålls också tillgänglig på stationerna. Där kan man alltså på detta sätt få information om namn, adress och telefon för KOB i resp. område.

4.7.1.5 Förhållandet ordningspolis - kriminalpolis

Ordningspolisen kommer som regel först till en brottsplats. Ordningspolismannen har till uppgift att då vidta de allra första åtgärderna på brottsplatsen. Han skall ta upp brottsanmälan och säkra spår. Han skall också vidta de spaningsåtgärder som behövs och hålla vittnesförhör osv.

Några klara gränser mellan vad som ankommer på ordningspolis och kriminalpolis finns inte. Det löses i det praktiska arbetet på det sättet att ordningspolismannen kallar på kriminalpolis när han anser det påkallat.

Ordningspolisen klarar i regel av alla "småbrott". Den utredning som krävs i dessa fall svarar ordningspolisen för. När det gäller svårare brott tillkallar ordningspolismannen alltid kriminalpolis.

4.7.1.6 Förhållandet polismän - administrativ personal

Administrativ personal används i ökande utsträckning för uppgifter som tidigare helt låg på polispersonal. Administrativ personal gör exempelvis vissa slag av utredningar i okomplicerade fall och kriminaltekniska

utredningar. Utvecklingen mot en ökad användning av administrativ personal fortsätter. Man räknar emellertid f.n. inte med att ersätta polis-
männen till någon del i kommunikationscentralen, som kommer att få ett nytt och mer omfattande datorstöd inom något år.

4.7.2 Hamburg

4.7.2.1 Allmänt om organisationen

Antalet invånare i Hamburg, som betraktas som en delstat, är omkring 1,6 milj. Antalet personer som arbetar i staden eller av andra skäl kommer in i staden för längre eller kortare tid anses uppgå till fem milj. Hamburg omfattar en yta av 754 kvadratkilometer. Poliskåren i Hamburg är organiserad i fyra polisdirektioner. Ordningsspolisen arbetar inom 29 polisrevir. Varje revir har en polisstation. Antalet ordningspoliser i Hamburg är 5 775 och antalet kriminalpoliser 300. Polistät-
heten i Hamburg är alltså avsevärt lägre än i Berlin men högre än den rekommenderade genomsnittssiffran för Förbundsrepubliken Tyskland som helhet.

4.7.2.2 Inriktningen av övervakningsverksamheten

Liksom i Berlin har polisen i Hamburg särskilt intresserat sig för inriktningen av den övervakande polisverksamheten. Den ordning som numera tillämpas kom till efter en undersökning av polisverksamheten i staden som gjordes av en fristående konsultfirma, f.ö. samma konsult som undersökte polisverksamheten i Berlin. Kännetecknande för inriktningen av övervakningsverksamheten är liksom i Berlin betoningen av kontakten med allmänheten. Fotpatrullering i alla former prioriteras framför bilpatrullering. Polisen har därför försökt dimensionera utryckningsverksamheten till fall som kräver en omedelbar utryckning för att frigöra resurser för främst fotpatrullering. Särskilda kontaktpoliser har dessutom placerats ut på olika håll i staden. För att illustrera vad den förändrade inriktningen av verksamheten har inneburit kan nämnas att antalet timmar för fotpatrullering numera ligger mellan 3 000 - 3 500 per vecka. Planeringen av den uniformerade polisens arbete är emellertid inte upplagd på samma sätt som i Berlin.

4.7.2.3 Kontaktpoliser

I Hamburg har man liksom i Berlin särskilda kontaktpoliser. Man kallar dem BNB, en förkortning för Bürgernahe Beamte - direkt översatt en medborgarnära polisman.

Arbetsuppgifterna för en BNB överensstämmer med dem som en KOB har i Berlin med den skillnaden att BNB inte har de allmänt sociala uppgifter som ankommer på en KOB. En BNB skall visserligen även i detta hänseende hjälpa de boende och arbetande inom sitt område men hjälpen skall begränsas till upplysningar. BNB har inte någon skyldighet att lämna

konkret hjälp i frågor som primärt ankommer på annan myndighet.

BNB är alltid uniformerad och patrullerar ensam till fots inom sitt område.

BNB finns främst av ekonomiska skäl inte inom alla delar av Hamburg. Antalet BNB är nu 174 och polismännen har placerats i sådana områden som anses behöva BNB i första hand.

4.7.2.4 Ordningspolisen och brottsutredningarna

Vad som har sagts om de arbetsuppgifter som ankommer på ordningspolisen i Berlin gäller även för polisen i Hamburg. Ordningspolisen svarar i stor omfattning för utredningar på brottsplatserna, även om statistik saknas som belyser detta förhållande.

4.7.3 Bonn

4.7.3.1 Allmänt om polisen

Antalet invånare i Bonn är 475 000. De polisiära problemen i staden är speciella när det gäller objektbevakning. Det går åt relativt stora resurser för bevakning av federala offentliga byggnader och av ambassader. Antalet poliser för ren objektbevakning är därför relativt stort. De redovisas inte i den följande framställningen.

Polisen i Bonn är indelad i fem underdistrikt. Varje sådant distrikt har en polisstation. Dessutom finns ytterligare en indelning i kontaktområden. Bonn-polisen har nämligen en motsvarighet till KOB i Berlin och BNB i Hamburg. Dessa poliser kallas BED-poliser. BED är en förkortning för Bezirks- und Ermittlungsdienst.

4.7.3.2 Inriktningen av övervakningsverksamheten

Liksom i Berlin och Hamburg försöker polisen patrullera till fots så mycket som möjligt. Det sker som ett led i arbetet på att förbättra förhållandet mellan polisen och allmänheten. För att resurser skall kunna frigöras för fotpatrullering måste i första hand utryckningsverksamheten med bilpatrullering begränsas till fall där det krävs ett omedelbart ingripande av polisen och den allmänna övervakningen måste inriktas mot fotpatrullering i alla fall där det är lämpligt och i övrigt möjligt.

4.7.3.3 Kontaktpoliser

BED har i princip samma uppgifter som KOB i Berlin men är liksom BNB i Hamburg inte så socialt inriktade i sitt arbete.

Antalet BED är 92. Hela staden är indelad i BED-områden. BED förekommer både i innerstaden och i dess utkanter.

I en förort till Bonn - Tannenbusch - med omkring 25 000 invånare i omväxlande höghusbebyggelse och landsbygd - finns 12 poliser stationerade. Sju av dem används för att bemanna en patrullbil under de mest arbets-tyngda timmarna på dygnet. I övrigt litat man till uttryckningsverksamheten i Bonn.

Resten av styrkan - fem man - består av BED med ansvar för var sitt område i Tannenbusch.

4.7.3.4 *Förhållandet mellan ordningspolis och kriminalpolis*

Ordningspolisen skall liksom i Berlin och Hamburg vidta en rad åtgärder som kan ses som uppgifter som tidigare ankom på kriminalpolisen.

I Berlin och Hamburg finns som tidigare har nämnts inte några klara gränser mellan de arbetsuppgifter som ankommer på ordningspolis och på kriminalpolis. I Bonn har emellertid polisledningen utfärdat bestämmelser i ämnet med sikte på att lägga fler uppgifter på ordningspolisen än tidigare.

Ordningspolisen svarar alltjämt enbart för de okomplicerade fallen. Ordningspolisen utreder emellertid med dessa utgångspunkter 30 procent av alla anmälda brott mot SGB - Strafgesetzbuch - en motsvarighet till brottsbalken - och 70 procent av alla anmälda brott.

4.7.4 **Hessen**

Delstaten Hessen omfattar en yta av 21 000 kvadratkilometer och har en befolkning av 5,5 miljoner invånare. Delstaten består av 21 regioner (Landkreise), fem städer som inte hör till någon region och 421 kommuner.

Polisen i delstaten lyder under inrikesministeriet. Antalet polismans-tjänster i delstaten är omkring 15 000.

4.7.4.1 *Poliskåren i Wiesbaden*

I Wiesbaden finns en större poliskår, vars arbetsområde är staden Wiesbaden, som är en stad utanför den regionala indelningen och som har i runda tal 270 000 invånare, samt en angränsande region (Landkreis) med omkring 100 000 invånare.

Antalet tjänster i kåren är 720 för uniformerad polis och 158 för kriminalpolis. Kriminalpolisen är alltså knappt 20 procent av kåren.

De uniformerade poliserna är placerade på relativt många polisstationer. Varje station har i staden Wiesbaden mellan 32 - 100 polismän.

Den region (Landkreis) som hör till Wiesbadens poliskår omfattar till stor del landsbygd. Antalet polismän per polisstation inom regionen är avsevärt mindre än i staden Wiesbaden, i något fall endast några enstaka polismän.

Den uniformerade polisen patrullerar mestadels i bil. Fotpatrulleringen beräknas uppgå till omkring tio procent av den totala patrulleringstiden.

Den uniformerade polisen svarar i stor utsträckning, liksom i förbundsrepubliken i övrigt, för enklare utredningar. Sådana utredningar slutförs i många fall av uniformerade poliser vid en särskild enhet för utredningar (Bezirk- und Ermittlungsdienst). Personalen på enheten tjänstgör i skift, dock ej i nattskift. Den uniformerade polisen svarar enligt uppgift för 50 procent av alla utredningar om brott.

Polisen i Wiesbaden har i olika omgångar försökt utveckla metoder för att åstadkomma ett bättre förhållande till allmänheten. Försök att införa kontaktpoliser enligt den modell som tillämpas i Berlin har gjorts i Darmstadt. Försöken var emellertid inte framgångsrika. Nu prövas en annan modell i Wiesbaden. Polismännen vid den särskilda enheten för utredningar inom ordningspolisen har fått geografiska ansvarsområden i stället för ett ansvar för olika slag av utredningar. Polisen räknar med att personalen inom den särskilda enheten på detta sätt kommer att bli mycket förtrogen med problemen inom sina områden. Man räknar också med att de boende inom områdena kommer att lära känna de polismän som har det primära ansvaret för områdena.

Försöken i Wiesbaden har pågått för kort tid för att man skall kunna säga något säkert om utfallet.

Administrativ personal används i relativt liten utsträckning. Under senare år har medlen till polisverksamheten inom poliskåren i Wiesbaden, liksom till den delstatliga verksamheten i övrigt, minskats. Det har bl.a. gått ut över antalet anställda i kåren. Önskemål om nya tjänster har inte kunnat tillgodoses. Alla strävanden att delvis ersätta polismän med administrativ personal har skjutits på framtiden.

4.7.4.2 *Poliskåren i regionen Wetterau*

I regionen finns drygt 250 000 invånare. Antalet polismanstjänster uppgår till knappt 300, varav 50 kriminalpolistjänster, motsvarande drygt 15 procent av kåren.

Som framgår av dessa siffror är den s.k. polistättheten låg. Antalet polismanstjänster beräknas på grund av statsfinansiella skäl inte komma att öka, snarare tvärtom.

I regionen finns fem stationeringsorter, nämligen

- Butzbach med 21 000 invånare och 36 polismanstjänster
- Bad Nauheim med 27 000 invånare och en polispostering (orten ligger nära huvudorten Friedberg)
- Bad Vilbel med 25 000 invånare och 42 polismanstjänster
- Budingen med 17 000 invånare och 64 polismanstjänster
- Friedberg med 26 000 invånare och 105 polismanstjänster.

I Friedberg finns dessutom 50 kriminalpolismanstjänster.

De uniformerade polismännen patrullerar i regel i bil. Fotpatrulleringen uppgår liksom i Wiesbaden till omkring tio procent av den totala patrulleringstiden.

4.7.4.3 *Betreuungsbeamte - en kontaktpolis*

Polisen i Wetterau har sedan sju år tillämpat en egen modell för kontaktpoliser i syfte att förbättra polisens förhållande till allmänheten.

Kontaktpoliserna är inte som i Berlin, Hamburg och Bonn avdelade för enbart kontaktuppgifter. Med de små resurser som polisen i Wetterau disponerar är det inte möjligt för polisen i regionen att avdela en polisman enbart för kontaktskapande uppgifter. Polisen har därför stannat för ett system där skiftgående uniformerade polismän har tilldelats ansvar för områden med polisiära problem.

En kontaktpolis i Wetterau har ett primärt ansvar för sitt område trots att han deltar i skiftgången på samma sätt som övriga poliser vid stationen. Vid dag- och kvällspass ges han emellertid tillfälle att i viss utsträckning ägna sig åt sitt ansvarsområde. Genom skiftgången har han emellertid inte möjlighet att besöka sitt område varje dag. Han har inte någon expedition i området.

Denna typ av kontaktpolis kallas *Betreuungsbeamte* - direkt översatt för-troendepolis.

Hans uppgifter som *Betreuungsbeamte* är i huvudsak följande, nämligen

- fotpatrullering och kontakt med personer i området
- utredningar om brott som ankommer på ordningspolis och som har begåtts inom området. Om det är fråga om många brottsutredningar sätter polisledningen in ytterligare en polisman på uppgiften

- kontakt med stads- eller kommunförvaltningen och andra myndigheter i området
- övervakning av polisiärt intressanta objekt och förhållanden i området
- särskilda uppgifter i området (bevakning vid fester, ingripanden m.m.).

Målet för verksamheten för kontaktpolisen - *Betreuungsbeamte* - är att

- tillfredsställa det behov som medborgarna har av att se polis (fotpatrull)
- förstärka den förebyggande verksamheten, bl.a. genom att hålla ett öga på platser med kriminalitet, t.ex. nybyggda områden och samlingspunkter för ungdomar
- förbättra förhållandet till allmänheten, som har försämrats under 1970-talet genom en fortlöpande centralisering av polisen
- höja uppklaringsprocenten i sådana fall där kontaktpolisen kan kopplas in.

Kontaktpoliser i form av *Betreuungsbeamte* har enligt polischefen i Wetterau kommit för att stanna. Många anser numera att polisen måste ge sig tid att inte göra något - att bara stå på gatan - att helt enkelt bara vara närvarande.

I området där systemet med *Betreuungsbeamte* har prövats har ordningen förbättrats. Antalet brott av typen misshandel och andra gatubrott har minskat signifikant. Antalet stölder och skadegörelse har också gått ner.

4.8 U S A

4.8.1 Allmänt om organisationen

Den federala polisens verksamhet (FBI) behandlas inte här.

Polisdistriktet är mycket självständiga. Det finns inte någon regional organisation. Det finns inte heller någon motsvarighet till rikspolisstyrelsen.

Det finns en statlig polis i delstaterna. Den svarar för trafikövervakning - Highway patrols. Delstaten har i övrigt en rad servicefunktioner. De avser bl.a. olika slag av register, data- och radiokommunikation samt utbildning.

Samarbetet mellan polisdistriktet sköts på informell basis och under-

lättas av tekniska hjälpmedel som data- och radiokommunikation. Samarbetet är omfattande, i synnerhet som polisdistrikten ofta är mycket små, även med svenska mått mätt.

I Orange County - ett område söder om Los Angeles - finns i princip bara små polisdistrikt inom de tätbebyggda områdena. Varje s.k. city har sin egen polis. Man samsas emellertid om resurserna för radio- och datakommunikation. Samarbetet är emellertid inte begränsat till polisdistrikten utan gäller även radio- och datakommunikation för brandförsvaret, sjukhus och räddningsverksamhet. Många distrikt runt San Francisco omfattar bara något tiotal polismän.

I Sverige har diskussionen kring förbättringar inom polisväsendet ofta koncentrerats kring indelningen i polisdistrikt. På polishåll har man ofta hävdats att större och bärkraftigare polisdistrikt skulle ge en effektivare polisverksamhet. I USA, där storskalighet i andra sammanhang tycks vara regel, är polisdistrikten sedan gammalt ofta små, även jämfört med svenska förhållanden. Förklaringen till det tycks vara att sambanden mellan kommunerna och polisen anses mycket viktiga. Distrikten har därför inte lagts samman i "effektiviserande" syfte. De rationaliseringar som har gjorts under åren har gått andra vägar.

4.8.2 Polisverksamhetens inriktning

Polischefen i distriktet väljs genom direkta val. Han måste som regel, liksom andra tjänstemän som väljs, föra en valkampanj. Polischefen är därför lyhörd för allmänhetens krav på polisen i distriktet.

Vad som har sagts nu innebär bl.a. att den uniformerade polisens sätt att arbeta i mycket hög grad präglas av förhållandena i de olika polisdistrikten. Vad som är effektivitet i polisarbetet bestäms till stor del av medborgarna själva när det gäller patrullering och åtgärder mot brott och mot brottslighet som riktar sig mot dem och deras egendom. En polischef som inte följer medborgarnas önskemål när det gäller polisens patrullering eller polisens uppträdande vid brott mot medborgarna kan inte räkna med att bli omvald.

Kännetecknande för polisarbetet är också dess starka betoning på de förebyggande momenten. Det anses angeläget att den patrullerande polismannen tar kontakt och samtalar med allmänheten för att skapa förtroende och för att förebygga brott. Allmänheten i särskilt utsatta områden uppmanas att hålla kontakt med polisen även i andra fall än vid brott. Detta och andra exempel på förebyggande moment kommer att ges i ett följande avsnitt.

Under senare år har polisväsendet liksom all annan offentlig verksamhet i USA fått minskade resurser och kraven på alltmer ökad effektivitet i verksamheten har tvingat fram lösningar som inte varit tänkbara tidigare. Personalen i ett polisdistrikt är därför numera fördelad på olika arbetsuppgifter på ett sätt som från svenska synpunkter är förvånande i

förstone. Rutinerna i distrikten har i samband med omfördelningar av de personella resurserna ändrats i kostnadsänkande och effektiviserande riktning.

Det tycks numera vara en genomgående princip att polispersonal används endast för arbetsuppgifter som kräver polisiära befogenheter eller där det av andra skäl anses helt nödvändigt med polis för uppgiften. I andra fall lämnas arbetsuppgifterna över till annan än polisutbildad personal. Därigenom kan kostnaderna för polisverksamheten hållas nere. Effektiviteten i verksamheten anses inte bli försämrad - snarare tvärtom. Kvaliteten i servicen mot allmänheten anses inte heller bli påverkad negativt.

4.8.3 Ordningspolisens roll

Som nyss har nämnts växlar ordningspolisens roll från ett distrikt till ett annat. Några allmänna tendenser skall dock beröras här.

Kravet på att polismannen skall tjänstgöra så att han är synlig för allmänheten - så långt det är möjligt - har lett fram till små patrulleringsområden för särskilda ordningspolismän - s.k. beat officers - och till instruktioner för dessa polismän att all patrullering i bil skall minimeras. Det förekommer numera att stadskärnorna patrulleras med moped.

Kravet på en god kontakt med allmänheten har överhuvudtaget skapat nya patrulleringsmetoder. Den frågan berörs ytterligare under avsnitten Drop in programmes och Block Watch (avsnitt 4.8.3.1 och 4.8.7.1). Detta krav är sannolikt också den huvudsakliga drivkraften bakom polisens enkäter m.m. till allmänheten om polisiär service (se avsnitt 4.8.7.2).

Typiskt är också att det inte finns några skarpa gränser mellan arbetsuppgifterna för ordningspolisen och kriminalavdelningarna. Den uniformerade polisen deltar i påfallande hög grad i den brottsutredande verksamheten i ett inledande skede. Detta engagemang sker dock inte på bekostnad av utryckningsverksamheten men väl den allmänt övervakande verksamheten. Denna utveckling kan ses som ett naturligt resultat av allmänhetens krav på polisiär service.

Vid brott mot person och egendom ringer allmänheten polisen och begär praktiskt taget utan undantag att polisen skall komma till platsen för händelsen. Den uniformerade polisen sätter en ära i att besöka den som begär det. Även om polisen inte är övertygad om att ett sådant besök alltid ökar polisens möjligheter att klara upp brottet, gör den uniformerade polisen besöket. Det anses vara av stor betydelse för att allmänheten skall få en god uppfattning om polisens förmåga att bekämpa brott. Det anses också positivt påverka allmänhetens förtroende för polisen i allmänhet, inte minst därför att en sådan åtgärd är ett klart uttryck för polisens vilja att hjälpa.

Den policy som nu har angetts kan bli betungande för ett litet polisdistrikt, där antalet besök kan uppgå till mer än 15 000 per år.

Allmänheten behöver inte besöka polisstationen för att göra en formell brottsanmälan. Det är därför ovanligt att någon uppsöker en polisstation för att anmäla ett brott. Det betyder att den uniformerade polismannen upprättar en brottsanmälan direkt på platsen.

En förutsättning för att de uniformerade polismännen skall kunna göra så många besök på brottsplatser och göra brottsutredningar i ett inledande skede - utan att uttryckningsverksamheten eftersätts - är att radiokommunikationerna är goda även utanför bilarna.

Den allmänna övervakningen genom bilpatrullering begränsas också av den uppsökande verksamhet som den uniformerade polisen ofta skall ägna sig åt och som kräver fotpatrullering eller patrullering med moped eller annat mindre motordrivet fordon. Den uppsökande verksamheten är närmast att se som ett led i den brottsförebyggande verksamheten enligt den terminologi som används i Sverige.

Sammanfattningsvis kan alltså sägas att den uniformerade polisen har även andra än rena ordningspolisuppgifter, nämligen uppgifter som traditionellt hänförs till brottsutredning och brottsförebyggande verksamhet.

4.8.3.1 *Drop in programmes*

Den uniformerade polisen har, som tidigare har nämnts, små patrulleringsområden i tätbebyggda områden. Den har där till uppgift att bl.a. hålla god kontakt med dem som bor och arbetar inom området.

Den uniformerade polisen skall alltså inte bara vara verksam när allmänheten begär det till följd av brott eller ordningsstörande händelser utan även i övrigt aktivt ta kontakt med allmänheten. För den senare aktiviteten gör man ofta upp s.k. Drop in programmes, där polisledningen utvecklar hur den aktiva kontakten bör utföras.

4.8.3.2 *Samtal från allmänheten om hjälp*

Som har nämnts måste den uniformerade polisen ha goda radiokommunikationer för att kunna arbeta på det sätt som har angetts i föregående avsnitt. I de mest avancerade distrikten sker kommunikationen på följande sätt.

En kommunikationscentral som drivs av polisen i ett polisdistrikt besvarar telefonsamtal från allmänheten inte bara i frågor där allmänheten begär upplysningar eller hjälp av polisen utan i alla frågor som gäller hjälp eller service av polisen, brandförsvaret och ambulanstjänsten.

Kommunikationscentralen har datorstöd i form av ett terminalbaserat system. Vid centralen tjänstgör enbart personal utan polisutbildning. Chef för centralen är dock en polisman. Ibland tjänstgör ytterligare någon polisman i centralen.

På en bildskärm framför varje operatör anges automatiskt numret på den telefon som den uppringande använder. Vid sidan av numret skrivs också automatiskt gatuadressen för telefonen och innehavarens namn.

De flesta samtalen gäller enbart en begäran om information av något slag - information som kan ges av personalen på kommunikationscentralen - och de leder inte till någon ytterligare åtgärd av polisen. Endast en mindre del av samtalen leder till uppdrag åt patrullerande polismän i radiobilar. Operatörerna registrerar sådana uppdrag på sina bildskärmar. Efter en sådan registrering erhåller operatören en rad uppgifter på sin skärm, bl.a. uppdragets prioritet. Systemet har i förväg programmerats med uppgifter om olika slag av händelser i distriktet och deras inbördes prioritet i normala fall.

Endast omkring fem procent av samtalen till polisen är av den karaktären att chefen för centralen behöver tillfrågas om lämplig åtgärd och att denne sedan behöver ge särskilda instruktioner.

Lämnas ett uppdrag till en radiobilpatrull görs det visserligen över radio men det behöver inte ske genom ett samtal utan genom att den bild som operatören har framför sig på skärmen förs över till skärmen på en mobil terminal i radiobilen. Där kan personalen i bilen ta ut meddelandet på en skrivare i terminalen, om den så önskar.

Personalen i radiobilen behöver inte lämna uppgifter om sin verksamhet genom talmeddelanden till kommunikationscentralen. De kan i stället använda sig av en rad olika s.k. funktionstangenter på terminalen i bilen.

4.8.4 Brottsanmälan

Att registrera anmälningar om brott anses allmänt vara en tung uppgift. Att försöka åstadkomma förenklingar och förbättringar i denna registrering är ett ofta återkommande problem i polisdistrikten.

Ordningspolisen har som tidigare nämnts fått utökade uppgifter och anmälningsupptagningen går därigenom snabbare. De uniformerade polismän som först kommer till brottsplatsen tar numera som regel upp brottsanmälan på platsen. I flera polisdistrikt har man dessutom försökt att förenkla registreringen av brottsanmälan med datorstöd och med biträde av icke polisutbildad personal.

Några vanliga sätt för anmälningsupptagningen behandlas i de följande avsnitten.

4.8.4.1 En manuell metod

Vanligen skriver polismannen ut brottsanmälan för hand - med "tryck-bokstäver". Anmälan skrivs inte om på stationen med skrivmaskin utan används i det handskrivna skicket i arbetet hos polisen och i den eventuellt efterföljande processen i rättsväsendet i övrigt och för statistik.

Brottsanmälan skrivs på en förtryckt blankett som innehåller ett stort antal fält som bara kan kryssas för en allmän beskrivning av händelse-förloppet. Därutöver beskrivs gärningen i löpande text. Men den löpande texten görs mycket kortfattad.

Blanketten innehåller plats för anteckningar om kortfattade förhör på brottsplatsen med vittnen och parter.

4.8.4.2 En rutin med en skrivautomat

Datorstöd används på många håll. Det kan växla något men en datorstödd rutin innehåller i stort följande moment.

När den uniformerade polismannen kommer till brottsplatsen dikterar han in sina iakttagelser i en dikteringsapparat. Han följer därvid en check-lista. Han anger på samma sätt uppgifter om de förhör som han håller på platsen.

Bandet med diktatet lämnar han in på polisstationen. En icke polisutbildad registrerar uppgifterna i en dator.

Ett exempel på denna nyare metod är följande.

Uppgift om att en brottsanmälan skall följa lämnas i det kommunikations-system som har nämnts i avsnitt 4.8.3.2. Därigenom kan polismyndigheten maskinellt kontrollera att anmälningar registreras inom en rimlig tid. Polismannen talar in sin rapport på ett magnetband i en talregistre-ringsapparat som medförs i bilen.

Han följer härvid ett formulär - en checklista. Listan har inte ut-formats genom centrala föreskrifter utan den utgör resultatet av under-sökningar och erfarenheter som har gjorts i polisdistriktet. Listan upp-tar givetvis en förteckning över uppgifter som skall registreras på del-stats- eller federal nivå men den innehåller även uppgifter om poster som enbart registreras på lokal nivå.

I detta sammanhang bör nämnas att den federala statistiken ofta kräver att uppgifter om brott redovisas på ett enhetligt sätt så att statis-tiken över brottsutvecklingen i olika delstater kan jämföras. Det sker genom statistiken över s.k. Uniform Crimes. Det betyder att polisdist-riktet i vissa fall måste anpassa uppgifterna om brott till den standard

som gäller för Uniform Crimes innan de sänds vidare till federal nivå.

Polismannen i polisbilen rapporterar alltså inte i vanlig mening av brottet på polisstationen utan lämnar i stället magnetbandet till en icke polisutbildad tjänsteman på stationen. Denne lyssnar av bandet och skriver samtidigt ut anmälan i en skrivautomat. En utskrift av anmälan granskas av ett polisbefäl och korrigeras i skrivautomaten om det behövs. Skrivautomaten producerar sedan de pappersutskrifter som behövs för olika ändamål - pappersregister på polisstationen, rapporter till andra myndigheter, avskrifter för försäkringsbolag m.m. Den icke polisutbildade tjänstemannen kan enligt uppgift betjäna upp till ett femtiotal polismän.

De anmälningar som allmänheten i undantagsfall gör direkt på stationen skrivs och registreras i regel av icke polisutbildad personal på stationen.

De polisdistrikt som använder den nu beskrivna rutinen anser att den är både ekonomiskt och kvalitetsmässigt överlägsen tidigare tillämpade system, där enbart polismän svarade för uppgifterna. Polismännen kan nu aktivt arbeta ute på fältet under större delen av sin tjänstgöring. Uppgifterna om brottet kan vidare registreras avsevärt snabbare på platsen för brottet än när brottsanmälan skrevs ut för hand av polismannen på brottsplatsen eller i polisbilen. Användningen av en skrivautomat har slutligen lett till att rutinerna på stationen har kunnat förenklas och förbättras.

4.8.5 Rutiner med lokala datorer

Den datorisering som har beskrivits nu är på några håll mer avancerad. I stället för en skrivautomat används en mindre lokal dator. Rutinen är mera integrerad med kontorsarbetet i övrigt på polisstationen. Den lokala datorn används då för automatiska utskrifter och registerfunktioner av olika slag. Datorstödet har ofta utvecklats lokalt men exempel på mera generella lösningar finns. En sådan generell lösning är MORGAN som har utvecklats av SEARCH GROUP Inc - The National Consortium for Justice Information and Statistics - en utvecklingsinstitution i Kalifornien.

4.8.6 MORGAN

MORGAN är en beteckning för Data Management and Crime Analysis System.

Systemet består av ett generellt programpaket som kan installeras på en rad olika datorer, bl.a. mellanstora datorer av märket Burroughs och stordatorer av IBM:s fabrikat men också på mycket små maskiner om de har åtminstone 128 K internt minne.

MORGAN är ett programpaket för att registrera främst brottsanmälningar och för att omforma och sammanställa uppgifterna i anmälningarna för

alla tänkbara ändamål inom olika delar av en polismyndighet.

Polismyndigheten skräddarsyr den brottsanmälningsblankett som den vill använda och de andra indatablanketter som den vill ha i sin verksamhet. En sådan indatablankett görs ofta för ingripanden och rapporter om "ovanliga händelser" som senare kan sättas i samband med brott.

Indatablanketter görs genom programpaketet. Myndigheten bestämmer sedan praktiskt taget fritt vilka olika dataregister som skall bildas och vilka blanketter med utdata och "skärmbilder" som myndigheten vill ha. För dessa operationer behöver myndigheten inte anlita särskilda experter. Programpaketet har särskilt utformats så att personalen i en polismyndighet skall kunna bygga sina dataregister som de själva önskar. Intresserade polismän brukar i regel utföra detta arbete.

I ett standardutförande har programpaketet bl.a. dataregister för ingripanden och "ovanliga händelser", misstänkta, stulna motorfordon, vapen, telefonsamtal med begäran om hjälp av polisen (radiobilverksamhet), modus operandi och stulet gods.

Programpaketet är terminalorienterat. Från terminaler kan man söka i registren med s.k. Boolesk algebra-teknik, dvs man kan fritt söka på enskilda poster i dataregistren i kombinationer, t.ex. A eller B, och C men inte D. S.k. intervallsökning är också möjlig.

Programpaketet har installerats i många polisdistrikt av olika storlek. De lokala datorerna har i allmänhet möjlighet till datakommunikation med datorer på delstatlig och federal nivå. Dessa polisdistrikt lämnar emellertid i allmänhet uppgifter till dessa senare datorer satsvis. Detta gäller som regel vissa uppgifter som lämnas i brottsanmälningar och som skall registreras på delstatlig och federal nivå för polisregister och statistik.

4.8.7 Brottsförebyggande verksamhet

Den beskrivning som har gjorts hittills torde visa att det är svårt att hänföra de aktiviteter som förekommer i traditionella fack. De företeelser som anges i det följande har ett klart brottsförebyggande syfte. Ser man frågan ur andra synpunkter, exempelvis organisatoriska, skulle de kanske kunna hänföras till någon annan gren av polisverksamheten än den brottsförebyggande verksamheten.

Brottsförebyggande verksamhet av det slag som förekommer i det svenska polisväsendet är vanlig. Den kommenteras inte i det följande utan här behandlas endast vissa särskilda företeelser.

4.8.7.1 Block Watch

I många polisdistrikt är bebyggelsen oenhetlig. De polisiära problemen varierar därför ofta starkt inom ett och samma polisdistrikt. I områden med stora problem förekommer det att de boende har särskilda överens-

kommelser med polisen om övervakningen inom området. Överenskommelserna görs alltid på initiativ av de boende.

Polisen upprättar ett s.k. kontrakt med några företrädare för de boende - ofta medlemmar i en för ändamålet skapad löslig förening. I detta kontrakt förbinder sig de boende att omedelbart ta kontakt med en särskild enhet inom polisen när ordningen i området störs eller brott misstänks. Polisen lovar å sin sida att snabbt svara på sådana kontakter. Kontraktet innehåller också bestämmelser om sammanträden för uppföljning m.m.

Den nu beskrivna företeelsen går ofta under benämningen Block Watch eller Neighbourhood Watch. Det är inte fråga om någon form av medborgarpolis eller medborgargården. Allmänheten tilläggs inte några som helst polisiära befogenheter genom de s.k. kontrakten. De är närmast till för att förbättra kontakten mellan allmänheten och polisen inom ett särskilt besvärligt område.

4.8.7.2 Enkäter och intervjuer

För att polisen skall få klarhet i hur allmänheten vill ha den polisiära servicen i distriktet görs ibland enkäter i polisdistriktet. Sådana enkäter arbetas ut tillsammans med expertis, ibland i samarbete med universitetet på orten. Enkäterna tar sikte på förhållandena i distriktets olika delar och den polisiära servicen i dem.

Svaren på enkäten används sedan när polisen utformar sin policy både när det gäller organisatoriska frågor och metoder i polisarbetet.

Det finns också exempel på att polisen telefonintervjuar allmänheten från sina kommunikationscentraler, när belastningen på centralerna inte är så stor under dagtid. Intervjuerna riktar sig till personer som har varit i kontakt med polisen och avser att belysa frågan om kvalitet m.m. på den polisiära servicen.

4.8.7.3 Åtgärder mot inbrott

Som tidigare har sagts ringer allmänheten som regel och begär att polisen skall komma till platsen för bl.a. inbrott. Den uniformerade polisen hörsammar också i regel en sådan begäran. I samband med anmälningsupptagningen på platsen brukar polismannen ge råd om praktiska åtgärder som kan förhindra att brottet upprepas, t.ex. användningen av lås m.m. Det förekommer också att polisen sätter i system att skriva till alla som har råkat ut för sådana brott någon tid efter brottet. I skrivelsen erbjuds de ett kostnadsfritt besök av specialister på säkerhetsfrågor. Specialisterna går vid besöket igenom brottsplatsen och föreslår där-efter åtgärder i syfte att förhindra att brottet upprepas. Många tar emot ett sådant erbjudande. Specialisterna är ofta inte polismän och har inte heller någon form av polisiär utbildning.

4.8.8 Polispersonal - administrativ personal

Det tycks numera vara en genomgående princip att polispersonal används endast för arbetsuppgifter som kräver polisiära befogenheter eller där det av andra skäl anses helt nödvändigt med polis för uppgiften. I alla andra fall används annan än polisutbildad personal. Som exempel på fall där annan än polisutbildad personal används kan följande områden anges, nämligen

- radioexpeditörer i lednings- eller kommunikationscentraler,

Chefen för centralen och vakthavande chef är i regel polisutbildad. Övrig personal är inte polisutbildad men har fått viss utbildning för arbetsuppgiften.

- upptagare av brottsanmälningar,

Olika rutiner för att ta upp av brottsanmälan har beskrivits i det föregående.

Det förekommer att administrativ personal sänds ut till personer som vill göra en polisanmälan om polisen bedömer att det inte behövs någon närmare undersökning. Det är här fråga om vanliga men inte särskilt allvarliga fall där allmänheten i Sverige söker upp en polisstation för en anmälan.

- registerförare och registervårdare,

Administrativ personal svarar som regel för registren och annat kontorsarbete. Chefer för sådana enheter brukar emellertid vara polisutbildade.

- fingeravtrycksexperter och experter för brottsplatsundersökningar,

Det är förhållandevis vanligt att administrativ personal medverkar vid fingeravtrycksregistreringen på polisstationerna.

Det förekommer också att allt arbete med fingeravtryck utförs av icke polisutbildad personal. Sådan personal gör kriminaltekniska undersökningar på brottsplatser, registrerar fingeravtrycken och söker i registren med fingeravtryck. Den administrativa personalen har lite olika utbildning innan de anställs i polisdistrikten. De som gör de kriminaltekniska undersökningarna har ofta akademisk naturvetenskaplig utbildning.

Utvecklingen mot att använda administrativ personal för här

avsedda uppgifter tycks fortsätta och underlättas av allt att döma av olika former av datorstöd. Avancerat datorstöd för fingeravtrycksregister börjar nu att tas i bruk.

- tjänstemän för brottsförbyggande verksamhet.

Icke polisutbildad personal används ibland i den brottsförebyggande verksamheten vid exempelvis föreningsträffar och andra aktiviteter där polisen söker kontakt med olika grupper för att lämna information om hur man förebygger brott.

Som tidigare har nämnts har administrativ personal tagits i anspråk i ökande utsträckning under senare år. Under början av 1970-talet var andelen sådan personal i polisdistrikten mycket låg men den uppgår numera ofta till i runt tal 30 procent. Det förekommer att andelen går upp till 40 procent.

Andelen administrativ personal tenderar genomgående att öka i polisdistrikten. Flera faktorer verkar i den riktningen.

Den ekonomiska faktorn är viktig. Polismännens löner är förhållandevis mycket högre än lönerna till administrativ personal. Polismännen pensioneras tidigt och deras utbildning är förhållandevis lång.

"Synlighetsfaktorn" är också viktig. Kravet på att polismännen skall tjänstgöra ute i samhället och vara synliga för allmänheten leder också till att administrativ personal tas in på uppgifter som utförs på stationen.

Den tekniska utvecklingen verkar också i riktning mot att det är fördelaktigt att använda administrativ personal för nya uppgifter.

5 FORSKNING OCH UTVECKLING UTOMLANDS

5.1 B a k g r u n d

Under de senaste tjugo åren har det vuxit fram en relativt omfattande forskning och utveckling som rör polisverksamheten. Den omfattar numera bl.a. policyfrågor och mera allmänna frågor i polisverksamheten, organisatoriska frågor, utbildning och andra personalfrågor, utrustning samt arbetsmetoder i skilda verksamhetsgrenar. Jämfört med de insatser som görs i Sverige, är forskningen och utvecklingen numera relativt omfattande i andra länder, i synnerhet i USA men också i många västeuropeiska länder.

Beredningen avser inte att här ge en allmän bild av denna forskning och utveckling utan begränsar sig till projekt av direkt intresse för de frågor om inriktningen av polisverksamheten som beredningen tar upp i det följande.

När det gäller polisens övervakande verksamhet har forskningen och utvecklingen under senare år kommit att ta sikte på andra frågor än dem som var aktuella under början av 1970-talet. Vid denna tid inriktades forskningen och utvecklingen mot att finna modeller för en i någon mening optimal allokering (dvs. "bästa möjliga utnyttjande") i tiden och rummet av polisresurserna för övervakande verksamhet.

Polisen kan givetvis inte övervaka alla de platser där brott kan förekomma. Det är emellertid en utbredd uppfattning att patrullerande polismän kan förhindra vissa brott genom att uppträda på eller i närheten av platser där brotten brukar förekomma - s.k. synliga brott. Till denna kategori av brott brukar polisen här hemma och utomlands räkna brott på gator och torg men också inbrott i hus och en del andra brott som knappast kan bli "synliga" för en patrullerande polisman.

I modellerna utgick man i regel från att den nyss redovisade uppfattningen var riktig och man försökte ofta att genom matematiska metoder konstruera patrulleringsscheman som skulle leda till att risken för upptäckt vid synlig brottslighet maximerades. Modellerna förutsatte i regel också att allmänhetens telefonsamtal till polisens radiocentraler med begäran om hjälp skulle åtgärdas på kortast möjliga tid. Det ansågs ha stor betydelse både för upptäcktsrisken vid brott och för en snabb upplärning av brottet. Resurserna fördelades så att den s.k. polis-till-platstiden minimerades. Med det måttet menar man den tid som går åt för att sända en polispatrull till platsen, räknat från det telefonsamtalet

kom in till radiobilcentralen.

Modeller av nu angett slag har på många håll använts i polisverksamheten. Efterhand har det emellertid, till en början i USA men senare även i många västeuropeiska länder, vuxit fram en kritik mot ett onyanserat användande av dem som ett operativt hjälpmedel. Det finns numera många studier som visar att brottsligheten i ett område inte minskar trots att bilpatrulleringen utförs optimalt enligt något av de kriterier som användes i modellerna.

5.2 Polis - till - platstiden

Påståendet att polis-till-platstiden måste minimeras har granskats i flera projekt, bl.a en amerikansk studie (1).

Studien ledde fram till i huvudsak följande.

Korta polis-till-platstider har traditionellt ansetts viktiga för att polisen skall kunna gripa brottslingen på platsen och få fram vittnen till händelsen men även för att personskadorna skall kunna hållas tillbaka. Korta polis-till-platstider anses också ha betydelse för allmänhetens förtroende för polisen.

Resultaten av studien har inte bekräftat dessa uppfattningar. Endast hälften av samtalen till polisens kommunikationscentral avsåg brott. Många av dessa samtal rörde i sin tur endast tidigare anmälda brott eller frågor om stulet gods. Flertalet av de samtal som kunde hänföras till kategorien samtal om brott rörde vidare inte nödsituationer. Över 50 procent av alla brott upptäcktes inte förrän brottslingen hade lämnat platsen. Korta polis-till-platstider för att gripa den brottslige eller för att anträffa vittnen ansågs därför i studien till stor del sakna betydelse.

Korta handläggningstider i kommunikationscentraler och korta uttryckningstider var vidare ofta meningslösa av den anledningen att allmänheten dröjde med att ringa polisen även i de fall där offren och vittnen fanns på plats när brottet skedde. I ungefär 50 procent av dessa fall dröjde allmänheten mer än fem minuter innan den larmade polisen. I endast 18 procent av alla samtal som rörde brott var en kort polis-till-platstid av betydelse.

Såvitt gäller den andel av gripanden som berodde på korta polis-till-platstider framgår av studien att denna andel var liten. I många fall kunde gripandena göras utan en föregående snabb uttryckning. Skälen till det var

(1) Response Time Analysis, Norman A. Caron, Chief of Police, Kansas City, Missouri Police Department, 1980 (projektet stöddes av National Institute of Law Enforcement and Criminal Justice (NILECJ), US Department of Justice).

- dels att offret eller ett vittne kunde ge den information som behövdes för ett gripande,
- dels att en privatperson eller vakt redan gripit den misstänkte,
- dels att den misstänkte inte kunde komma från platsen på grund av skador,
- dels att den misstänkte överlämnade sig frivilligt till polisen.

Här redovisade och andra forskningsresultat har lett fram till en uttryckningsverksamhet som bygger på principen om s.k. graded response, dvs. en uppdelning i olika grupper av de samtal som kommer till polisen från allmänheten med begäran om hjälp, med hänsyn till behovet av snabb uttryckning. Beredningen behandlar denna fråga utförligt på annan plats i betänkandet (se avsnitt 6.5.1.2). Som framgår av framställningen i det avsnittet och i avsnitten 6.5.1.3 och 6.5.1.4 hänger frågorna om uttryckningsverksamheten och den allmänna övervakningen nära samman. En förändring i den förra har stor betydelse för möjligheterna att utföra den senare på ett effektivt sätt.

Frågor om polis-till-platstiden och graded response berörs också under avsnitt 5.3.2.

5.3. Övervakningens inverkan på brottsligheten

En annan given utgångspunkt för den allmänna övervakningen har varit att övervakningen påverkar den s.k. synliga brottsligheten och brottsligheten överhuvudtaget. Denna fråga har studerats i flera projekt. Av särskilt intresse i detta sammanhang är en år 1984 publicerad rapport med en översikt över aktuella forskningsresultat (1).

I rapporten konstateras att polisens övervakning av tradition har förutsatts verka avskräckande och att den allmänna övervakningen alltid varit en central polisiär funktion. Patruller - till fots eller i bil - anses representera ett hot om gripande både därför att patrullerna kan gripa brottslingen på bar gärning och därför att de snabbt kan beordras till platsen för ett pågående brott.

5.3.1 Fotpatrulleringen

Under 1960-talet lades enligt rapporten särskild vikt på den funktion som går ut på att patrullerna snabbt kan beordras till platsen för ett pågående brott. Bilpatrulleringen ersatte då fotpatrulleringen. Det

(1) Ronald V. Clarke och Mike Hough, *Crime and Police Effectiveness*, Home Office Research Study nr 79 (1984).

ansågs att snabba svar på telefonsamtal till polisen med begäran om hjälp resulterade i fler gripanden och att korta polis-till-platstider skapade en känsla av att polisen är närvarande överallt (police omnipresence).

I rapporten framhålls att man numera på många håll i stor utsträckning har återgått till äldre övervakningsmetoder. Man talar om "returning bobbies to the beat".

De brittiska forskarna erinrar om att patrulleringen har flera andra funktioner än att verka avskräckande. Patrullerna skall bl.a. hjälpa allmänheten vid brott och andra händelser då allmänheten begär det. Patrullen skall också bidra till den allmänna ordningen inom sitt område och genom sin närvaro i området försöka reducera allmänhetens oro för brott. Särskilt fotpatrulleringen kan också vara ett effektivt sätt att samla in uppgifter om brott (även om forskarna inte kan peka på några forskningsresultat i den delen).

Det är enligt rapporten litet som tyder på att man kan minska de brott som kommer till polisens kännedom genom att öka antalet fotpatruller eller genom att öka frekvensen av fotpatrulleringen. Men fotpatrulleringen kan enligt forskarna ge andra viktiga resultat, som att förbättra förhållandet mellan allmänheten och polisen och att inge allmänheten en känsla av trygghet.

De brittiska forskarna hänvisar till ett experiment som utfördes under 1960-talet i Storbritannien (1). Det visade att antalet registrerade brott ökade när patrulleringen i ett område slopades helt. Experimentet visade emellertid också, förutsatt att någon övervakning förekom, att omfattningen av patrulleringen inom ett område inte nämnvärt påverkade den registrerade brottsligheten. Enligt forskarna har liknande resultat erhållits i flera amerikanska experiment, bl.a. i New Jersey. I den studien visade det sig att fotpatrulleringen var mycket uppskattad av de boende och att den tycktes minska allmänhetens fruktan för brott. Men forskarna fann inte någon mätbar effekt på brottsfrekvensen - mätt med polisstatistik och offerundersökningar.

Det är enligt den engelska rapporten troligt att brottsfrekvensen inte nämnvärt kan påverkas genom fotpatrullering. Brott är ovanliga händelser och de begås i regel utan att de kan iakttas - ofta på platser utom räckhåll för polispatruller. En patrull har små chanser att gripa en brottsling på bar gärning och även om chanserna skulle öka något märker kanske inte brottslingarna det eller, om de gör det, bryr de sig kanske inte om den ökade upptäcktsrisken.

Ett område för fotpatrullering i en stor brittisk stad täcker enligt rapporten en halv engelsk kvadratmil, med fyra - fem miles allmän väg och en befolkning av omkring 4 000 invånare. Med en jämnt fördelad fot-

(1) Bright, J.A. The Beat Patrol Experiment. Home Office Police Research and Development Branch (1969).

patrullering i området och med nuvarande inbrottsfrekvens kan en polisman i London, genomsnittligt sett, räkna med att passera 100 yards från ett pågående inbrott en gång vart åttonde år. Detta betyder emellertid inte enligt forskarnas uppfattning att polismannen då nödvändigtvis griper brottslingen eller ens att polismannen inser att brott håller på att äga rum. Forskningsintervjuer med vanebrottslingar har bekräftat att brottslingarna vet att upptäcktsrisken är låg och forskarna ifrågasätter om brottslingarna är känsliga för en ökning i upptäcktsrisken genom förändringar i traditionell fotpatrullering.

5.3.2 Bilpatrulleringen

Under 1960-talet talade enligt den brittiska rapporten polischeferna för en övergång från fot- till bilpatrullering. Polischeferna ansåg att bilpatrullering var effektivare än fotpatrullering. Det var en allmänt omfattad uppfattning att bilpatrullering hade en mer avskräckande effekt än fotpatrullering. Man ansåg också att bilpatrullering var en effektivare och billigare form för löpande täckning av ett distrikt. Den formen tillät vidare polismännen att snabbt komma till platsen när allmänheten ringde polisen och begärde hjälp. Bilpatrulleringen förbättrade också polismännens arbetsvillkor.

Men forskningen har enligt rapporten funnit litet som stöder uppfattningen att bilpatrullering är effektivare än fotpatrullering när det gäller att minska brottsligheten. Forskarna hänvisar bl.a. till Kansas City Preventive Patrol Experiment. Det behandlas mer utförligt längre fram.

De brittiska forskarna framhåller i sin rapport att det inte är förvånande att forskarna har kommit till den slutsats som nyss har nämnts. Även en intensiv patrullering ger bara en tillfällig täckning av ett patrullområde. Det har beräknats att en bilpatrullerande polisman skulle kunna passera ett gaturån en gång vart fjortonde år på de gator i amerikanska städer där brott är vanliga. Dessutom menar forskarna att flertalet brott inte är lätta att upptäcka från en patrullbil eller uppmärksammas på annat sätt från bilen. Vad nu har sagts gäller enligt rapporten även rattfylleri där brottslingen kan känna sig säker, såvida inte han begår andra trafikbrott.

Man vet numera också enligt de brittiska forskarna att fördelarna med snabba utryckningar är mindre än man tidigare har förutsatt. Polisen har varit framgångsrik när det gäller att minska utryckningstiden - polis-till-platstiden. Förbättringarna beror främst på att polisen har dateriserat sina kommunikationscentraler. Personalen i dessa centraler har fått ett tekniskt stöd som gör dem effektivare när det gäller att sända tillgängliga radiobilar på olika uppdrag. I de flesta större städer kan nu polisen vara på platsen inom några minuter.

Men korta polis-till-platstider leder enligt de brittiska forskarna sällan till att antalet gripanden ökar. Som exempel på forskning som

belyst detta förhållande nämner de en stor amerikansk studie. Man fann i den att endast beträffande tre procent av de rapporterade brotten förekom sådana gripanden som kunde anses bero på att polispatrullen snabbt kom till platsen. Resultatet kan enligt de brittiska forskarna förklaras av flera faktorer.

Brottslingar som störs i sina förhållanden i städerna har enligt rapporten goda möjligheter att försvinna inom några minuter, inte sällan inom några sekunder. I fråga om huvuddelen av de olika brottstyperna (t.ex. inbrott) upptäcks majoriteten av brotten långt efter det att brottslingen har lämnat platsen för brottet. Forskningen har visat att den som upptäcker ett brott dröjer med att underrätta polisen. Ett brottsoffers första reaktion är inte att ringa polisen utan att hämta sig från chocken och kanske att söka råd och hjälp hos vänner och grannar.

Offer för inbrott brukar exempelvis använda en del tid till att hämta sig från den första chock som han har fått vid upptäckten av inbrottet och den bestulne ser dessutom efter hur stor förlusten är innan han ringer polisen. Samtal från våldtagna kommer ofta först sedan offret har återhämtat sig och bytt kläder. Offer för gatubrott kan dröja med anmälan därför det inte finns någon telefon i närheten.

Av nu nämnda och andra skäl rapporteras enligt de engelska forskarna inte brott omedelbart utan först efter en tid - nästan utan undantag först efter tio minuter, i många fall först efter tre kvart.

I ljuset av dessa forskningsresultat har enligt rapporten många poliskårer börjat experimentera med s.k. graded response. Polisen rycker i allvarliga fall ut omedelbart. I andra fall avtalar kommunikationscentralen med den uppringande om ett senare besök av en polisman.

Bilpatrulleringen har enligt forskarna kritiserats på många håll av flera skäl. Genom den övervakningsmetoden får inte polisen kännedom om allmänhetens dagliga problem. Polisen får inte heller höra de senaste lokala nyheterna och annat av intresse för polisverksamheten i området. Några nyligen genomförda studier visar enligt forskarna att kritiken är befogad. Överreaktioner kan vidare förekomma när man sätter poliser i bilar och låter dem köra med hög hastighet vid utryckningar.

Med hänsyn till de stora kostnaderna för bilpatrulleringen och vad den ger i form av minskningar av antalet brott, anser forskarna att det finns anledning att återgå till en äldre ordning för patrullering ("re-turning bobbies to the beat"). En sådan åtgärd är främst motiverad av att allmänhetens förtroende för polisen ökar och av att den minskar allmänhetens fruktan för brott. Skälet till en återgång är däremot inte att åtgärden skulle leda till en minskning av de registrerade brotten.

I det korta och medellånga perspektivet anser de brittiska forskarna att polisens behov av förstärkningar sannolikt kan tillgodoses genom en omprioritering av befintliga resurser. I det långa loppet kommer man emellertid till en punkt där det organisatoriska slacket har ätits upp och

där förbättringar inte kan åstadkommas utan ytterligare arbetskraft. Forskarna anser också att det finns ett behov av att studera vilka konsekvenser som förändringar av polisens resurser och resursinsatser kan få för övriga delar av rättsväsendet.

De brittiska forskarna erinrar om att några amerikanska poliskårer minskade sina personalstyrkor under senare delen av 1970-talet. New York-polisen reducerades till exempel med en femtedel. Antalet registrerade brott fortsatta att stiga - men inte fortare än tidigare - och gripandena för allvarliga brott steg också.

De brittiska forskarna anser att frågan om polisresurserna inte bara skall ses mot bakgrunden av effekterna på nivån av registrerade brott och brottsbekämpningen i övrigt. Poliser behövs för en rad funktioner vid sidan av brottsbekämpningen och det är tveksamt om polisen kan behålla samma servicenivå med färre polismän.

De brittiska forskarna konstaterar att det inte finns någon enkel formel för att bestämma den optimala storleken av polisresurserna och betonar vikten av att allmänheten får bättre information om polisens arbete och om vad polisen kan åstadkomma.

Som har nämnts hänvisade de brittiska forskarna särskilt till Kansas City experimentet i mitten av 1970-talet (1). Uppläggningsen av det experimentet var i stort följande.

Under ett helt år genomfördes i Kansas City ett projekt i syfte att mäta effekterna av preventiv övervakning. Staden delades in i tre delar. I en del tog man bort all preventiv övervakning. Polisen åkte bara in i området om allmänheten begärde det per telefon till polisens radiocentral. I en annan del ökades övervakningen två till tre gånger. Det tredje området användes för kontroll av försöksresultaten, dvs. den preventiva övervakningens omfattning behölls där oförändrad. Allmänheten informerades inte om experimentet.

Genom projektet ville man få följande frågor om effekter av den preventiva övervakningen prövade, nämligen om

- 1 övervakningen avskräcker från brott
- 2 övervakningen leder till ett ökat antal gripna
- 3 övervakningen har betydelse för allmänhetens känsla av trygghet
- 4 intensiteten i och sättet för övervakningen påverkar allmänhetens förtroende för polisens förmåga att utföra sina uppgifter.

En rad undersökningar och intervjuer genomfördes vid utvärderingen.

(1) Kelling G., Pate T., Dieckman D, and Brown C. The Kansas City Preventive Patrol Experiment, Police Foundation (1974).

Slutsatserna av experimentet kan kort sammanfattas på följande sätt.

- o Traditionell rutinmässig bilpatrullering hade inte någon effekt på nivån av registrerade brott
- o sådan preventiv övervakning påverkade inte heller allmänhetens känsla av trygghet mot brott
- o förändringarna i intensiteten i den preventiva övervakningen hade inte någon effekt på allmänhetens attityder till polisens verksamhet
- o förändringarna i intensiteten i den preventiva övervakningen påverkade inte polis-till-platstiden
- o förändringarna i intensiteten i den preventiva övervakningen påverkade inte antalet trafikolyckor
- o antalet ingripanden påverkades inte heller av förändringarna i intensiteten i den preventiva övervakningen.

5.4 S a m s p e l e t m e l l a n p o l i s e n o c h a l l m ä n h e t e n

Beredningen kan konstatera att det alltså är vanligt att man, i brist på bättre mått, försöker att utvärdera polisverksamheten med hjälp av lätt avgränsade faktorer, låta att kvantifiera och att väga samman - som t.ex. antalet ordningsförelägganden, ingripanden och dömda. Ett sådant kvantitativt orienterat angreppssätt har uppenbara begränsningar. På den andra sidan finns det knappast ännu några andra bättre mått som skulle kunna användas för kvantifieringar.

Kritikerna till utvärderingar av detta slag menar att man först måste definiera polisrollen eller väsentliga delar i den innan man bestämmer sig för hur en utvärdering skall ske. Till denna grupp kritiker hör de som menar att polisen skall verka proaktivt i samhället och inte bara reaktivt. Flera studier och experiment med dessa utgångspunkter har gjorts under slutet av 1970-talet och början av 1980-talet. De kanske mest kända är de som är knutna till Michigan State University, USA. (1)

Mot bakgrund av bl.a. de erfarenheter som projektet i Kansas City gav,

(1) An Evaluation of the Neighborhood Foot Patrol Program in Flint, Michigan.

An Evaluation of a Neighborhood Foot Patrol Program, Michigan State University, (1983).

Performance Profiles of Foot Versus Motor Officers, Michigan State University, (1985).

har man vid olika projekt vid universitetet ifrågasatt värdet av bilpatrulleringen som enda huvudsakliga metod för övervakning. Argumenteringen är i stort följande.

Bilpatrullering är ett uttryck för en reaktiv verksamhet. Patrullerna har att ingripa sedan en händelse har inträffat. Fotpatrullerande polismän strävar efter att vara mera proaktiva på det sättet att de försöker förhindra att problem uppstår.

Även om bilpatrullen har intensiv kontakt med allmänheten, är, sägs det vidare, kontakten ofta reaktiv. Bilpatrullen kommer till platsen och antecknar enbart nödvändiga fakta beträffande händelsen. Allmänheten, som inte vill bli inblandad i en händelse där polisen ingriper, ger ofta inte helt riktiga uppgifter eller ens någon information som är användbar i ärendet. Sådana kontakter ger inte heller tillfällen till bredare diskussioner om olösta problem i området.

Polisens entusiasm för teknik anses av företrädarna för projekten vid universitetet också bidra till att det inte blir några allmänna kontakter mellan polisen och allmänheten. Polisradio, patrullbilar och annan teknik samt den starka betoningen av korta polis-till-platstider har avpersonifierat kontakterna mellan polisen och allmänheten. Forskarna vid Michigan State University framhåller vidare att kvaliteten på polisverksamheten har försämrats och utbytet av användbar information har minskat, samtidigt som allmänhetens telefonsamtal till polisens kommunikationscentral har ökat.

Man förespråkar en ändring i polisens attityder när det gäller övervakning och betonar vikten av information i polisiär verksamhet. Därför trycker man särskilt på behovet av ett nära samspel mellan polismannen och allmänheten. Ett sådant samspel är möjligt vid fotpatrullering men knappast vid bilpatrullering. Man förutsätter emellertid inte att all patrullering skall ske till fots utan förordar en rimlig mix mellan de två patrulleringsformerna.

Idéerna har prövats i ett stort upplagt projekt i Flint, Michigan. De boende i staden deltog i stora planeringsmöten som hölls i olika delar av staden åren 1977 och 1978. Viktiga mål i projektet var

- 1 att minska den faktiska och upplevda kriminella aktiviteten
- 2 att öka medborgarnas känsla av personlig säkerhet
- 3 att ge Flints invånare en typ av polisservice som svarade mot kommunens behov och idealen för modern polisverksamhet
- 4 att få kommunen att förstå problemen med kriminaliteten och att skapa effektivare metoder för polisens arbete mot faktisk och potentiell kriminalitet
- 5 att utveckla ett system för medborgarnas frivilliga insatser i

syfte att stödja polisens verksamhet mot vissa brott

- 6 att få bort medborgarnas bristande intresse när det gäller att rapportera brott till polisen
- 7 att öka skyddet för kvinnor, barn och äldre.

För att nå dessa mål ansåg man sig behöva fotpatrullering i stor omfattning men inte i den form den normalt har förekommit tidigare.

Staden Flint delades in i fyra sektorer av i stort sett samma storlek, befolkningsmässigt sett. Dessa sektorer avsågs för både fot- och bilpatrullering. Antalet områden för fotpatrullering bestämdes till 64 (beats).

I projektet studerade man bl.a. sådant som ansågs vara gemensamt för fotpatrullerande och bilpatrullerande polismän, nämligen

- gripande vid grövre brott
- andra gripanden
- brottsutredning initierad av polismännen själva
- annan brottsutredning
- värdet av återfunnen egendom
- kontroll av olåsta hus
- undersökning av misstänkta personer
- parkeringsförseelser
- service till allmänheten, som t.ex. hjälp till utelåsta.

Man studerade också sådana arbetsuppgifter som ansågs vara speciella för fotpatrullerande polismän, nämligen

- deltagande i möten
- brottsförebyggande anföranden vid möten
- besök vid företag, varuhus, etc.
- hembesök
- ungdomsengagemang
- brottsförebyggande information till företag (Business Security Check)
- brottsförebyggande information till hem (Home Security Check).

Forskarna ägnade också uppmärksamhet åt sådant som ansågs vara särskilda aktiviteter för de bilpatrullerande polismännen, nämligen trafikolyckor och trafikbrott.

Vid utvärderingen har forskarna vid universitetet använt i huvudsak tre metoder, nämligen en formell metod, ett informellt uppgiftsinsamlade samt dokumentgranskning.

En viktig del i den formella metoden utgjorde intervjuer med bl.a. flera hundra boende i Flint, affärsfolk, polismän som patrullerat till fots och per bil samt representanter för olika kommunala myndigheter. Dessutom har medlemmarna i forskarlaget arbetat tillsammans med de fotpatrul-

lerande poliserna och därvid intervjuat dem och den allmänhet som man mötte under patrulleringen.

Den tredje metoden för utvärderingen byggde på en granskning av dokument. Dagliga och månatliga rapporter av de fotpatrullerande polismännen samlades in för bedömningar av hur de hade använt sin tid. Artiklar i lokala tidningar granskades för information om kommunens attityder mot polisen och fotpatrulleringen.

Vid utvärderingen försökte forskarna bestämma om de mål som hade satts upp i projektet hade nåtts. Här följer en kort sammanfattning.

Mål 1: att minska den faktiska och den upplevda kriminella aktiviteten

År 1978 - året innan fotpatrulleringsprogrammet tillkom - rapporterades 4 085 brott i de områden där experimentet utfördes.

År 1981 - det sista av de tre utvärderingsåren - rapporterades 3 731 brott i dessa områden.

Antalet telefonsamtal från befolkningen i områdena till polisen med begäran om hjälp gick ned med drygt 40 procent. Anledningen till denna kraftiga minskning fann forskarlaget vara att allmänheten vände sig till de fotpatrullerande polismännen med sina mindre problem.

Mål 2: att öka medborgarnas känsla av personlig säkerhet

Nästan 70 procent av de medborgare som intervjuades i undersökningen kände sig säkrare under det sista året av studien. Dessutom angav många att de kände sig särskilt säkra när den fotpatrullerande polismannen var känd och ofta synlig.

De fotpatrullerande polismännen tillfrågades om de kände sig säkra när de utförde sina uppgifter. Forskarlaget fick därvid uppgifter som tydde på att polismännen kände sig mindre säkra under det tredje året. Anledningen tycks ha varit att polismännen då fick större områden. Många av polismännen var plötsligt inne på obekanta områden bland folk som de inte kände ens till utseendet.

Mål 3: att ge de boende i Flint en polisservice som svarar mot kommunens behov och mot idealen för modern polisverksamhet

Över 64 procent av de 280 boende som intervjuades i studien under det tredje året var tillfredsställda med fotpatrulleringsprogrammet. 18 procent var missnöjda med programmet och återstående 18 procent hade inte någon uppfattning. Det betyder inte att de boende inte hade några förslag till förbättringar av programmet. Av de 280 som intervjuades hade

48 procent förslag till förbättringar. Nästan alla ville ha mer fotpatrullering. Många av de intervjuade tyckte att patrullområdet hade blivit för stort under det tredje året.

Mål 4: att få kommunen att förstå problemen med kriminaliteten och att skapa effektivare metoder för polisens arbete mot faktisk och potentiell kriminalitet (även mål 6)

De 280 tillfrågades om de visste om några orapporterade brott och i så fall hur många. Färre än 12 procent av de intervjuade sade att de kände till sådana. De flesta tyckte att medborgarna rapporterade brott, särskilt allvarliga brott. Dessutom angav över 62 procent att deras fotpatrullerande polis uppmanat dem att rapportera brott.

Mål 5: att utveckla ett system för medborgarnas frivilliga insatser i syfte att stödja polisens verksamhet mot vissa brott

De fotpatrullerande polismännen tog initiativ till eller deltog i många olika program för brottsbekämpning i kommunen. 44 procent av de 280 intervjuade framhöll att de hade talat med sina grannar om fotpatrulleringsprogrammet. I nästan alla fall hade grannarna tyckt om programmet och ansett att det var effektivt.

Mål 7: att öka skyddet för kvinnor, barn och äldre

Över 61 procent av de 280 intervjuade ansåg att skyddet för kvinnor, barn och äldre hade ökat under de tre åren genom fotpatrulleringen. Åtta procent menade att det inte hade blivit någon förbättring och övriga sade sig inte ha någon uppfattning i frågan.

När de intervjuade tillfrågades hur ytterligare förbättringar skulle kunna göras, svarade 19 procent att de ville få mer information om självskyddsteknik. De ville att de fotpatrullerande polismännen, som redan gett sådan information, ökade sitt program i den delen. Ett antal svarade att de var medvetna om att de måste vidta en rad åtgärder själva för att öka skyddet. 20 procent av de intervjuade sade att ytterligare fotpatrullering skulle öka skyddet.

5.5 Ytterligare om fotpatrullering

I en studie (1) som omfattar alla poliskårer i USA och en i Kanada har forskarna vid Michigan State University funnit att majoriteten (69 procent) av de polismän som hade fotpatrullerat tyckte om fotpatrullering-

(1) The Status of Contemporary Community Policing Programs, Michigan State University (1985).

en. Särskilt hade de uppskattat flexibiliteten i ett system med fotpatrullering och transport med bil eller annat fordon när de behövde förflytta sig. De uppskattade också kontakterna med de boende och den prestige och status som utsättningen gav. 21 procent av polismännen hade alltså en blandad inställning till fotpatrulleringen och fem procent uttalade inte någon särskild uppfattning.

Michigan State University har i samma studie redovisat att områdena för fotpatrullering växlar. 51 procent utgörs av stadskärnor, 12 procent affärscentra, nio procent nöjesområden, sju procent bostadsområden och 21 procent kommunen i dess helhet. Storleken av patrulleringsområdet för en polisman varierar från båda sidor av en gata utmed fem eller sex kvarter till ett mycket större område, där polismannen måste använda sig av en scooter för transport mellan patrulleringarna i området. 34 procent av poliskårens framhöll att polismännen har anmält sig frivilligt till uppgiften, 16 procent att polismännen bestod av både frivilliga och beordrade samt 44 procent att de fotpatrullerande utgjordes av beordrade. Medan det under 70-talet betraktades som en bestraffning eller pensionering att bli fotpatrullerande polis, tas polismännen numera i anspråk med hänsyn till deras förmåga att kommunicera med de boende. Att använda frivilliga patrullerande är enligt forskarna att föredra men beordrande används också när man inte har tillräckligt många frivilliga eller när fackliga avtal förutsätter att beordrande skall göras med hänsyn till ålder.

Tätt befolkade bostadsområden och citykärnor med hög brottslighet kan enligt forskarlaget effektivt patrulleras till fots. På samma sätt är områden med hög gångtrafik som shoppingcentra, badstränder och teaterdistrikt naturliga platser för fotpatrullering.

Det är enligt forskarna vid Michigan State University värt att betona att den centrala egenskapen för Community Policing - den att förbättra det direkta samarbetet mellan medborgarna och polisen - har den största betydelsen. Direkt kontakt leder till bättre relationer mellan polisen och allmänheten, bättre informationsutbyte och en mer realistisk betoning av problemen i en kommun.

6 BEREDNINGENS ÖVERVÄGANDEN OCH FÖRSLAG

6.1 Begreppet effektivitet

6.1.1 Effektiviteten i offentlig förvaltning i allmänhet

Effektiviteten i offentlig verksamhet har varit föremål för en relativt ingående debatt under senare år. Alla tycks vara överens om att det är svårt att bedöma den offentliga förvaltningens effektivitet. Effekterna av myndigheternas verksamhet är svåra att mäta och värdera. Det finns inte heller några enkla kriterier som kan läggas till grund för bedömningar av effektiviteten. Här skiljer sig stora delar av den offentliga förvaltningen från företagsamheten, där "nyttan" av verksamheten framgår av företagets intäkter.

I en artikel i en av riksrevisionsverket år 1979 utgiven antologi om uppföljning och effektivitetsbedömning (1) framhålls att svårigheterna att precisera den offentliga förvaltningens effektivitet är av olika slag. Man kan skilja mellan dels empiriska och dels begreppsmässiga problem. Till de empiriska problemen hör att det ofta är oklart vilka effekter en verksamhet faktiskt ger upphov till. Detta komplicerar den praktiska effektivitetsmätningen. De begreppsmässiga problemen avser vad som egentligen menas med "effektivitet" inom den offentliga förvaltningen. Vilken innebörd skall ges åt detta begrepp?

I artikeln beskrivs några olika synsätt på effektivitetsbegreppet.

Programbudgetutredningen lanserade i slutet av 1960-talet ett för sin tid nytt effektivitetsbegrepp. Utredningen betonade att de statliga myndigheterna har till uppgift att uppfylla vissa mål för samhällelig verksamhet. Den enskilda myndigheten har inte endast att utföra bestämda prestationer, utan det förväntas i regel också att dessa prestationer skall leda till bestämda effekter. Dessa effekter utgör det egentliga resultatet av myndigheternas verksamhet.

(1) Artikeln av Rolf Lind, Några synsätt på effektivitet i offentlig förvaltning i riksrevisionsverkets antologi *Är verksamheten effektiv? En antologi om uppföljning och effektivitetsbedömning i offentlig förvaltning*, Liber 1979.

Att bedömningen av effektiviteten skall göras med utgångspunkt från de mål som politikerna har angett är ett uttryck för en ökad målstyrning av myndigheterna. Myndigheterna ses som verkställare av politiskt fattade beslut.

De mål som de politiska beslutsfattarna anger kan - sägs det vidare i artikeln - emellertid vara vaga och allmänna. De utgör närmast vissa allmänna riktlinjer och avgränsningar för myndigheternas verksamhet. Ytterligare en faktor som komplicerar tillämpningen av programbudgetutredningens synsätt på effektiviteten är att flera övergripande mål kan finnas för en myndighets verksamhet.

Även om det inte finns någon anledning att kritisera utredningens synsätt från teoretiska synpunkter kan enligt artikelförfattaren dess praktiska användbarhet ifrågasättas. Utredningens förslag kom närmast att införas i fråga om myndigheter med en produktion som är att likna vid produktionen i ett privat företag, exempelvis för verksamheten vid centralnämnden för fastighetsdata.

Under 1970-talet växte ett *miljöorienterat synsätt* fram. Med detta synsätt betonas vikten av att en organisation har god kunskap om och är väl anpassad till sin omvärld. Utgångspunkten är enligt artikeln i antologin att en myndighet ingår som en aktör i ett större samhällssystem.

Till skillnad från programbudgetutredningens huvudsakligen statiska synsätt på effektivitet betonas organisationens dynamiska egenskaper. För att vara effektiv måste organisationen kunna anpassa sig till föränderliga samhällsförhållanden. Byråkratisk stelhet och tröghet måste motverkas. Myndigheten måste ha en realistisk bild av sig själv. Den skall kunna ta initiativ till och genomföra förändringar.

Myndigheten blir med detta synsätt inte enbart en passiv verkställare av statsmakternas beslut. I stället ses den som en aktiv informations- och problemsökare. Myndigheten får ett ökat inflytande på den policy som väljs för att lösa olika samhällsproblem. Det blir legitimt för myndigheten att delta mer aktivt i den politiska processen. Myndigheten anger delvis själv de mål som gäller för verksamheten.

De bägge nu berörda synsätten på effektiviteten i offentlig verksamhet ingår som led i en mera komplicerad bild av begreppet effektivitet. Artikelförfattaren kommer nu in på *det mångdimensionella* effektivitetsbegreppet.

Programbudgetutredningen såg myndigheten som en producent av olika slags nyttigheter och såg bort från verksamheten inne i myndigheten. Detta synsätt har kritiserats, bl.a. därför att det finns flera förhållanden i myndigheternas interna verksamhet som är viktiga förutsättningar för att ett effektivt resultat skall erhållas. En sådan förutsättning är personalens arbetstillfredsställelse. Det finns också en rad kvalitetskrav

som måste beaktas.

Rättsäkerhet och offentlighet är några sådana krav som gäller generellt för offentliga myndigheter. Den offentliga förvaltningens effektivitet anses alltså med det mångdimensionella synsättet inte enbart vara en fråga om måluppfyllelse eller miljöanpassning. Interna strukturer och processer måste också uppmärksammas.

Från analytisk synpunkt ger enligt artikeln i antologin det mångdimensionella synsättet upphov till svårigheter. Man har fjärmat sig långt från ett enkelt och lätt mätbart effektivitetsbegrepp. Man måste bestämma sig för vilken vikt man skall ge de olika dimensionerna av effektiviteten. Bedömningarna blir subjektiva och måste göras med utgångspunkt från de förutsättningar som finns i varje enskilt fall. Det är också svårt att objektivt mäta hur väl en myndighet uppfyller de olika kännetecknen på effektivitet.

Det mångdimensionella effektivitetsbegreppet har i stora drag accepterats i det medbestämmandeavtal som slutits på den statliga sidan. Där betonas "personalens behov av arbetstillfredsställelse, god arbetsmiljö, anställningstrygghet och möjligheter till medbestämmande och personlig utveckling".

Ett annat betraktelsesätt när det gäller effektivitet tar sikte på en myndighets *orienteringsförmåga*. Frågan har belysts i rapporten Om metoder för att bedöma statliga myndigheter (riksrevisionsverket 1976). En myndighets orienteringsförmåga karaktäriseras enligt denna rapport av följande förhållanden (s 35):

- o Myndighetens förmåga att identifiera och följa utvecklingen av de problem som statsmakterna har avsett bli lösta genom verksamheten
- o Myndighetens förmåga att förstå och se sammanhangen i det berörda samhälleliga delsystemet
- o Myndighetens förmåga att anpassa sig till problemets utveckling och förändringar i det funktionella systemet.

I rapporten görs ett försök att utveckla ett mer situationsanpassat effektivitetsbegrepp. I första hand tar detta begrepp sikte på taktiska överväganden, t.ex. val av resursallokering, teknologi eller åtgärd vid en given uppsättning mål, och till olika restriktioner för handlandet. I rapporten ges en mycket allmän definition av effektivitet, nämligen

- o En myndighet är effektiv om det inte är möjligt att - med den handlingsfrihet som finns - få ut mer i något avseende utan att myndigheten samtidigt får ut mindre i något annat avseende.

- o Denna definition tar fasta på att det finns kriterier med vars hjälp verksamheten skall bedömas ... och att man skall ta hänsyn till vilken grad av handlingsfrihet som faktiskt finns.

Den redovisning av olika effektivitetsbegrepp som beredningen nu har gjort visar att generella definitioner blir abstrakta och vaga. De ger föga ledning för hur en effektivitetsbedömning skall ske i praktiken. Det är inte några enhetliga bedömningskriterier som anges. I stället identifierar man olika förhållanden som måste uppmärksammas vid bedömningen: myndighetens resultat, dess miljöanpassning och interna förhållanden av olika slag.

I artikeln av Rolf Lind konstateras att innebörden av begreppet effektivitet är beroende av den analysnivå som väljs för en bedömning. Eftersom den politiska styrningen inte alla gånger sker genom att statsmakterna preciserar mål för myndigheterna, blir myndigheternas orienteringsförmåga väsentlig att analysera vid bedömningar på hög nivå. På låg nivå - med givna resurser, mål och handlingsalternativ - är det däremot möjligt att på ett mer precist sätt bedöma effektivitet i termer av måluppfyllelse.

Riksrevisionsverket har på senare tid börjat betona andra frågor än dem som har berörts i det föregående. Riksrevisionsverket tryckte tidigare på myndigheten och dess effektivitet och utgick därvid från ett ganska renodlat organisationsorienterat synsätt. Effektivitetsbedömningarna gjordes med utgångspunkt i den interna administrationen.

Verket anser alltså att detta synsätt är viktigt. Väl fungerande organisationer är nödvändiga för all verksamhet. Men verket visar ett minskat intresse för myndigheterna som skilda organisationer och ett motsvarande ökat intresse för den offentliga verksamheten som sådan, oberoende av vilka offentliga organ som medverkar i verksamheten. Den primära frågan har blivit: är verksamheten som sådan effektiv? För att svara på den frågan krävs enligt riksrevisionsverket en helhetssyn på det offentliga handlandet insatt i sitt sammanhang i samhället i övrigt. Som exempel har verket tagit det kommunala ansvaret för att bygga och driva daghem och fritidshem - en central service åt medborgarna. Detta kommunala ansvarsområde reglerades för några år sedan av nio skilda statliga författningar, som kompletterades av föreskrifter och råd från åtta statliga myndigheter. Ingen av myndigheterna hade ansvar för att utvärdera de sammantagna effekterna av alla dessa normer för och bidrag till kommunernas byggande och drift av hemmen.

Riksrevisionsverket (1) anser att det i fortsättningen gäller att undersöka

(1) Se artikeln av Rune G. Berggren Effektiva myndigheter - effektiv verksamhet. Skilda utgångspunkter för att bedöma offentlig sektor, publicerad i Ingar Palmlund, Effektiva myndigheter inom snävare ramar, Liber Förlag 1985.

de strategier som har valts för att lösa olika samhällsproblem, Riksrevisinsverket inriktar sig nu på vad som brukar betecknas *systemrevision*.

De effektivitetsbegrepp som har berörts i det föregående utgår från synpunkter som har varit aktuella i riksrevisionsverkets verksamhet. Statskontoret har haft i stort sett samma utgångspunkter. Men verken skiljer sig något i sina synsätt (1).

Tankegångar som riksrevisionsverket har givit uttryck åt återkommer i en skrivelse från regeringen till riksdagen våren 1985 (skr 1984/85:202). Efter föredragning av civilministern redovisar regeringen där för riksdagens kännedom ett samlat program för den offentliga sektorns omvandling och utveckling. Finansutskottet uttalade i sitt betänkande (FiU 1984/85:35) att det enligt utskottets mening inte fanns anledning för riksdagen att f.n. ta ställning till innehållet i skrivelsens olika delar. Riksdagen borde i stället avvakta till dess konkreta förslag förelades riksdagen i propositioner. Utskottet hemställde att riksdagen lade till handlingarna vad som anförts i skrivelsen. Riksdagen följde utskottet (rskr 407).

I ett avsnitt i skrivelsen som behandlar ekonomiska ramar och effektivitetskrav anför civilministern bl.a. följande (s. 6).

Självfallet måste kostnadsutveckling och effektivitet inom den offentliga sektorn hållas under noggrann uppsikt. De som finansierar verksamheten, medborgarna, har berättigade krav på att deras pengar används rationellt. Så länge behoven av samhällsinsatser överstiger resurserna innebär felaktig organisation, bristande arbetsledning, omoderna arbetsformer eller föråldrad utrustning att angelägna samhällsbehov inte kan tillgodoses i den utsträckning som skulle vara faktiskt möjlig. Och den enskilde berövas resurser som han kunde använt bättre själv.

I skrivelsen görs inte något försök att definiera begreppet effektivitet men det framhålls att den offentliga sektorns effektivitet handlar om i vilken grad medborgarnas behov av service, sjukvård, transporter, utbildning och andra insatser tillgodoses i relation till de resurser som förbrukas. En varning ges för att det inte går att sätta likhetstecken mellan produktivitet och effektivitet, eftersom det mer tekniskt inriktade produktivitetsbegreppet enbart mäter antalet prestationer i förhållande till insatta resurser och inte graden av måluppfyllelse.

Civilministern anser det vidare angeläget att man i arbetet med att förnya den offentliga sektorns arbetsformer uppmärksammar kravet att själva organisationen skall gagna en rationell resursanvändning och direkta kontakter mellan beslutsfattarna och medborgarna. Verksamheten måste

(1) Se artikeln av Sven Moberg, Rationalisering, effektivisering och besparing i offentlig verksamhet, i publikationen i föregående not.

också alltid böttna i folkmaktens suveränitet som är folkstyrets första förutsättning. Den måste vidare enligt civilministern arbeta med speciellt höga krav på insyn och mottaglighet för opinionsbildning. Rätts-säkerheten i den offentliga verksamheten innebär därtill i viktiga hän-seenden särskilda krav på arbetsformer och organisation.

Under rubriken Ett samlat program för den offentliga sektorn (s. 8) framhålls bl.a. att medborgarna måste ges möjlighet att mera aktivt än tidigare påverka inriktningen och arbetssättet inom all offentlig verk-samhet. Denna måste tydligare anpassas till brukarnas krav. Variations-rikedomen i den offentliga sektorn måste öka och effektiviteten ständigt förbättras.

6.1.2 Effektiviteten i polisverksamheten

Svårigheterna att bedöma effektiviteten i polisverksamheten är inte mindre än i offentlig förvaltning i allmänhet.

Framställningen i det föregående avsnittet visar att det inte finns något entydigt effektivitetsbegrepp. Vad som kan anses vara effektivt beror i hög grad på från vilken nivå man betraktar verksamheten liksom också ur vilken synvinkel det sker.

Vill man försöka bedöma effektiviteten i polisväsendet som helhet måste man givetvis beakta de olika utgångspunkter som har berörts i föregående avsnitt. Även om man begränsar synfältet till verksamheten i ett polis-distrikt måste dessa utgångspunkter vara med i bilden. Beredningen kom-mer i fortsättningen att begränsa framställningen till frågor om effek-tivitet i polisväsendet på lokal nivå.

Effektivitetsbegreppet behöver på denna nivå inte bli så abstrakt och vagt. Den analysnivå som polismyndigheten har att utgå från gör det möj-ligt för myndigheten att diskutera från givna resurser, mål och hand-lingsalternativ på ett ganska precist sätt. Innan beredningen går in på frågan närmare vill beredningen något beröra de allmänna förutsätt-ningarna för polisverksamheten inom ett polisdistrikt.

Polislagen

Som redan tidigare har redovisats (avsnitt 2) anges i polislagen (1984:387) polisverksamhetens ändamål och polisens uppgifter. Uppgif-terna beskrivs i 2 § i lagen. Till dem hör att

- 1 förebygga brott och andra störningar av den allmänna ordningen eller säkerheten,
- 2 övervaka den allmänna ordningen och säkerheten, hindra stör-ningar därav samt ingripa när sådana har inträffat,

- 3 bedriva spaning och utredning i fråga om brott som hör under allmänt åtal,
- 4 lämna allmänheten skydd, upplysningar och annan hjälp när sådant bistånd lämpligen kan ges av polisen,
- 5 fullgöra den verksamhet som ankommer på polisen enligt särskilda bestämmelser.

I förarbetena till polislagen (prop. 1983/84:111 s. 56) framhålls att uppdelningen i preventiv och repressiv verksamhet har övergetts till förmån för en funktionell beskrivning som är avsedd att i stora drag överensstämja med polisväsendets verksamhetsplanering. Det understryks emellertid - i likhet med vad som skedde i 1981 års principbeslut - att en alltför snäv bundenhet till verksamhetsindelningen kan vålla olägenheter i det praktiska polisarbetet. Gränsen mellan de olika grupperna av aktiviteter är ingalunda skarp. Här som i andra sammanhang måste man eftersträva en helhetssyn på polisväsendets uppgifter.

Budgetprocessen och statsmakternas prioriteringar

Inom ramen för polislagens bestämmelser utformas den närmare inriktningen av polisverksamheten i budgetprocessen.

I budgetprocessen tar riksdag och regering ställning till hur resurserna inom polisväsendet totalt sett skall användas. Statsmakternas prioriteringsbeslut utgör riktlinjer för den resursanvändning och resursfördelning som beslutas av de regionala och lokala polismyndigheterna.

Enligt 4 kap. polisförordningen (1984:730) skall polismyndigheterna upprätta ett planeringsunderlag med beslut om resursfördelning under det kommande budgetåret och inriktningen av verksamheten under det därpå följande budgetåret (planeringsdokument). Planeringsdokumenten ingår som ett av underlagen i den budgetprocess i riksdag och regering som leder fram till statsmakternas prioriteringsbeslut i fråga om polisverksamheten.

Som ett exempel på hur regeringens prioritering av polisverksamheten kan utformas kan nämnas de uttalanden som föredragande departementschefen har gjort vid anmälan av anslagen inom justitiedepartementets område i 1985 års budgetproposition (prop. 1984/85:100, bil 4 s. 36). Dessa uttalanden har redovisats under avsnitt 2.3.1.

Aktivitetsindelning av polisverksamheten

Regeringen har den 11 april 1985 beslutat att polisverksamheten under budgetåret 1985/86 skall i planeringsdokumentet redovisas i bl.a. följande aktiviteter och grundläggande aktivitetsmått, nämligen

- 1 brottsförebyggande verksamhet (personal- och lektionstimmar)
- 2 övervakningsverksamhet (utom trafikövervakning) (personaltimmar)
- 3 trafikövervakning (personaltimmar)
- 4 allmän och socialpolisier spaning (personaltimmar)
- 5 kriminalpolisverksamhet (personaltimmar)
- 6 serviceverksamhet (personaltimmar).

För övervakningsverksamhet (utom trafikövervakning), trafikövervakning samt allmän och socialpolisier spaning skall redovisningen av annat än stationstjänst och inre arbetsledning m.m. avse tjänst utanför polislokalerna.

Beslutet innehåller dessutom en rad underindelningar till de nu redovisade aktiviteterna.

Det bör framhållas att en aktivitet i denna indelning inte motsvaras av en organisationsenhet. Indelningen är alltså inte avsedd att utgöra en grund för en organisatorisk prioritering. Tvärtom tjänar indelningen i aktiviteter syftet att studier av dem skall kunna göras oberoende av organisationen i polisdistrikten. Aktiviteten kriminalpolisverksamhet avser alltså inte bara den brottsutredning som förekommer på kriminalpolisavdelningen utan också annan brottsutredning inom polismyndigheten.

De lokala förhållandena får stor betydelse

Den beskrivning som har gjorts i det föregående visar att polismyndigheten har stora möjligheter att inrikta polisverksamheten med hänsyn till de lokala förhållandena, eftersom de centrala riktlinjerna endast tar sikte på vissa delar av verksamheten och de s.k. fria resurserna är relativt stora.

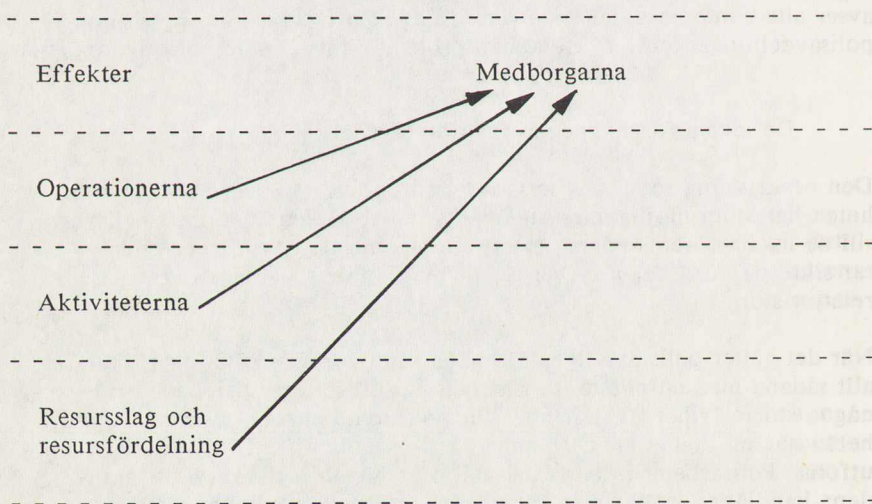
När det gäller polismyndighetsärenden samt förundersökningar, framför allt sådana med en misstänkt gärningsman, föreligger emellertid inte någon större frihet i handlandet för polismyndigheten, även om myndigheten har möjlighet att bestämma var i organisationen som arbetet skall utföras. Polisarbetet i denna del måste nämligen inriktas på att ärendena handläggs snabbt men rättssäkert och med en rimlig insats av personal och andra resurser. I den delen varierar ofta inte behovet av insatser på ett icke förutsebart sätt, sett över ett år. Beredningen bortser härvid från mycket arbetskrävande utredningar om ekonomisk brottslighet m.m.

Att vara effektiv när det gäller de nu berörda ärendena och brottsutredningarna är kanske i första hand att vara produktiv. Det gäller främst

att uppmärksamma förhållandet mellan avgjorda ärenden och insatserna, med iakttagande av kvalitets - och rättssäkerhetsaspekterna. De tidigare resonemangen om effektivitet avser knappast de situationer som nu har berörts.

När det gäller annan polisverksamhet, bl.a. den brottsförebyggande och den övervakande verksamheten, är läget annorlunda. Erfarenhetsmässigt är det här fråga om mer än två tredjedelar av resurserna i ett polisdistrikt. I fråga om dessa delar av polisverksamheten finns inte några av alla omfattade uppfattningar om vad som är effektivt - varken i Sverige eller utomlands. I fråga om den roll som den s.k. utryckningsverksamheten - viss del av radiobilverksamheten - spelar har visserligen många i stort sett likartade värderingar. Men det gäller knappast den övriga verksamhet som avses här. Det är tvärtom vanligt att man har helt olika uppfattningar. Skälet till det är att man - utan att det klart sägs ut i debatten - har helt olika utgångspunkter för begreppet effektivitet.

Följande diagram illustrerar några olika utgångspunkter för fördelningen av resurserna i polisverksamheten. Samma utgångspunkter är av intresse när effektiviteten i den brottsförebyggande verksamheten och övervakningsverksamheten i ett polisdistrikt diskuteras.



Om man tillför den lokala polisorganisationen ytterligare två polismän befinner vi oss på resursslagsnivån. Det är inte klart vilka effekter som kan följa av ett sådant beslut när det gäller aktiviteter, operationer eller effekter på medborgarna.

Innebär beslutet att polismännen skall sättas in i radiobilverksamhet

kan antalet patrullkilometer ökas. Här är det en inriktning på aktiviteten övervakning. Ökningen av antalet patrullkilometer är det väntade operativa resultatet. En sådan förstärkning förutsätts få effekt i förhållande till medborgarna i form av lägre brottslighet.

Budgetarbetet på central nivå kretsar nu mest kring frågor om resursslåg och resursfördelning. Den ekonomiska styrningen följer också resursslåg även om man på senare år har börjat att styra över s.k. förvaltningskostnadsposter. De myndigheter som har sådana har stor frihet att välja resurser för sina verksamheter inom en enda ekonomisk ram. Detta kommer i princip även att gälla för den lokala polisorganisationen.

Styrning via aktiviteter har nyligen introducerats i det centrala budgetarbetet på polisområdet. Operativa utgångspunkter används sällan i diskussioner om den ekonomiska styrningen på central nivå men är ofta med i budgetdiskussioner om resursslågen. Operativa uppgifter ställs då ofta mot använda resurser för att man skall få olika mått på produktiviten.

De yttersta effekterna av polisverksamheten, dvs. den direkta påverkan på medborgarna, är slutligen ytterst sällan med i centrala resonemang om resursfördelning. Det är naturligt, eftersom effekterna på medborgarna är mer svårgripbara än resonemang om lämpliga operationer, om aktiviteter eller om olika resursslåg. Enklast är det att diskutera ökning av eller minskningar i ett eller flera resursslåg.

En polismyndighet bör emellertid ha större möjligheter att diskutera i termer av aktiviteter, operationer och effekter på medborgarna. Som redan tidigare har sagts bör, med den analysnivå som polismyndigheten har att utgå från, myndigheten kunna diskutera från givna resurser, mål och handlingsalternativ på ett ganska precist sätt.

Allmänhetens inställning som ett led i effektivitetsbegreppet

När det gäller frågan vad som är effektivt i polisverksamheten kan man inte bortse från de allmänna resonemang som har redovisats under avsnittet 6.1. Ett mångdimensionellt synsätt på effektiviteten, där bl.a. personalens arbetstillfredsställelse tas med i bilden, är naturligt men beredningen anser att miljö och orienteringsförmåga bör betonas mer än som hittills har skett, i synnerhet i fråga om stora polisdistrikt. Det systemorienterade synsätt som riksrevisionsverket har börjat att tillämpa under senare år är också av intresse i sammanhanget.

I linje med nu berörda synsätt är det naturligt att i större utsträckning än hittills försöka ta hänsyn till de önskemål och behov som boende och andra verksamma i olika delar av ett polisdistrikt anser sig ha. Allmänhetens bedömning av vad som är effektivt kan visserligen komma att skilja sig från vad polisen internt kan anse vara en effektiv polisverksamhet. Detta är emellertid knappast ett avgörande motargument, eftersom effektiviteten på detta område, där det i princip inte finns några objek-

tiva mått vid bedömningen, i hög grad måste vara en fråga om vad medborgarna anser vara effektivt. Beredningen finner alltså att det är viktigt att effektivitetsbegreppet vidgas att omfatta vad de boende och andra verksamma i ett polisdistrikts olika delar anser vara väsentligt för dem. I effektivitetsbegreppet måste också kunna inrymmas mera svårdefinierade effekter som allmänhetens upplevelse av polisens förmåga och av trygghet för egen del.

Den reform av polisväsendet som nu genomförs bör enligt beredningen leda till att effektiviteten i polisverksamheten kommer att få en innebörd av nu angett slag. Detta sammanhänger med att de förtroendevalda i polisstyrelsen i en polismyndighet får helt andra befogenheter när det gäller resursfördelning och att de förtroendevalda bör ha en god förståelse för allmänhetens önskemål och behov.

Beredningen utgår alltså från att allmänhetens inställning kommer att utgöra ett viktigt led när effektiviteten i polisverksamheten diskuteras på lokal nivå.

6.2 Samspelet mellan polisen och allmänheten

6.2.1 Inledning

Den syn på effektiviteten i polisverksamheten som beredningen har redovisat i närmast föregående avsnitt leder till en orientering av polisverksamheten i dess olika former i riktning mot vad som av allmänheten uppfattas som väsentligt. I det perspektivet framstår förhållandet mellan polisen och allmänheten som särskilt betydelsefullt. Denna fråga har diskuterats i olika sammanhang. I dessa diskussioner har en särskild tonvikt lagts på betydelsen av att skapa förståelse bland allmänheten för polisens arbete som en förutsättning för en väl fungerande polisverksamhet. Där har också betonats vikten av att polisen i sitt arbete tar till vara alla möjligheter att påverka förhållandet i positiv riktning. Den här beskrivna aspekten av förhållandet mellan polisen och allmänheten har - inte minst i ett effektivitetsperspektiv - självfallet fortfarande betydelse. Enligt beredningens mening bör emellertid frågan om förhållandet mellan polisen och allmänheten vidgas till att avse utvecklandet av ett ömsesidigt och från båda sidor mera aktivt förhållningssätt - *ett samspel*. Ett samspel i denna mening syftar i första hand till att åstadkomma en ökad effektivitet i det arbete som bedrivs inom polisens organisation men återverkar ytterst på effekten av de totala brottsbekämpande insatserna i samhället.

Ett aktivt samspel kan också ses som en naturlig konsekvens av de strävanden till decentralisering och ökat medborgarinflytande som präglar den polisreform som nu genomförs. Polisreformen har som ett av sina huvudsyften att åstadkomma en ökad anpassning av polisverksamheten till lokala behov. De förtroendevalda polisstyrelsernas vidgade befogenheter att besluta om inriktningen och utformningen av den lokala polisverksamheten erbjuder ökade möjligheter att tillgodose allmänhetens olika intressen och önskemål. I det sammanhanget framstår en utveckling av samspelet mellan polisen och allmänheten som ett naturligt led i den process som syftar till att öka kunskaperna om de lokala behoven.

Samspelsprincipen kan vidare sägas utgöra en grund för den form av polisverksamhet som är förenlig med vårt samhällsskick. Samspelet kan således ses som ett uttryck för en demokratisk polisverksamhet där medborgarna av fri vilja nyttjar polisens tjänster efter sina önskemål eller i vart fall ytterst för att de önskar polisens arbete utfört. I motsats till detta kan ställas det auktoritära samhällets behov av en stark och självstyrande polismakt, vars mål och verksamhetsformer bestäms utan medborgarnas medverkan.

Antalet brottsbalksbrott har under den senaste tioårsperioden ökat med i genomsnitt 3,9 procent per år medan brott mot annan lagstiftning ökat med omkring 5,6 procent per år. Beräkningar som har gjorts om den fram-

tida brottsutvecklingen (se t.ex. prop. 1984/85:100, bil. 4, s. 143) pekar på en fortsatt uppåtgående trend för huvuddelen av brottsbalksbrotten med någon eller några procent per år. Samtidigt kan polisen lika lite som andra offentliga organ räkna med mera betydande resurstillskott. Det avgörande blir då i stället enligt beredningens mening att de i sig betydande resurser som redan finns används på ett rationellare sätt.

Beredningen har i det föregående pekat på sambandet mellan ett aktivt samspel och effektiviteten såväl när det gäller polisens arbete som när det gäller samhällets brottsbekämpning i stort. I den meningen kan samspellet ses som en betydelsefull resursfaktor i brottsbekämpningen. En effektivare polisverksamhet kan nås genom en aktiv medverkan från allmänhetens sida. Det är i allmänhet informationen från allmänheten som leder till att ett brott klaras upp. Polisen bör enligt beredningen på ett mer aktivt sätt utveckla denna möjlighet i polisarbetet och markera hur nödvändig allmänhetens medverkan är.

Som beredningen ser det är det också en uppgift för samhället att göra allmänheten medveten om de villkor och förutsättningar som gäller för polisverksamheten och om behovet av en ökad självverksamhet i brottsbekämpande syfte från allmänhetens sida genom ett konstruktivt samspel med polisen. En utveckling i sådan riktning är enligt beredningens uppfattning nödvändig för att brottsutvecklingen på sikt skall kunna bemästras.

6.2.2 Effekter av ett ökat samspel

Den form av samspel som beredningen eftersträvar bör medföra ett ökat informationsutbyte mellan polisens olika organ och allmänheten. Detta bör i sin tur leda till att den enskilde medborgaren får bättre kunskap om den polisiära verklighet som råder i hans vardagstillvaro. Otivelt råder idag - inte minst bland äldre människor - på sina håll en känsla av otrygghet och rädsla för att drabbas av olika brottsliga angrepp, särskilt vid vistelse utomhus. Det förekommer uttalanden om att man inte vågar vistas på gator och allmänna platser framför allt under kvällstid med den isolering och begränsning av rörelsefriheten som följer av detta.

Den typ av brottslighet som ligger till grund för dessa reaktioner förekommer visserligen på sina håll i en utsträckning som till en del kan förklara känslan av otrygghet. Med utgångspunkt i de talrika undersökningar som har gjorts på området står enligt beredningens mening de farhågor som uttalas främst bland äldre inte i rimlig proportion till den faktiska brottsligheten vare sig i fråga om omfattning, tider eller platser. Beredningen anser det således sannolikt att den känsla av otrygghet och osäkerhet på grund av rädslan för att utsättas för brott som många människor upplever i dag skulle kunna lindras genom en förbättrad information om brottsläget, förmedlad av en polisman som den enskilde känner och har förtroende för.

Beredningen har tidigare pekat på behovet av att polisens förutsättningar att fullgöra sina uppgifter klargörs för allmänheten. Det bör leda till att allmänheten får mera realistiska förväntningar i fråga om insatser från polisens sida i olika avseenden och minska utrymmet för obefogat missnöje med polisens vilja och förmåga att tillgodose allmänhetens önskemål. En mera realistisk uppfattning om förutsättningarna för polisens arbete bör enligt beredningens mening på sikt kunna påverka allmänhetens attityder. Det skulle medföra att allmänheten i större utsträckning än i dag anmäler iakttagna brott till polisen även om anmälaren inte direkt har berörts av brottet. Utvecklingen hitintills har som beredningen ser det inneburit en tendens till allt större tolerans från allmänhetens sida som ett uttryck för uppfattningen att varje form av reaktion mot brott "är polisens sak".

Man kan se samma utveckling när det gäller allmänhetens villighet att medverka i det rättsliga förfarandet mot brott, genom vittnesmål eller på annan sätt. En sådan inställning kan bottna i en rädsla för represalier eller annat obehag. Även om en sådan reaktion i något enskilt fall framstår som befogad är den beskrivna inställningen oftast grundad på en föreställning om att den rättsliga reaktionen mot brott är en samhälls sak som inte kommer den enskilde vid. Det är enligt beredningens mening nödvändigt att bryta denna utveckling. Den form av aktivt samspel med allmänheten som beredningen förordar kan verka i sådan riktning.

En ökad insikt om den polisiära verkligheten bör också kunna bättre än hittills motivera allmänheten att med polisens bistånd vidta åtgärder för att själv skydda sig mot brott. Beredningen har tidigare pekat på de gränser för polisens resurser som alltid kommer att finnas. Mot den bakgrunden kan en ökad effekt av polisens brottsförebyggande verksamhet i vid mening endast åstadkommas genom en aktivare medverkan från medborgarens sida. Det bör vara en viktig uppgift för polisen att stimulera allmänheten i det avseendet. Ett ökat samspel med allmänheten skapar goda förutsättningar för en sådan utveckling.

Ett samspel av det slag som beredningen åsyftar leder slutligen till en ökad personlig kontakt mellan den enskilde polismannen och hans omgivning. Den sidan av samspelet är ägnad att stärka den enskilda polisfunktionärens motivation och tillfredsställelse i arbetet.

6.2.3 Förutsättningar för ett bättre samspel

Beredningen har i det föregående angett några av de syften som skulle kunna nås genom ett utökat samspel med allmänheten i polisarbetet. Beredningen ser således samspelet som ett naturligt och helt nödvändigt led i en strävan mot ökad effektivitet i polisverksamheten, bl.a. i den mening att verksamheten anpassas till vad som av allmänheten uppfattas som väsentligt. En av de grundläggande förutsättningarna för en utveckling i den riktningen är att polisen kan etablera en bredare och djupare kontakt med samhället i övrigt. Det är enligt beredningens mening natur-

ligt att polisstyrelserna går i spetsen för en sådan utveckling. De företröendevalda ledamöterna bör sträva efter att utgöra en så bred kontaktyta som möjligt såväl gentemot kommunala och andra lokala samhällsorgan som mot organisationer och sammanslutningar som representerar de allra flesta kategorier av medborgare inom polisdistriktet. Det blir, som beredningen ser det, en av polisstyrelsens primära uppgifter att utveckla kontakterna i olika riktningar i syfte att skapa ökade förutsättningar för en polisverksamhet som är anpassad till allmänhetens behov. Denna viktiga uppgift för polisstyrelserna ligger helt i linje med polisreformens grundtankar. Beredningen vill i sammanhanget än en gång erinra om de väsentligt utökade befogenheter som polisstyrelserna får.

En naturlig utgångspunkt för polisstyrelsens uppgift på det brottsförebyggande området är enligt beredningens mening att utveckla samarbetet myndigheter och organisationer emellan på det lokala planet. En verksamhet i det syftet pågår också för närvarande inom polisväsendet. I november 1984 anordnade således chefen för justitiedepartementet en konferens med en rad myndigheter och organisationer i syfte bl.a. att finna bättre former och rutiner för det brottsförebyggande samarbetet på lokal nivå och att stimulera till ett brett engagemang i den egna närmiljön. Diskussionerna vid konferensen har dokumenterats i en särskild rapport Lokalt samarbete mot brott (Ds Ju 1985:5). Initiativet har sedermera lett till ett från rikspolisstyrelsens sida brett upplagt program som avser att bredda och fördjupa det brottsförebyggande arbetet på lokal nivå främst i fråga om tillgreppsbrott, skadegörelse m.m. Särskilda medel har också anvisats för programmet. I programmet har understrukits polisstyrelsernas centrala roll och bl.a. pekats på möjligheten för polisstyrelsernas medlemmar att stödja den brottsförebyggande verksamheten även utanför polisstyrelsens ram.

I de allra flesta kommuner finns redan i dag organ för samarbete myndigheter emellan för förebyggande åtgärder av olika slag. Vanligtvis deltar polisen samt skolans och socialtjänstens myndigheter i detta samarbete. I en inom justitiedepartementet utarbetad promemoria, som bl.a. legat till grund för den nu pågående aktionen och som har tagits in i den tidigare nämnda rapporten om lokalt samarbete mot brott, framhålls bl.a. att man hela tiden bör vara beredd att pröva nya vägar för att komma till rätta med problemen och att ta kontakt med andra myndigheter och organisationer än dem som ursprungligen ingått i samsarbetsgruppen. Självfallet är det naturligt, framhålls det vidare i promemorian, att socialnämnden, polisen och skolan bildar själva kärnan i verksamheten. I promemorian pekas vidare på en mängd myndigheter, organisationer, företag m.m. som i olika avseenden kan engageras i en lokalt organiserad brottsförebyggande verksamhet.

Den utveckling av det lokala brottsförebyggande arbetet som har beskrivits nu erbjuder enligt beredningens mening utomordentliga möjligheter att utveckla samspelstanken inom ramen för det brottsförebyggande arbetet som bedrivs i mera fast organiserade former. Som beredningen tidigare har framhållit bör polisstyrelserna gå i spetsen för en sådan utveckling. Det kan emellertid finnas skäl att vidga samspelssträvandena

från polisens sida utöver vad som i dag kan betraktas som etablerade kanaler. Beredningen vill dock framhålla att det i sista hand är polisstyrelsen som har att pröva den närmare utformningen av den verksamhet som beskrivs i det följande. Det kan också, som beredningen ser det, vara en fördel om verksamhetsformerna förankras hos sådana etablerade samverkansorgan eller organisationer som kan ha intresse av eller i övrigt berörs av verksamheten.

Beredningen ger i följande avsnitt exempel på några sådana informella metoder och verksamhetsformer som kan erbjuda möjligheter att ytterligare utveckla ett aktivt samspel mellan polisen och allmänheten. I flera fall har utländska erfarenheter tjänat som förebild och det mesta av vad som redovisas har i mer eller mindre modifierad form redan prövats på sina håll även i vårt land.

Beredningens överväganden faller alltså i sina enskildheter i mångt och mycket tillbaka på förhållanden och företeelser som är kända eller tillämpade redan i dag.

Beredningen vill emellertid understryka att samspelsprincipen är att se som ett uttryck för en helhetssyn som - för att få åsyftad effekt - måste prägla polisverksamheten på alla nivåer och i alla dess verksamhetsformer. För att grunden för en utveckling i den riktningen skall kunna läggas bör enligt beredningens mening samspelsprincipen som ett mål och som ett medel i polisarbetet beredas ett väsentligt utrymme i utbildningen inom polisväsendet.

Beredningen vill slutligen ta upp en annan viktig förutsättning för ett konstruktivt samspel. Det är att polisen i ökad utsträckning blir tillgänglig för kontakter med allmänheten i den vardagliga, löpande verksamheten. Polishusets väggar och olika slag av tjänstefordon har enligt beredningens mening kommit att utgöra ett hinder härvidlag. Förutsättningarna för ett ökat samspel med allmänheten sammanhänger således i hög grad med de verksamhetsformer som tillämpas av polisen i dag. Beredningen återkommer till denna fråga i avsnitt 6.2.7.

6.2.4 Enkäter och hearings

Som framgår av redovisningen av vissa utländska erfarenheter har på sina håll utvecklats metoder för att bl.a. kartlägga vad medborgarna upplever som problem och hur man rangordnar dem. Beredningen syftar då på olika enkäter och hearings. Vad först gäller enkäter erbjuder sådana projekt självfallet en del problem, bl.a. från kostnadssynpunkt. Samarbete med kommuner och undervisningsanstalter inom polisdistriktet kan som beredningen ser det erbjuda möjliga lösningar. Enkätundersökningar kan också företas i samarbete med företag och institutioner som utgör dominerande arbetsplatser i distriktet för att på så sätt nå en förhållandevis stor andel av allmänheten. Det kan också övervägas att under en tidsperiod låta polispersonalen i distriktet i de kontakter som sker på olika sätt med allmänheten i det dagliga arbetet ställa frågor enligt ett visst

frågeschema. Enkäter av den typ som beredningen avser här syftar i första hand till att kartlägga hur allmänheten ser på de polisiära förhållandena i distriktet och hur man rangordnar behovet av polisiära insatser.

När det gäller att nå mera begränsade grupper, t ex boende inom ett visst område eller en viss yrkes- eller ålderskategori, kan olika former av s k hearings vara en lämplig metod. Bakgrunden kan vara att det i en tätort eller ett visst bostadsområde uppstår problem i form av en viss typ av kriminalitet. Det är då angeläget att det skapas en kontakt mellan polisen och de boende i området för att klarlägga situationen och diskutera vilka vägar som kan och bör väljas för att nå en lösning av problemet.

Polisstyrelsen kan då inbjuda till en hearing där från polisens sida polisstyrelsens förtroendevalda ledamöter, polisedningen och personalföreträdare bör vara närvarande. Olika sammanslutningar som är verksamma inom det aktuella området bör också delta. Det kan t ex gälla hyresgästföreningar, lokalavdelningar av politiska partier, organisationer inom handeln och ideella föreningar av olika slag. Vidare kan det vara lämpligt att socialförvaltningen är representerad av medarbetare med god kännedom om det aktuella området. Representanter för skolan liksom hem- och skolaföreningen samt elevorganisationerna kan även ingå bland dem som inbjuds till sammankomsten.

Genom annonsering i lokalpressen och genom tillkännagivanden på anslags- tavlor på allmänna platser, på institutioner eller i butiker kan de som berörs av sammankomsten kallas till denna. Även lokalradion kan vara till god hjälp i detta sammanhang.

Vid en hearing av denna modell har man många gånger anledning att räkna med att förslagen om hur problemen skall lösas blir många och att önskemålen om polisiära insatser blir både varierande och omfattande. Det kan då vara ett lämpligt tillfälle att redovisa förutsättningarna för polisens arbete och de åtgärder som medborgarna själva kan vidta för att medverka till en förbättring av förhållandena i området.

Vid dessa möten kan det vara lämpligt att polismän som särskilt sysslar med brottsförebyggande verksamhet inom distriktet är närvarande. I utrymmen i anslutning till möteslokalen kan genom uppställda skärmar eller på annat sätt presenteras olika självskyddsåtgärder och polispersonal kan stå till tjänst med råd och upplysningar till dem som så önskar.

Beredningen är självfallet medveten om att nu berörda sammankomster förekommer på sina håll redan i dag. Beredningen vill emellertid med denna redovisning peka på behovet av en mera systematisk användning av enkäter, hearings och därmed jämförliga former av kontaktverksamhet som ett led i utvecklandet av det aktiva samspel med allmänheten som beredningen generellt förordar.

6.2.5 Grannesamverkan

Med benämningen grannesamverkan åsyftar beredningen den typ av samarbetsprojekt mellan allmänheten och polisen som utomlands går under beteckningen Block Watch eller Neighbourhood Watch. En närmare redovisning av projekten har lämnats i avsnitt 4.6 och 4.8.

Med utgångspunkt i de utländska erfarenheterna kan man konstatera att en av de grundläggande förutsättningarna för ett system med grannesamverkan är att allmänheten inom området i fråga kan förväntas vara motiverad för ett eget engagemang i den brottsbekämpande verksamheten. Mot den bakgrunden lämpar sig denna metod för ett samspel mellan polisen och allmänheten främst i områden där vissa typer av brott ofta förekommer, t.ex. inbrott i bostäder och bilar, fordonstillgrepp och olika former av skadegörelse. Grannesamverkan kan ses som en mera utvecklade form av de i dag förekommande överenskommelser som träffas grannar emellan om tillsyn av varandras bostäder och annan egendom vid semester eller annan bortovaro. Ett system med grannesamverkan innebär därutöver en överenskommelse med polisen om hur förekommande brottslighet inom området bäst kan förebyggas eller uppmärksammas. Från de boendes sida innebär överenskommelsen ett åtagande att uppmärksamma misstänkta företeelser inom området och informera om gjorda iakttagelser enligt överenskomna kontaktvägar. Från polisens sida bör överenskommelsen medföra snabba reaktioner på kontakter från de boende och bistånd med olika självskyddsåtgärder. Det är enligt beredningens mening viktigt att slå fast att de som deltar i grannesamverkan inte skall patrullera i området eller i övrigt tilldelas några särskilda uppgifter som kan uppfattas som polisiära.

Det huvudsakliga syftet är att de boende i området skall lära känna varandra bättre, stimuleras till inbördes hjälp och att fortlöpande anmäla misstänkta företeelser till polisen.

En ordning med grannesamverkan måste, som beredningen ser det, bygga på ett initiativ från de boendes sida. Det förutsätter självfallet att man från polisens sida genom en allmän information till allmänheten erbjuder och närmare beskriver innebörden av en särskild samverkan genom grannesamverkan.

De olika former av kontaktåtgärder i form av hearings m.m. som beredningen har redovisat i det föregående kan vara upprinnelsen till att en ordning med grannesamverkan kommer till stånd inom ett område. I andra fall kan villaföreningar och liknande sammanslutningar vara initiativtagare. Uppkommer fråga om att skapa ett system med grannesamverkan ankommer det på polisen att vid en inledande sammankomst medverka med information om den polisiära situationen i det aktuella området, en redovisning av vad grannesamverkan innebär och med den brottsförebyggande information i övrigt som bedöms lämplig. Träffas överenskommelse om en grannesamverkan bestäms kontaktvägar och arbetssätt i övrigt. Den närmare utformningen därvidlag får anpassas till förhållandena i området.

Polisen bör då ett system med grannesamverkan har börjat tillämpas med jämna mellanrum kalla deltagarna till möten, där man redogör för de erfarenheter man har av verksamheten, brottsutvecklingen i området och eventuellt nya brottstyper mot vilka man vill att allmänheten skall rikta sin uppmärksamhet. Sådana sammanträffanden bidrar till att hålla deltagarnas intresse för verksamheten vid liv. Efter utländsk förebild kan polisen också bidra med material till ett informationsblad som regelbundet förser hushållen i området med aktuell information och råd om olika självskyddsåtgärder.

Grannesamverkan kan även komma till nytta i andra sammanhang än de som har nämnts nu. Så kan exempelvis de inom grannesamverkan etablerade kontaktvägarna i vissa fall ersätta "operation dörrknackning". Systemet har även utomlands kommit till användning vid eftersökande av försvunna barn. Genom kontaktnätet har man snabbt kunnat erhålla värdefulla upplysningar och engagera ett stort antal personer i sökandet.

Beredningen vill slutligen än en gång understryka att den här redovisade metoden med grannesamverkan inte får ses som någon form av medborgargarde eller hjälppolis. Deltagarna i verksamheten har således inte några befogenheter eller möjligheter i övrigt utöver vad som tillkommer envar. Systemet bygger på medborgarnas vilja att genom inbördes bistånd skydda sig mot brott. På den förutsättningen grundar sig också polisens roll i sammanhanget.

6.2.6 Riktade insatser mot vissa grupper

Alltsedan förstatligandet av polisväsendet har inom polisen utvecklats en mängd olika samarbetsformer i allmänt kontaktskapande och brottsförebyggande syfte som tar sikte på mer eller mindre avgränsade kategorier bland allmänheten. Särskild tonvikt har bl.a. lagts på olika ungdomsgrupper, äldre människor liksom på vissa yrkeskategorier. Rikspolisstyrelsen har i en särskild publikation "Idékatalog 84" (Rikspolisstyrelsen, informationsenheten, oktober 1984) ställt samman en rad olika projekt som har genomförts på skilda håll i landet inom ramen för polisens kontaktskapande verksamhet. Enligt beredningens mening utgör de former av verksamhet som åsyftas här ett väsentligt led i utvecklandet av ett mera aktivt samspel mellan polisen och allmänheten. Vad som utifrån beredningens utgångspunkter särskilt bör tas tillvara vid sådana former av riktade insatser är möjligheten att få kontakt med grupper och kategorier som erfarenhetsmässigt har en negativ eller likgiltig inställning till polisiära frågor. Målet med olika former av riktade insatser bör också i lika hög grad vara att inhämta dessa gruppers önskemål och synpunkter i fråga om polisverksamheten i distriktet som att redovisa polisens organisation och arbetsuppgifter.

6.2.7 Betydelsen av lämpliga patrulleringsmetoder och ansvarsområden

Beredningen har i de föregående avsnitten redovisat några särskilda me-

toder vid sidan av den traditionella polisverksamheten som kan utvecklas i syfte att höja effektiviteten genom ett ökat samspel mellan polisen och allmänheten. Samspelsprincipen bör också, som beredningen ser det, i samma syfte komma till uttryck vid utformningen av den reguljära polistjänsten. Beredningen vill då betona behovet av en ökad tillgänglighet och kontaktyta från polisens sida. När det gäller den yttre övervakningen måste enligt beredningens mening en strävan till ökat samspel leda till en delvis ändrad syn på valet av patrulleringsmetoder. Avvägningen mellan bilpatrullering och fotpatrullering måste i högre grad än nu göras med utgångspunkt i kravet på ökad tillgänglighet och kontakt i förhållandet mellan den enskilde polismannen och allmänheten. Beredningen är medveten om att en utveckling i denna riktning återverkar på gränsdragningen till vad som brukar betecknas som utryckningsberedskapen. Samspelsprincipen bör också föranleda till en närmare prövning av förutsättningarna för enmanspatrullering i olika former.

En annan faktor av betydelse för samspelsmetoden i övervakningsverksamheten är tillämpningen av ett individuellt knutet områdesansvar. Samspelstanken bygger på en fördjupad ömsesidig kontakt mellan polisen och allmänheten. Som beredningen ser det utgör ett utbyggt system med individuellt områdesansvar ett viktigt led i att knyta den enskilde polismannen till en viss del av befolkningen i distriktet. En utveckling av ett individuellt områdesansvar skulle också vara av värde i anslutning till de olika projekt i form av grannesamverkan m.m. som har redovisats i de närmast föregående avsnitten. En tillämpning av projekten underlättas självfallet om de löpande kontakterna med den del av befolkningen som berörs kan ske genom en polisman som man lärt känna väl och betecknar som "sin egen". Beredningen utvecklar i avsnitt 6.5.1 närmare sin syn på inriktningen av övervakningsverksamheten.

Även i den brottsbekämpande verksamheten kan samspelsprincipen ges ett ökat utrymme. Utformningen av rutiner för besök på brottsplatser och formerna för kontakter med personer som har drabbats av brott bör enligt beredningens mening ske på ett sådant sätt i olika skeden av en förundersökning att möjligheterna till ett aktivare samspel tas till vara på bästa sätt. Beredningen utvecklar sina synpunkter på den brottsbekämpande verksamheten i avsnitt 6.5.2.

6.3 Service mot allmänheten

6.3.1 Servicebegreppet inom offentlig verksamhet i allmänhet

Beredningen har i sitt arbete tagit del av ett omfattande material om service inom offentlig verksamhet. Någon entydig definition av service finns inte. Beredningen har emellertid funnit att byråkratiutredningens några år gamla arbete är av intresse för beredningens aktuella överväganden. Byråkratiutredningen gjorde i sitt betänkande (SOU 1979:31) Bättre kontakter mellan enskilda och myndigheter följande precisering av begreppet service:

- *information* om myndigheternas uppgifter, vilka regler som gäller och vart man vänder sig i olika frågor
- *tillgänglighet* för allmänheten, såväl i tid som i rum
- *hjälp* åt allmänheten, både när det gäller den formella handläggningen och i frågor som rör själva saken
- *bemötande* från myndighetens sida, dvs. villighet att upplysa, vägleda och hjälpa allmänheten samt sättet att göra det.

Utredningen framhöll att de krav som kan ställas på servicen i viss mån kan variera med hänsyn till den verksamhet som myndigheten bedriver. Så t.ex. kan man i vissa fall lägga större vikt vid information, i andra fall större vikt vid tillgängligheten. Kraven kan, sägs det, också variera med hänsyn till om det är myndigheten som tar initiativet till kontakten eller om det är den enskilde som gör det.

Några lagregler av allmän räckvidd finns inte om den service som samhällsorganen skall ge medborgarna.

I några författningar finns vissa mera allmänt hållna bestämmelser om service, men de gäller antingen bara speciella frågor eller också endast vissa delar av den offentliga förvaltningen. De uppgifter som myndigheterna åläggs att utföra har ofta annat än enbart service som mål. Det har därför inte framstått som meningsfullt att skilja ut serviceinslagen från andra syften med reglerna.

Regeringsformen tar bland de grundläggande fri- och rättigheterna särskilt upp informationsfriheten, som innebär en frihet att bl.a. inhämta och motta upplysningar (2 kap. 1 § andra punkten). Denna informationsfrihet kompletteras i tryckfrihetsförordningen (2 kap.) med en rätt för allmänheten att ta del av allmänna handlingar. Till tryckfrihetsförordningen anknyter i sin tur sekretesslagen (1980:100) som i 15 kap. 4 § innehåller en allmän bestämmelse om service mot allmänheten. Myndigheten skall på begäran av enskild lämna uppgift ur allmän handling som för-

varas hos myndigheten, i den mån hinder inte möter på grund av en bestämmelse om sekretess eller av hänsyn till arbetets behöriga gång. Förordningen (1980:900) om statliga myndigheters serviceskyldighet, serviceförordningen, föreskriver att myndigheterna inom sina verksamhetsområden skall lämna upplysningar även om sådant som inte finns intaget i allmänna handlingar. Myndigheternas skyldigheter enligt förordningen skall fullgöras med största möjliga skyndsamhet.

Även flera av bestämmelserna i förvaltningslagen (1971:290) har väsentlig betydelse för myndigheternas service gentemot allmänheten. Lagen gäller dock endast ärendehandläggning, alltså för tiden från ett ärendes anhängiggörande till dess avgörande. Lagen innehåller däremot inte några regler om myndigheternas allmänna informations- och serviceplikt gentemot allmänheten. Även allmänna verksstadgan (1965:600) innehåller vissa föreskrifter av betydelse i detta sammanhang.

Förvaltningsrättsutredningen har i sitt delbetänkande (SOU 1981:46) Ändringar i förvaltningslagen. Allmänna överväganden. Partiella reformer knutit an till byråkratiutredningens definition på så sätt att myndigheternas service mot allmänheten anges innefatta främst de tidigare nämnda fyra aspekterna: Information, tillgänglighet, hjälp och bemötande.

Utredningen har i sina överväganden pekat på att regler om myndigheternas service är viktiga såväl för den enskilde som för myndigheterna och dess personal. Utredningen betonar särskilt att en god service är viktig för rättssäkerheten i mera vidsträckt bemärkelse. En utvecklad service innebär goda möjligheter att förebygga fel och brister under handläggning av ärenden. Med en god service åt allmänheten bör man enligt utredningen också kunna undvika att onödiga ärenden uppkommer.

6.3.2 Servicebegreppet inom polisverksamheten

De grundläggande bestämmelserna om polisens serviceverksamhet finns i 1 och 2 §§ polislagen där polisverksamhetens ändamål och polisens uppgifter anges. Som ett led i samhällets verksamhet för att främja rättvisa och trygghet skall enligt 1 § polisens arbete syfta till att upprätthålla allmän ordning och säkerhet samt att i övrigt tillförsäkra allmänheten skydd och annan hjälp. Som de viktigaste polisuppgifterna anges i 2 § förebyggande verksamhet, övervakningsverksamhet, utredningsverksamhet och hjälpande verksamhet. Beträffande den hjälpande verksamheten sågs att till polisens uppgifter hör att lämna allmänheten skydd, upplysningar och annan hjälp, när sådant bistånd lämpligen kan ges av polisen. I 2 § anges också att polisen skall fullgöra den verksamhet som ankommer på polisen enligt särskilda bestämmelser.

Huvudparten av polisens hjälpande och specialreglerade verksamhet brukar hänföras under samlingsbeteckningen serviceverksamhet. I serviceverksamheten ingår sålunda dels polisens hjälp- och räddningsverksamhet och dess allmänna service- och upplysningsverksamhet, dels polismyndighets-

verksamheten.

Den hjälp- och räddningsverksamhet som polisen medverkar i omfattar bl.a. vissa särskilt organiserade verksamhetsformer, såsom fjällräddning, sjöräddning samt ambulans- och räddningsflyg.

Polisens allmänna service- och upplysningsverksamhet är av mycket skiftande karaktär. Den kan bestå i t.ex. vägvisning och annan hjälp åt trafikanter. Den kan även avse t.ex. att ge råd i ärenden av mer privat art eller skaffa logi åt tillfälligt hemlösa. Andra exempel på sådan verksamhet är att öppna bil- eller lägenhetsdörrar, när ägaren låst sig ute, ta hand om eller transportera barn, som har kommit bort från vårdnadshavarens omedelbara tillsyn, bistå trafikanter med bogsering e.d. samt lämna första hjälpen vid sjukdoms- och olycksfall.

Den s.k. polismyndighetsverksamheten omfattar ett stort antal uppgifter inom området för allmän förvaltning. Bl.a. faller det på polisen att lämna service till andra myndigheter med olika former av handräckning och att svara för vissa åtgärder enligt socialvårds- och sjukvårdslagstiftningen.

Polisens serviceverksamhet tar en betydande del av dess tid i anspråk. Men det kan också konstateras att denna verksamhet har stor betydelse för att befästa och stärka allmänhetens förtroende för polisen. Utmärkande för denna verksamhet är att den som regel låter sig förenas med utförande av andra polisuppgifter, främst inom övervakningsverksamheten. Fotpatrullering, kvarterspolisverksamhet och receptionstjänsten på polisstationerna är exempel på detta.

I prop. 1980/81:13 om polisens uppgifter, utbildning och organisation m.m. framhålls att ett framgångsrikt polisarbete inte är betjänt av att man alltför mycket håller isär övervaknings- och utredningsverksamheten. Båda arbetsformerna omfattas av uppgiften att upprätthålla allmän ordning och säkerhet. Beredningen har tidigare i annat sammanhang påpekat att organisatoriska faktorer aldrig kan få hindra ett nödvändigt samarbete och utbyte av iakttagelser och erfarenheter inom hela verksamheten. Beredningen har i tidigare betänkanden också framhållit att man måste sträva efter en helhetssyn när det gäller polisens arbetsformer och organisation. Med detta synsätt måste enligt beredningens mening även polisens hjälp- och serviceverksamhet tas med som en viktig del i en mer samordnad polisverksamhet.

6.3.3 Brottsutredningen och serviceaspekten - ett eftersatt område?

Som framgår av det föregående har polisens hjälp- och serviceverksamhet många aspekter. Beredningen har emellertid valt att studera främst polisens brottsbekämpande verksamhet. Skälet för detta är att formerna för den brottsutredande verksamheten är mycket väsentliga för de medborgare som drabbas av brott. Beredningen har vidare utgått från att

denna verksamhet i dag till stor del kan antas vara inriktad i första hand på att uppfylla de mål som brottmålsprocessen ställer upp. Liksom i övrigt i betänkandet tar framställningen huvudsakligen sikte på den s.k. vardagsbrottsligheten, exempelvis tillgrepps-, misshandels- och skadegörelsebrotten. Dessa brott är, med hänsyn till det stora antalet och deras effekter, av särskild betydelse från servicesynpunkt.

Första steget i en förundersökning är normalt att en brottsanmälan upprättas. Anmälan är ett viktigt led i en utrednings inledningsskede. Vid anmälningsupptagningen ges ofta en första version av händelseförloppet. Om möjligt utpekas den som kan misstänkas för brottet. I förekommande fall anges vem eller vilka som kan lämna ytterligare upplysningar i saken. Vid angivelsebrott klargörs målsägandens inställning till åtalsfrågan. Brottsanmälan sätter som regel igång utredningsförfarandet och ligger till grund för ärendenas fördelning. Den utgör underlag för uppdateringen av olika register, bl.a. godsregistret. Vidare är anmälan vanligen den enda handling som undersökningsledaren har att lita till, när han skall besluta om förundersökning skall inledas eller ej. I en del fall måste beslut om tvångsmedel fattas enbart med ledning av uppgifterna i anmälan.

Ofta initieras en anmälan genom att den som har drabbats av ett brott ringer till polisen och berättar vad som har hänt, t.ex. att han har haft inbrott i sin lägenhet eller villa. I många fall har den drabbade då ett önskemål om att polisen snarast möjligt skall inställa sig på den plats där brottet har begåtts.

Det varierar från distrikt till distrikt och från fall till fall om polisen beger sig till brottsplatsen eller ej. I en del distrikt får anmälaren beskedet att han själv måste bege sig till polisstationen för att göra anmälan. Ibland förekommer det att polisen föreslår anmälaren att lämna sina uppgifter skriftligen eller att polisen tar upp anmälan vid telefonsamtal. I åter andra fall åker polisen ut till den angivna brottsplatsen. Att rutinerna för anmälningsupptagningen varierar är i och för sig naturligt, bl.a. beroende på tillgången på polispersonal vid anmälningstillfället. Anmälningsupptagningen är emellertid ett viktigt inslag i polisens kontakter med allmänheten. Den är ofta det enda tillfälle då målsäganden har direkt kontakt med en tjänsteman inom polisväsendet. Beredningen anser därför att man bör välja rutiner där önskemål om att polisen skall inställa sig på platsen för ett brott i största möjliga utsträckning kan tillgodoses.

Att polisen verkligen åker till platsen för ett brott kan ha stor betydelse för den som har drabbats av ett brott. Vederbörande känner ett naturligt behov av samhällets stöd i den situation han befinner sig. Han kan behöva hjälp med praktiska åtgärder som t.ex. att skaffa nya lås, råd och upplysningar om den fortsatta handläggningen av ärendet, t.ex. när det gäller försäkringsfrågor, eller kanske en kontakt med sociala myndigheter. Det är en viktig del av polisens roll i samhället att ta hand om även sådana frågor.

Om polisen beger sig till en brottsplats ökar samtidigt möjligheterna att företa olika utredningsåtgärder. Utan att beslut har fattats om inledande av förundersökning får en polisman hålla förhör och vidta andra åtgärder i syfte att utreda brottet, om åtgärden inte kan uppskjutas utan olägenhet. Exempelvis kan den som befinner sig på en brottsplats medtas till förhör.

Det är emellertid vanligt att den ordningspolis som kommer till brottsplatsen endast gör kortfattade anteckningar om händelsen för att senare på polisstationen upprätta en anmälan. Det är långtifrån alltid som en målsägande eller eventuella vittnen hörs om händelsen. Det torde inte vara särskilt vanligt att någon noggrannare platsundersökning sker i samband med att polisen kommer till platsen.

Sedan anmälan har skrivits ut på polisstationen lämnas den över till det vakthavande befälet som skall göra en efterhandsgranskning av mer formell natur. Några mer konkreta utredningsåtgärder torde denna granskning sällan leda till. Anmälan lämnas därefter över till kriminalavdelningen där det fortsatta utredningsarbetet sker. Målsäganden erhåller en kopia av anmälan. I ett stort antal ärenden har målsäganden därefter ingen ytterligare kontakt med polisen med anledning av den anmälda händelsen. Vill han veta något om ärendet får han själv kontakta polisen. Innan ärendet har lottats på en handläggare på kriminalavdelningen kan målsäganden som regel inte få några mer konkreta besked om vad som kommer att hända med ärendet i fortsättningen.

Läggs förundersökningen ned får målsäganden ett skriftligt besked om detta. I ärenden där utredningen drivs vidare kallas normalt målsäganden en tid efter brottet till polisen för förhör med anledning av detta. Ibland kan lång tid ha förflutit från brottstillfället. Även ett vittne som kanske fanns på plats vid brottstillfället kan ofta kallas till polisen för förhör lång tid därefter.

Såväl målsägande som vittnen torde enligt beredningens uppfattning många gånger ställa sig undrande inför detta förfaringsätt. De måste uppfatta det som mer meningsfullt att få lämna sina uppgifter i direkt anslutning till brottet. Åtskilliga skäl talar också för detta. Minnesbilden är bättre. Det finns möjlighet att säkra bevisning. Förutsättningarna ökar för att polisen skall kunna klara upp brottet. Vittnen och målsägande behöver inte ta ledigt från arbetet för att inställa sig hos polisen osv.

6.3.4 Ökad betoning på service i en brottsutredning

Som framgår av det som nu i korthet har redovisats om det inledande utredningsförfarandet i en förundersökning finns det brister när det gäller serviceaspekten i vid bemärkelse. Polisens kontakt med allmänheten - främst då målsägande och vittnen - är kortvarig och i huvudsak inriktad på att uppfylla de krav som förundersökningsförfarandet ställer i skilda avseenden. Enligt beredningens uppfattning finns det

såväl behov av som utrymme för att polisen skall föra in eller mer betona ett servicetänkande som tar sikte på råd och stöd i olika avseenden åt framför allt personer som har drabbats av brott. En sådan ordning skulle innebära en väsentligt förbättrad polisverksamhet och få goda effekter på polisarbetet på såväl kort som lång sikt.

Då en person utsätts för ett brott har han helt förståeligt stora förväntningar på att polisen skall kunna hjälpa honom på olika sätt. För många människor är en sådan situation också det enda tillfälle då de kommer i kontakt med polisen. Det är följaktligen av stor betydelse att de uppfattar polisens arbete som positivt.

Om polisen brister i service är risken uppenbar att den enskilde får en negativ bild av samhällets och polisens sätt att handha brottsutredningar. Följden härav kan lätt bli att den enskilde får den uppfattningen att den enda möjligheten att skydda sig mot brott är att själv skaffa sig skydd för sig och sin egendom. Sett från samhällets synpunkt kan detta leda till oönskade effekter. Allmänhetens intresse att samverka med polisen i olika sammanhang kan vidare minska kraftigt om servicen eftersätts. Man riskerar att allmänheten ställer sig frågan varför man skall hjälpa polisen då man inte får någon hjälp själv.

De resonemang som beredningen har fört i det föregående leder fram till följande slutsatser om hur polisen i fortsättningen bör åstadkomma en bättre service när det gäller den brottsbekämpande verksamheten.

- Polisen bör i ökad utsträckning bege sig till brottsplatser och ta upp anmälningar där
- Man bör eftersträva att hålla förhör med målsägande och vittnen i så nära anslutning till brottet som möjligt
- Personer som har drabbats av brott bör alltid känna att de har samhällets stöd
- Brottsförebyggande insatser bör vara ett naturligt inslag i den brottsutredande verksamheten.

Beredningen återkommer till den brottsbekämpande verksamheten i avsnitt 6.5.2.

6.4 Synlighetsaspekten

6.4.1 Allmänheten önskar en synlig polis

Hösten 1983 beslutade rikspolisstyrelsen i samråd med polisberedningen att genomföra en opinionsundersökning om allmänhetens attityder till polisen. Undersökningen utfördes av Institutet för marknadsundersökningar AB (IMU) under tiden november 1983 - februari 1984. Undersökningen omfattade drygt 1 000 personer och hade till syfte att belysa den svenska allmänhetens kunskaper om och attityder till polisen. Resultatet av undersökningen publicerades i en rapport den 23 februari 1984. Rapporten uppmärksammades i bl.a. massmedia.

I undersökningen ställdes bl.a. frågan på vilket sätt allmänheten fått sina erfarenheter av polisen. 78 procent av de tillfrågade svarade att man haft kontakt med polisen i dess arbete. 61 procent av dessa kontakter hade dock skett genom att de intervjuade hade blivit kontrollerade av trafikpolis. Det framgår inte av rapporten om dessa kontroller inneburit personlig kontakt med polispersonal eller om man t.ex. endast passerat genom en radarkontroll utan att ha blivit stoppad. 52 procent av de tillfrågade uppgav att man haft "annan" kontakt med en polis i hans eller hennes arbete.

Vidare ställdes frågan "Ungefär hur ofta är någon patrullerande polis synlig inom ert bostadsområde?". Sju procent av de intervjuade svarade någon eller några gånger per dag, 14 procent någon eller några gånger per vecka och 15 procent någon eller några gånger per månad, medan 64 procent uppgav att man endast någon eller några gånger per halvår eller mer sällan eller aldrig såg någon polis.

På frågan om antalet poliser är tillräckligt svarade en procent av de intervjuade att man ansåg att det finns för många polismän, 51 procent att antalet är lagom och 40 procent att det finns för få polismän.

Vidare tyckte en procent av de tillfrågade att det finns för många uniformerade patrullerande poliser på gator och allmänna kommunikationsmedel, 42 procent tyckte att antalet är lagom medan 54 procent ansåg att det finns för få sådana polismän.

Beredningen har tidigare betonat vikten av att effektivitetsbegreppet vidgas till att omfatta vad de boende och andra verksamma i ett polisdistrikts olika delar anser vara väsentligt för dem.

Opinionsundersökningen visar att drygt hälften av medborgarna inte har haft någon närmare kontakt med polisen i dess arbete, att närmare hälften anser att det finns för få polismän och att över hälften av medborgarna vill se fler uniformerade patrullerande poliser i yttre tjänst. Detta innebär enligt beredningens mening att det finns klara önskemål från allmänheten om ökade insatser från polisens sida när det gäller den

utåtriktade - synliga - polisverksamheten. Även utländska erfarenheter visar f.ö. att medborgarna gärna vill ha en klart utåtriktad polisverksamhet. Mot denna bakgrund är det av intresse att se hur personalresurserna i dag är fördelade på "synlig" respektive "icke synlig" verksamhet.

Av polisens personalresurser används i dag ungefär en tredjedel för brottsutredningar och polismyndighetsärenden. Dessa verksamheter har det gemensamt att målgruppen, dvs. de personer som direkt berörs av polisens åtgärder eller beslut, är relativt begränsad. Brottsutredningarna berör misstänkta personer samt, i förekommande fall, målsägande och vittnen. Polismyndighetsärendena har oftast initierats av allmänheten själv, t.ex. vapen-, pass- eller hittegodsärenden. Allmänhetens kontakter med polisen blir i dessa fall oftast av indirekt slag. En klar majoritet av polismyndighetsärendena handläggs utan att den enskilde kommer i personlig kontakt med någon polisman. Omkring två tredjedelar av polisens personalresurser används i den brottförebyggande och övervakande verksamheten. Det är denna verksamhet som är av intresse från den synpunkt som beredningen nu diskuterar.

6.4.2 Slutsatser

Det som nu har redovisats ger enligt beredningens mening belägg för att *synligheten*, dvs. allmänhetens möjligheter att se och komma i kontakt med polismän i yttre tjänst, måste tillmätas mycket stor betydelse för inriktningen av polisverksamheten. Vidare finns det anledning att erinra om att riksdagen ställt sig bakom ett uttalande i 1981 års principproposition (prop. 1980/81:13 s. 27) enligt vilket fotpatrulleringen och över huvud taget verksamhetsformer som utvecklar naturliga kontakter mellan polisen och allmänheten bör få en mera framträdande plats. Allmänhetens önskemål motsvaras följaktligen av de ställningstaganden som statsmakterna har gjort.

Enligt beredningens uppfattning leder synlighetsaspekten till följande tre grundläggande krav på verksamheten.

1. Den uniformerade polispersonalen bör sättas in i verksamhetsformer och arbeta med metoder som uppmärksammas av allmänheten.
2. Den uniformerade polispersonalen måste i största möjliga utsträckning användas för den utåtriktade polisverksamheten, dvs. den verksamhet som i dag omfattar ca två tredjedelar av personalresurserna. Detta leder till att arbetsuppgifter som inte kräver polismanskompetens men som nu helt eller delvis utförs av polismän så långt det över huvud taget är möjligt bör föras över på administrativ personal.
3. Andelen polismän som har utåtriktade arbetsuppgifter bör öka på bekostnad av polispersonalen i övrigt.

Beredningen kommer i följande avsnitt att närmare redovisa hur man kan

nå en ökad synlighet i den yttre tjänsten. I detta avsnitt vill beredningen emellertid ta upp den av riksdagen aktualiserade frågan huruvida polismännen skall ha namn- eller nummerbrickor på sina uniformer.

6.4.3 Identifikationsbrickor för polismän

6.4.3.1 *Inledning*

I äldre tider och fram till år 1919 gällde en skyldighet för polismän att bära nummerbeteckningar. Numret bars på uniformskragen (s.k. ståndkrage). Skyldigheten avskaffades på begäran av Svenska polisförbundet. Förbundet framhöll att numren inte bara medförde risk för polismännen att bli trakasserade utan också verkade nedsättande för dem och deras anseende, eftersom "endast döda och mindre aktade ting vanligen benämnas och betecknas med nummer".

År 1979 anhöll Riksförbundet för kriminalvårdens humanisering (KRUM) hos rikspolisstyrelsen att skyldighet skulle föreskrivas för polismän att bära namnbricka. Rikspolisstyrelsen ansåg att frågan fordrade vidare överväganden.

I en motion (1980/81:1186) av Maj-Britt Theorin m.fl. om namnbrickor för polismän har krävts att förslag läggs fram om personliga identifikationsbrickor för poliser. Efter att ha hämtat in yttrande över motionen avstyrkte justitieutskottet i sitt betänkande (JuU 1981/82:1) bifall till motionen. Utskottet anförde därvid bl.a. att frågan lämpligen borde tas upp av polisberedningen. Utskottets betänkande godtogs av riksdagen (rskr 1981/82:29-30).

6.4.3.2 *Nuvarande förhållanden*

Identifikationsbrickor

Det finns f.n. inte några föreskrifter om namnbrickor eller nummerbrickor för polismän. Det förekommer dock bl.a. inom Stockholmspolisens att vissa polismän bär namnbrickor. Det sker på eget initiativ och av polismän med särskilt utåtriktad och servicebetonad verksamhet såsom trafikundervisning och brottsförebyggande verksamhet. Polismännen vid Arlanda bär fotolegitimation, eftersom det krävs för tillträde till olika delar av flygplatsen och är en del av säkerhetssystemet där.

Skyldighet att uppge sitt namn

Det finns inte några föreskrifter om att polismän är skyldiga att lämna upplysning om sitt namn. År 1947 föreslog en statlig utredning att skyldighet skulle föreskrivas för dem att uppge sitt namn, när de tillfrågades om det (SOU 1947:45 s. 15, 106). Förslaget genomfördes inte.

Frågan har vid flera tillfällen behandlats av JO som har understrukt vikten av att en polisman så långt det är möjligt tillmötesgår den som vill veta vad polismannen heter (JO:s ämbetsberättelse 1978/79 s. 69 med hänvisningar och 1979/80 s. 98). Enligt JO:s uppfattning är en polisman som gör ett ingripande eller vidtar någon annan åtgärd i tjänsten i princip skyldig att tala om sitt namn för den som frågar efter det. Undantag från denna regel får bara göras då förfrågan sker i trakaseringsssyfte eller annars utan grundad anledning och då trängande tjänsteuppgifter hindrar polismannen att uppge sitt namn eller annars särskilda omständigheter föreligger som talar emot att han uppger det.

Polislegitimation

Enligt 5 kap. 13 § polisförordningen skall en polisman under tjänstgöring medföra s.k. tjänstekort för polisman (polislegitimation), om inte särskilda skäl föranleder annat. Några föreskrifter om att polismän i tjänst är skyldiga att också använda polislegitimationen och styrka sin identitet finns inte. JO har uttalat att det ligger i sakens natur att en polisman under tjänstgöring skall ha en legitimationshandling på sig för att på begäran kunna styrka sin identitet (JO:s ämbetsberättelse 1977/78 s. 136).

Riksdagsbehandlingen av motionen (1980/81:1186)

Över motionen inhämtade justitieutskottet yttranden från JO, riksåklagaren, rikspolisstyrelsen, polisstyrelserna i Stockholms, Landskrona, Malmö och Göteborgs polisdistrikt, Svenska polisförbundet, Förbundet för jurister, samhällsvetare och ekonomer (JUSEK) samt från Svenska journalistförbundet. Riksåklagaren bifogade yttranden från överåklagarna vid åklagarmyndigheterna i Stockholms, Malmö och Göteborgs åklagardistrikt samt från länsåklagarmyndigheten i Gävleborgs län.

Två remissinstanser, JO och Svenska journalistförbundet, ställde sig positiva till motionsförslaget. Båda menade att polismän i uniform bör vara skyldiga att bära en identifikationsbricka. JO utgick från att det bör vara en namnbricka. Journalistförbundet ansåg att det bör vara en nummerbricka och att polismannens namn inte bör sättas ut på brickan. Direkt negativa till förslaget var rikspolisstyrelsen och minoriteten i polisstyrelsen i Stockholms polisdistrikt. Övriga remissinstanser var tveksamma. De såg gärna, eller motsatte sig inte, att frågan övervägs närmare eller att man startar en försöksverksamhet för att få ytterligare underlag för ett ställningstagande. Så ansåg t.ex. Svenska polisförbundet. Enligt förbundet bör - om den allmänna opinionen kräver namnbricka - man starta en frivillig försöksverksamhet och ta ställning till frågan först efter en utvärdering av försöksverksamheten.

Remissvaren dominerades av synpunkterna att en identifikationsbricka på den ena sidan kan underlätta kontakten mellan polisen och allmänheten

men att den på den andra sidan kan medföra en ökad risk för att polismän och deras anhöriga trakasseras. Sammanfattningsvis anfördes följande.

Enligt *JO* kommer konflikter som ibland uppstår då någon från allmänheten begär uppgift om polismannens namn sannolikt inte att uppstå, om polismän bär namnbrickor. Med den långtgående skyldighet som en polisman har att uppge sitt namn kan risken för ökade trakasserier till följd av en namnbricka betraktas som försumbar. Att polismän individualiseras genom en namnbricka kan väcka insikten om att poliser är vanliga människor och inte bara anonyma representanter för en diffus samhällsmakt. Värdet av att polismännens anonymitet kan minska framhölls också av *polisstyrelsen i Malmö polisdistrikt*. Polismännens yrkeskunnande skulle bli mer respekterat och öppenheten skulle möjligen begränsa intresset att trakassera. *Polisstyrelsen i Landskrona polisdistrikt* menade att namn- eller nummerbrickor kan tas som ett sätt att betona polisens vilja och intention att förbättra sitt umgänge med allmänheten. Allmänheten skulle därigenom lätt kunna få en informell kontakt med polisen, vilket skulle gagna inte minst polisen själv. Majoriteten i *polisstyrelsen i Stockholms polisdistrikt* var inne på samma tankegång och ansåg att det inte är uteslutet att namnbrickor kan ha en positiv inverkan på förhållandet mellan polisen och allmänheten.

Den ökade risken för trakasserier framhölls av bl.a. *riksåklagaren* och *rikspolisstyrelsen*. Enligt riksåklagaren utsätts en polisman, och särskilt den som har yttre tjänst, inte sällan för våld, trakasserier och hot som inte bara riktar sig mot honom själv utan också mot hans anhöriga. Ett system med nummerbrickor kan vara en rimlig avvägning mellan intresset att den som kommer i kontakt med polisen skall veta vem han har att göra med och risken för trakasserier. Rikspolisstyrelsen menade att man inte kan utesluta att en skyldighet att bära namnbricka kan innebära ökad risk för trakasserier. Dessutom behövs det inte några namn- eller nummerbrickor för tjänsteutövningen, eftersom det alltid går att få en polismans identitet klarlagd om det behövs. Rikspolisstyrelsen fann därför inte skäl att medverka till att polispersonalen mot sin vilja åläggs att bära t.ex. namnbricka. Synpunkten att identifikationsbrickor inte behövs för tjänsteutövningen anfördes även av *polisstyrelsen i Göteborgs polisdistrikt* och av majoriteten i *polisstyrelsen i Stockholms polisdistrikt*.

Ytterligare ett argument mot motionsförslaget framfördes av *polisstyrelsen i Malmö polisdistrikt*. Enligt denna hade den polispersonal som var negativ till namnbrickor uppgett bl.a. att polismännen skulle känna sig osäkra och utlämnade då de ingriper i besvärliga situationer. Under den tid då de var skyldiga att ha nummer på uniformerna kände polismännen sig särbehandlade i förhållande till andra yrkeskategorier.

Justitiekottet sade sig kunna instämma i syftet bakom motionsförslaget, nämligen att underlätta kontakten mellan polisen och allmänheten:

Enligt utskottets mening är det möjligt att ett system med indenti-

fikationsbrickor, och då särskilt ett system med namnbrickor, skulle kunna medföra vissa fördelar i detta hänseende. Att införa ett sådant system skulle kunna ses som en ökad öppenhet från polisens sida mot allmänheten. Det skulle också kunna få till effekt att allmänheten upplevde att det var lättare att få naturlig kontakt med poliskårens representanter. För motionsförslaget talar också att det måste vara lättare för allmänheten att få reda på en viss polismans namn om det anges på uniformen; polismännen är emellertid redan nu i allmänhet skyldiga att uppge sina namn och det är därför tveksamt om ett genomförande av motionsförslaget skulle medföra några större förbättringar i det här hänseendet.

Utskottet avstyrkte dock bifall till motionen, eftersom det fann att starka skäl talade emot motionsförslaget:

Utskottet hyser förståelse för uppfattningen att polismännens identitet bör kunna skyddas i vissa situationer och den omständigheten att många inom poliskåren anser att ett system med namnbrickor skulle ha negativa konsekvenser i detta hänseende måste enligt utskottets mening tillmätas vikt vid bedömningen av motionsförslaget. Utskottet vill också framhålla att det inte är utslutet att effekten av en sådan reform som motionärerna förespråkar i vissa enskilda fall kan bli motsatt den motionärerna åsyftar om reformen genomförs mot polismännens vilja.

Avslutningsvis framhöll utskottet att det är angeläget att alla uppslag som syftar till att förbättra kontakterna mellan polisen och allmänheten tas till vara, att den aktuella frågan lämpligen borde övervägas av polisberedningen och att - oavsett frågans fortsatta behandling - polismyndigheterna borde genom praktiska åtgärder underlätta för de polismän som så vill att bära namnbrickor.

6.4.3.3 *Förhållandena i vissa andra länder*

Utskottet har i sitt betänkande redovisat förhållandena i några andra länder.

Norden

I Island är obefordrad polispersonal skyldig att bära ett synligt nummer på uniformen. I de nordiska länderna i övrigt är polismännen inte skyldiga att bära namn- eller nummerbrickor.

Förbundsrepubliken Tyskland

I Förbundsrepubliken Tyskland finns ingen central bestämmelse om särskilda namnbrickor för polismän.

Polismännen bär med sig - ej synligt - särskilda indentitetshandlingar som de skall kunna uppvisa vid behov. I Västberlin har från politiskt håll framförts förslag om att den lokala polisen, "Schutzpolizei", skall bära namnbrickor. Någon bestämmelse härom har dock inte kommit till stånd. Detta kan bero på politisk oenighet om lämpligheten av att ha namnbrickor och på att starka invändningar har gjorts från polisens sida. Man har också diskuterat att ha en försöksperiod med namnbrickor men något försök har inte kommit till stånd.

Storbritannien

Polismännen i Storbritannien kan identifieras genom en bokstav och ett nummer på uniformsaxeln. Bokstaven anger i vilket distrikt polismannen tjänstgör. Numret hänför sig till den enskilde polismannen och används allmänt inom polisorganisationen, ofta i stället för namn. När en polisman slutar sin tjänstgöring inom ett distrikt tas numret över av en nyanställd.

Frågan diskuterades i mitten på 1970-talet. Då fanns det förslag dels om att också polismännens namn skulle anges, dels om att nummeruppgiften skulle avskaffas. Det första förslaget förkastades då det ansågs kunna göra personliga trakasserier möjliga. Att ange polismannens nummer inom organisationen ansågs däremot värdefullt ur identifikationssynpunkt. En enskild kan få kunskap om vilken polisman som bär ett visst nummer endast om polismannen själv eller polischefen medger det. Vid klagomål mot polismän torde regeln vara att namnet inte lämnas ut då redan numret ger möjlighet att identifiera polismannen så att ärendet kan handläggas.

Österrike

I Österrike bär polismännen inte synlig namnbricka på uniformen. De är dock skyldiga att på uppmaning visa upp ett kort på vilket namn och tjänsteställning anges. Någon debatt om synliga namnbrickor förekommer inte i Österrike.

USA

I flertalet delstater i USA bär polismännen metallbrickor med namn och tjänstegrad. Som regel finns också ett registreringsnummer ingraverat på brickan. Det är dock svårt att avläsa på långt håll. Namnet och tjänstegraden framträder däremot tydligt. Enligt uppgift har man från både allmänhetens och polisens sida funnit systemet fungera väl. Från ett håll har berättats att någon politisk eller facklig diskussion inte har förekommit. Från ett annat har uppgivits att det i början förekom motstånd från poliskåren när systemet infördes i New York för några år sedan.

6.4.3.4 Beredningens överväganden

I det svenska samhället har det blivit allt vanligare att människor bär namnbrickor, tillfällighetsvis eller i arbetet. Vare sig bricken bärs vid ett visst tillfälle, t.ex. under en resa, en kongress eller liknande, eller den bärs i det vardagliga arbetet, uppfattas den som en enkel praktisk åtgärd för att underlätta umgänget med andra människor.

Inom vissa serviceyrken, särskilt inom handeln och inom sjukvården, ter det sig numera helt naturligt att ha en namnbricka. Skälen för detta kan variera. Det vanligaste torde vara att man hos den allmänhet som man betjänar vill skapa en känsla av personlig service. På större arbetsplatser kan namnbrickor underlätta kontakterna mellan de anställda, särskilt för nyanställd personal. För den enskilde kan ett bärande av namnbrickan innebära ett sätt att slippa anonymiteten och bli erkänd som individ, att bli känd för sitt yrkeskunnande eller att kunna bli tilltalad utan att behöva presentera sig. Noteras bör att även personal med särskilt utsatta arbetsuppgifter inom sjukvården - t.ex. där det gäller att ta hand om och vårda psykiskt sjuka människor - bär namnbrickor.

Såvitt beredningen har kunnat finna förhåller det sig normalt så att de som bär namnbrickor i sitt arbete gör det frivilligt och utan att det finns någon skyldighet föreskriven. För personal vid kriminalvårdsanstalter och häkten gäller dock sedan den 1 januari 1985 föreskrifter om skyldighet att i arbetet bära en bricka med namn och befattning.

Ett mycket viktigt inslag i reformeringen av polisväsendet är att samspellet mellan polisen och allmänheten förbättras och att polisens serviceuppgifter betonas starkare än tidigare. Polisarbetet skall så långt det är möjligt utföras så att allmänhetens förtroende för och personliga kontakter med polisen ökar.

Beredningen är för sin del övertygad om att bärandet av namnbrickor har en positiv inverkan i detta avseende. Nummerbrickor däremot torde inte tjäna samma syfte. Det är som beredningen ser det heller inte lämpligt från principiella synpunkter att sätta nummer på människor i deras civila arbete. De skäl som ledde till nummerbeteckningarnas avskaffande år 1919 torde ha giltighet än i dag.

De farhågor som har yppats för att polismän och deras anhöriga skulle löpa en ökad risk för trakasserier om polismännen bär namnbrickor måste naturligtvis, som justitiekontoret har påpekat, tillmätas vikt vid bedömningen av frågan om man skall ha namnbrickor. Som beredningen ser det är emellertid de skäl som har åberopats mot ett bärande av namnbrickor knappast hållbara. Redan nu föreligger ju en principiell skyldighet för en polisman att på förfrågan uppge sitt namn. Vidare har de personer, som av något skäl kan tänkas trakassera polismän, i regel möjlighet att på något sätt få namnuppgifter. I de allra flesta fall torde det vara fråga om personer som har varit föremål för ingripande från polisens sida. Ett sådant ingripande skall, utom i rena undantags-

fall, dokumenteras och den eller de polismän som har gjort ingripandet måste alltid vara beredda att också svara för åtgärden, t.ex. genom rapport om händelsen.

Beredningen vill också peka på att möjligheterna till anonymitet är högst varierande i olika polisdistrikt och mellan olika polismän. I de mindre och i många medelstora polisdistrikt är polismännen redan nu ofta kända till sina namn bland invånarna, särskilt bland dem som man ingriper mot. Det har inte gjorts gällande att dessa polismän och deras anhöriga är mer utsatta för trakasserier än polismän i större polisdistrikt.

En större öppenhet mellan polisen och allmänheten är slutligen, som beredningen har uttalat i betänkandet Anmälningar mot polismän (Ds Ju 1984:10), något som kan bidra till att förebygga s.k. obefogat våld från polisens sida. Som exempel på en väg till större öppenhet nämner beredningen möjligheterna att bära namnbricka i polistjänsten.

Enligt beredningens mening kan alltså några sakliga skäl inte anföras mot användningen av namnbrickor i polistjänsten. Kvar står emellertid att enskilda polismän motsätter sig en sådan ordning. Att i det läget ålägga polispersonalen en skyldighet att bära namnbricka skulle knappast vara välbetänkt.

Mot bakgrund av vad som har sagts nu förordar beredningen att bärande av namnbricka i polistjänsten även i fortsättningen är frivilligt. Beredningen förutsätter emellertid att man från rikspolisstyrelsens, polisledningarnas och de fackliga organisationernas sida aktivt verkar för en så utbredd användning av namnbrickor som möjligt.

Enligt beredningens bedömning bör den uniformerade polisen - dvs. i huvudsak polispersonal vid ordningsavdelningarna och trafikavdelningarna bära namnbricka. Vid kriminalavdelningarna skulle en sådan ordning däremot inte fylla samma funktion. Några namnbrickor kan av naturliga skäl inte komma i fråga för polismän som avdelas för spaning. När det gäller kriminalpolismän som kommer i kontakt med allmänheten i samband med förhör under förundersökning i brottmål, tekniska undersökningar o.d. förutsätter beredningen att en presentation undantagslöst äger rum vid behov.

Vad som har sagts nu utesluter naturligtvis inte att även polispersonal som inte bär uniform samt administrativ personal kan få namnbricka, t.ex. kriminalpolispersonal eller personal som tjänstgör i receptionen.

Det bör ankomma på rikspolisstyrelsen att ta fram en lämplig namnbricka. Brickan bör tillhandahållas på det allmännas bekostnad.

6.5 Inriktningen av polisverksamheten i stort

Genom polisväsendets förstatligande år 1965 skapades helt nya förutsättningar för polisverksamheten. En stark viljeinriktning från statsmakternas sida och gynnsamma ekonomiska förutsättningar ledde till att man på relativt kort tid kunde bygga upp en välutrustad och effektiv polisorganisation. Antalet polismanstjänster ökade från c:a 11 700 år 1965 till omkring 16 100 tjugo år senare. Den svenska polisens tekniska utrustning har nått en internationellt sett hög nivå.

Samtidigt fortsatte dock den negativa brottsutveckling som har rått ända sedan efterkrigstiden. Antalet brottsbalksbrott har t.ex. under den senaste tioårsperioden ökat med i genomsnitt 3,9 procent per år medan brott mot annan lagstiftning ökat med omkring 5,6 procent per år. Brottsligheten har i många fall också blivit grövre och nya brotts typer, t.ex. narkotikabrottsligheten och den ekonomiska brottsligheten, har krävt en stor andel av de årliga resurstillskotten. Även andra faktorer såsom arbetstidsförkortningar m.m. har betydelse vid bedömningen av utvecklingen inom polisverksamheten.

Beräkningar som har gjorts om den framtida brottsutvecklingen (se t.ex. prop. 1984/85:100, bil. 4, s. 143) pekar på en fortsatt uppåtgående trend för huvuddelen av brottsbalksbrotten med någon eller några procent per år. Men de samhällsekonomiska förutsättningarna har samtidigt starkt förändrats. Polisväsendet kan sannolikt inte längre räkna med nya resurser för att möta den fortsatta negativa brottsutvecklingen. Även polisväsendet måste förmodligen räkna med att bära sin andel i det nödvändiga besparingsarbetet inom statsförvaltningen. Samtidigt ökar kraven och önskemålen från allmänhetens sida om effektivare brottsbekämpning, bättre service osv.

Polismyndigheterna kommer alltså, liksom övriga statliga myndigheter, att ha knappa resurser under många år framöver. Det är därför angeläget att rationalisera och prioritera. Många aspekter har då betydelse för utvecklingen. De tre faktorer som beredningen tidigare har tagit upp - samspel, service och synlighet - är enligt beredningens mening utomordentligt viktiga faktorer.

Ett genomförande av de tre berörda faktorerna innebär att de traditionella gränserna mellan olika verksamheter i dagens polisväsende kommer att ändras efter hand. Detta gäller naturligtvis i första hand för de större polismyndigheterna. Den nya ordningen på det organisatoriska området, som är ett viktigt inslag i polisreformen, kommer att ge det utrymme som behövs för förändringar.

Beredningen har i avsnitt 2 lämnat en översiktlig beskrivning av arbetsuppgifterna vid ordningsavdelningen och vid kriminalavdelningen. Den nuvarande, av statsmakterna beslutade, resursfördelningen innebär att det vid ordningsavdelningarna finns ca 9 000 polismanstjänster och vid

kriminalavdelningarna ca 5 100 tjänster.

Arbetsuppgifterna fördelas vanligen enligt det traditionella mönstret, dvs. att utredningsarbetet vid en polismyndighet i princip ankommer på kriminalavdelningen. Enligt rikspolisstyrelsens anvisningar (FAP 207-1) för utredningsarbetet vid ordningsavdelning, som gällde fram till den 1 oktober 1984, skall dock viss utredningstjänst fullgöras vid övervakningssektion, trafiksektion, arbetsgrupp och polispostering (se avsnitt 2.3.1). Omfattningen av detta utredningsarbete är dock som regel mycket begränsad och inskränker sig oftast till s.k. förstahandsåtgärder.

När det gäller den yttre övervakningen har beredningen tidigare framhållit att en strävan till ett ökat samspel mellan polis och allmänhet måste leda till en delvis ändrad syn på valet av patrulleringsmetoder. Avvägningen mellan bilpatrullering och fotpatrullering måste i högre grad än i dag göras med utgångspunkt i kravet på ökad tillgänglighet och kontakt mellan den enskilde polismannen och allmänheten. Förutsättningarna för enmanspatrullering i olika former borde också prövas närmare. En annan faktor som har betydelse för samspelet i övervakningsverksamheten är, har beredningen sagt, tillämpningen av ett individuellt knutet områdesansvar. Såvitt gäller faktorn synlighet har beredningen strukit under bl.a. att den uniformerade polispersonalen bör sättas in i verksamhetsformer och arbeta med metoder som uppmärksammas av allmänheten. Oavsett vilka arbetsmetoder som de nu berörda principerna anses böra leda till måste man dock upprätthålla en utryckningsberedskap som är så dimensionerad att man snabbt kan ingripa i de fall då omedelbara polisiära åtgärder är nödvändiga. Beredningens synpunkter på en ändrad inriktning av den utåtriktade polisverksamheten redovisas i avsnitt 6.5.1.

Men de tre faktorerna får givetvis betydelse även för den brottsbekämpande verksamheten. Beredningen har tidigare uttalat bl.a. att vid utformningen av rutiner för besök på brottsplatser och formerna för kontakter med brottsoffer i olika skeden av ett utredningsärende bör möjligheterna till ett aktivare samspel med allmänheten tas till vara. Beredningen har också i fråga om serviceaspekten framhållit att polisen i ökad utsträckning bör bege sig till brottsplatserna och ta upp anmälningar där, att man bör eftersträva att hålla förhör med målsägande och vittnen i så nära anslutning till brottet som möjligt, att personer som har drabbats av brott alltid bör känna att de har samhällets stöd samt att brottsförebyggande insatser bör vara ett naturligt inslag i den brottsutredande verksamheten. Beredningens syn på den brottsbekämpande verksamheten redovisas i avsnitt 6.5.2.

Av de olika uppgifter som utförs av en polismyndighet under en förundersökning kan man skilja ut vissa som är av den karaktären att de inte behöver utföras av polisutbildad personal. Övervägandena i avsnitt 6.5.2 tar sikte på polismanspersonalens uppgifter. Frågor som rör den administrativa personalens arbetsuppgifter tas upp i avsnitt 6.5.3.

6.5.1 Den utåtriktade polisverksamheten

6.5.1.1 Principer för resursutnyttjandet vid ordningsavdelningen

Ordningsavdelningarnas huvudsakliga uppgifter i framtiden bör enligt beredningens utgångspunkter vara följande.

- A. Att upprätthålla en tillräcklig utryckningsberedskap för att snabbt kunna ingripa i de fall då omedelbara polisiära åtgärder är nödvändiga.
- B. Att organisera en kontaktskapande polisverksamhet efter principen "en polisman - ett område".
- C. Att organisera övriga resurser i en utåtriktad polisverksamhet där patrullering till fots och fullgörande av vissa utredningsuppgifter blir de dominerande inslagen.

I följande avsnitt kommer beredningen att utveckla dessa principer. Det finns emellertid redan nu anledning att påpeka att detta mönster fullt utvecklat i första hand passar de större och medelstora polisdistrikten. Principerna bör emellertid kunna tillämpas även i mindre polisdistrikt, men hänsyn måste tas till de begränsade personalresurserna i dessa polisdistrikt.

En viktig fråga i sammanhanget är hur personalresurserna utnyttjas över dygnet. Beredningen kommer därför särskilt att behandla sambandet mellan brottsligheten och de polisiära aktiviteterna i tiden. Här spelar möjligheterna att planera och analysera verksamheten en viktig roll liksom tjänstgöringslistornas utformning.

6.5.1.2 Utryckningsverksamheten

Nuläge

Polisens övervakningsverksamhet indelas traditionellt i tre huvudgrupper: Allmän övervakning, trafikövervakning samt allmän och socialpolisiär spaning. Resursfördelningen följs upp och redovisas förhållandevis detaljerat, bl.a. i rikspolisstyrelsens årliga anslagsframställningar till regeringen. De uppgifter som anges i det följande hänför sig till anslagsframställningen för budgetåret 1984/85.

Tabell 1

Resursernas fördelning på de tre delprogrammen 1979-1983 framgår av nedanstående tabell.

År	Procentuell fördelning på delprogram			
	Allmän öv %	Trafiköv %	Allmän och social spaning %	Totalt insatta resurser (tim)
1979	81	14	5	13 827 000
1980	80	15	5	14 100 000
1981	81	14	5	14 208 000
1982	82	13	5	13 719 000
1983	81	14	5	14 378 000

Anm. I den allmänna övervakningen ingår även den objektbevakning som har utförts av ABAB.

Som framgår av tabellen har den procentuella fördelningen av resurserna på de olika delprogrammen varit relativt konstant över de fem åren.

Den allmänna övervakningen utförs nästan undantagslöst av personal vid ordningsavdelningarna. Den redovisade resursinsatsen för trafikövervakning samt allmän och socialpolisier spaning har i regel utförts av polismän vid de trafikövervakande enheterna resp. spaningsrotlarna.

Den allmänna övervakningen har under senare år fördelats enligt följande.

Tabell 2

År	Andel i procent av antalet timmar allmän övervakning					
	Stations- tjänst	Utryckn- verks	Områdes- övervakt	Speciell övervakt	Objekt- bevakn	Antal timmar allm övervakt
1979	33	15	45	2	5	11 200 000
1980	32	14	46	3	5	11 344 000
1981	30	16	43	2	9	11 555 000
1982	31	16	45	3	5	11 497 000
1983	36	15	36	3	10	11 592 000

Anm. I insatstiden för objektbevakning ingår den övervakning som har utförts av ABAB m.fl. vaktbolag.

Polisens utryckningsverksamhet följs upp mycket noggrant och detaljerat. En särskild ADB-rutin finns sedan många år för att man skall kunna undersöka innehållet i utryckningsverksamheten (IM-rutinen). Rutinen grundas på blanketter som upprättas varje gång utryckning eller ingripande anses äga rum.

I rikspolisstyrelsens anvisningar för ingripanderutinen (FAP 200-3) finns en definition av begreppet utryckningsverksamhet: "Med utryckning/ingripande avses alla ingripanden till vilka beordras polispatrull

eller som av sådan rapporteras till förbindelsecentral (motsvarande) under förutsättning att ingripandet inneburit ett inte obetydligt avbrytande av det planerade övervakningsuppdraget".

IM-rutinen omfattar praktiskt taget alla händelser där polispersonal gör ingripanden. Det viktigaste undantaget är att ingripanden mot och rapportering av vanliga trafikförseelser inte redovisas via IM-rutinen.

I anslagsframställningen redovisas antalet IM i jämförelse med den s.k. synliga brottsligheten samt antalet gripna eller omhändertagna personer.

Tabell 3

År	Antal IM	Antal synliga brott	Antal gripna/omhändertagna
1979	1 161 375	509 003	216 469
1980	1 184 211	542 718	226 469
1981	1 161 211	527 146	224 857
1982	1 185 291	581 859	231 563
1983	1 195 708	572 873	216 289

Anm. Med synliga brott avses följande brott:

- brott mot liv och hälsa, rån
- sedlighetsbrott
- tillgrepp av/ur/från och skadegörelse på motorfordon
- inbrottsstöld, automatbedrägeri
- andra tillgreppsbrott
- skadegörelsebrott m.m.
- brott mot allmän ordning
- illegal narkotika-, rusdrycks- och ölhantering
- brott mot jakt- och fiskelagstiftningen.

Det bör påpekas att antalet synliga brott här omfattar alla polisanmälda brott, oavsett om brottet har föranlett en utryckning eller inte. Däremot omfattar antalet gripna/omhändertagna bara de personer som har införts till polisstationerna som en omedelbar följd av utryckningarna.

I anslagsframställningen redovisas även den s.k. kö-tiden vid utryckningar, dvs. den tid som förflyter mellan det att en anmälan görs och att en polispatrull beordras att bege sig till platsen.

Tabell 4

Mått	år	1979	1980	1981	1982	1983
Medelkötid i min		6,1	5,9	5,9	5,7	4,9
Andel IM med kötid > 15 min %		9,4	9,2	9,0	9,0	11,3
Medeltid polis-på-plats (min)		15,9	15,7	15,4	15,6	10,0

I anslagsframställningen framhålls bl.a. att en relativt hög utryckningsberedskap behövs för att polisen på ett godtagbart sätt skall kunna ingripa vid akuta händelser. Vidare hävdas att det av kötiden bl.a. framgår på vilken nivå denna beredskap har kunnat hållas. Man påpekar också att polisdistrikten uppvisar stora variationer kring medelvärdena. Detta beror på geografiska förhållanden och personaltillgång. Till den väsentligt förändrade siffran för "medeltid polis-på-plats" år 1983 finns ingen förklaring i anslagsframställningen.

Utryckningsverksamhetens omfattning varierar naturligtvis starkt mellan olika polisdistrikt. Som exempel nämns i anslagsframställningen att de tre storstadsdistrikten, som tillsammans har cirka 17 procent av landets befolkning, svarar för 31 procent av alla IM. I Huddinge polisdistrikt uppgick under 1984 insatstiden för utryckningsverksamhet till drygt 30 procent medan den i t.ex. Mjölby polisdistrikt var 11 procent. Medeltalet för riket är 15 procent, vilket framgår av tabell 2.

Beredningens överväganden

Utryckningsverksamhet som en särskild arbetsuppgift inom ordningspolistjänsten torde förekomma i alla jämförbara utländska poliskårer. Omfattningen av utryckningsverksamheten varierar naturligtvis starkt beroende på samhällsstruktur, polistäthet, brottslighet och liknande faktorer. Även i Sverige förekommer som nyss har nämnts mycket stora variationer. Beredningen har därför inte bedömt det meningsfullt att göra någon jämförelse i detta hänseende med förhållandena i andra länder.

Däremot finns det anledning att uppmärksamma de försök till analys och förändringar av utryckningsverksamheten som har gjorts utomlands. Beredningen vill här erinra om utfallet av en försöksverksamhet som påbörjades i Hampshire Constabulary i England år 1981. En utförlig redogörelse för utländska förhållanden finns i avsnitt 4.

Försöksverksamheten bygger bl.a. på nordamerikanska erfarenheter (Wilmington, Mass, USA). Den fråga man ville ha besvarad är om allmänheten alltid behöver ha omedelbar polishjälp när den kontaktar polisen. I USA hade man funnit att allmänheten accepterar att polisen i vissa fall dröjer med sitt ingripande, förutsatt att polisen kan lämna en rimlig motivering för sitt dröjsmål.

Under en tremånadersperiod kontaktades polisen i grevskapet Hampshire av

allmänheten vid 110 000 tillfällen. I 84 000 fall vidtog polisen omedelbara åtgärder. Mot denna bakgrund ställdes hypotesen att, om man kunde minska antalet utryckningar med polisfordon även relativt måttligt, en bättre resursanvändning skulle uppkomma med bl.a. besparingar som följd. Förutsättningen var dock att allmänhetens förtroende för polisen inte fick minska.

Man valde under en försöksperiod ett klassificeringssystem för allmänhetens begäran om polishjälp enligt följande.

Omedelbara polisiära åtgärder (Immediate response):

1. Då någons liv eller hälsa är i fara
2. Då ett allvarligt brott pågår
3. Då en misstänkt finns på platsen eller ett tidigt frihetsberövande är troligt
4. Då risk för våld mot person eller egendom föreligger
5. Då bevisning sannolikt går förlorad om inte polis omedelbart kommer till platsen.

Åtgärder i efterhand (Delayed response):

Då begäran om hjälp inte kräver att polis omedelbart kommer till platsen, utan det räcker med att en polisman till fots eller per cykel senare beger sig till platsen. Anmälaren skall alltid informeras om polisens bedömning och om tidpunkten för det kommande besöket. Resultatet av försöket framgår av följande tabell (siffrorna anger procent).

Tabell 5

Period	Typ av polisingripande			Totalt
	Polisman till fots eller på cykel	Mobil patrull	Annan enhet (1)	
Jämförelseperiod september 1980	6,1	89,0	4,9	100
Försöksperiod I september 1981	22,9	68,4	8,7	100
Försöksperiod II februari 1982	27,8	63,3	8,9	100

(1) Med annan enhet avses t.ex. kriminalpolispersonal

Antalet utryckningar med mobila patruller (i huvudsak bilpatruller) minskade alltså med mellan 20 och 25 procent. Den sammanlagda körsträckan med polisfordonen blev mellan 20 procent och 30 procent lägre

under försöksperioden än tidigare.

Man understryker särskilt att inte ett enda fall av klagomål om försämrad polisiär service har kommit till polisens kännedom. Utfallet av försöksverksamheten är så positivt att systemet kommer att permanentas inom hela poliskåren i grevskapet.

Om man därefter går tillbaka till de svenska förhållandena kan man konstatera att den nuvarande IM-rutinen är ett mycket gott hjälpmedel bl.a. vid planläggningen av den yttre polistjänsten och för bedömningar av behovet av uttrykningsberedskap. IM-rutinen spänner emellertid över ett mycket brett polisiärt verksamhetsfält. Tillspetsat kan man hävda att pågående mordförsök till anmälningar om rena bagateller. Det kan därför knappast vara relevant att i t.ex. uppgifterna om kötid och medeltid polis-på-plats räkna in "utryckningar" till bagatellartade händelser (tabell 4). Inte heller synes det totala antalet polisanmälda "synliga brott" ha något omedelbart samband med antalet utryckningar (tabell 3).

Beredningen anser således att utryckningsverksamhetens omfattning, såsom den redovisas i anslagsframställningen (15 procent av antalet timmar för allmän övervakning), inte är ett rättvisande mått på behovet av resurser för omedelbara polisinsatser. Det verkliga behovet torde vara betydligt mindre.

Det finns alltså starka skäl som talar för en ingående analys av utryckningsverksamhetens utformning och innehåll hos den svenska polisen. Det finns utländska erfarenheter som entydigt visar på möjligheterna att renodla verksamheten och pröva nya modeller. Det är naturligt att dessa erfarenheter uppmärksammas i ett sådant arbete.

Som framgår av följande avsnitt förordar beredningen att den utåtriktade och kontaktskapande polisverksamheten får en mer framträdande roll i fortsättningen. För att nå ett sådant mål bör bl.a. utryckningsverksamheten begränsas till lägsta möjliga acceptabla nivå för att resurser inte skall bindas i onödan. Beredningen övergår nu till att redovisa hur denna princip kan tillämpas i praktiken.

Den yttre övervakningstjänsten fullgörs i huvudsak som dubbelpatrullering i bil. Patrullerna skall ständigt vara beredda att påbörja en utryckning. Utryckningsverksamheten har i regel dygnstäckning. Områdesövervakningen blir på detta sätt en andrahandsuppgift i förhållande till utryckningsverksamheten.

Kriminologen Johannes Knutsson skriver i rapporten Kvarters- och ordningspolisarbete - en jämförelse via IM-rutinen, som också berörs i avsnitt 6.5.1.3, bl.a. följande: "Ordningpolisverksamheten har utvecklats till att fungera efter någon slags "brandkårsmodell". Man åker i stor utsträckning runt i patrullbilarna i väntan på jobb. Poliserna bedriver då s.k. preventiv övervakning".

För att kunna få ner utryckningsverksamheten till den lägsta nivå som är

acceptabel från olika synpunkter bör man för det första i polisdistrikten noggrant studera utryckningsverksamhetens fördelning i tiden. Därefter bör man räkna bort de utryckningar och ingripanden som inte fordrar omedelbara polisinsatser. Det som återstår är distriktets reella behov av utryckningsberedskap. Man kan då beräkna hur många patruller som samtidigt behöver ingå i distriktets omedelbara utryckningsberedskap. Vissa studier som har gjorts av beredningen tyder på att en klar majoritet av landets polisdistrikt klarar en tillfredsställande utryckningsberedskap med endast en polispatrull under större delen av dygnet. Beredningen återkommer till detta i ett följande avsnitt.

Den polispersonal som ingår i utryckningsberedskapen torde i de allra största distrikten i stort sett fortlöpande bli tagen i anspråk för de olika utryckningarna. Motsvarande personal vid de mindre myndigheterna kommer däremot av naturliga skäl inte att ständigt vara engagerad i utryckningsverksamhet eller med åtgärder som har föranletts av utryckningarna, t.ex. ett första förhör med någon som är gripen vid andra tider på dygnet än under kontorstid (jfr avsnitt 6.5.2.5). Denna personal bör därför ges i uppgift att medverka i den utåtriktade och kontaktskapande polisverksamhet som bör bli ett mycket viktigt inslag i den framtida polisverksamheten. Det innebär t.ex. fotpatrullering med inslag av uppsökande polisverksamhet enligt det mönster som beredningen beskriver i följande avsnitt. Genom att polismännen har bärbara radioapparater finns det alltid möjlighet att lämna polisbilen för dessa uppgifter utan att man för den skull eftersätter den nödvändiga beredskapen.

Rikspolisstyrelsen har, som redan har nämnts, sedan många år en data-rutin för ingripandemeddelanden. Rapporterna med anledning av ingripandena lämnas via terminaler i polisdistrikten till rikspolisstyrelsens dataanläggning men de sammanställningar som görs i anläggningen levereras till polisdistrikten per post. Arbete pågår emellertid att utveckla rutinen så att polisdistrikten skall få uppgifter från rikspolisstyrelsens dataanläggning via terminaler i distriktet.

Vid den fortsatta utvecklingen av rutinen för ingripandemeddelanden eller utvecklingen av andra datorstödda rutiner där uppgifter om utryckningsverksamheten ingår bör man ta med i bilden de principer för utryckningsverksamheten som beredningen har rekommenderat i det föregående. En viktig utgångspunkt är därvid att skillnad görs mellan omedelbara polisiära åtgärder och åtgärder av polisen som kan göras i efterhand.

Skall de av beredningen förordade principerna kunna genomföras, måste de händelser som nu rapporteras i rutinen för ingripandemeddelanden grupperas på ett annat sätt än som nu sker. Vid en omläggning av utryckningsverksamheten bör distriktet ha möjlighet att följa upp omläggningen via datarutinen för ingripandemeddelande eller någon annan datorstödd rutin. Behovet av datorstöd gäller i varje fall i de större distrikten. I den nuvarande datorstödda rutinen för ingripandemeddelanden är det inte möjligt att göra en analys av utryckningsverksamheten på det sätt

som beredningen föreslår utan att åtminstone de koder för olika ingripanden som nu finns i rutinen ändras.

De ändringar som behöver göras i rutinen för ingripandemeddelanden torde inte vara särskilt omfattande. I de helt nya rutiner som kan komma att utvecklas bör inte de av beredningen utvecklade principerna leda till några merkostnader vid konstruktionen av rutinerna.

6.5.1.3 *Särskilda resurser för kontaktskapande verksamhet*

Allmänna synpunkter

Beredningen har tidigare slagit fast att goda relationer mellan polisen och allmänheten är ett centralt inslag i ett framgångsrikt polisarbete. Olika sätt att skapa ett gott klimat för samarbetet har redovisats. Bl.a. har beredningen betonat betydelsen av att polismannen får ett ansvar för ett särskilt område i syfte att han skall lära känna området i detalj och etablera goda kontakter med dem som bor och vistas där.

Beredningen kan konstatera att det utomlands finns en klar ambition att utöka och utveckla den kontaktskapande polisverksamheten. Beredningen har i avsnitt 4 beskrivit den kontaktskapande polisverksamhet som bedrivs i Berlin (Kontaktbereichsbeamte - KOB), Hamburg (Bürgernahe beamte - BNB), Bonn (Bezirks- und Ermittlungsdienst - BED), i Wetterau (Betreuungsbeamte), i England (Home Beat Officer eller Community Constable) samt i Belgien. Gemensamt för dessa polismän är att de arbetar genom dagliga kontakter med invånarna i ett begränsat område. Möjligheterna till ömsesidig personkännedom blir således stora och utgör den kanske viktigaste omedelbara effekten av polisverksamheten.

I Förbundsrepubliken Tyskland har den kontaktskapande polisverksamheten utvecklats starkt under de senaste tio åren. Principen bygger på att en polisman ansvarar för ett område. Området bör inte vara alltför stort. I t.ex. Berlin räknar man med i genomsnitt ca 3 000 invånare. Polismannen tjänstgör ensam och i uniform. Han kan i stor utsträckning själv påverka sina tjänstgöringstider. Arbetsuppgifterna i den kontaktskapande polisverksamheten är i stort likartade på de flesta håll i landet. Det innebär att polismannen skall utföra de flesta arbetsuppgifter som ankommer på polisen, men med tonvikt på att skapa kontakter med personer som bor och arbetar i området. I Berlin är polismännens sociala ansvarstagande för medborgarna särskilt utpräglat.

Också i England började man i mitten av 1970-talet att bygga ut den kontaktskapande polisverksamheten. Nyligen har man avslutat en första större utvärdering av verksamheten (Community Constables: A study of a policing initiative. Home Office Research and Planning Unit Paper 30, 1985).

Principen "en polisman - ett område" gäller också i England. I några

grevskap arbetade man emellertid i grupper med tre-sex polismän. Fler-talet polismän tjänstgör dock alltid ensamma. Tjänstgöringen är koncentrerad till dag- och kvällstid.

Arbetsuppgifterna omfattar i huvudsak allmän övervakning med starka kontaktskapande inslag men också visst kriminalpolisarbete.

I den engelska rapporten konstateras att det finns vissa brister i planeringen och genomförandet av den kontaktskapande polisverksamheten. Dessa brister anses i huvudsak bero på att polismännen inte har getts tillräckliga möjligheter att skapa de kontakter som eftersträvas. Som exempel nämns att polismännen beordrades att fullgöra andra arbetsuppgifter under mer än hälften av sin tjänstgöringstid. Detta sägs bl.a. bero på bristande förståelse för verksamheten bland främst lägre polisbefäl.

Rapporten mynnar ut i ett antal förslag om hur man får verksamheten effektivare. Man pekar särskilt på behovet av en attitydförändring inom poliskåren.

De polismän i Sverige som närmast motsvarar kontaktpoliserna utomlands är kvarterspolismännen. F.n. finns det nära 400 kvarterspolismän i 67 polisdistrikt. Kvarterspolisverksamheten kom till som ett sätt att försöka förbättra relationerna mellan polisen och allmänheten. Verksamheten bedrivs som allmän övervakning med starka inslag av kontaktskapande verksamhet. Verksamheten har i första hand en preventiv inriktning men måste också i viss utsträckning vara repressiv, dvs. kvarterspolismännen skall ingripa mot och rapportera brottsliga handlingar i de fall det inte finns förutsättningar för rapporteftergift.

I avsnitt 2.2.1 finns en ytterligare beskrivning av kvarterspolisverksamheten.

Kriminologen Johannes Knutsson och forskningsassistenten Pirjo Partanen har på rikspolisstyrelsens uppdrag gjort en kartläggning av kvarterspolisverksamheten. Undersökningen omfattar bl.a. en fältstudie av kvarterspolisernas arbets sätt samt en kartläggning av kvarterspolisernas arbetsuppgifter och attityder. Resultatet publiceras i tre olika rapporter. Beredningen återkommer till dessa rapporter i det följande.

Ett annat område av den svenska polisverksamheten som kan sägas inrymma särskilda inslag av kontaktskapande verksamhet är områdespolisverksamheten. Denna verksamhet beskrivs utförligt i avsnitt 3.1. Det finns f.n. inga säkra uppgifter om det antal polismän som är engagerade i områdespolisverksamheten. Det torde dock röra sig om ett hundratal polismän i Stockholm samt ytterligare sammanlagt något hundratal i bl.a. Göteborgs, Malmö, Borås, Karlstads, Norrköpings och Uddevalla polisdistrikt.

Den renodling av uttryckningsverksamheten som beredningen har förordat i ett tidigare avsnitt samt de förändringar i övrigt av polisverksamheten som beskrivs i de två följande avsnitten (6.5.1.4 och 6.5.1.5) ger en-

ligt beredningens mening goda förutsättningar för en väsentligt utökad kontaktskapande polisverksamhet med områdesansvar. F.n. finns ungefär 600 kvarters- och områdespoliser. Dessa utgör således omkring sju procent av antalet polismän vid ordningsavdelningarna. Beredningen utgår från att den kontaktskapande polisverksamheten med områdesansvar kommer att öka betydligt i framtiden.

Frågan är då hur den kontaktskapande polisverksamheten bör läggas upp och bedrivas. Hur omfattande verksamheten skall vara, inom vilka områden den skall bedrivas, hur den skall bedrivas, vilka tjänstgöringstider som skall gälla osv blir självfallet frågor som skall avgöras lokalt, i första hand genom beslut av polisstyrelserna. Därigenom kan man anpassa verksamheten till de lokala förhållandena och på så sätt nå målsättningen att ge medborgarna den polisverksamhet som dessa själva vill ha. Beredningen vill i det följande endast föra fram vissa synpunkter som kan vara till ledning för polismyndigheterna när de skall fatta beslut i dessa frågor. En utgångspunkt för beredningen är därvid att verksamheten i allt väsentligt bör bygga på de principer som beredningen tidigare har angett för den framtida polisverksamheten. Samspelet med allmänheten, synligheten och servicefunktionen är de viktigaste komponenterna i sammanhanget. Vägledande bör vidare vara principen om "en polisman - ett område".

Kontaktpolismännens arbetsuppgifter

I den tidigare nämnda serien av rapporter om de svenska kvarterspoliserna utgör den andra rapporten en redovisning av en enkätundersökning av hur kvarterspolismännen själva ser på sin verksamhet. 119 kvarterspoliser i olika distrikt har anonymt fått besvara drygt ett hundratal frågor.

Omkring 90 procent av kvarterspolismännen uppgav att de fotpatrullerade i uniform dagligen eller nästan dagligen. Ensampatrullering var den klart vanligaste patrulleringsformen till fots. Fotpatrulleringen ansågs dessutom vara den överlägset bästa formen för att lösa arbetsuppgifterna och en klar majoritet ansåg att allmänheten var mer benägen att ta kontakt med kvarterspolismannen vid ensampatrullering till fots. Över hälften av polismännen bilpatrullerade dock nästan dagligen eller någon gång i veckan.

I övrigt innehåller rapporten utförliga beskrivningar av polismännens kontaktytor och arbetssätt. Av rapporten framgår att en stor del av kvarterspolisernas arbetstid ägnas åt olika slag av kontaktverksamhet i förhållande till allmänheten. Över 80 procent av polismännen uppger t.ex. att de dagligen eller varje vecka blir kontaktade av allmänheten när man behöver polisens hjälp.

I den tredje rapporten - observationsstudien - har en forskare följt några kvarterspolismän och polismän vid övervakningssektionen i ett polisdistrikt under deras dagliga tjänstgöring och gjort noteringar om

arbetsuppfifter, arbetssätt, kontakter osv. Studien omfattar 216 timmar tillsammans med kvarterspoliserna och 226 timmar tillsammans med andra polismän.

Resultaten från denna undersökning visar att kvarterspoliserna tillbringade sammanlagt något mindre än halva arbetstiden i polisstationen eller i kvarterspolislokalen. Denna tid ägnades bl.a. åt samarbete och samtal med kollegor, besök från allmänheten och informationsverksamhet.

En knapp fjärdedel av arbetstiden ägnades åt olika former av uppsökande verksamhet. Syftet med dessa besök var oftast att ge information till barn i daghem och förskolor eller att delta i möten med lokala samlingsgrupper. Hälften av den uppsökande verksamheten bestod av besök av allmän eller polisiär socialkurativ art. Det kunde t.ex. gälla deltagande i aktiviteter hos någon speciell grupp, såsom pensionärer, förståndshandikappade, ungdomar m.fl.

Ungefär en tredjedel av arbetstiden ägnade kvarterspoliserna åt patrullering, varav en tredjedel skedde till fots och resten, två tredjedelar, var bilburen. En stor del av tiden under fotpatrulleringen gick åt till kontaktverksamhet med allmänheten (61 procent av fotpatrulleringstiden. Motsvarande andel för bilburen patrullering var fem procent). Den tid då polismännen inte utförde något annat än rutinemässig preventiv övervakning var mindre för de fotpatrullerande poliserna än för de bilburna.

Även den jämförda gruppen polismän för övervakningstjänst tillbringade nära hälften av sin arbetstid på polisstationen. Av patrulleringstiden fullgjordes 97 procent som bilpatrullering och tre procent som fotpatrullering.

Beredningen konstaterar att det givetvis är angeläget att kontaktpoliserna tillbringar så lite tid som möjligt i polislokalerna. Den kontaktskapande verksamheten bör utövas ute i ansvarsområdena, antingen i form av fotpatrullering eller genom uppsökande verksamhet, bl.a. delta i olika sociala aktiviteter eller besök hos någon av de boende eller arbetande i området, företag, institutioner m.m. På sina håll utomlands har man ställt upp den regeln att minst hälften av kontaktpolisens verksamhet skall vara förlagd utom stationen. Beredningen anser att det är en rimlig målsättning.

Kontaktpolisens patrullering bör som tidigare har nämnts ske till fots. Forskning i USA har visat att de boende i ett område är medvetna om förekomsten av fotpatrullerande polis. Visserligen kunde man inte märka några större förändringar av brottsligheten genom en ökad fotpatrullering. Däremot upplevde befolkningen i områden med fotpatrullerande poliser brottsligheten som ett mindre problem än tidigare. Man kände sig trygg och attityderna till polisen påverkades i positiv riktning (The Newark Foot Patrol Experiment. Police Foundation 1981). Fotpatrulleringen bör vidare ske som ensampatrullering. I den tidigare berörda enkätundersökningen om hur kvarterspoliserna ser på sin verk-

samhet ansågs fotpatrulleringen vara den överlägset bästa formen för att lösa arbetsuppgifterna och en klar majoritet av de tillfrågade ansåg att allmänheten var mer benägen att ta kontakt med kvarterspolisman vid ensampatrullering till fots.

Kontaktpolismännen bör alltså enligt beredningens mening inte patrullera i bil. Det säger sig självt att den kontaktskapande effekten av bilpatrullering är obefintlig. Till detta kommer att det sedan länge är väl känt att de preventiva effekterna av patrullering i fordon är obetydliga. Förhållandet är styrkt genom en rad undersökningar. Den internationellt mest kända är Kansas City-projektet i USA, som genomfördes 1972-1973 (The Kansas City Preventive Patrol Experiment, Police Foundation 1974).

Målsättningen med experimentet var att mäta effekten av rutinmässig patrullering med polismålade fordon i förhållande till gatukriminaliteten och allmänhetens attityder till polisen. Experimentet visade att en ökad patrulleringsintensitet inte påverkar gatukriminaliteten och inte heller allmänhetens uppfattning om polisens möjligheter att trygga ordning och säkerhet.

Resultaten av Kansas City-undersökningen har diskuterats i många sammanhang. I det norska betänkandet Politiets rolle i samfunnet (NOU 1981:35) framhålls t.ex. att det endast är de preventiva effekterna av polisbilarnas synlighet som sätts i fråga genom experimentet. Resultaten kan däremot inte tas till intäkt för att patrullering i sig är en onödig form av polisarbete och att polisens resurser därmed kan reduceras.

Även på det brottsförebyggande området bör polismännen med områdesansvar kunna göra betydelsefulla insatser. Genom sin mycket goda person- och lokalkännedom bör de kunna bidra till att sprida information om brott och brottsrisker samt ge råd till allmänheten om hur man skyddar sig och sin egendom. Även samarbetet med företag, organisationer och myndigheter i området bör kunna utnyttjas för brottsförebyggande verksamhet.

Av vad som har sagts nu framgår att den kontaktskapande och hjälpande verksamheten är den primära uppgiften för en kontaktpolisman. Detta hindrar givetvis inte att denne är behörig och skyldig att utföra alla de sysslor som ankommer på en polisman. Det påstås ibland att kvarterspolismän överlåter till andra polismän att göra ingripanden av repressiv karaktär inom kvarterspolisområdet med motiveringen att kvarterspolismännens "good-will" annars löper risk att skadas.

Något stöd för sådana uppfattningar som nu har redovisats finns knappast om man ser till antalet ingripanden. I den första rapporten om kvarterspoliserna görs en jämförelse med hjälp av uppgifter från IM-rutinen mellan kvarterspolisverksamheten och annat ordningspolisarbete. Bl.a. konstateras att kvarterspolismännens andel i IM-rutinen i det distrikt som har studerats uppgår till ca två procent av det totala antalet IM. Forskarna skriver att "vid en första anblick ochoreflekterat tycks detta bekräfta de uppfattningar om kvarterspoliser som finns. De gör inget

"riktigt polisarbete". Genom att ta hänsyn till faktorer såsom tjänstgöringstider, antalet polismän och polispatruller samt övervakningsområdenas struktur konstaterar dock forskarna att kvarterspolismännen förhållandevis ofta gör ingripanden. Under de tider som kvarterspoliserna huvudsakligen tjänstgör är deras IM-andel åtta procent. Ser man till det totala antalet ingripanden som görs i kvarterspolisernas områden under de tider kvarterspoliser finns i tjänst utgör deras andel 17 procent.

Däremot ger den andra rapporten, enkätundersökningen, visst stöd för de angivna uppfattningarna såvitt gäller karaktären på ingripandena. En klar majoritet av kvarterspolismännen nöjer sig ofta med att ge tillsägelser, trots att mera ingripande åtgärder skulle kunna komma i fråga och de är också medvetna om att de skiljer sig från andra polismän i detta avseende. Några har också uppgivit att det ibland händer att man tillkallar annan polispersonal till situationer som man själv inte vill bli inblandad i.

Enligt beredningens mening ger polisens uppgifter, som de har reglerats i polislagen och polisförordningen, knappast utrymme för skillnader i bedömningen av när och hur polismän skall ingripa mot brott. I förutsättningarna för den kontaktskapande polisverksamheten med områdesansvar bör därför klart ingå att det inte får finnas olika bevekelsegrunder för polismännens ingripande i likartade situationer.

Den repressiva funktionen finns alltså med i bilden i fråga om kontaktpolismännens verksamhet, må vara att den inte utgör deras primära arbetsuppgift. I linje med det synsättet menar beredningen att dessa polismän bör ges uppgifter även när det gäller vissa enklare brottsutredningar.

Redan i dag förekommer det att kvarterspoliser tas i anspråk för vissa utredningsåtgärder. Det är enligt beredningens mening naturligt att man går vidare på den vägen. Kriminalavdelningen bör kunna lämna över utredningar där utredningsinsatsen inskränker sig exempelvis till enstaka förhör även till polismän med områdesansvar om det är naturligt att genomföra utredningen "lokalt". Beredningen vill med andra ord jämställa dessa polismän med arbetsgrupper i det här hänseendet, alltså med ett lokalt ansvar även för vissa brottsutredningar.

Kontaktpolismännens ansvarsområden

Enligt enkätundersökningen av hur kvarterspolismännen själva ser på sin verksamhet arbetade två tredjedelar av kvarterspolismännen ensamma i sitt område medan återstoden tjänstgjorde tillsammans med en eller flera andra polismän i samma område. 90 procent av polismännen hade tillgång till en särskild kvarterspolislokal och 70 procent hade mindre än 20 besökare per vecka i lokalen.

Beträffande befolkningsstorleken i kvarterspolisområdet angavs följande.

<i>Antal invånare</i>	<i>Kvarterspolisområden i procent</i>
1 000 - 5 000	25,2
6 000 - 10 000	38,7
11 000 - 15 000	16,0
16 000 - 20 000	5,0
21 000 - 30 000	3,4
31 000 - 50 000	6,8
Vet ej	10,9

56 procent av kvarterspolismännen ansåg att befolkningmängden i området var lagom medan 27 procent ansåg att befolkningmängden var för stor.

Som beredningen tidigare har betonat är det av största vikt att den kontaktskapande verksamheten får en sådan utformning att den inbjuder till en nära kontakt med allmänheten. Polismännen bör följaktligen arbeta ensamma eller undantagsvis i små grupper. De utländska erfarenheterna och den svenska undersökningen visar att det område där polismannen skall arbeta inte bör vara alltför stort. I områden med fler än ca 5 000 invånare torde svårigheterna vara stora för en polisman att skapa de personkontakter som är en av förutsättningarna för en bra verksamhet. Givetvis kan det dock finnas lokala förhållanden som gör att en polisman kan ha ett större ansvarsområde.

Beredningen rekommenderar att polisstyrelserna gör en indelning av polisdistriktet i det antal områden som lämpar sig för en polisman. Som beredningen nyss har nämnt bör ett sådant område normalt inte ha fler invånare än ca 5 000. Det bör vara geografiskt begränsat så att polismannen inte behöver använda bil för att förflytta sig inom området. Man bör vidare undvika att göra en områdesindelning där bebyggelsen har city-karaktär med i huvudsak kontor och affärer. Sådana områden bör i första hand övervakas med andra metoder, vilket beredningen återkommer till i följande avsnitt (6.5.1.4).

Den områdesindelning som beredningen nu har beskrivit lämpar sig givetvis främst i polisdistriktets större orter. På mindre orter, t.ex. i lokalvaktområden med arbetsgrupper, är andra lösningar tänkbara. I vissa fall kan kanske arbetsgruppen helt ersättas av kontaktpolismän. I andra fall kan det vara lämpligt att låta arbetsgruppens polispersonal få områdesansvar vid sidan av sina övriga arbetsuppgifter. I åter andra fall kan områdesansvaret bli en heltidsuppgift för delar av polispersonalen medan man behåller polisstationen på orten som en servicefunktion och håller denna öppen under dagtid och med bemanning av administrativ personal och - eventuellt - någon eller några polismän. Dessa bör dock i huvudsak fullgöra yttre tjänst.

Lokalfrågan får givetvis lösas från fall till fall. Beredningen anser dock att man inte bör förhyra ytterligare lokaler för områdesverksamheten om denna kan utföras med en polisstation som utgångspunkt.

Benämningen på verksamheten m.m.

Som beredningen uttalade inledningsvis i detta avsnitt är det två områden av det svenska polisväsendet som kan sägas inrymma särskilda inslag av kontaktskapande verksamhet, nämligen kvarterspolis- och områdespolisverksamheten. Beredningen förordar att de polismän som särskilt avdelas för kontaktskapande verksamhet med områdesansvar får en entydig benämning och beredningen föreslår att man väljer benämningen kvarterspolismän. Begreppet kvarterspolis torde vara väl känt av allmänheten och verksamheten är behandlad i rikspolistyrelsens anvisningar för polisväsendet där det bl.a. sägs att kvarterspolisverksamheten främst skall ha en hjälpande och förebyggande inriktning utan att annan övervakningsverksamhet eftersätts. Termen områdespolis däremot är relativt ny och den har inte definierats i någon föreskrift eller allmänt råd för polisväsendet. Till detta kommer att begreppet kvarterspolis enligt beredningens mening i sig anger de huvudsakliga arbetsuppgifterna, dvs. en nära kontakt med medborgarna, samt det begränsade ansvarsområdet.

En särskild fråga är kvarterspolisernas status och ställning i organisationen. Enligt enkätundersökningen trivdes över 90 procent av kvarterspolismännen bra eller mycket bra med sina arbetsuppgifter. Däremot var många missnöjda med den status som kvarterspolitjänsten har inom polisväsendet. Enligt den engelska utvärderingen av systemet med Community Constables ansåg nära 80 procent av de intervjuade kontaktpolismännen att man i allmänhet inom polisväsendet hade en låg uppfattning om deras arbete. Som en följd av detta var kontaktpolismännen bland de första som togs i anspråk för andra uppgifter när det var brist på folk. Tjänsten som Community Constable ansågs inte heller vara särskilt bra från karriärsynpunkt. Man pekar i rapporten bl.a. på behovet av en attitydförändring inom poliskåren och på behovet av striktare regler i fråga om möjligheterna att ta kontaktpolismännen i anspråk för andra uppgifter. Man förordar vidare att erfarenhet från kontaktskapande polisarbete räknas som en merit vid tillsättning av högre tjänster.

Kvarterspolitjänsten är enligt beredningens synsätt en av de viktigare funktionerna i polisverksamheten. De som skall fullgöra dessa uppgifter bör vara särskilt lämpade för tjänsten och polismyndigheterna bör lägga ner stor möda på uttagningen av personal. Kvarterspoliserna bör inte vara alltför unga och tjänstgöringstiden bör inte understiga fyra-fem år. Det är vidare av största vikt att dessa polismän tas i anspråk för andra uppgifter än de som beredningen har skisserat i det föregående bara om problemen inte kan lösas på något annat sätt. De engelska erfarenheterna bör i det sammanhanget uppfattas som en klar varning. Behovet av t.ex. reservstyrka för utryckningsverksamheten bör alltid kunna tillgodoses på annat sätt. Slutligen förordar beredningen att en väl vitsordad tjänstgöring som kvarterspolis räknas som en merit vid tillsättning av tjänster.

6.5.1.4 Övriga personalresurser för övervakningsverksamheten

Nuläge

Som framgår av tabell 2 i avsnitt 6.5.1.2 redovisas huvuddelen av resurserna för övervakningsverksamhet som stationstjänst (drygt 30 procent i genomsnitt sedan år 1979 men en ökning från 31 procent år 1982 till 36 procent år 1983) samt områdesövervakning (ca 45 procent i genomsnitt men en minskning från 45 procent år 1982 till 36 procent år 1983). Utryckningsverksamheten, den speciella övervakningen och objektövervakningen omfattar tillsammans omkring 25 procent av polisens resurser för övervakningsverksamhet. Ytterligare några procent avgår för kvarters- och områdespolisverksamheten. Merparten av resurserna, minst två tredjedelar, disponeras således för stationstjänst och s.k. områdesövervakning.

Stationstjänstens andel av övervakningsverksamheten varierar starkt mellan olika polisdistrikt. Under år 1984 var den t.ex. 20 procent i Malmö polisdistrikt, 33 procent i Huddinge, 28 procent i Linköping, 27 procent i Karlstad, 31 procent i Sundsvall, 34 procent i Boden, 32 procent i Avesta, 45 procent i Strängnäs samt 52 procent i Sollefteå polisdistrikt.

Stationstjänsten innefattar en rad olika funktioner. Det vakthavande befälets ansvarsområde, beslutsbefogenheter och ledningsuppgifter innebär i regel att denne utför sina arbetsuppgifter på polisstationen. Förbindelsetjänsten, dvs. betjäningen av radio, telefon och andra sambandsmedel, kräver också ständig bemanning. När en polisstation hålls öppen för allmänheten även utom ordinare kontorstid behövs personal för receptionstjänst m.m. Avvisitering av omhändertagna eller gripna personer som förs in till polisstationen samt bevakning av arresteringar är andra personalkrävande arbetsuppgifter som naturligtvis måste utföras på polisstationerna.

På de större polisstationerna finns som regel särskild personal för alla dessa funktioner. Det kan t.ex. i ett medelstort polisdistrikt finnas ett vakthavande befäl, en radioexpeditör, en polisman för andra stationsgöromål samt personal för arresteringar i tjänst samtidigt under hela dygnet.

Till detta kommer att den personal som normalt fullgör yttre tjänst regelmässigt bereds tillfälle till uppehåll på polisstationen. En s.k. dubbelpatrull i bil som tjänstgör ett åttatimmarspass har som regel en timmas avbrott i bilpatrulleringen vid något eller några tillfällen under tjänstgöringspasset. I anslutning till ett avbrott får ofta ett s.k. måltidsuppehåll göras under omkring 20 minuter. Måltidsuppehållet får tillgodoräknas som arbetstid om det görs i anslutning till arbetslokaler eller på sådant sätt att polispersonalen är omedelbart tillgänglig för tjänstgöring. På motsvarande sätt får fotpatrullerande personal göra avbrott i sin tjänstgöring.

Om ett avbrott pågår under en timma eller längre tid redovisas personalens arbetsuppgifter i regel som stationstjänst. Meningen är att man då bl.a. skall syssla med renskrift av rapporter m.m. samt annan redovisning som föränleds av den yttre tjänsten.

Den s.k. utsättningen som inleder ett tjänstgöringspass redovisas normalt inte som stationstjänst. Vidare förekommer att personal i yttre tjänst gör avrapporteringar m.m. på polisstationen utan att detta redovisas som stationstjänst, t.ex. i samband med att omhändertagna eller gripna personer förs in till arrestavdelningarna.

Områdesövervakningen utförs vanligen som bilpatrullering. Fotpatrullering förekommer endast i begränsad omfattning. Enligt vad rikspolisstyrelsen uppgav i sin anslagsframställning har under en följd av år de flesta polisdistrikt haft som målsättning att avsätta minst tio procent av resurserna i yttre tjänst till fotpatrullering. Endast ett fåtal distrikt har kunnat nå upp till denna nivå. Fotpatrulleringen har ofta fått avbrytas p.g.a. andra brådskande tjänsteuppgifter.

Områdesövervakningen är enligt anslagsframställningen i hög grad inriktad på att förebygga, förhindra och ingripa mot den synliga brottsligheten. Följande tabell tillåter en jämförelse mellan ett mått av behov (synliga brott/1 000 inv) och resursinsatsen.

Tabell 6

År	Synliga brott/ 1 000 inv	Antal tim områdes- överv/1 000 inv
1979	61	607
1980	65	628
1981	63	606
1982	70	622
1983	69	501

I polisdistrikten sker en förhållandevis noggrann planering av övervakningsverksamheten (FAP 200-2). Planeringen sker månadsvis, veckovis och dygnsvis. Dygnsplaneringen skall för varje polisman omfatta tjänstgöringsområde, patrulleringsmetod, arbetsuppgifter samt tidpunkter för rast eller måltidsuppehåll.

Som regel sker områdesövervakningen genom dubbelpatrullering i bil. Verksamheten avbryts när patrullen får ett uppdrag av IM-karaktär. Sedan uttryckningen har avslutats återgår patrullen till områdesövervakningen. Om en patrull på eget initiativ gör något ingripande under sin områdesövervakning skall detta i regel dokumenteras via IM-rutinen.

Om flera bilpatruller utför områdesövervakningen brukar uttryckningsuppdragen fördelas mellan patrullerna. Man får på så vis en fortlöpande växling av arbetsuppgifterna för den berörda personalen.

Även områdesövervakning till fots sker numera oftast som dubbelpatrullering. Fotpatrulleringen förekommer huvudsakligen i områden av city-karaktär (här bortses från kvarterspolisernas fotpatrullering). Polismännen medför vanligen bärbar radioutrustning. Också de fotpatrullerande polismännen kan ges uppgifter av utryckningskaraktär om det aktuella uppdraget med hänsyn till avstånd och karaktär är lämpligt för en fotpatrull.

Beredningens överväganden

Det material som beredningen har presenterat ger följande bild av resursfördelningen i övervakningsverksamheten i ett genomsnittligt polisdistrikt:

Tabell 7

Stationstjänst	35 %
Speciell övervakning och objektövervakning	10 %
Utryckningsverksamhet	15 %
Områdesövervakning	40 %

Stationstjänstens omfattning i många polisdistrikt är enligt beredningens mening alltför hög. Det måste vara en strävan att så långt det är möjligt begränsa stationstjänsten för att därigenom få polisiära resurser tillgängliga för den utåtriktade och därmed synliga övervakningsverksamheten och för att tillgodose behovet av polispersonal för t.ex. kontaktskapande verksamhet. Man kan konstatera att den allmänna målsättningen utomlands är att binda så små resurser som möjligt för stationstjänst.

Det har inte varit möjligt för beredningen att närmare analysera orsakerna till stationstjänstens omfattning i olika polisdistrikt. Detta är en uppgift för i första hand polismyndigheterna själva. Däremot vill beredningen beröra vissa principiella frågor om stationstjänstens innehåll som en vägledning i det lokala arbetet med att se över stationstjänsten.

Det vakthavande befälet fullgör så gott som alltid sina arbetsuppgifter på polisstationen. I de större polisdistrikten kan det förutsättas att det vakthavande befälet fortlöpande har arbetsuppgifter som kräver att han finns tillgänglig för att fatta vissa beslut. Däremot menar beredningen att det i fråga om många polisdistrikt allvarligt kan ifrågasättas om man inte kan ge det vakthavande befälet arbetsuppgifter vid sidan av den egentliga ledningsfunktionen av övervakningsverksamheten.

Omfattningen av dessa ledningsuppgifter är nämligen enligt vad beredningen har funnit inte större än att det finns utrymme för att denne kvalificerade befattningshavare även skall kunna ges andra arbetsuppgifter. Beredningen är medveten om att vakthavande befäl i många mindre polisdistrikt redan i dag kan ha särskilda arbetsuppgifter som de utför parallellt med sin ordinarie funktion. Dit hör t.ex. fordons- eller materielredogörareuppgifter, planering av lokala utbildningsaktiviteter osv. I den mån dessa arbetsuppgifter är av administrativ karaktär bör de dock utföras av administrativ personal (se avsnitt 6.5.3).

De nya arbetsuppgifter som beredningen kan tänka sig är av två slag. Dels kan man överväga om inte det vakthavande befälet kan ges arbetsuppgifter utanför polislokalerna, dels bör det vakthavande befälet få en utökad roll i det utredningsarbete som förekommer vid ordningsavdelningen.

I många polisdistrikt tjänstgör utom ordinarie kontorstid ett vakthavande befäl tillsammans med ett mindre antal polismän. Polismännen ges ofta sådana arbetsuppgifter att en polisman ständigt finns tillgänglig för stationstjänst medan övriga bildar en eller flera patruller, oftast bilburna, för yttre tjänst. När dessa patruller kommer till polisstationen för uppehåll i den yttre tjänstgöringen, t.ex. under en timme, minskar således den yttre övervakningen samtidigt som antalet polismän på polisstationen vida överstiger behovet av personal för stationstjänsten. Detta är särskilt markant i distrikt med endast en eller ett par patruller för yttre tjänst. Beredningen anser att det vakthavande befälet under sådana förhållanden bör kunna lämna polisstationen och under viss tid fullgöra sin befälsuppgift under yttre tjänst. Även polismannen för stationstjänst bör på motsvarande sätt kunna delta i yttre tjänst. Det vakthavande befälet har emellertid arbetsuppgifter, bl.a. i samband med användning av vissa tvångsmedel, som måste fullgöras på polisstationen, vilket beredningen återkommer till i det följande. Beredningens förslag förutsätter därför att det vakthavande befälet genom radiokontakt vid behov snabbt kan återkallas till polisstationen.

Ett annat exempel gäller det vakthavande befälets tjänstgöring under ordinarie kontorstid. Vakthavande befälets grundläggande uppgift är att svara för den omedelbara ledningen av polisverksamheten i distriktet när polischefen eller hans närmaste män inte finns tillgängliga. Under vanlig kontorstid finns ofta såväl polischefen, annan polischefspersonal som chefen för ordningsavdelningen i polislokalerna. Samtidigt torde frekvensen av händelser som kräver omedelbara beslut många gånger vara låg under dagtid. Det vakthavande befälet bör då åtminstone delvis kunna fullgöra yttre tjänst. De omedelbara beslut som behöver fattas inne på polisstationen kan mycket väl fattas av något annat högre befäl.

JO har i ett ärende uttalat att enligt hans mening det, med hänsyn till de uppgifter som åvilar ett vakthavande befäl, framstår som helt klart att det vakthavande befälet under den tid som han är i tjänst normalt skall uppehålla sig på polisstationen. Flera av arbetsuppgifterna är sådana att omedelbara beslut krävs från vakthavande befäls sida samti-

digt som hans närvaro krävs för att de skall bli utförda på rätt sätt. JO pekar bl.a. på omhändertaganden enligt LOB eller LTO (numera polislagen). Det är då det vakthavande befälets uppgift att omedelbart pröva om de lagliga förutsättningarna för omhändertagandet är uppfyllda och därefter besluta om omhändertagandet skall bestå samt om den omhändertagne skall placeras i arrest. Sådana beslut kräver att vakthavande befäl finns på polisstationen och själv bildar sig en uppfattning om den omhändertagne. JO tillfogar att han inte därmed vill ha sagt att ett vakthavande befäl aldrig skulle kunna lämna polisstationen under tid då han är i tjänst. Det kan uppstå situationer som gör det nödvändigt för ett vakthavande befäl att lämna polisstationen för att på annan plats inom distriktet bilda sig en klarare uppfattning om en situation och därmed ha bättre förutsättningar att bedöma vilka åtgärder som bör vidtas. Sådant är dock enligt JO undantagsfall (JO 1982/83:81; jfr även JO 1983/84 s. 97).

Beredningen anser, som har framgått av det föregående, att man inte bör uppställa något absolut krav på att det vakthavande befälet alltid måste befinna sig på polisstationen och bara undantagsvis kan lämna denna. Beredningen ser det tvärtom som värdefullt att det vakthavande befälet, när det ges tillfälle till det, fullgör yttre tjänst. Det viktiga i sammanhanget är att det vakthavande befälet alltid omedelbart kan nå genom radiokontakt eller på annat sätt och att han vid behov snabbt kan återvända till polisstationen. Så länge det vakthavande befälet på detta sätt finns omedelbart tillgänglig kan man ändå uppfylla kraven på ett snabbt ställningstagande från hans eller hennes sida, t.ex. när det gäller frågan om ett frihetsberövande skall bestå. Under ordinarie kontorstid finns ju f.ö., som tidigare har nämnts, som regel alltid andra högre polisbefäl tillgängliga som också vid behov kan fatta beslut i ett brådskande fall. Den kritik som JO riktade mot det vakthavande befälet i det ovan berörda fallet får delvis ses mot bakgrund av att vederbörande lämnade inte bara polisstationen utan även polisdistriktet.

Ett annat sätt att ta till vara den resurs som det vakthavande befälet utgör är att låta honom utföra vissa utredningsuppgifter. Beredningen anser att man även i denna del bör kunna utnyttja sig av de perioder med låg arbetsbelastning som erfarenhetsmässigt uppkommer för vakthavande befäl.

Beredningen utvecklar i avsnitt 6.5.2 närmare hur ordningsavdelningens resurser bör utnyttjas bättre i samband med anmälningsupptagning och besök på brottsplatsen samt för det första förhøret med någon som är gripen. Beredningen förordar där att den polisman som först kommer i kontakt med brottet normalt skall vidta primärutredning i form av bl.a. förhör med målsägande och i vissa fall även med den misstänkte. Man får emellertid räkna med att personalen från ordningsavdelningen i brådskande fall kan tvingas att avbryta den pågående primärutredningen för ett nytt uppdrag. I sådana fall kan det vara naturligt att det vakthavande befälet tar över den fortsatta handläggningen om det är fråga om utredningsåtgärder som kan skötas på stationen eller per telefon.

Vakthavande befäl bör även kunna utnyttjas för andra utredningsuppgifter. Det kan röra sig om att hålla enstaka förhör, att söka personer för att kalla dem till förhör eller att delge förundersökningshandlingar. Det sistnämnda kan samtidigt innebära en utökad service mot allmänheten i och med att det kan ske utanför kontorstid. Beredningen tänker sig en ordning där kriminalavdelningen kan lämna över t.ex. utredningar i rattfyllerimål eller andra enklare mål där i princip bara enstaka utredningsåtgärder återstår. I den mån det vakthavande befälet har tid över kan han då utföra sådana utredningsuppgifter, vilket innebär en avlastning för kriminalavdelningen. Sådana utredningsuppgifter bör även kunna utföras av andra polismän som inte deltar i den yttre tjänsten. Vakthavande befäl kan då på lämpligt sätt fördela arbetsuppgifterna.

Med den här skisserade ordningen finns det enligt beredningens mening inget behov av att låta undersökningsledningen gå över från kriminalavdelningen till ordningsavdelningen. Ansvaret för att utredningen genomförs bör ligga kvar på resp. rotel på kriminalavdelningen.

I många polisdistrikt finns vid sidan av det vakthavande befälet på polisstationen en eller flera polismän avdelade för allmänna göromål inom stationstjänsten. I den mån dessa polismän utför arbetsuppgifter som kan övertas av annan personal bör polismännen i ökad utsträckning kunna användas för yttre tjänst. Beredningen återkommer till frågan om den administrativa personalens arbetsuppgifter i avsnitt 6.5.3.

Ytterligare en aspekt på frågan om stationstjänstens omfattning är den tid som personal med arbetsuppgifter för yttre tjänst tillbringar inne på polisstationerna. Givetvis måste det vara en strävan att nedbringa denna tid så långt det är möjligt utan att man eftersätter kraven på tillräcklig information vid utsättningarna samt på en korrekt avrapportering av gjorda ingripanden. Beredningen återkommer i avsnitt 6.5.4 till frågan hur man skall kunna förenkla och förbättra registreringen av brottsanmälningar.

Genom att renodla utryckningsverksamheten och minska stationstjänstens omfattning ökar man möjligheterna att använda polispersonal för utåtriktad och kontaktskapande polisverksamhet. Det tillgängliga utrymmet för sådan verksamhet torde i flertalet polisdistrikt komma att uppgå till minst hälften av personalresurserna vid ordningsavdelningen. Som beredningen har anfört i avsnitt 6.5.1.3 utgår beredningen från att den kontaktskapande polisverksamheten med områdesansvar kommer att öka betydligt i framtiden.

Även om antalet poliser med områdesansvar ökar kraftigt kommer det även i framtiden att finnas många polismän som kan disponeras för annan yttre tjänst. Därmed övergår beredningen till att behandla områdesövervakningen.

Denna yttre tjänst bedrivs i dag till den allt övervägande delen som övervakning genom dubbelpatrullering i bil. Beredningen ställer sig direkt avvisande till denna patrulleringsform. Den nuvarande allmänna pre-

ventiva övervakningen från bil bör försvinna. Skälen för detta har redovisats tidigare (avsnitt 6.5.1.3). Bilpatrulleringen har ingen kontaktskapande effekt och de preventiva effekterna är obetydliga. Arbetsuppgifterna inom ramen för områdesövervakningen bör i stället vara följande.

Till att börja med måste man i flertalet polisdistrikt räkna med att ha en viss reserv för utryckningsberedskapen. Om man dimensionerar utryckningsstyrkan för "normala" förhållanden kommer det ibland att uppkomma behov av personal för ytterligare utryckningar. Det måste givetvis finnas bilar tillgängliga för sådan personal. Om läget kräver det kan denna personal bemanna en bil, som kan användas för utryckningsverksamhet. Genom att polismännen har bärbara radioapparater kan de nås av kommunikationscentralen.

De polismän som kan disponeras för yttre tjänst bör i första hand ges uppgifter att patrullera på platser och i områden där man kan räkna med hög synlighet och goda förutsättningar för samspel och service i förhållande till allmänheten. Det är alltså fråga om cityområden eller andra områden som allmänheten frekventerar ofta och där behovet av uniformerad polis är påtagligt, t.ex. parker under den varma årstiden.

De polismän som avdelas för områdesövervakningen kan vidare utföra särskilda uppdrag, t.ex. besöka någon som har begärt hjälp i någon icke brådskande angelägenhet. En annan viktig funktion är arbetsuppgifterna i samband med anmälningar om brott m.m. Beredningen tar upp de sist nämnda arbetsuppgifterna i avsnitt 6.5.2.

Vad som har sagts nu innebär att polisbilarna vid sidan av utryckningsverksamheten bara bör utnyttjas som ett transportmedel mellan olika fotpatrulleringsuppgifter och för att polispersonalen skall kunna fullgöra uppgifter av service- och utredningskaraktär.

Beredningens förslag förutsätter att fler bärbara radiostationer anskaffas för den ökande fotpatrulleringen. Här vill beredningen peka på att den i betänkandet Beredskapspolisen (Ds Ju 1985:2) har föreslagit att polisväsendet tillförs ytterligare drygt 2 500 bärbara radiostationer. Dessa kan givetvis utnyttjas även i den dagliga polisverksamheten.

Beredningen vill till sist ta upp några allmänna frågor som berör övervakningstjänsten till diskussion. Det gäller förutsättningarna för dubbel- och enkelpatrullering.

I takt med att polisväsendet efter förstatligandet tillfördes fler polismanstjänster och fler fordon förändrades förutsättningarna för sättet att patrullera. Under det kommunala huvudmannaskapet var antalet bilar litet. I de större och medelstora polisdistrikten fanns ofta en styrka med s.k. radiopoliser som var bilburna för utryckningsverksamhet och en styrka med fotpatrullerande polismän. De sistnämnda patrullerade oftast ensamma, särskilt under dagtid. Endast i undantagsfall hade polismännen

tillgång till bärbar radioutrustning.

I slutet av 1960-talet och början av 1970-talet tillfördes polisdistrikten ett antal bilar för enmanspatrullering. Tanken var att göra fler polismän bilburna för att dels komplettera den bilpatrullerande utryckningsstyrkan, dels använda bilen som transportmedel mellan olika fotpatrulleringsområden. Denna utveckling vände emellertid efter några år. Rikspolisstyrelsen begärde efter hand att få byta ut bilar för enkelpatrullering mot bilar för dubbelpatrull. Detta har lett till att enkelpatrullering i bil nästan helt har upphört i övervakningstjänsten.

I slutet av 1970-talet och i början av 1980-talet nyanställdes ett stort antal polismän. Det innebar att framför allt ordningsavdelningarna fick en förhållandevis god personaltillgång. Fortfarande tjänstgör över 1 000 polismän utöver gällande personaltablå. Polismännen fullgör både bil- och fotpatrullering. Fotpatrulleringen sker oftast i dubbelpatrull, även under dagtid och i de mindre polisdistrikten.

Beredningen har svårt att finna någon motivering till denna dubbelpatrullering till fots under dagtid och lugna förhållanden. Riskerna för polismän att utsättas för våld är knappast större nu än tidigare. Dessutom har utvecklingen på kommunikationsområdet gjort det möjligt att snabbt per radio tillkalla hjälp om en allvarlig situation trots allt skulle inträffa.

Synlighets- och samspelsaspekterna talar för att man så långt det är möjligt bör undvika dubbelpatrullering till fots. För det första kan polismännen observeras oftare och därmed av fler personer om de patrullerar ensamma än om de uppträder tillsammans. För det andra är det uppenbart att allmänheten är mer benägen att ta kontakt med en polisman om han fotpatrullerar ensam. Polisberedningen har redan berört denna aspekt vid behandlingen av kvarterspolismännens patrullering men aspekten är naturligtvis relevant för all fotpatrullering.

Inriktningen mot en ökad enkelpatrullering måste givetvis ske med beaktande av de arbetarskyddsbestämmelser som finns om s.k. ensamarbete. Beredningen vill därför här kort beröra det regelverk som finns på området samt lämna vissa allmänna synpunkter i frågan.

I arbetsmiljölagen (1977:1160) sägs bl.a. att arbetsgivare skall beakta den särskilda risk för ohälsa och olycksfall som kan följa av att arbetstagare utför arbete ensam (3 kap. 2 § andra stycket). I lagen finns också bestämmelser om skyddsombuds rätt att avbryta arbete som en arbetstagare utför ensam (6 kap. 7 § andra stycket). Arbetarskyddsstyrelsen har med stöd av arbetsmiljöförordningen (1977:1166) utfärdat föreskrifter om ensamarbete (AFS 1982:3).

I föreskrifterna skiljer man mellan två typer av ensamarbete. Med fysisk isolering avses situationer där arbetstagare saknar möjligheter att få kontakt med andra människor utan att använda tekniskt kommunikationshjälpmedel. Med social isolering avses förhållanden där den som utför

arbetet befinner sig bland andra människor, men där förhållandena är sådana att han inte kan räkna med deras hjälp i en kritisk situation. Polispersonalen är en av de yrkesgrupper som kan vara aktuell i det sistnämnda fallet.

I arbetarskyddsstyrelsens föreskrifter sägs vidare att vid planering och anordnande av ensamarbete arbetstagarens möjligheter till kontakt med andra människor skall beaktas. Man skall bl.a. särskilt uppmärksamma arbetstagarens utbildning, informationen och instruktionen för arbetet samt - om ensamarbetet innebär påtaglig risk för kroppsskada genom olycksfall - ordna det så att arbetstagaren snabbt kan få hjälp i en nödsituation.

I anslutning till att arbetsmiljölagen trädde i kraft tillsatte riks-polisstyrelsen en arbetsgrupp för att se över ensamarbetet inom polisverksamheten. Gruppen konstaterade bl.a. att ensamarbete sedan gammalt har förekommit i relativt stor omfattning. Utvecklingen har dock gått mot en begränsning av ensamarbetet. Bland de områden där ensamarbete förekommer nämns enkelpatrullering till fots, i bil och med hund, kvarterpolisverksamheten, objektbevakning, trafikövervakningen samt verksamheten vid polisposter och arbetsgrupper. I fråga om s.k. inre tjänst nämns vakthavande befäl i mindre polisdistrikt, arbetsgruppsföreståndare, receptionstjänsten och arrestantbevakning. Även vid kriminalavdelningarna förekommer ensamarbete i viss omfattning.

Arbetsgruppen avslutade sitt arbete i juni 1978 med att lägga fram ett förslag till förhandlingsunderlag. Avsikten var att man skulle avtalsreglera ensamarbetet inom polisväsendet. I det läget hade arbetarskyddsstyrelsen ännu inte arbetat ut några föreskrifter. Något avtal har emellertid inte träffats och arbetarskyddsstyrelsens föreskrifter på området gäller från den 1 januari 1983. Enligt vad beredningen har erfarit finns det för närvarande inga planer på att teckna något avtal om ensamarbetet inom polisväsendet.

Beredningen kan för sin del konstatera att dess förslag om en ökad enkelpatrullering till fots under dagtid mycket väl låter sig förenas med de bestämmelser som finns om ensamarbete. Förslaget tar sikte på enkelpatrullering under lugna förhållanden. Givetvis skall arbetet organiseras så att ensampatrullerande polismän vid behov kan få hjälp med att utföra sina arbetsuppgifter. I beredningens förslag ingår att alla fotpatrullerande polismän i framtiden kan ha tillgång till bärbar radioutrustning samtidigt som en tillfredsställande utryckningsberedskap skall finnas. Därmed tillgodoses kravet att en arbetstagare som utför ensamarbete skall kunna få snabb hjälp i en nödsituation. Det finns för övrigt heller inga belägg för att enkelpatrullering under dagtid och under lugna förhållanden skulle vara förenad med större risker än annat ensamarbete som nu förekommer inom polisväsendet.

6.5.1.5 Principerna för resursutnyttjandet vid ordningsavdelningen; några praktiska exempel

I de föregående avsnitten har beredningen utvecklat de principer som enligt beredningens mening bör gälla för resursutnyttjandet vid ordningsavdelningen. I detta avsnitt skall beredningen försöka visa hur principerna praktiskt kan omsättas på några polisdistrikt. Beredningen har valt ut fem distrikt av skiftande storlek. Förhållandena avser kalenderåret 1984. För varje distrikt beskrivs först i anslutning till en bild schematiskt den resursfördelning beträffande övervakningsverksamheten som rådde under år 1984. Därefter utvecklar beredningen vad en omfördelning enligt beredningens principer skulle kunna innebära.

Beredningen vill särskilt understryka att de kommentarer som lämnas är generella och endast bygger på sifferunderlaget. Självfallet finns det en rad lokala faktorer och förhållanden som måste beaktas i sammanhanget, men som beredningen av naturliga skäl inte har tillgång till.

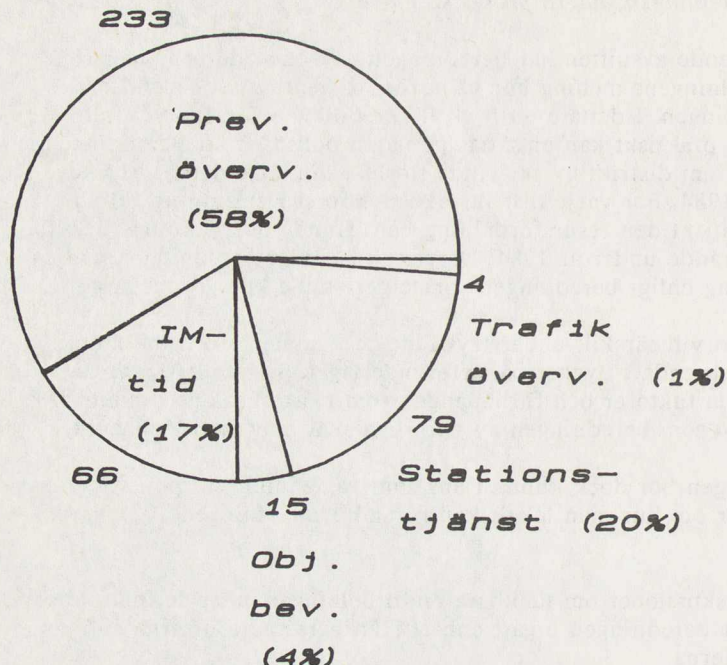
Resonemangen bör dock kunna tjäna som vägledning vid polisstyrelsernas diskussioner om hur man lokalt kan förändra inriktningen av polisverksamheten.

Vid sina diskussioner om tänkbara omfördelningar inom de fem polisdistrikten har beredningen utgått enbart från personalresurserna enligt tjänstetablåerna.

Distrikt A

I detta polisdistrikt redovisades under år 1984 en polisinsatstid om 709 722 timmar vid ordningsavdelningen (utom trafiksektionen men inkl. polispersonal för övervakningsverksamhet vid lokalvaktområdena). Den tiden motsvarar 507 årsarbetskrafter. Om man räknar bort funktioner för ledning och planering samt tid för utbildning (66 årsarbetskrafter), receptionstjänst och vissa andra funktioner som inte har en direkt övervakningsuppgift (40 årsarbetskrafter) återstår 397 årsarbetskrafter för egentlig övervakningstjänst under år 1984. Dessa fördelades enligt följande.

DISTRIKT A 397 ÅRSARBETSKRAFTER



Tiden för utryckningsverksamhet är något större än genomsnittstiden för riket som är 15 procent. Andelen stationstjänst är betydligt lägre än riksgenomsnittet (riksgenomsnittet är 35 procent) trots att all förbindelsetjänst i distriktet sköts av polispersonal (19 tjänster). I den preventiva övervakningen, som motsvarar 233 årsarbetskrafter, ingår kvarterspoliserna (44 årsarbetskrafter) samt den nyss nämnda personalen i lokalvaktområdena (drygt 20 årsarbetskrafter).

Antalet tablåtjänster för egentlig övervakningstjänst kan beräknas till omkring 350 enligt följande.

Antalet tablåtjänster för polismän vid ordningsavdelningen (utom trafiksektionen men inklusive lokalvaktområdena) uppgår till 391. Vidare finns 95 tjänster för vikariats- och förstärkningstjänstgörande polismän. I detta distrikt antas omkring hälften av dessa polismän fullgöra övervakningstjänst. Totalt innebär detta att omkring 450 av distriktets tablåtjänster används för övervakningstjänst. Tiden för ledning, planering och utbildning m.m. motsvarar med dessa utgångspunkter omkring 100 årsarbetskrafter. Kvar finns en resurs på cirka 350 tablåtjänster, som skall jämföras med den verkliga resursinsatsen under år 1984, 397 årsarbetskrafter.

För att kunna förändra polisverksamheten på det sätt som beredningen förordar bör man i första hand överväga hur stationstjänstens omfattning

kan minskas. Användningen av administrativ personal för vissa delar av förbindelsetjänsten bör t.ex. leda till att polisiära resurser kan disponeras för utåtriktad polisverksamhet (se vidare avsnitt 6.5.3.3).

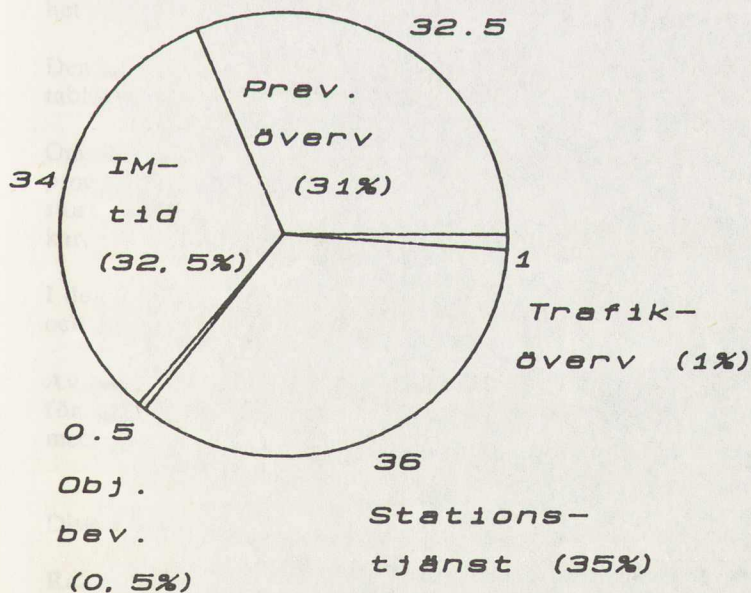
Om utryckningsverksamheten renodlas enligt beredningens tidigare beskrivna system kan ytterligare polisresurser frigöras. Ett tänkbart resultat skulle kunna vara att stationstjänsten minskar något, att utryckningsverksamheten också minskar med några procent samt att tiden för objektbevakning och trafikövervakning är oförändrad. De återstående disponibla resurserna blir då omkring 60 procent av de 350 tablåtjänsterna eller cirka 210 årsarbetskrafter.

Om man förändrar arbetsuppgifterna för den personal som utför den nuvarande preventiva övervakningen på det sätt som beredningen tidigare har beskrivit, skapar man ett avsevärt större utrymme för kontaktskapande polisverksamhet med områdesansvar. Det nuvarande antalet kvarterspoliser (44 årsarbetskrafter) bör kunna ökas till åtminstone hälften av den disponibla övervakningsresursen för yttre tjänst om cirka 210 årsarbetskrafter. Det innebär minst en fördubbling av antalet polismän för kontaktskapande polisverksamhet med områdesansvar.

Distrikt B

I detta distrikt redovisades under år 1984 en polisinsatstid motsvarande 104 årsarbetskrafter för egentlig övervakningstjänst. Resurserna fördelades enligt följande.

DISTRIKT B 104 ÅRSARBETSKRAFTER



Utryckningstiden i detta polisdistrikt är troligen den högsta i landet (riksgenomsnittet är 15 procent). Stationstjänstens omfattning är däremot genomsnittlig. Utrymmet för preventiv övervakning är därför klart mindre i detta polisdistrikt än på andra håll. I distriktet finns 15 kvarterspolistjänster, vars tjänstgöring är inräknad i tiden för preventiv övervakning.

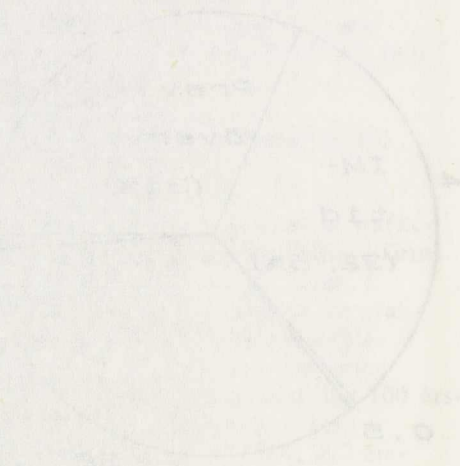
Antalet tablåtjänster vid övervakningssektionen och kvarterspolissektionen uppgår till 80. Till detta kommer 25 tablåtjänster för vikariats- och förstärkningstjänstgöring. Av dessa antas omkring hälften tjänstgöra i övervakningstjänst. Antalet tablåtjänster som används för övervakningsverksamhet uppgår således till knappt 95, vilket skall jämföras med den verkliga resursinsatsen under år 1984, 104 årsarbetskrafter.

En generell minskning av stationstjänsten till under 30 procent bör vara möjlig. En förändrad utryckningsverksamhet enligt beredningens mönster bör också kunna minska utryckningsverksamheten till under 30 procent. Utrymmet för annan verksamhet skulle då bli knappt hälften av 95 årsarbetskrafter.

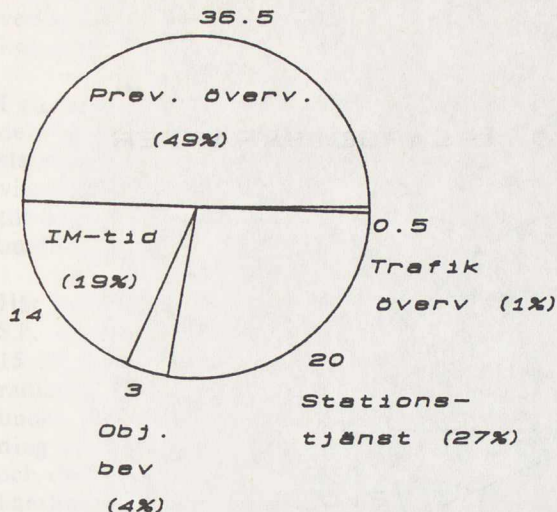
I resurstiden för preventiv övervakning ingår tjänstgöringen för de 15 kvarterspoliserna. Med hänsyn till det utrymme som finns kvar bör det vara möjligt att nästan fördubbla antalet polismän med områdesansvar.

Distrikt C

Resursfördelningen för egentlig övervakningstjänst var under år 1984 följande.



DISTRIKT C 74 ÅRSARBETSKRAFTER



Utryckningsverksamheten i detta polisdistrikt ligger över riksgenomsnittet medan stationstjänsten ligger klart under. Utrymmet för preventiv övervakning är stort (nära 50 procent). I resurstiden ingår tjänstgöringen för personalen i tre lokalvaktområden (15 polismän).

Antalet tablåtjänster vid övervakningssektionen samt tablåtjänsterna i lokalvaktområdena uppgår till sammanlagt 62. Antalet tablåtjänster för vikariats- och förstärkningstjänstgöring är sammanlagt 17. Av innehavarna av dessa tjänster antas ungefär hälften ha tjänstgjort i övervakningstjänst. Antalet tablåtjänster som används för övervakningsverksamhet uppgår således till omkring 70.

Den verkliga resursinsatsen under år 1984 överstiger alltså antalet tablåtjänster med omkring fyra årsarbetskrafter.

Om stationstjänsten och utryckningsverksamheten kan minskas med några procent bör den personalresurs som kan disponeras för annan verksamhet i stort vara oförändrad, även om personalöverskottet från år 1984 minskar.

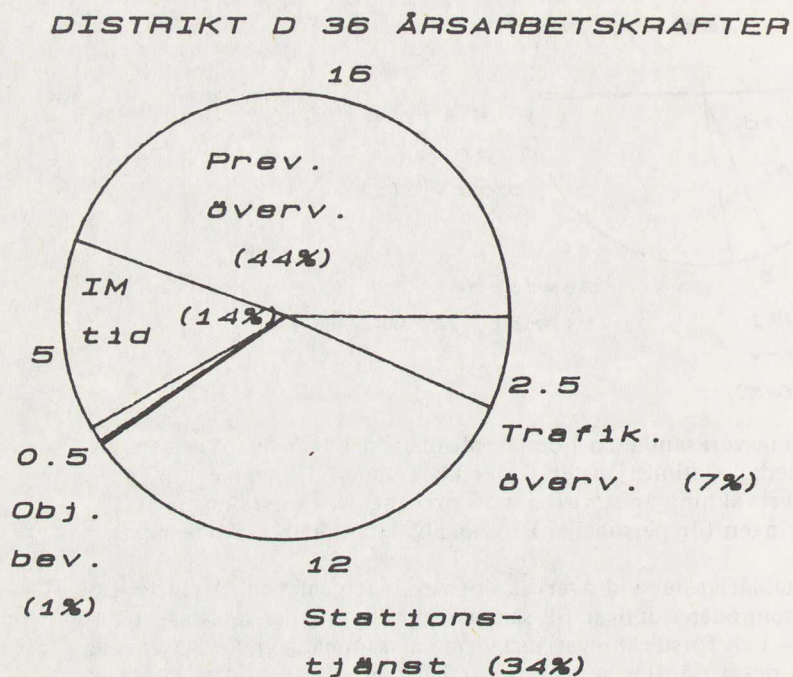
I den preventiva övervakningen (36,5 årsarbetskrafter) ingår en områdes- och kvarterspolisgrupp om cirka tio polismän.

Av den disponibla personalresursen bör omkring hälften kunna användas för kontaktskapande polisverksamhet med områdesansvar. Antalet polismän med sådana funktioner skulle då i stort sett kunna fördubblas.

Distrikt D

Resursfördelningen för egentlig övervakningstjänst i detta distrikt var

följande under år 1984.



Såväl uttryckningsverksamheten som stationstjänstens omfattning är ungefär som riksgenomsnittet. I resurstiden ingår tjänstgöringen för personalen vid övervakningsenheten i ett större lokalvaktområde (nio tjänster).

Antalet tablåttjänster vid övervakningssektionen och för övervakningsverksamheten i lokalvaktområdet uppgår till 32. Till detta kommer nio tablåttjänster för vikariats- och förstärkningstjänstgöring. Av innehavarna av dessa tjänster antas omkring hälften ha fullgjort övervak-

ningstjänst. Det totala antalet tablåtjänster som används för sådan verksamhet uppgår således till omkring 36, vilket motsvarar den verkliga resursinsatsen under år 1984 för övervakningsverksamhet.

I ett så litet distrikt som det nu behandlade blir utrymmet för omfördelning av resurser ganska litet. En minskning av IM-tiden och tiden för stationstjänst till omkring tio procent resp. under 30 procent skulle visserligen medföra en ökning av den disponibla tiden från 43 procent till över 50 procent, men det antal ytterligare årsarbetskrafter som kan om disponeras är endast tre eller fyra.

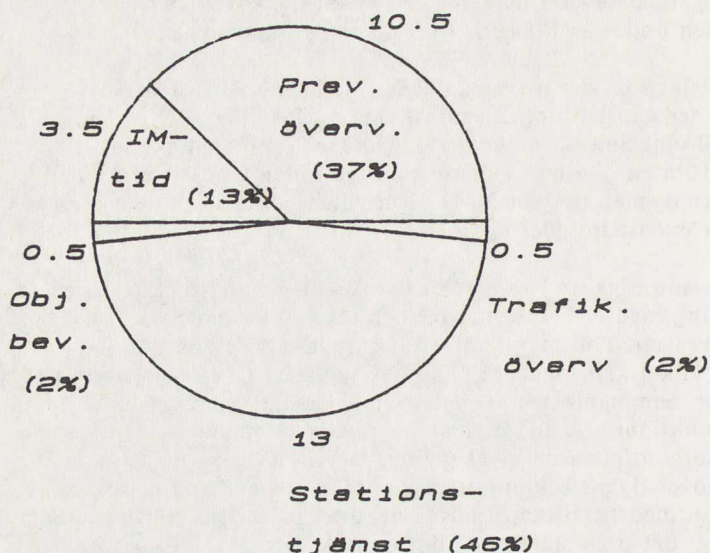
Här måste man samtidigt studera effekterna för utryckningsberedskapen. S.k. dygnstäckning med en dubbelpatrull och ett vakthavande befäl kräver 15-20 årsarbetskrafter. Polismyndigheten har endast två tjänster som radioexpeditör, vilket kan innebära behov av polismän för stationstjänst under vissa tider. Sammanlagt krävs ett 25-tal tjänster för dygnstäckning av dessa funktioner. Å andra sidan är antalet IM under efternatten och de tidiga morgontimmarna mycket litet. Detta kan tyda på att man kanske inte behöver dygnstäckning utan kan lösa den nödvändiga utryckningsberedskapen med beredskapstjänst i hemmet för några polismän. Man bör dock så långt det praktiskt är möjligt undvika ett onödigt högt beredskapsuttag.

Beredningen utgår emellertid t.v. från att dygnstäckning behövs. Detta innebär om man utgår från antalet tablåtjänster (omkring 36) en teoretiskt möjlig insats av cirka tio polismän med områdesansvar. Hälften av dessa bör också kunna tjänstgöra som kvarterspolis. Övriga polismän bör då ingå i den styrka som distriktet kan behöva ha som reserv för utryckningsberedskapen, för fotpatrullering och för särskilda uppdrag samt för service- och utredningsuppgifter.

Distrikt E

Resursfördelningen under år 1984 för egentlig övervakningstjänst i distriktet var följande.

DISTRIKT E 28 ÅRSARBETSKRAFTER



Stationstjänstens omfattning är betydligt över riksgenomsnittet. Utryckningsverksamheten är däremot något lägre än riksgenomsnittet. I redovisningen ingår inte den kvarterspolisman som är stationerad i en ort utanför centralorten.

Antalet tablåtjänster för polismän vid övervakningssektionen uppgår till 23. Antalet tablåtjänster för vikariats- och förstärkningstjänstgöring inom distriktet uppgår till fem. Av innehavarna av dessa tjänster kan ungefär hälften antas ha tjänstgjort vid övervakningssektionen. De sammanlagt omkring 26 tablåtjänsterna för egentlig övervakningsverksamhet skall jämföras med den verkliga resursinsatsen om 28 årsarbetskrafter. Distriktet hade alltså under år 1984 reella personalresurser som något översteg tablåtjänsterna.

Stationstjänstens omfattning är särskilt hög i de mindre polisdistrikten. Det sammanhänger med ambitionen att ha polisstationen bemannad dygnet runt och en vakthavande befälsfunktion med dygnstäckning. För att uppnå en godtagbar utryckningsberedskap exempelvis kl. 02.00-06.00 har man utöver personal enligt tjänstgöringslista ytterligare polismän med beredskapstjänst i bostaden.

En tjänstgöringslista som bygger på ambitionen att ha dygnstäckning av såväl vakthavande befäl, en polisman för stationstjänst som en dubbelpatrull för utryckningar kräver som tidigare har nämnts en resursinsats om 25 polismän. Ytterligare några polismän krävs för att täcka frånvaro m.m. Det är alltså i de mindre polisdistrikten mycket svårt att kunna avdela resurser för annan övervakningsverksamhet om man inte kan göra andra, mer genomgripande förändringar.

Beredningen vill här åter peka på möjligheterna att ersätta den vakt-havande befälsfunktionen med annan chefspersonal under kontorstid. Om detta genomförs konsekvent frigör man närmare en årsarbetskraft. Det-samma gäller om administrativ personal sköter förbindelsetjänsten under kontorstid. Man kan vidare överväga andra åtgärder för att minska stationstjänsten, t.ex. att helt stänga polisstationen under några nattim-mar och ha en direkt vidarekoppling av inkommande telefonsamtal till en beredskapstjänstgörande polisman eller ett näraliggande distrikt som har en dygnstäckande utryckningsberedskap.

I det aktuella polisdistriktet finns redan en kvarterspolisman i en ort utanför centralorten (cirka 5 000 invånare). Det är tveksamt om det går att få utrymme för någon ytterligare polisman med områdesansvar. Det är emellertid enligt beredningens mening högst önskvärt att kunna avdela någon eller några polismän för områdesverksamhet även i centralorten (ca 11 000 invånare). En möjlighet, något som förekommer i Förbundsrepubli-ken Tyskland, är att tilldela några skiftgående polismän områdesansvar. Genom skiftgången har de visserligen inte möjlighet att regelbundet be-söka sitt område. Vid dag- och kvällspass skulle de dock kunna ges till-fälle att i viss utsträckning ägna sig åt sitt ansvarsområde.

6.5.1.6 *Fördelning av resurserna och behovet av polisingripanden*

När beredningen behandlade principerna för resursfördelningen vid ord-ningsavdelningarna konstaterades att en viktig fråga i sammanhanget är hur personalresurserna utnyttjas över dygnet. Resurserna måste själv-fallet fördelas så att det finns ett nära samband mellan brottsligheten och de polisiära aktiviteterna i tiden.

Regeringen uppdrog i mars 1980 till rikspolisstyrelsen att undersöka i vilken utsträckning personal är tillgänglig för faktisk polistjänstgö-ring. Styrelsen skulle bl.a. granska tjänstgöringslistorna i polisdi-strikten för att ta reda på om resurserna var koncentrerade till de tider på dygnet och året då behovet är störst. Vidare skulle styrelsen titta på jour-, beredskaps- och nattjänstgöringen i polisdistrikten samt andra faktorer av betydelse för användningen av de personella resurserna.

Rikspolisstyrelsen tillsatte en särskild projektgrupp med anledning av uppdraget. Projektgruppen lämnade i september 1980 till styrelsen rap-porten Redovisning av resursfördelning inom polisväsendet, vilken senare överlämnades till regeringen. En särskild redovisning av resursfördel-ningen lämnades också i styrelsens anslagsframställning för budgetåret 1984/85.

I rapporten konstateras bl.a. att tjänstgöringslistorna i många fall hade formella brister. Resursfördelningen syntes vidare i vissa fall inte svara mot föreliggande behov. Man pekar t.ex. på att tjänsten ofta var koncentrerad till dagar mitt i veckan oaktat att behovet av polis-personal - främst vid övervaknings- och trafikenhet - var störst vid

veckoslut. Detta var mest framträdande i medelstora och mindre polisdistrikt.

Kartläggningen visar också att i de större polisdistrikten resurserna borde förstärkas under eftermiddagar och kvällar. I de mindre polisdistrikten borde en viss del av nattjänstgöringen kunna fullgöras genom jour eller beredskap. I båda fallen skulle man då få en bättre resurstilldelning under mera frekvent tid.

Projektgruppens rapport ledde bl.a. till att rikspolisstyrelsen i en skrivelse till samtliga länsstyrelser och polismyndigheter förordade en total översyn av tjänstgöringslistorna. Vidare påbörjades uppbyggnaden av ett ADB-system för tjänstgöringslistor. Rutinen, som togs i bruk den 1 september 1982, innebär att polismyndigheterna sänder in kopior av tjänstgöringslistorna till rikspolisstyrelsen. Där läggs uppgifter ur listorna in i ett datasystem. Man kan därefter ta ut maskinlistor med uppgifter om resursfördelningen, t.ex. vid olika tider och för olika aktiviteter. Vidare sker en maskinell uträkning av vilka effekter som tjänstgöringslistorna har i förhållande till olika bestämmelser om arbetstid. Maskinlistorna sänds till resp. länsstyrelse och polismyndighet. Rikspolisstyrelsen kan genom systemet göra sammanställningar av olika slag av den totala resursanvändningen inom polisväsendet eller för viss verksamhet.

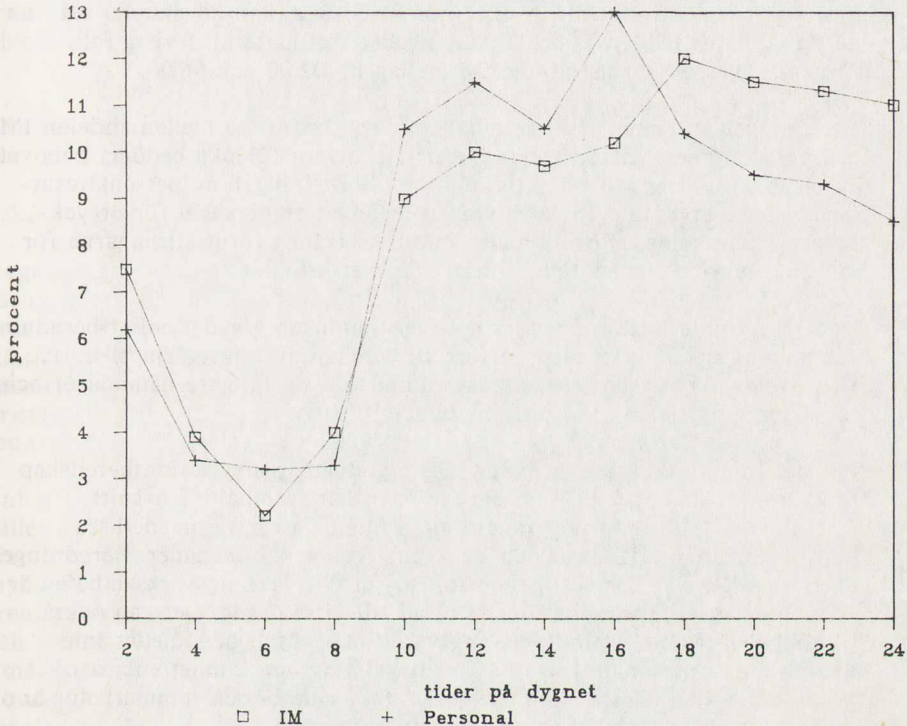
Vidare inledde rikspolisstyrelsen en omfattande utbildning om arbets-tidsbestämmelser m.m. för arbetsgivarföreträdare inom polisväsendet. Ett resultat av åtgärderna är att man på många håll har förändrat tjänstgöringslistorna samtidigt som man har fått en ökad medvetenhet om de problem som hänger samman med resursfördelningen. Ett annat resultat är att beredskapstjänstgöringens omfattning vid främst kriminalavdelningar och lokalvaktområden har minskat utan att effektiviteten i polisverksamheten har försämrats. Förhållandena har således allmänt sett förbättrats till följd av översynen, vilket bl.a. framgår av den särskilda redovisningen i anslagsframställningen för budgetåret 1984/85.

Med hänsyn till vikten av att resurserna fördelas efter behovet av polisingripanden, och med hänsyn till vikten av att skapa utrymme för den typ av polisverksamhet som beredningen förordar, har beredningen emellertid ansett det lämpligt att på nytt ta upp frågan till diskussion. På olika håll utomlands har man, som ett led i de reformer som har genomförts på polisområdet, förlagt tjänstgöringstiderna på ett annat sätt än tidigare. Resultatet har i allmänhet blivit att det finns mera personal tillgänglig på dagtid, och i viss mån även på kvällstid, än tidigare.

Beredningen har först jämfört antalet s.k. beordrade IM, dvs. fall där polispersonal har beordrats att utföra ett uppdrag, och det antal polis-män som hade planlagd tjänstgöring med övervakningsuppgifter under samma tid. Värdena har därefter omräknats till procenttal. Jämförelsen avser alla landets polisdistrikt utom de tre största. Dessa distrikt har utelämnats på grund av de specifika organisatoriska förhållanden som gäller

för ordningsavdelningarna i dessa polisdistrikt. För landet i övrigt får man dock på detta sätt en bild av hur resurserna är fördelade med hänsyn till behovet av omedelbara polisingripanden.

Underlaget utgörs av cirka 650 000 IM samt den planlagda tjänstgöringen för 6 331 polismän med s.k. tablåtjänster vid övervakningssektioner och lokalvaktområden.



Som framgår av diagrammet är andelen IM mellan kl. 02.00 och 08.00 låg. Under dagtid är personalinsatsen högst. Kl. 18.00 har andelen IM passerat andelen personalresurser.

Man kan av dessa förhållanden dra vissa generella slutsatser. Behovet av polispersonal för utryckningsverksamhet nattetid, särskilt mellan kl. 02.00 och 06.00, är lågt. Förutsättningarna för samspel, service och synlighet är vid dessa tidpunkter mycket dåliga. Man bör således inte under natten ha mer personal tillgänglig för omedelbar tjänstgöring än vad som behövs för att kunna upprätthålla en godtagbar beredskap.

De variationer som kurvan för personalresurser uppvisar under dagtid förklaras av att en inte obetydlig andel polismän i huvudsak tjänstgör enbart under dagtid. Det gäller t.ex. vissa polisbefäl, viss polispersonal i lokalvaktområden samt kvarterspolis och områdespolismän. Nedgången mellan kl. 12.00 och 14.00 beror på att många av dessa polismän då har rast. Den höga andelen polismän med yttre tjänst då avslutar sitt tjänstgöringspass med fysisk träning på arbetstid, samtidigt som annan polispersonal påbörjar tjänstgöringspasset.

Beredningen har också närmare studerat motsvarande förhållanden i de fem polisdistrikt som nämns i avsnitt 6.5.1.5. De iakttagelser som då har gjorts styrker de resonemang som nyss förts. Bl.a. kan konstateras att antalet IM i distrikten D och E var mycket lågt nattetid. I vissa fall förekom över huvud taget inga IM mellan kl. 02.00 och 06.00.

Beredningen vill emellertid framhålla att en jämförelse mellan andelen IM och andelen personalresurser endast är ett sätt att försöka bedöma behovet av personalinsatser vid olika tidpunkter. Fördelningen av personalresurserna får givetvis inte enbart styras av behovet av personal för utryckningsverksamheten. En rad andra faktorer, främst förutsättningarna för samspel, service och synlighet, måste tas med i bilden.

Den förändrade inriktningen av polisverksamheten gör det enligt beredningens mening nödvändigt med en fortsatt översyn av tjänstgöringslistorna. Den översynen bör ske med utgångspunkt från de tidigare nämnda principerna för resursutnyttjandet vid ordningsavdelningarna.

För det första måste kravet på en lägsta godtagbar utryckningsberedskap tillgodoses. Här bör man, som beredningen har framhållit i avsnitt 6.5.1.2, i varje distrikt noggrant studera hur behovet av omedelbara polisingripanden är fördelat under dygn, veckor och månader. Beredningens diagram beskriver bara ett genomsnittsdygn. Utryckningsverksamheten är erfarenhetsmässigt särskilt koncentrerad till vissa dagar. Det kan också föreligga större eller mindre säsongsvariationer. Man bör således inte dimensionera personalresurserna för utryckningsverksamhet enbart på grundval av den högsta IM-frekvensen. S.k. vinter- och sommarlistor är ett sätt att nå en flexibel resursanvändning.

Den andra principen för resursutnyttjandet, en ökad kontaktskapande polisverksamhet, leder till att tjänstgöringslistorna för kvarterspolismännen måste anpassas till behovet i varje område. I vissa bostadsområden torde man vara mest betjänt av att kvarterspolismannen finns tillgänglig under i första hand dagtid. I andra fall kanske behovet av kontakter med kvarterspolismannen är störst under kvällstid. Sannolikt är dock en kombinerad dag- och kvällstjänstgöring att föredra i de flesta områden. Beredningen vill här erinra om att t.ex. kontaktpolismännen i Berlin (KOB) efter samråd med sina befäl kan förlägga sin tjänstgöring till tider som varje kontaktpolisman själv bestämmer. Det kan finnas skäl att överväga en sådan ordning även i Sverige, i vart fall för vissa av kvarterspolismännen.

För det tredje skall även de övriga resurserna för övervakningsverksamheten utnyttjas på ett rationellt sätt över dygnet. Personalen för stationstjänsten, dvs. för de nödvändiga stödfunktionerna till den yttre tjänsten, måste i första hand anpassas till uttrykningsberedskapen. Här torde resursnivån i många fall vara relativt statisk, utom vid de tidpunkter då ingripandefrekvensen är hög och t.ex. antalet frihetsberövade personer som förs in till polisstationerna är högt. Också polismän som skall tjänstgöra med olika slag av övervakningsuppgifter och som en reserv i uttrykningsverksamheten måste kunna disponeras på lämpligaste sätt. Här bör man - mot bakgrund av att fotpatrulleringen blir en väsentlig arbetsuppgift för dessa polismän - förlägga tjänstgöringstiderna så att man i verksamheten får goda effekter från sampels-, synlighets- och servicesynpunkt.

6.5.2 Den brottsbekämpande verksamheten

6.5.2.1 Allmänna synpunkter

Reglerna om förundersökning finns främst i rättegångsbalken (RB) och i förundersökningskungörelsen (1947:948) (FUK). Polisens brottspanande och brottsutredande uppgifter, som har fått sin rättsliga ram i dessa bestämmelser, fullgörs huvudsakligen inom kriminalavdelningen. Beredningen anser att de former som i praktiken har valts för denna verksamhet har brister från de effektivitetssynpunkter som beredningen tidigare har redovisat.

Enligt beredningens uppfattning har kriminalpolisarbetet, även när det gäller vardagsbrottsligheten, utvecklats i riktning mot en stark specialisering och en stor bundenhet till organisatoriska enheter inom myndigheten. Indelning i rotlar som bara sysslar med vissa typer av ärenden samt en uppdelning mellan brottsförebyggande verksamhet, spaning och brottsutredning utgör exempel på detta. Anmälningssupptagningen sker i många distrikt av praktiska skäl skilt från kriminalpolisverksamheten i övrigt. Brottsplatsundersökningar utförs som regel av personal som är specialiserad på sådana uppgifter. En alltför strikt uppdelning mellan olika arbetsuppgifter kan ha lett till att en del ärendetyper i större utsträckning än andra har lagts i balans outredda, därför att vissa rotlar har haft personalbrist.

Anmälningssupptagningen sker i många fall antingen genom administrativ personal eller av polismän utan större erfarenhet av utredningsarbete. Det är givet att den som inte fortlöpande sysslar med brottsutredning inte kan ha samma blick för vilka uppgifter i samband med en anmälan som är av störst vikt när det gäller den kommande brottsutredningen. Den som bara företar några inledande åtgärder utan att ha något ansvar för den senare handläggningen av ärendet kan inte heller antas ha samma intresse av att anmälan blir fullödlig.

Med den nuvarande ordningen kan det dröja en viss tid innan anmälan når kriminalavdelningen. Saknas då några uppgifter i anmälan eller har åtgärder som borde ha vidtagits i omedelbar anslutning till brottet underlåtit, kan det vara svårt att i efterhand rätta till detta. Det kan i ogynnsamma fall vara för sent att säkra bevisning om det har förbisetts i samband med anmälan. Särskilt när det gäller brottsplatsundersökningen är skyndsamhet nödvändig. Det kan slutligen ibland vara omöjligt att i efterhand säkra även muntlig bevisning, t.ex. vittnesmål från utlänningar som befinner sig här tillfälligt eller uppgifter från skadade personer.

En brottsutredning som inte påbörjas i snar anslutning till själva brottet blir erfarenhetsmässigt svårare att utföra. Personer som skall höras byter adresser eller arbetsplats och måste kanske efterforskas innan de ens kan kallas till förhör, minnesbilderna bleknar, spår som har förbisetts kan inte längre säkras, förutsättningarna för att spåra upp nya vittnen försämrats etc. Kort sagt minskar förutsättningarna för att klara upp brottet.

Beredningen har i ett tidigare avsnitt (avsnitt 6.3) diskuterat utredningsförfarandet med utgångspunkt från serviceaspekten och där konstaterat att det finns brister när det gäller servicen i vid bemärkelse.

En utredning, häktningsutredningen (Ju 1983:04), har haft i uppdrag att se över reglerna för vissa personella tvångsmedel. Häktningsutredningen har nyligen lagt fram betänkandet Gripen - Anhållen - Häktad (SOU 1985:27).

Häktningsutredningens förslag skall ses främst mot bakgrund av de starka krav som under senare år har ställts på att tiderna för straffprocessuella frihetsberövanden förkortas och att domstol så snart det kan ske får tillfälle att pröva om ett sådant frihetsberövande skall bestå. För polisen och åklagarväsendet, liksom även för domstolarna, kommer förslagen, om de genomförs, att innebära ökade krav på snabbhet i handläggningen av ärenden med frihetsberövade. I stort sett kommer samma krav att ställas på utredningen som nu är fallet men skillnaden blir att man kommer att ha en mycket kortare tid för att genomföra denna utredning.

Sammanfattningsvis kan man alltså konstatera att polisen står inför förändrade krav när det gäller den brottsbekämpande verksamheten under de närmaste åren. Ändrad lagstiftning, en delvis ny syn på samhällets stöd till den som har drabbats av brott och samhällsmedborgarnas önskemål om en öppnare och mera kontaktvänlig polisverksamhet skall balanseras mot en brottslighet som ligger på en alltför hög nivå.

Vissa försök att förändra verksamhetsformerna förekommer redan nu inom polisväsendet. I olika delar av landet har man under senare år prövat på nya arbetsformer när det gäller brottsbekämpningen. En redogörelse för några av dessa projekt har lämnats i det föregående (se avsnitt 3). Det har varit fråga om bl.a. förskjuten arbetstid för kriminalpoliserso-

nalen, inrättande av s.k. jourrotlar och försök med arbetslag som har bestått av polispersonal från både ordningsavdelning och kriminalavdelning. Vidare har man prövat olika former för att organisera spaningsverksamheten.

I de polisdistrikt som inte har kriminalpolispersonal i tjänst dygnet runt eller som inte bedriver särskild kriminalpolisverksamhet utanför kontorstid avstannar som regel i praktiken all reguljär utredningsverksamhet efter kontorstid. Vissa brådskande ärenden handläggs även kvälls- och nattetid samt under helgerna, i första hand genom beredskapstjänstgörande kriminalpolispersonal. För handläggningen av ärenden med frihetsberövade kan det nuvarande arbetssättet lätt medföra fördröjningar i utredningsarbetet. Det kan t.ex. vara svårt att anordna regelbundna förhör med anhållna och häktade under lördagar och söndagar. Det är uppenbart att de högre krav som i framtiden kommer att ställas på en snabb handläggning av ärenden med frihetsberövade i många polisdistrikt inte kan klaras av med dagens arbetssätt. Beredningen anser för sin del att det enda rimliga sättet att även i mindre distrikt möta de nya handläggningskraven vid anhållande och häktning är att utnyttja sig av den personal som ändå finns i tjänst dygnet runt i så stor utsträckning som är möjligt.

Det är knappast en framkomlig väg att utöka beredskapstjänstgöringen eller att, utom i de allra mest brottsbelastade distrikten, uteslutande bygga på ett system med jourtjänstgörande kriminalpolispersonal. Man måste här väga in att det kommer att vara svårt att på förhand beräkna när insatserna behöver göras. S.k. jourrotlar har försöksvis inrättats även i några mindre distrikt. En del av tjänstgöringstiden kan, då jouruppgifterna inte ger full sysselsättning, användas för att hålla förhör i brottsutredningar ur den normala arbetsbalansen på kriminalavdelningen. Efter kl 21.00 kan emellertid inte sådant kriminalpolisarbete annat än i undantagsfall ske med hänsyn till bl.a. reglerna i RB. Behovet av insatser när det gäller mål med frihetsberövade kan förväntas sträcka sig längre in på natten och en renodlad jourtjänst torde enligt beredningens mening främst lämpa sig för distrikt som även nattetid ger ständigt arbete åt minst en kriminalpolisman.

De svagheter i den nuvarande handläggningen av brottmålsutredningar som beredningen har pekat på hör enligt beredningens mening, som tidigare har berörts, i första hand samman med att man i alltför stor utsträckning har delat upp arbetet med brottsbekämpningen i vid mening mellan olika från varandra skilda organisatoriska enheter. Det är viktigt att se den brottsbekämpande verksamheten som en helhet och något som angår varje polisman inom ett distrikt. Att förebygga och beivra brott är ju en av polisens huvuduppgifter.

Enligt beredningens mening är det inte tillräckligt att bara förändra den verksamhet som bedrivs av personalen på kriminalavdelningarna. För att verkligen nå de vinster som behövs och för att möta de ökade krav som kommer att ställas på polisen måste man enligt beredningens mening ta till vara all den arbetskraft och kompetens som finns samlad inom

hela polismyndigheten.

Den framkomstväg som beredningen här har anvisat och som beredningen - efter en redovisning av vissa rättsliga förutsättningar - kommer att närmare utveckla i den följande framställningen överensstämmer i sina huvuddrag med det arbetssätt som man har på olika håll utomlands.

Studier av utländska förhållanden ger vid handen att man i många länder har organiserat polismyndigheterna så att kriminalavdelningarna procentuellt sett är betydligt mindre än vad som är fallet i Sverige. Medan man i Sverige räknar med att kriminalpolispersonalen utgör cirka 30 procent av det totala antalet polismän är motsvarande siffra för flera andra europeiska länder omkring 10-20 procent. Den avsevärda skillnaden kan givetvis ha flera orsaker. En faktor av stor betydelse i sammanhanget tycks emellertid vara att i de länder, som har en procentuellt sett liten styrka med kriminalpolispersonal, betydligt fler uppgifter som i Sverige traditionellt anses höra till kriminalavdelningens område utförs av personal i övervakningstjänst. I samband med besök på brottsplatsen utför en polisman ur det som motsvarar ordningsavdelningen en rad utredningsåtgärder, t.ex. förhör, brottsplatsundersökning och spaning efter gärningsmannen. Det finns också exempel på att sådan personal genomför hela utredningarna när det gäller mindre komplicerade brottstyper.

Det beslutade systemet med basorganisation och fria resurser utgör förutsättningen för att polismyndigheterna själva skall kunna finna nya verksamhetsformer. Till detta kommer den nya polisutbildningen som syftar till att göra polismannen väl rustad att handlägga alla de skilda typer av ärenden som förekommer inom en polismyndighet. En strävan bör, som beredningen ser det, vara att skapa en *funktionell rörlighet* inom myndigheten där den redan genomförda organisatoriska friheten är den grundläggande förutsättningen.

Beredningen utgår i sina överväganden om hur utredningsverksamheten bör bedrivas i framtiden från att de grundläggande målsättningarna i bl.a. RB kvarstår oförändrade. Att utredningarna skall bedrivas snabbt, rättssäkert och utan att inblandade personer utsätts för onödigt olägenhet är därför även i fortsättningen en självklarhet.

6.5.2.2 *Den rättsliga regleringen av förundersökningsverksamheten*

Förundersökning skall inledas så snart det på grund av angivelse eller av annat skäl finns anledning att anta att ett brott har förövats (23 kap 1 § RB). Förundersökningen inleds av en polismyndighet eller åklagare. Har den inletts av polismyndighet och är saken inte av enkel beskaffenhet skall ledningen övertas av åklagaren så snart någon skäligen kan misstänkas för brottet. Åklagaren skall också i övrigt överta ledningen när det finns påkallat av särskilda skäl (23 kap 3 § RB). Riksåklagaren och rikspolisstyrelsen har efter samråd meddelat föreskrifter angående vissa frågor som rör ledningen av förundersökning. Föreskrif-

terna innefattar bl.a. en uppräknig av brott som normalt skall anses vara av en enkel beskaffenhet (RÅFS 1979:1, cirkulär C I:95 resp. RPS FS 1979:17, FAP 403-5). I föreskrifterna anges också en rad exempel på situationer då åklagaren alltid skall inträda som undersökningsledare, t.ex. vid tvångsmedelsanvändning.

Då förundersökningen leds av åklagaren får han anlita biträde av polismyndigheten vid undersökningens verkställande. Åklagaren får också uppdraga åt en polisman att vidta en särskild till undersökningen hörande åtgärd, om dess beskaffenhet tillåter det (23 kap 3 § RB).

Innan en förundersökning har hunnit inledas får en polisman hålla förhör och vidta annan åtgärd i syfte att utreda brottet, om åtgärden inte kan uppskjutas utan olägenhet (23 kap 3 § sista stycket RB). Detta brukar kallas primärutredning.

Vem som har rätt att som företrädare för polismyndigheten leda en förundersökning framgår av reglerna i 2 kap 18 § polisförordningen. Däremot saknas alltså en reglering av frågan om vem som har rätt att inleda en förundersökning. Trafikmålskommittén hävdade redan år 1967 i sitt betänkande (SOU 1967:59) Förundersökning att det får anses ligga i sakens natur att den inom polismyndigheten som har rätt att leda en förundersökning också har rätt att inleda förundersökningen.

I vissa fall behöver förundersökning inte genomföras. I 23 kap 22 § RB stadgas att förundersökning inte krävs beträffande brott för vilket inte svårare straff än böter är föreskrivet, om tillräckliga skäl för åtal ändå föreligger.

En förundersökning skall i princip avslutas med beslut i åtalsfrågan (23 kap 20 § RB). Sådana beslut ankommer på åklagare. Detsamma gäller beslut om åtalsunderlåtelse (se bl.a. 20 kap 7 § RB) och beslut om s.k. förundersökningsbegränsning (23 kap 4 a § RB). Förundersökningsbegränsning innebär beslut att lägga ned en förundersökning mot bakgrund av bedömningar i åtalsfrågor och processekonomiska frågor. Behörigheten att nedlägga förundersökning i övriga fall (23 kap 4 § RB) är inte reglerad. I doktrin och praxis har emellertid ansetts att nedläggande av förundersökning ankommer på åklagare om någon har hörts som skäligen misstänkt för brott. Beslut om nedläggande har i dessa fall uppfattats som ett ställningstagande i åtalsfrågan och därmed en uppgift som utslutande ankommer på åklagare (se bl.a. ett uttalande i JO:s ämbetsberättelse 1982/83). Av praktiska skäl anses emellertid polismyndigheten ha rätt att lägga ned en förundersökning, förutom då spaningen inte har lett till misstanke mot någon person, i sådana fall då den misstänkte har avlidit och i vissa fall också då brott inte har förelegat.

RB:s regler när det gäller förundersökning anger olika behörighetsnivåer för olika åtgärder. I huvudsak kan nivåerna sägas vara följande: rätten, åklagaren, polismyndigheten, undersökningsledaren, polisman och envar. De närmare behörighetsreglerna finns, såvitt gäller rätten och åklagare i RB samt i de för dem gällande instruktionerna, och såvitt gäller po-

lismyndigheten och polisman, förutom i RB, i polislagen och polisförordningen. Undersökningsledare är ett samlingsbegrepp för dem som med stöd av 23 kap 3 § RB leder en förundersökning, antingen det är åklagare eller polispersonal.

RB anger, som nyss har nämnts, i vissa fall en lägre behörighetsnivå än polismyndighet. Ett exempel har redan angivits, nämligen att en enskild polisman har rätt att företa vissa utredningsåtgärder innan förundersökning har inletts. På samma sätt finns när det gäller tvångsmedel i vissa paragrafer uttryckligen angivet att en polisman får företa en viss åtgärd, t.ex. gripa en person eller företa husrannsakan om fara är i dröjsmål. I praktiken har en förundersökning inletts i och med den tvångsmedelsanvändning som har skett. För den enskilde gäller då de rättssäkerhetsgarantier som RB:s regler innebär.

Vare sig RB eller någon annan författning som behandlar brottsutredningar gör någon skillnad mellan olika kategorier av polispersonal, t.ex. mellan polismän på ordningsavdelningen resp. kriminalavdelningen. Däremot finns regler om vem som är behörig att besluta i vissa fall. Dessa regler knyter enbart an till tjänsteställningen.

6.5.2.3 Frister i samband med tvångsmedel; nuläge och förslag till förändringar

De nuvarande reglerna för anhållande och häktning innebär bl.a. följande. Om någon är på sannolika skäl misstänkt för ett brott av viss svårhetsgrad kan han häktas under vissa bestämda förutsättningar, nämligen att det föreligger risk för avvikande, risk för fortsatt brottslig verksamhet eller risk att han undanröjer bevis eller på annat sätt försvårar utredningen (24 kap 1 § RB). Detta utgör huvudregeln. Vissa kompletterande bestämmelser finns, t.ex. beträffande personer som saknar stadigemt hemvist eller vägrar att uppge sin identitet. Förekommer skäl till häktning kan en person anhållas i avvaktan på rättens beslut om häktning (24 kap 5 § RB). Förekommer inte fulla skäl för häktning kan i vissa fall anhållande ändå ske om det föreligger synnerliga skäl.

Om det förekommer skäl till anhållande men beslut om detta inte utan fara kan avvaktas, får en polisman besluta om gripande (24 kap 7 § RB). Envar kan också gripa någon som har begått brott av viss svårhetsgrad på bar gärning eller flyende fot.

När någon har gripits skall anmälan skyndsamt göras till åklagaren som har att efter förhör omedelbart besluta om den gripne skall anhållas eller frigas (24 kap 7 § RB).

Den som har anhållits i sin frånvaro eller den som har gripits skall så snart det kan ske inställas för förhör (24 kap 8 § RB). Någon bestämd tidsfrist för när ett sådant förhör senast skall genomföras finns inte.

När någon har anhållits börjar fristen för häktningsframställning att

löpa. Om inte den anhållne frigets skall åklagaren senast dagen efter anhållandet avge häktningsframställning. Behövs det ytterligare utredning för prövningen av häktningsfrågan får åklagaren dröja med framställningen. Häktningsframställning skall dock avges så snart det kan ske och senast på femte dagen efter dagen för anhållandet eller anhållningsförhöret (24 kap 12 § RB).

När en häktningsframställning har kommit in till tingsrätten börjar en ny frist att löpa. Rätten skall så snart det kan ske och sist på fjärde dagen efter det att framställningen kom in hålla förhandling i häktningsfrågan (24 kap 13 § RB).

Den s.k. söndagsregeln (1 § lagen (1930:173) om beräkning av lagstadgad tid) gäller för frister beträffande anhållna och häktade. Det innebär att om en åtgärd, t.ex. avlåtande av häktningsframställning, skulle ha företagits en lördag, söndag eller annan helgdag, åtgärden får vidtas nästa vardag. Tiden för postbefordran av en häktningsframställning faller också utanför fristerna, som räknas fram till dess åklagaren avläter framställningen resp. från det att framställningen kommer in till rätten. I praktiken kan vidare fördröjning ske beträffande beslut om häktningsframställning eller frigivning när det gäller personer som har varit anhållna i sin frånvaro och som har gripits på annan ort än där utredningen sker. Åklagaren kan i sådana fall besluta att den gripne skall transporteras till utredningsorten innan anhållningsförhör hålls. Då räknas fristen för att avge häktningsframställningen från tidpunkten då den gripne har inställts till förhör på utredningsorten. Den transporttid som åtgår räknas således inte in i fristtiden i dessa fall.

I häktningsutredningens uppdrag har bl.a. ingått att lämna förslag som innebär att användningen av gripande och anhållande begränsas och att anhållande- och häktningstiderna förkortas.

Häktningsutredningen föreslår i stort sett att de nuvarande grunderna för gripande, anhållande och häktning behålls. I fråga om häktning föreslås emellertid, mot bakgrund av de kortare frister som avses gälla, att om det endast finns skälig misstanke om brott, där straffet är fängelse i minst ett år, den misstänkte ändå får häktas om häktningsgrunder föreligger och det är av synnerlig vikt att den misstänkte tas i förvar i väntan på ytterligare utredning om brottet. Vid häktning i dessa fall skall alltid ny häktningsförhandling hållas inom en vecka.

Vissa skärpningar när det gäller häktningsgrunderna föreslås. Det gäller framför allt häktning vid risk för fortsatt brottslig verksamhet. I fortsättningen skall häktning vid recidivfara bara kunna ske om brottet har riktat sig mot någon annans liv, hälsa eller frihet eller är av annan farlig art eller brottsligheten är av stor omfattning och det finns påtaglig risk att den misstänkte på nytt begår brott av samma art. Motsvarande begränsningar kommer då automatiskt att gälla för anhållande och gripande. Häktningsgrunden att den misstänkte inte har hemvist inom riket försvinner enligt förslaget.

I fråga om tidsfristerna för frihetsberövande innebär utredningens förslag genomgripande förändringar. När det gäller gripande behålls de nuvarande reglerna i huvudsak oförändrade. Förhör efter gripandet förutsätts emellertid kunna genomföras omedelbart. Någon förlängning av tidsfristerna för transport till utredningsorten för förhör kommer inte att medges enligt förslaget. Inte heller tas särskild hänsyn till att det kan föreligga svårigheter att genomföra förhör med den misstänkte på grund av t.ex. berusning eller sjukdom. De förenklingar som redan har genomförts i storstäderna när det gäller anmälan om gripande, dvs. att gripandet i okomplicerade fall anmäls till åklagaren först efter det att anhållningsförhöret har ägt rum, föreslås gälla generellt. Kravet på att anmälan sker skyndsamt kvarstår. Beslut om anhållande förutsätts liksom nu fattas så snart anhållningsförhöret har avslutats. Polisens rätt att kvarhålla den misstänkte i avvaktan på åklagarens beslut lagfästs.

Åklagaren skall normalt dagen efter anhållandet anmäla häktningsfrågan för rätten. Anmälan förutsätts vanligen ske per telefon. Det tidigare kravet på en skriftlig häktningsframställning tas därför bort. Åklagaren ges en rätt att om synnerliga skäl föreligger vänta med att anmäla häktningsfrågan för rätten. Anmälan måste alltid ske senast på tredje dagen efter anhållningsdagen. Rätten skall utan dröjsmål hålla förhandling. Senast på fjärde dagen efter gripandet skall förhandling hållas i häktningsfrågan. Lagen om beräkning av lagstadgad tid föreslås inte ha tillämpning på fristerna för anhållande och häktning. Förslaget förutsätter att häktningsförhandlingar skall kunna ske även under t.ex. veckoslut. I de fall en transport av den misstänkte till utredningsorten är aktuell skall enligt förslaget häktningsförhandling kunna hållas på den ort där den misstänkte har gripits. Det nuvarande kravet på att en häktningspromemoria skall överlämnas till rätten tas enligt förslaget formellt bort. Det påpekas emellertid samtidigt att rätten och försvararen normalt har behov av att få tillgång till de handlingar som finns i form av anmälan, förhørsutsagor etc.

Häktningsutredningen räknar med en yttersta tidsfrist på fyra dagar efter det faktiska frihetsberövandet till häktningsförhandling. I normalfallet skall emellertid frågan handläggas betydligt snabbare.

6.5.2.4 Allsidighet eller specialisering?

När det gäller kriminalpolisverksamheten idag varierar specialiseringen kraftigt med storleken på myndigheten. I de allra minsta myndigheterna blir av naturliga skäl allsidigheten störst medan de största distrikten präglas av en långtgående specialisering. Utvecklingen under senare år kan sägas ha gått mot en alltmer utpräglad specialisering när det gäller framför allt handläggningen av vissa brottstyper. Beredningen tänker här främst på de rotlar och tjänster som har inrättats för bekämpning av narkotikabrottsligheten och den ekonomiska brottsligheten. Även när det gäller vardagsbrottsligheten karakteriseras emellertid handläggningen av specialisering. Vissa poliser bedriver spaning efter brottslingar, andra utreder brotten, åter andra sysslar med brottsförebyggande verksamhet

eller gör tekniska undersökningar.

Beredningen anser att man även i framtiden kommer att behöva en viss specialisering när det gäller den brottsbekämpande verksamheten. Utredning av brott av särskilt kvalificerad art, t.ex. ekonomisk brottslighet och narkotikabrottslighet, måste även i framtiden vara en specialuppgift för vissa polismän. Detsamma gäller t.ex. de kvalificerade tekniska undersökningarna. När det gäller brott av mera vardaglig karaktär kan man emellertid sätta i fråga om alla uppgifter inom ramen för spaning och utredning alltid behöver utföras inom kriminalavdelningen. Enligt beredningens mening är detta inte nödvändigt. Några författningstekniska hinder mot att man inom ordningsavdelningen utför samma uppgifter som inom kriminalavdelningen föreligger inte, som beredningen tidigare har nämnt. Då återstår frågan om man i övrigt kan se några hinder.

En avgörande fråga i sammanhanget är vilket syfte förundersökningen har. Enligt RB är huvudsyftena två; att utreda om brott har begåtts och i så fall vem som har begått brottet och att samla bevisningen för brottet så att den kan förebringas vid en rättegång. När det gäller all brottsutredning träder rättssäkerhetsintressena i förgrunden. Höga krav ställs på genomförandet av en förundersökning. Den som saknar vana och erfarenhet av förundersökningsverksamhet har svårt att sätta sig in i de många tekniska och juridiska aspekter som förekommer och som måste beaktas även i skenbart enkla utredningar. Särskilt när tvångsmedel kommer in i bilden kompliceras som regel utredningsförfarandet. Beredningen anser mot den bakgrunden att den brottsutredande verksamheten även i fortsättningen till viss del måste ske inom en särskild avdelning där det finns polismän som är särskilt inriktade på brottsutredningar. Samtidigt bör med bibehållande av rättssäkerhetskraven en betydande mängd uppgifter kunna utföras av polismän utan denna särskilda inriktning. Stora vinster står att hämta med en sådan ordning genom att den kapacitet som enligt beredningens förslag i avsnitt 6.5.1 frigörs på ordningsavdelningarna kan utnyttjas för bl.a. angelägna uppgifter av utredningskaraktär.

De nya krav på skyndsam handläggning av utredningar med frihetsberövade som kommer kan, som beredningen tidigare har varit inne på, i huvudsak bara mötas genom att polispersonal vid ordningsavdelningen i större utsträckning tas i anspråk för utredningsuppgifter. Denna personal bör alltså ges en mera allsidig roll. Beredningen kommer i det följande att utveckla sin syn på hur polispersonalen vid ordningsavdelningen i betydligt större utsträckning skall användas för utredande uppgifter i framför allt inledningsskedet av förundersökningar.

Man bör emellertid enligt beredningens mening inte stanna vid detta. Även när det gäller verksamheten inom själva kriminalavdelningen bör man undersöka möjligheterna till en ökad allsidighet. Sett ur den synpunkten finns det skäl att överväga om man i samma omfattning som nu behöver ha specialisering på spaning respektive utredning, om man kan finna delvis nya former för den brottsförebyggande verksamheten och om man i lika stor utsträckning som nu är fallet bör dra upp snäva gränser mellan

vilka olika brottstyper som skall utredas på en viss enhet. Beredningen återkommer till dessa och andra frågor i det följande.

Beredningen vill framhålla att det vid många myndigheter redan i dag förekommer brottsutredande verksamhet utanför kriminalavdelningen. Det är t.ex. vanligt att arbetsgrupper till viss del även sysslar med utredningsverksamhet. Det rör sig då som regel om mer rutinbetonade brott av typen stöld och misshandel. Andelen utredningsverksamhet liksom även formerna för den varierar. I många fall är det fråga om ordningspolis som utför utredningsverksamheten vid sidan av sin övervakningstjänst.

I tidigare betänkanden har beredningen föreslagit att man skall kunna utföra vissa utredningar på trafikenheter. Frågan har behandlats i prop. 1984/85:81. Departementschefen har där ställt sig bakom beredningens förslag om att sådant utredningsarbete skall kunna förekomma. Enligt propositionen skall det överlämnas till länsstyrelserna att besluta om detta. Riksdagen beslutade i enlighet med förslaget i propositionen (JuU 18, rskr 164). I och med polisreformens andra steg kommer man alltså att kunna genomföra utredningar i trafikärenden på trafikenheter. Att även polispersonal med trafikövervakning som huvudsaklig arbetsuppgift får en allsidigare roll ligger väl i linje med de förslag som beredningen nu tar upp.

6.5.2.5 *Ordningsavdelningen och dess roll i framtiden*

Anmälningssupptagning

Ett av de viktigaste momenten i en utredning är själva brottsanmälan. Den bildar utgångspunkten för den fortsatta hanteringen av ärendet och utgör i många fall det enda underlag som finns vid en första bedömning av om förundersökning skall inledas eller ej. Det är därför av stor vikt att en anmälan verkligen innehåller alla de uppgifter som är relevanta för en sådan bedömning. Anmälan bör inte bara spegla själva det händelseförlopp som påstås utgöra brottet på ett klart och tydligt sätt. Lika viktigt är att där finns uppgifter om eventuell bevisning. En omsorgsfullt gjord anmälan ökar möjligheterna att genomföra en förundersökning med framgång eller bildar förutsättningen för att redan i ett inledningsskede skriva av målet eller begränsa förundersökningen. Även sett ur resurssynpunkt är därför en riktigt upptagen anmälan av vital betydelse.

Beredningen ser det som väsentligt att polisen i fortsättningen i större utsträckning än vad som nu är fallet i många distrikt beger sig till platsen för brottet och i samband därmed tar upp anmälan på platsen. Beredningen har tidigare behandlat rutinerna för anmälningssupptagningen från servicesynpunkt och där uttalat att man bör välja rutiner där önskemål om att polisen skall inställa sig på platsen för ett brott i största möjliga utsträckning kan tillgodoses (avsnitt 6.3.3).

Man bör här också väga in att det från utredningssynpunkt ofta är värde-

fullt att en polisman har varit på platsen. Han kan på ett annat sätt än den som har drabbats av ett brott bedöma i vad mån det finns bevisning som kan säkras. En korrekt beskrivning av platsen för brottet är inte sällan av stor vikt när det gäller bedömningen av gärningen. För framför allt åklagaren men även för domstolen är i många fall en skiss eller ett fotografi till god hjälp. Utredningsaspekten talar därför också för att polisen i ökad utsträckning bör ge sig ut på brottsplatserna. Här bör vidare erinras om bestämmelsen i 3 § FUK som utgår från att även undersökningsledaren i vissa fall bör bege sig till brottsplatsen, nämligen i de fall det kan antas ha betydelse för utredningen.

En annan sak är att ett besök på brottsplatsen långtifrån alltid behöver företas omedelbart. Det får avgöras från fall till fall om besöket kan anstå någon kortare tid. Ett exempel kan vara fall där den enda tillgängliga bevisningen utgörs av målsägandens egna uppgifter. Ibland kan det emellertid från utredningssynpunkt vara meningslöst att bege sig till platsen, t.ex. om gärningen har begåtts långt tidigare, några spår inte finns kvar och det inte heller i övrigt finns något som talar för att ett besök på brottsplatsen skulle bidra till utredningen. Även andra skäl kan tala emot att polisen beger sig till brottsplatsen, t.ex. att man redan från början kan utgå från att det anmälda förfarandet inte är brottsligt. En strävan bör emellertid, enligt beredningens mening, vara att polisen i princip bör komma till platsen för de brott som inte är bagatellartade. Här väger, som beredningen tidigare utförligt har utvecklat, principerna om service och om samspelet med allmänheten tungt.

Även i framtiden får man när det gäller anmälningsupptagningen räkna med att den i viss utsträckning sker på polisstationen. Det gäller då framför allt när någon har begett sig dit för att anmäla ett brott. Beredningen utgår från att man även i fortsättningen i relativt stor omfattning kommer att använda administrativ personal eller polismän utan större erfarenhet av utredningsarbete för anmälningsupptagning, särskilt när det gäller mindre allvarliga brott. Detta ställer enligt beredningens mening krav på att man från arbetsledningens sida kontrollerar att kvalitetskraven upprätthålls när det gäller anmälningar och i förekommande fall ger personalen det stöd som behövs i form av utbildning. Beredningen återkommer till vissa utbildningsfrågor i det följande.

Redan nu ingår det i arbetsuppgifterna för vakthavande befäl att granska anmälningar som har tagits upp vid ordningsavdelningen. Som beredningen tidigare har berört (avsnitt 6.5.1.4) bör man ta till vara den resurs som de vakthavande befälen utgör i ett distrikt. Beredningen vill för sin del starkt betona att vakthavande befälen har en roll att fylla när det gäller granskning av nyupprättade anmälningar som har tagits upp vid ordningsavdelningen. Förutsättningarna för att rätta till eventuella felaktigheter och att hämta in kompletterande uppgifter från t.ex. målsägande och vittnen är givetvis störst i nära anslutning till tidpunkten för brottet. Det är också av betydelse att den som har tagit upp en anmälan uppmärksammas på eventuella felaktigheter i handläggningen och får tillfälle att rätta till dem. Det är en naturlig uppgift för det vakt-

havande befälet att ha överinseendet över detta.

Förstahandsåtgärder på brottsplatsen

När polisen beger sig till en brottsplats är det normalt personal från ordningsavdelningen som kommer till platsen. Någon förundersökning har som regel inte inletts i dessa fall.

Innan en förundersökning har inletts kan en polisman hålla förhör och vidta andra utredningsåtgärder med stöd av 23 kap 3 § sista stycket RB (s.k. primärutredning). Det ligger i sakens natur att det här rör sig om åtgärder i nära anslutning till själva brottet.

Beredningen anser att möjligheterna att genomföra en primärutredning idag utnyttjas i alltför liten utsträckning. Enligt beredningens mening bör den polispersonal som först kommer till en brottsplats alltid sträva efter att föra brottsutredningen så långt som möjligt vid det tillfället. Det är därför en självklarhet att en så fullständig anmälan som möjligt tas upp på platsen. Vidare bör i så stor utsträckning som möjligt förhör ske med målsäganden och vittnen i direkt anslutning till händelsen. I många fall kan sådana förhör hållas på platsen. Den allmänna inriktningen bör vara att de förhör som hålls på platsen skall vara uttömmande. Vissa ärenden, t.ex. mycket grova våldsbrott, är emellertid så komplicerade att personal från kriminalavdelningen redan från början bör ha hand om ärendet. I sådana fall är det viktigt att den personal från ordningsavdelningen som först kommer till platsen noggrant dokumenterar personuppgifter om vittnen och andra som kan ha upplysningar att lämna. De allra flesta ärenden är emellertid enligt beredningens mening sådana att en primärutredning bör göras.

Frågor som rör användningen av tvångsmedel bör också uppmärksammas. En polisman kan i vissa fall ingripa med tvångsmedel när det är fara i dröjsmål. Det kan t.ex. gälla husrannsakan, kroppsvisitation eller kroppsbesiktning. Att ingripa med tvångsmedel av den typen en tid efter ett brott är ofta inte meningsfullt, i motsats till vad som kan vara fallet vid ett omedelbart ingripande. Det är därför viktigt att den polispersonal som kommer till en brottsplats bedömer även sådana frågor. I många fall kan en kontakt med vakthavande befälet vara lämplig i dessa frågor. Vakthavande befälet kan i sin tur avgöra om åklagare behöver kontaktas i detta skede.

Tekniska undersökningar

Beredningen menar att man bör kunna gå ytterligare några steg när det gäller att använda polispersonal från ordningsavdelningen för vissa inledande utredningsåtgärder. Det är naturligt att den polisman som kallas till en brottsplats vid behov utför enklare brottsplatsundersökningar.

Beredningen tänker här i första hand på brottsplatsundersökningar vid inbrott och liknande. Beredningen har i sina tidigare förslag till en förändrad polisutbildning utgått från att det för en polisman i den fria resursen bör vara ett grundläggande krav att han kan utföra enklare brottsplatsundersökningar. En naturlig konsekvens av att polisen i ökad omfattning besöker brottsplatser bör alltså vara att man i större utsträckning än vad som nu är fallet kan genomföra brottsplatsundersökningar. Det bör kunna bidra till en ökad effektivitet i brottsutredningen.

Mer kvalificerade tekniska undersökningar måste givetvis även i fortsättningen utföras av särskilt utbildad personal. Det får avgöras från fall till fall om det föreligger behov av att tillkalla specialister för att genomföra en brottsplatsundersökning.

Förhör med misstänkt som är gripen m.m.

Polismän vid ordningsavdelningarna svarar i betydande utsträckning för gripanden för brott (här bortses från s.k. skrivbordsgripanden). När personer som har gripits för brott förs in för förhör under dagtid är det som regel naturligt att kriminalavdelningen tar över handläggningen av ärendet omedelbart och håller förhör med den misstänkte.

Åtskilliga gripanden sker emellertid vid sådana tider på dygnet att personal från kriminalavdelningen inte är i tjänst. Så kommer säkerligen att vara fallet även i framtiden. Härtill kommer de ökade krav på snabbhet i handläggningen som ändrade regler om frihetsberövande kan medföra. Beredningen anser att förhör utanför ordinarie tjänstetid med misstänkta personer i framtiden i stor utsträckning bör hållas av personal från ordningsavdelningen.

Beredningen ser det som en naturlig utveckling av den generella polisrollen att det förhör enligt 24 kap 8 § RB med den misstänkte, som skall ske i princip omedelbart efter gripandet (anhållningsförhöret), vid andra tider på dygnet än under kontorstid görs av personal inom ordningsavdelningen, utom då det är fråga om mycket komplicerade utredningar. Härigenom vinner man en ökad snabbhet i förfarandet. Om jour- eller beredskapstjänstgörande kriminalpolispersonal behöver ta över ett ärende åtgår av naturliga skäl alltid en viss tid för handläggaren att sätta sig in i ärendet.

Det första förhöret med någon som är gripen blir av många skäl ofta knapphändigt. Det gäller då att i första hand få fram tillräckliga uppgifter för att göra en bedömning av om den misstänkte har begått brottet och om han skall friges eller om ett anhållande kan vara aktuellt. Beredningen förordar att ärenden i princip alltid bör gå över till kriminalavdelningen när frihetsberövande eller andra ingripande tvångsmedel kommer in i bilden, eftersom det då blir fråga om mer komplicerade bedömningar. Det synsättet hindrar emellertid inte, enligt beredningens mening, att polispersonal från ordningsavdelningen håller anhållningsförhör med den som har gripits.

Man kan då diskutera olika alternativ för vem som skall hålla förhör i de angivna fallen. Beredningen ser här flera olika möjligheter. En möjlighet är att den polispatrull som har svarat för ingripande fullföljer detta med att hålla inledande förhör. En annan möjlighet är att det vakthavande befälet övertar ärendet och håller förhöret. En tredje variant är att utnyttja annan personal från ordningsavdelningen som vid tillfället inte deltar i den yttre tjänsten.

Förutsättningarna för att utnyttja personal från ordningsavdelningen på detta sätt varierar givetvis från en myndighet till en annan och från tidpunkt till tidpunkt. I de allra största myndigheterna där all den personal som ingår i utryckningsberedskapen i princip går åt för utryckningsverksamheten (jfr avsnitt 6.5.1.2) är naturligtvis förutsättningarna för att utnyttja den personalen för att hålla förhör mycket begränsade. Å andra sidan är de myndigheterna sannolikt så belastade med brottsutredningar att personal från kriminalavdelningen finns tillgänglig hela eller större delen av dygnet. Däremot finns det förmodligen även här ett visst utrymme för att utnyttja polispersonal som ändå har sin tjänstgöring förlagd på stationen, bl.a. vakthavande befäl, för sådana utredningsuppgifter.

Vid mindre polismyndigheter bör enligt beredningens mening, i vart fall vid tidpunkter under kvällen, natten eller morgonen då belastningen är låg, förutsättningarna vara goda för att den polispatrull som har svarat för ingripandet också kan fortsätta handläggningen med att hålla förhör. Att få fullfölja ett ärende är, som beredningen ser det, alltid en stimulerande uppgift.

Det får enligt beredningens mening ankomma på det vakthavande befälet att från fall till fall bedöma vem som bör hålla förhör med den misstänkte. I mycket komplicerade fall är det ju f.ö. det vakthavande befälet som avgör om man skall kalla in beredskapstjänstgörande kriminalpolispersonal för att kunna driva ärendet.

Vad beredningen nu har förordat när det gäller förhör med den som har gripits för brott bör naturligtvis tillämpas på motsvarande sätt när någon misstänkt har hämtats till förhör.

Beredningen vill också erinra om att enligt 23 kap. 8 § RB är den som är tillstådes på en brottsplats skyldig att medfölja till polisstationen för förhör. Det är relativt vanligt att den personal från ordningsavdelningen som kommer till en brottsplats fattar beslut om medtagande till förhör. I den mån det sker utom kontorstid bör även i dessa fall i första hand personal från ordningspolisen svara för förhöret, på samma sätt som har skisserats i det föregående.

I den mån de inledande åtgärderna i förundersökningen kräver att åklagare kontaktas kan även denna uppgift läggas på den polisman som har utfört primärutredningen. Det kan t.ex. gälla en föredragning för bedömning av frågan om anhållande eller ett beslut om husrannsakan. Ärendet

skall givetvis, liksom nu är fallet, alltid föredras för vakthavande befäl innan åklagaren kontaktas. Uppgiften att kontakta åklagaren kan emellertid också läggas på det vakthavande befälet. Har ärendet tagits över av någon som tjänstgör på kriminalavdelningen bör denne svara för kontakten med åklagaren. Det viktigaste i sammanhanget är att åklagaren får ett så gott underlag som möjligt för sitt ställningstagande.

Brottsförebyggande verksamhet

Beredningen har tidigare i olika sammanhang framhållit behovet av en helhetssyn på polisverksamheten. I samband med 1981 års principbeslut framhölls betydelsen av den brottsförebyggande verksamheten. Beredningen vill för sin del starkt stryka under vikten av att arbetet inom polisväsendet har en brottsförebyggande inriktning. Åtskilliga av beredningens resonemang i det föregående, bl.a. när det gäller att skapa bättre kontakt med allmänheten, bygger också på den tanken.

Beredningen anser att man bör vidga synsättet när det gäller den brottsförebyggande verksamheten. Idag inskränker man sig inom polisen ofta till att tala om undervisning i skolor, kontakter med organisationer och liknande informationsinsatser när det gäller det brottsförebyggande arbetet.

Beredningen vill, som har framgått tidigare, se polisens roll i samhällets brottsförebyggande verksamhet i ett större perspektiv. Det bör vara naturligt för varje polisman att han i sina kontakter med allmänheten har i minnet betydelsen av ett brottsförebyggande arbete. Att ge goda råd om hur man bäst skyddar sig och sin egendom bör självfallet inte vara förbehållet några få specialister inom ett polisdistrikt. I samband med att polis kommer till platsen för t.ex. ett inbrott kan det vara naturligt att ta upp frågan om att skaffa bättre lås eller larmanordningar. Beredningen vill alltså betona att man i större utsträckning bör satsa på att ge alla poliser ett intresse för brottsförebyggande frågor. De polismän som finns på de nuvarande brottsförebyggande enheterna och som har stora kunskaper i ämnet har här en viktig uppgift att fylla.

Spaningsverksamhet

Beredningen har i avsnitt 3 redovisat de rapporter som har avgetts av den s.k. SPANORG-gruppen. När det gäller hur spaningsverksamheten i framtiden skall bedrivas vill beredningen först framhålla att spaningen utgör en viktig beståndsdel av brottsbekämpningen. Samtidigt bör man hålla i minnet att ett betydande antal brott kommer att förbli ouppklarade oavsett hur stora resurser man sätter in på detta område.

För polisens brottsbekämpande verksamhet är det således av vikt att spaningsresurserna utnyttjas på rätt sätt. Utvecklingen när det gäller polisens spaningsverksamhet kan under senare år sägas ha gått i riktning

mot att spanande och utredande personal i större utsträckning än tidigare integreras. Ett exempel på detta är de narkotikarotlar och EKO-rotlar som under senare år har byggts upp. Dessa rotlar svarar självständigt för såväl spaning som utredning inom sitt område, dvs de verkar över hela fältet. Vid andra typer av brottslighet däremot svarar viss personal för spaningen medan annan personal vid kriminalavdelningen därefter tar vid med utredningsarbetet.

Beredningen anser, i likhet med SPANORG-gruppen, att man bör renodla spaningsverksamheten. Vid kriminalavdelningen bör man bedriva brottsspaning, dvs spaning med anledning av ett konkret brott (inbegripet även godsspaning), och i viss mån även s.k. personspaning, dvs spaning som riktar sig mot kända kriminella. De övriga spaningsuppgifter som kan förekomma i ett polisdistrikt, främst då vad man brukar kalla allmän spaning, är av den karaktären att de är en självklar uppgift för varje polisman i distriktet. Det kan t.ex. gälla att kontrollera allmänna platser där olagligheter eller ordningsstörande handlingar brukar äga rum eller att hålla uppsikt över kända tillhåll. Det som nu kallas den socialpolisiära spaningen, som innehåller betydande brottsförebyggande inslag, bör i stor utsträckning kunna vara en uppgift för kvarterspoliserna.

Med den inställning som beredningen har redovisat i fråga om de arbetsuppgifter som nu innefattas i s.k. allmän och socialpolisiär spaning, dvs. att de är självklara uppgifter för varje polisman i distriktet, förordar beredningen att dessa begrepp utgår ur den polisiära terminologin. Med spaning skulle då förstås bara brottsspaning och personspaning. Med det nya systemet med basorganisation och fria resurser kommer de lokala polisorganen att ha en stor frihet att själva välja verksamhetsformerna. Beredningen ser det som naturligt att man på lokal nivå väljer den arbetsform för spaningsverksamheten som är bäst anpassad till distriktet och dess brottsstruktur. Beredningen menar emellertid att man inte bör överdriva fördelarna med olika organisatoriska lösningar. Den viktigaste utgångspunkten måste vara att spaningen bedrivs rationellt och riktas in på dels de konkreta förundersökningarna dels personer och platser med stark anknytning till kriminalitet. Man bör framför allt välja lösningar som i större utsträckning än nu utnyttjar polismannens generella kompetens och som därmed innebär en ökad integrering mellan spanande och brottsutredande personal på kriminalavdelningen. Det är, som beredningen ser det, fråga om olika led i samma förundersökningsförfarande.

6.5.2.6 *Kriminalavdelningen och dess framtida roll*

Beredningen har i det föregående föreslagit att åtskilliga av de uppgifter som i dag fullgörs på kriminalavdelningarna i fortsättningen skall utföras av polismän på ordningsavdelningarna. De förändringar som det innebär bör, som beredningen ser det, framför allt leda till att det underlag som kriminalavdelningarna får för sitt brottsutredande arbete generellt sett blir betydligt fylligare och kvalitetsmässigt bättre än

vad som är fallet idag. När det gäller brottsutredningar av okomplicerat slag bör, om personal från ordningsavdelningarna har varit på brottsplatsen, i många fall bara enstaka utredningsåtgärder återstå när kriminalavdelningen tar över ärendet. Den ökade betoningen på kvalitetsaspekterna när det gäller anmälningsupptagningen i övrigt ger också ett bättre underlag för kriminalavdelningarna i deras arbete. Till de fördelar från bl.a. servicesynpunkt som en ökad insats från ordningsavdelningarna innebär när det gäller den brottsbekämpande verksamheten skall således också läggas att kriminalavdelningarna i ökad utsträckning kommer att kunna använda sina resurser till de komplicerade brottsutredningarna.

Den ordning som beredningen har skisserat i det föregående när det gäller ordningsavdelningarnas insatser innebär att, när de första åtgärderna har vidtagits i ett ärende där polismän från ordningsavdelningen kommer till platsen eller där anmälan eljest tas upp av personal från ordningsavdelningen, ärendet går över till kriminalavdelningen för den fortsatta handläggningen. Det medför att alla ärenden, med undantag för sådana som inte kräver förundersökning och ärenden som utreds vid trafikavdelningar, även i fortsättningen kommer att gå via kriminalavdelningarna innan de redovisas till åklagaren.

I åtskilliga ärenden kommer även i fortsättningen kriminalavdelningarna själva att ta upp anmälan eller i vart fall att direkt ta över ärendet för handläggning. Det gäller t.ex. sådana typer av brott där anmälan normalt görs skriftligen och där anmälaren är en myndighet, ett företag eller liknande. Beredningen tänker här bl.a. på bedrägeri- och försöringsbrott, ekonomisk brottslighet m.m. Detsamma gäller brott som huvudsakligen uppdagas genom spaningsverksamhet, t.ex. narkotikabrott.

Utomlands har man på sina håll gått ett steg längre när det gäller att avlasta kriminalavdelningarna och låter personal från ordningsavdelningarna svara för hela brottsutredningen i mindre komplicerade ärenden. Beredningen vill inte generellt förorda den ordningen. Att välja en sådan lösning skulle i hög grad strida mot en av de tre principer som beredningen i det föregående har förordat, nämligen synlighetsprincipen. Även andra skäl talar emot att man nu går in för en sådan lösning. Som beredningen tidigare har framhållit kräver brottsutredning erfarenhet och god kännedom om den mångfald rättsregler som kringgärdar förundersökningsförfarandet. Även skenbart enkla utredningar kräver kunskap om allmänna straffrättsliga principer. De kvalitetskrav som måste ställas på en förundersökning när den redovisas till åklagare tillgodoses enligt beredningens mening bäst om kriminalavdelningarna alltid engageras i förundersökningarna. Några förändringar när det gäller förundersökningsledarskapet inom polismyndigheten behövs inte heller med den valda lösningen. Det är också viktigt att kriminalavdelningarna även i framtiden har den totala överblicken över all kriminalitet av betydelse inom distriktet.

Beredningen har i sina tidigare betänkanden förordat en helhetssyn när det gäller polisverksamheten och betonat betydelsen av en ökad flexi-

biliet när det gäller organisationen och en större allsidighet när det gäller arbetsuppgifterna. Vad som faller i ögonen när det gäller kriminalavdelningarna är indelningen i många, ofta relativt små, underenheter och en tämligen strikt avgränsning av arbetsuppgifterna mellan enheterna inbördes. Beredningen anser att det nuvarande systemet kan innebära svagheter.

En alltför långt driven underindelning av kriminalavdelningarna i förhållande till behovet av specialisering och tillgången på personal leder enligt beredningens mening till att man kan förlora i effektivitet. Även om det kan innebära vissa fördelar, i form bl.a. av personkännedom, om några handläggare tilldelas utredningar beträffande särskilda brottstyper medför det samtidigt att man avlägsnar sig från den grundtanke om allsidighet i polisrollen som är ett viktigt moment i den nya polisorganisationen. När det gäller handläggningen av framför allt de mest frekventa brottstyperna finns det enligt beredningens mening inget större behov av en specialisering. Det förhåller sig annorlunda när det gäller mycket udda brottstyper, t.ex. oljeutsläpp eller brott mot immaterialrättslig lagstiftning, och i fråga om brott som är utredningstekniskt komplicerade som t.ex. ekonomisk brottslighet eller narkotikabrottslighet.

Enligt beredningens mening är den underindelning som i dag förekommer på kriminalavdelningarna fullt tillräcklig och på sina håll t.o.m. alltför långtgående. Det är en viktig uppgift för de lokala polisorganen att se över vilka möjligheter till ökad flexibilitet en ändring i detta avseende kan innebära. Som beredningen ser det kan man mycket väl prioritera vissa verksamhetsgrenar utan att det behöver avspeglats i den organisatoriska indelningen. I den mån behov uppkommer av nya indelningar, t.ex. därför att man lokalt anser att en viss brottstyp i fortsättningen bör handläggas på en särskild enhet, ryms detta väl inom de ramar för verksamheten som f.n. finns.

Under senare år har man på försök temporärt tillskapat vissa nya rotlar på polismyndigheterna, t.ex. ungdomsrotlar. Erfarenheterna av sådana rotlar uppges vara goda (jfr bl.a. prop. 1983/84:187 om utredning av brott av barn under 15 år, s. 20). I konsekvens med vad beredningen nyss har anfört bör man, i den mån man finner det påkallat med hänsyn till de lokala förhållandena, kunna tillskapa sådana enheter inom ramen för de redan tilldelade resurserna.

Beredningen har i ett tidigare avsnitt presenterat ett förslag till hur man skall kunna genomföra de första åtgärderna när det gäller frihetsberövade inom ramen för de resurser som finns på ordningsavdelningarna (se avsnitt 6.5.2.1 och 6.5.2.5). Beredningens ställningstagande i den delen innebär bl.a. att det förhör med den misstänkte som skall ske i princip omedelbart efter gripandet görs av personal vid ordningsavdelningen under annan tid än kontorstid, utom då det är fråga om mycket komplicerade utredningar. Beredningen anser att det, med den angivna modellen, inte finns något egentligt behov av s.k. jourrotlar i de flesta distrikt. Beredningen vill erinra om att modellen i viss mån kan

ses som en vidareutveckling av systemet med jourrotlar/jourenheter och liknande, vilka enheter ju åtminstone delvis byggde på insatser av personal från ordningsavdelningarna. Några få, mycket hårt brottsbelastade distrikt, t.ex. storstadsdistrikten, kommer givetvis alltid att ha ett behov av kriminalpolispersonal även utom kontorstid.

Ett särskilt problem i sammanhanget är emellertid hur man skall kunna tillgodose kravet på att förundersökningar med frihetsberövade skall drivas vidare även under veckoslut och helgdagar i övrigt. Beredningen menar att här bör man välja en annan lösning än att utnyttja personal inom ordningsavdelningarna för fortsatta utredningsåtgärder efter det första förhøret med den gripne. Som beredningen tidigare har framhållit blir utredningarna betydligt mer komplicerade så snart ett frihetsberövande eller annat ingripande tvångsmedel är med i bilden. De ärenden där frihetsberövanden förekommer rör som regel grövre brott och är mer komplexa. Mot den bakgrunden bör fortsatta utredningsåtgärder som aktualiseras under lördagar och helgdagar normalt fullgöras av personal från kriminalavdelningen.

Beredningen anser att inte heller dessa uppgifter motiverar att man inrättar särskilda jourrotlar. Som regel bör man ju i slutet av veckan till största delen kunna planera behovet av utredningsinsatser under lördag - söndag eftersom det är känt vilka personer som är berövade friheten. Åklagaren bör å sin sida kunna ange vilka utredningsåtgärder han anser behövas i så god tid att det underlättar planeringen. Det ligger emellertid i sakens natur att alla utredningsinsatser inte kan förutses eftersom man får räkna med att många frihetsberövanden sker under fredagskvällen och lördagen. Beredningen anser att detta i många distrikt är ett problem av marginell betydelse eftersom antalet frihetsberövanden är få. Som regel bör man därför kunna lösa behovet av utredningsinsatser under lördagar och helgdagar genom t.ex. beredskapstjänstgöring.

Förslagen i det föregående kräver ett betydligt närmare samarbete mellan personal vid kriminalavdelningarna och ordningsavdelningarna än vad som på vissa håll är fallet idag. Goda kontakter mellan de båda avdelningarna är en förutsättning för att beredningens förslag skall kunna genomföras. Det är viktigt att man inom ordningsavdelningarna får en bättre kunskap om de många problem som kan uppstå i en brottsutredning och att man där anstränger sig att ge kriminalavdelningarna ett så gott underlag som möjligt för den fortsatta brottsutredningen. Likaså måste kriminalavdelningarna visa förståelse om man inom ordningsavdelningen inte alltid har kunnat föra fram utredningen så långt som skulle ha varit önskvärt. En lokal utbildning och ett bra informationsutbyte mellan avdelningarna betyder enligt beredningens mening mycket i det sammanhanget. Beredningen återkommer i det följande till hur en sådan utbildning kan utformas (se avsnitt 6.5.2.7).

De förslag som beredningen har lämnat i det föregående leder till en delvis ändrad syn på kriminalavdelningarna och deras roll. Åtskilliga av de uppgifter som nu fullgörs av personal på kriminalavdelningarna kommer

i fortsättningen att fullgöras av personal på ordningsavdelningarna. Resurserna utanför kriminalavdelningen kommer att utnyttjas framför allt när det gäller inledningsskedet i brottsutredningar, fullföljande av vissa utredningar och i viss utsträckning när det gäller slutförande av enklare utredningar, dvs. trafikutredningar.

Utgångspunkten när det gäller kriminalavdelningarna och deras uppgifter i framtiden bör därför, anser beredningen, vara att där handläggs de kvalificerade utredningarna, bl.a. rörande narkotikabrott och ekonomisk brottslighet, som kräver ett visst mått av specialisering. Dessutom handläggs där alla de utredningar av normalkaraktär som tas upp direkt av kriminalavdelningen, framför allt anmälningar om bedrägeribrott. Vidare slutförs de förundersökningar som ordningsavdelningarna har vidtagit de inledande åtgärderna i. Komplicerade tekniska undersökningar hör också hemma på kriminalavdelningarna, liksom även brottsspaningen och personspaningen. Den starka knytningen mellan organisatoriska enheter och arbetsuppgifter inom kriminalavdelningarna bör tas bort och en ökad integrering och allsidighet bör bli följden, i likhet med vad som har föreslagits för andra delar av polisverksamheten.

Den ändrade fördelningen av arbetsuppgifter mellan ordnings- och kriminalavdelningarna som beredningen har föreslagit leder å ena sidan till en minskning av arbetsuppgifterna på kriminalavdelningen. På den andra sidan medför kortare frister i ärenden med frihetsberövade ett större krav på snabb handläggning. Beredningen menar att man vid en samlad bedömning, bör kunna räkna med att resurser frigörs på kriminalavdelningarna. De resurser som blir disponibla på kriminalavdelningarna bör i första hand utnyttjas för de komplicerade utredningarna.

Frågan är emellertid, om man ser till polisverksamheten som helhet, om några förändringar därutöver bör göras beträffande kriminalavdelningarna. Det är då intressant att göra en jämförelse med förhållandena i andra europeiska länder. Där utgör kriminalavdelningarna en väsentligt mindre andel av den totala polisstyrkan, trots att skillnaderna när det gäller kriminaliteten kanske inte är så stora. De principer om ökade satsningar på samspel med allmänheten, synlighet och service som beredningen tidigare har slagit fast leder till slutsatsen att man för att genomföra de nya principerna bör överväga en omfördelning av personalresurser från kriminalavdelningen till ordningsavdelningen. En sådan förändring skulle indirekt leda till en ökad kompetens på ordningsavdelningarna genom att de tillförs erfaren kriminalpolispersonal. Beredningen förordar att man prövar frågan om en överföring av resurser. Det ankommer i första hand på de lokala och regionala polisorganen att inom ramen för systemet med basorganisation och fria resurser ta upp sådana spörsmål.

6.5.2.7 *Vissa särskilda frågor*

Tätare kontakter med åklagaren

Under senare år har resursfrågorna när det gäller brottsutredningar upp-

märksammats. Åtskilliga lagändringar har genomförts i avsikt att framför allt kunna styra över resurserna från bagatellmål till den kvalificerade brottsligheten. För polisens del kan nämnas de ändrade reglerna om rapporteftergift som trädde i kraft den 1 oktober 1984. Den största och viktigaste förändringen i det här hänseendet innebar emellertid de nya regler i RB om förundersökningsbegränsning som infördes från den 1 juli 1982. Åklagare har numera vida ramar för att besluta att nedlägga eller att inte inleda en förundersökning. Sedan reglerna om åtalsunderlåtelse ändrats den 1 april 1985 har utrymmet för förundersökningsbegränsning utvidgats ytterligare.

Beredningen har i betänkandet (Ds Ju 1983:10) Polisorganisationen behandlat frågan om hur polismyndigheterna skall samråda med åklagarmyndigheterna när det gäller den mer långsiktiga verksamhetsplaneringen och särskilt då resursfrågorna. Bestämmelser om detta finns numera i 4 kap. polisförordningen. När det gäller verksamheten i stort har man härigenom funnit former för hur ett närmare samarbete skall gestalta sig.

I samband med de ovan nämnda lagändringarna i RB har framhållits att de stora resursvinsterna inom rättsväsendet kan göras på polissidan genom att man begränsar utredningarna eller i vissa fall helt avstår från utredning. För att reglerna skall kunna användas med framgång fordras emellertid att åklagaren får vetskap om ärenden där förundersökningsbegränsning kan bli aktuell. Den ambition som kan finnas hos polisen att så långt som möjligt genomföra förundersökningar utan att besvära åklagaren kan i många fall leda till att åklagaren konstaterar att utredningen har drivits längre än vad som har varit motiverat. Det ligger i polisens intresse att inte fortsätta att driva en utredning som resulterar i ett beslut om förundersökningsbegränsning i ett sent skede. De resurser som har lagts ner på den utredningen kunde i stället ha använts för andra utredningar. Det förhållandet att polismyndigheten är undersökningsledare i många av de mål där typiskt sett en förundersökningsbegränsning kan komma i fråga ställer därför stora krav på samarbete mellan polis och åklagare. Ett exempel på ett sådant samarbete är att polis och åklagare med jämna mellanrum går igenom anmälningar och förundersökningar som har kört fast. Det är, som beredningen ser det, en mycket viktig uppgift för de lokala myndigheterna att finna lämpliga former för samråd om resursutnyttjandet även när det gäller de enskilda förundersökningarna.

Utbildningsfrågor

I och med att polisreformens andra steg genomförs (se prop. 1984/85:81, JuU 18, rskr 164) ersätts den nuvarande grundutbildningen för polismän med en sammanhållen grundutbildning som består av två grundkurser och en mellanliggande praktiktjänstgöring med bl.a. inslag av samhällspraktik. Syftet med den nya utbildningen är framför allt att skapa en ökad allsidighet hos polispersonalen.

Beredningen har i det föregående skisserat hur polisrollen i framtiden blir betydligt flexiblare och får mer blandade inslag av både traditionell ordningspolis- och kriminalpolisverksamhet. Beredningen utgår från att de tidigare i vissa fall mycket skarpa gränserna mellan olika arbetsuppgifter suddas ut. Detta ställer delvis förändrade krav på den enskilde polismannen.

Den nya polisutbildningen har anpassats till de krav på större allsidighet som i fortsättningen kommer att riktas mot en polisman. När det gäller polismän som har genomgått den hittillsvarande utbildningen kan man konstatera att även den i och för sig är allsidigt uppbyggd och omfattar alla typer av polisverksamhet.

Förundersökningsverksamheten styrs emellertid i mycket hög grad av författningsbestämmelser. Från rättssäkerhetssynpunkt måste höga krav ställas på att polismännen behärskar framför allt de grundläggande reglerna i RB och FUK. Även om alla polismän har genomgått en utbildning som omfattar kriminalpolitjänst kan man inte bortse från att den som har tjänstgjort en viss tid vid en ordningsavdelning, och därmed som tjänsten nu är utformad i stort sett har tappat kontakten med brottsutredning, kan ha allvarliga luckor i sina kunskaper och erfarenheter. Man måste vidare beakta att lagstiftningen har förändrats i allt snabbare takt under senare år.

Beredningen ser det som mycket angeläget att den polispersonal som har genomgått den äldre utbildningen och som under senare år inte har tjänstgjort på en kriminalavdelning får tillfälle att repetera de grundkunskaper i kriminalpolitjänst som han en gång har fått. Det är naturligt att t.ex. handläggningsrutiner och liknande lätt faller i glömska.

Förutsättningarna för att utan någon form av repetitionsutbildning utnyttja personal vid ordningsavdelningen i den brottsutredande verksamheten skiftar sannolikt kraftigt från ett distrikt till ett annat. Det finns enligt beredningens mening inget behov av att skapa centrala kurser för ändamålet. Som ett stöd för personalen och för att man skall kunna tillgodose de grundläggande kraven på förundersökningsverksamheten bör man emellertid lokalt satsa på utbildning. En sådan utbildning, som ju i första hand bör anpassas till ortens behov, behöver inte kräva stora resurser. Den kan naturligtvis även bedrivas regionalt för två eller flera distrikt.

De utbildningsinsatser som behövs är av två olika slag. Dels gäller det den praktiska kriminalpolisverksamheten och dels en mer teoretiskt inriktad del. När det gäller de praktiska inslagen tänker beredningen i första hand på en genomgång av aktuella handläggningsrutiner för förundersökningar, rutiner för frihetsberövade, regler för förhör, blankettrutiner m.m. Beredningen utgår från att det alltid finns personal från kriminalavdelningen som kan stå för undervisningen på dessa områden. En viktig del är givetvis också frågor som rör brottsplatsundersökning. I den delen bör personal från tekniska rotlar kunna medverka.

Spaningsverksamhet och brottsförebyggande arbete hör också hemma här.

När det gäller utbildning av mer teoretisk natur behövs enligt beredningens mening framför allt en genomgång av regler beträffande tvångsmedel, synpunkter på gränsdragningen mellan olika brottstyper och på grundläggande krav för hur förundersökningsmaterial skall hanteras ur bevissynpunkt och som processmaterial. Det är, som beredningen ser det, naturligt att engagera åklagarmyndigheten när det gäller dessa frågor. Åklagaren kan här inte bara bidra med sina juridiska kunskaper och sin kännedom om domstolspraxis. Åklagaren har därutöver ett naturligt intresse av hur förundersökningsverksamheten bedrivs. Att den till vilken förundersökningarna skall redovisas engageras i utbildningen ger en bred och naturlig kontaktyta mellan de båda myndigheter som i första hand skall samverka när det gäller brottsutredning. Det bör vidare leda till att antalet utredningar som sänds tillbaka för komplettering minskar genom att åklagarens krav på hur förundersökningarna skall utformas kan tillgodoses redan från början. Beredningen har i ett tidigare avsnitt framhållit de andra fördelar ur resurssynpunkt som ett närmare samarbete med åklagaren medför.

I avnitt 6.5.2.5 har beredningen pekat på vikten av att personal som sysslar med anmälningsupptagning får den utbildning som behövs. Sådan utbildning bör enligt beredningens mening på motsvarande sätt kunna anordnas som en lokal internutbildning.

6.5.3 Fördelning av arbetsuppgifter mellan administrativ personal och polispersonal

6.5.3.1 Inledning

Med administrativ personal avses all personal inom polisväsendet som inte är tjänsteman i polismanna- eller polischefskarriären. Den legala definitionen av polismansbegreppet finns i 1 kap. 2 § polisförordningen. Den administrativa personalen har under senare år ökat i antal och fått allt betydelsefullare uppgifter vid myndigheterna. Den 1 januari 1965 då polisväsendet förstatislades var antalet polismanstjänster 11 700 och antalet tjänster för övrig personal i polisväsendet 2 100. Motsvarande siffror för budgetåret 1983/84 var 16 100 resp. drygt 4 800. Antalet tjänster för administrativ personal har alltså under denna tidsperiod ökat med omkring 128 procent medan antalet polismanstjänster endast ökat med omkring 37 procent.

Den administrativa personalens huvudsakliga arbetsområden vid polismyndigheterna är ekonomiadministration, personal- och löneredovisning m.m. på det personaladministrativa området, receptionsverksamhet och i övrigt intern service inom myndigheten. Denna personal deltar också i viss utsträckning i utrednings- och övervakningsverksamheten.

Varje polismyndighet har ett varierande antal administrativa tjänster. Vid varje myndighet finns en kamrerare samt ett antal assistenter/kans-

liskrivare. Om man bortser från polismyndigheterna i Stockholm, Göteborg och Malmö finns därutöver, beroende på myndighetens storlek, i huvudsak följande administrativa tjänster inrättade: fordonsredogörare, fotografer, telefonister, garageförmän, radioexpeditörer, delgivningsmän, expeditionsassistenter, expeditionsvakter, fotobiträden, garagebiträden och kontorsbiträden.

Förhållandena för denna grupp av anställda avviker i väsentliga avseenden från vad som gäller för polispersonalen.

För det första tillämpas i dag olika anslagskonstruktioner för polispersonal resp. administrativ personal. Löner till polispersonal tas upp under en särskild anslagspost som är förslagsvis betecknad. Denna ordning skall ses mot bakgrund av den särskilt samhällsviktiga verksamhet som det här är fråga om. Det finns nämligen ett intresse för riksdagen och regeringen att även i fortsättningen ha ett direkt inflytande över antalet polismanstjänster. I prop. 1984/85:81 om polisens arbetsformer på lokal och regional nivå, utbildning och rekrytering (s. 18) framhålls att sådana skäl inte kan åberopas för den administrativa personalen. Löner till denna personalkategori tas därför numera upp under en högstsatt post under förvaltningskostnadsanslaget, dvs. de ingår i polismyndigheternas ekonomiska ram. Detta innebär att det finns en utbytbarhet mellan kostnader för administrativ personal och andra kostnader för verksamheten.

För anställning inom polisväsendet gäller helt olika bestämmelser för polispersonalen resp. den administrativa personalen. Enligt 4 kap. 2 § lagen (1976:600) om offentlig anställning får för det första endast svenska medborgare inneha eller utöva tjänst som polisman. Bestämmelsen har meddelats med stöd av 11 kap. 9 § regeringsformen. Anställningskraven i övrigt för polisyrket har fastställs av rikspolisstyrelsen. De nuvarande kraven fastställdes genom ett beslut den 12 maj 1976. Kraven innebär bl.a. att polispersonalen skall ha genomgått viss utbildning vid polishögskolan. För den administrativa personalen finns inte något krav på svenskt medborgarskap eller i övrigt några av rikspolisstyrelsen uppställda generella anställningskrav. För den fortsatta karriären som polisman finns ett omfattande system av frivilliga och obligatoriska kurser. För vissa högre tjänster krävs t.ex. att man genomgår en relativt omfattande vidareutbildning. Något sådant system finns inte för den administrativa personalen.

Beredningen vill slutligen erinra om att de rättsregler som reglerar polisens befogenheter och rättigheter, t.ex. bestämmelser i RB, polislagen och polisförordningen, så gott som uteslutande är riktade till eller omfattar polispersonalen och att denna kategori också i detta avseende har en särställning inom polisväsendet.

I det följande lämnas en översiktlig redovisning av den administrativa personalens arbetsuppgifter med utgångspunkt i huvudsak från den indelning av polisens uppgifter som anges i 2 § polislagen. Beredningen börjar emellertid med att ange de arbetsuppgifter som utförs av den admini-

strativa personalen inom området intern service och administration.

Intern service och administration

Inom området för intern service och administration utför den administrativa personalen ett flertal olika arbetsuppgifter. Både på ordnings- och kriminalavdelningen liksom på kansliet sköter de diarieföring och registrering av ärenden. De har även hand om frågor som rör fordon, vapen, personlig utrustning, lokalvård samt i övrigt material- och lokalfrågor m.m.

När det gäller det ekonomiadministrativa området är det i första hand kamrerare samt polischefspersonalen som handlägger dessa frågor. Det som ryms inom detta verksamhetsområde är främst frågor som har att göra med myndighetens interna budget, inköp av material, olika betalningstransaktioner m.m.

På det personaladministrativa området har den administrativa personalen hand om frågor som rör personalredovisningen och löneredovisningen. Beröende på myndighetens storlek sysslar den administrativa personalen även med andra frågor inom detta verksamhetsfält. Hit hör bl.a. frågor om tillsättning av tjänster, utbildning och beredning av lokala löne- och samverkansförhandlingar m.m.

Flertalet av de uppgifter som har nämnts nu handläggs inom polismyndighetens kansli.

Beredningen återkommer till den administrativa personalens arbetsuppgifter på dessa områden i avsnitt 6.5.3.3.

Övervakningsverksamheten

Som framgår av 2 § 2 polislagen hör till polisens uppgifter att övervaka den allmänna ordningen och säkerheten, hindra störningar därav samt ingripa när sådana har inträffat. Dessa uppgifter hör främst till ordningsavdelningens ansvarsområde och kallas med polisiär terminologi övervakningsverksamhet.

I den egentliga, yttre övervakningsverksamheten deltar den administrativa personalen så gott som inte alls. Detta sammanhänger naturligtvis med denna verksamhets särskilda karaktär. För att på ett ändamålsenligt sätt kunna utföra sina åligganden har polismännen i polislagen getts befogenheter som är unika i samhället. Bl.a. får en polisman enligt 10 § polislagen i vissa fall använda våld för att genomföra en tjänsteåtgärd. Enligt kungörelsen (1967:84) om användande av skjutvapen i polistjänst får en polisman även i vissa fall använda skjutvapen i sin tjänsteutövning. Eftersom endast den som innehar tjänst som polisman har dessa befogenheter är den administrativa personalens möjligheter att delta i den yttre övervakningsverksamheten mycket begränsade. Det kan också antas att statsmakternas avsikt aldrig har varit annan än att endast polismän skall utöva övervakningsverksamhet. Det förekommer dock att den admini-

strativa personalen deltar i trafikrazzior och liknande aktiviteter. De kan där föra protokoll och sköta registerfrågor samt i övrigt hjälpa till med olika administrativa åtgärder. Vidare arbetar administrativ personal i stor utsträckning med s.k. radioexpeditörsuppgifter (rax-tjänst). Beredningen återkommer till arbetsuppgifterna i sambands- och förbindelsecentralerna i avsnitt 6.5.3.3.

Utredningsverksamheten

Till polisens uppgifter hör enligt 2 § 3 polislagen att bedriva spaning och utredning i fråga om brott som hör under allmänt åtal. Det är till största delen polispersonalen som svarar för dessa arbetsuppgifter. Detta sammanhänger med att polispersonalens utbildning och särskilda befogenheter behövs i denna typ av verksamhet. Det finns nämligen en rad bestämmelser i bl.a. RB som begränsar möjligheterna att använda administrativ personal för självständiga uppgifter i utredningsverksamheten. Beredningen återkommer i avsnitt 6.5.3.3 till frågorna om den rättsliga regleringen av utredningsverksamheten och de möjligheter och det behov som finns att använda administrativ personal i denna verksamhet.

Serviceuppgifter

Enligt 2 § 4 och 5 polislagen hör till polisens uppgifter att lämna allmänheten skydd, upplysningar och annan hjälp, när sådant bistånd lämpligen kan ges av polisen samt att fullgöra den verksamhet som ankommer på polisen enligt särskilda bestämmelser.

När det gäller detta verksamhetsområde, som bl.a. omfattar handläggning av s.k. polismyndighetsärenden, utför den administrativa personalen ett varierande antal olika arbetsuppgifter.

Vid främst polismyndigheternas kanslier handläggs ett stort antal s.k. polismyndighetsärenden, dvs. sådana allmänna förvaltningsärenden som faller på polisen. Till dessa ärenden hör bl.a. passärenden, hittegodsärenden och delgivningsärenden samt i övrigt tillståndsärenden av olika slag, t.ex. i fråga om vapen, lotterier och demonstrationer. Man räknar med att polismyndigheterna årligen handlägger över en milj. sådana ärenden. Den rättsliga regleringen finns främst i 2 kap. polisförordningen.

Enligt 2 kap. 14 § polisförordningen avgörs av polischefen ensam sådana ärenden som inte skall avgöras av polisstyrelsen. Inom polismyndigheten kan dock beslutanderätten delegeras med stöd av polisförordningen. I 2 kap. 21 § i förordningen anges sålunda att annan tjänsteman inom polismyndigheten får åläggas att i polischefens ställe utföra följande arbetsuppgifter.

1. Utföra delgivningar.
2. Handlägga ärenden om hittegods.

3. Handlägga ärenden rörande personutredning enligt körkortsförordningen (1977:722) och 33 § luftfartskungörelsen (1961:558) samt utfärda intyg enligt 64 § andra stycket körkortsförordningen i fall där det inte föreligger någon anmärkning som bör redovisas i intyget.
4. Handlägga passärenden, när förhållanden som avses i 7, 8 eller 10 §§ passlagen (1978:302) inte föreligger och som inte heller rör återkallelse av gällande pass.
5. Utfärda intyg eller bevis om mottagande av handling eller föremål eller om vidtagna åtgärder eller om resultatet av sådana åtgärder.
6. Verkställa inrese- och utresekontroll enligt 8 § första stycket utlänningslagen (1980:376).

När det gäller de nu nämnda polismyndighetsärendena handlägger den administrativa personalen självständigt hela ärendet. I fråga om flertalet andra polismyndighetsärenden där beslutanderätten tillkommer polispersonalen bereder den administrativa personalen ärendena. Beredningen omfattar bl.a. registrering, kontroll av uppgifter, begäran om kompletteringar till ärendet, registerslagning samt upprättande av förslag till beslut. Flertalet ärenden avgörs genom beslut i blankettform.

Den administrativa personalen bereder och upprättar också förslag till yttranden från polismyndigheten i olika typer av ärenden.

Andra serviceuppgifter som fullgörs av den administrativa personalen är arbetet i polismyndighetens reception. Receptionstjänstgöringen går ut på att lämna allmänheten information och hjälp i olika typer av ärenden. Bl.a. kan man här få blanketter och andra ansökningshandlingar i polismyndighetsärenden. I receptionen utlämnas också ofta de färdiga passen eller tillstånden. Ett stort antal olika informationshandlingar finns här att hämta för att man bl.a. skall kunna få upplysningar om hur man skyddar sig mot stöld och inbrott.

Beredningen återkommer till handläggningen av polismyndighetsärendena i avsnitt 6.5.3.3.

6.5.3.2 *Tidigare förslag och överväganden rörande den administrativa personalens arbetsuppgifter*

Polisutredningen

1975 års polisutredning framhöll att det framkommit önskemål om att polisväsendet borde avlastas en del av de uppgifter som utförs av den brottsutredande personalen. Generella åtgärder i denna riktning skulle bl.a. vara en utvidgning av möjligheterna till åtalsunderlåtelse, för-

undersökningsbegränsning och rapporteftergift. Det fanns emellertid enligt utredningen andra sätt att minska arbetsbördan för den utredande personalen hos polisen. Ett sätt var att till den administrativa personalen föra över uppgifter som inte behöver utföras av polisutbildad arbetskraft. Strävandena i denna riktning borde därför fortsätta.

Princippropositionen (prop. 1980/81:13)

Den icke polisutbildade personalen kunde enligt propositionen göra värdefulla insatser i utredningsarbetet. Departementschefen anslöt sig till polisutredningens uppfattning att denna personal bör tas i anspråk för utredningsarbetet även i fortsättningen, bl.a. därför att man härigenom kan sätta in den polisutbildade personalen på mera kvalificerade uppgifter. Samtidigt måste man, framhölls det, vara på sin vakt för att detta kan låsa resurser till områden som ter sig mindre angelägna. Departementschefen fann vidare uppslaget att i större utsträckning än f.n. integrera den administrativa personalen i det kvalificerade utredningsarbetet vara värt att utveckla vidare.

Arbetsgruppen för fördelning av arbetsuppgifter mellan polispersonal och administrativ personal

Rikspolisstyrelsen beslöt i januari 1981 att tillsätta en arbetsgrupp med uppdrag att göra en översyn av fördelningen av arbetsuppgifter mellan polispersonal och administrativ personal. Som underlag för arbetet hade arbetsgruppen en vid polismyndigheten i Stockholm upprättad rapport i detta ämne. Arbetsgruppen gjorde vidare en enkätundersökning vid sju polismyndigheter. Av undersökningen framgick vilka arbetsuppgifter som utförs av administrativ personal.

Arbetsgruppen konstaterade inledningsvis att rikspolisstyrelsen sedan flera år tillbaka målmedvetet har arbetat med att till administrativ personal överföra sådana arbetsuppgifter som inte kräver utbildning som polisman. Syftet har varit att frigöra polispersonal från administrativa arbetsuppgifter.

Arbetsgruppen konstaterade att den administrativa personalens behörighet att utreda brott m.m. regleras i rikspolisstyrelsens Föreskrifter och allmänna råd för poliväsendet (FAP 404-2). Bl.a. ges där en rad exempel på vilka utredningar som får utföras av administrativ personal. I den praktiska tillämpningen hade enligt arbetsgruppen exemplen i många fall tolkats som en begränsning av behörigheten. Föreskrifterna borde därför enligt arbetsgruppen ändras. Föreskrifterna har efter arbetsgruppens förslag till viss del ändrats den 4 februari 1983. Arbetsgruppen föreslog vidare i sin rapport att den administrativa personalen borde ges behörighet att utreda sådana brott där polisman kan vara undersökningsledare. Arbetsgruppens förslag innebar också att den administrativa personalen liksom hittills skall kunna utreda brott där förundersökning inte behövs, utreda andra ärenden än brott samt biträda med utrednings-

uppdrag i övriga ärenden.

Av den ovan nämnda enkätundersökningen framgår att administrativ personal vid vissa polismyndigheter utför brottsutredningar i mycket stor omfattning.

Arbetsgruppen fann vidare att det inom polisväsendet finns en mängd arbetsuppgifter av administrativ karaktär för vilka inte krävs polisutbildning. Som exempel nämnde arbetsgruppen personalredovisning, kamerala uppgifter, fordonsfrågor, utrustningsfrågor m.m. I många fall ligger även sådana arbetsuppgifter helt eller delvis på polispersonal. Det var enligt arbetsgruppen inte möjligt att från centralt håll göra någon detaljerad kartläggning av detta område eller att utfärda föreskrifter för hur arbetet skall fördelas. Arbetsgruppen framhöll dock att som allmän princip bör gälla att alla arbetsuppgifter som kan fullgöras av administrativ personal också skall föras över till sådan personal. Det bör ankomma på varje polismyndighet att fortlöpande bevaka att så sker allt efter tillgång till personal.

6.5.3.3 Beredningens överväganden

Allmänna synpunkter

Beredningen förordar i detta betänkande att den utåtriktade och kontaktskapande polisverksamheten får en mer framträdande roll i fortsättningen. Beredningen har i det föregående redovisat olika sätt att nå detta mål. Utryckningsverksamheten bör begränsas till lägsta möjliga acceptabla nivå för att resurser inte skall bindas i onödan. Den nuvarande allmänna preventiva övervakningen från bil bör försvinna och ersättas av en verksamhet med kontaktpolismän med områdesansvar (kvarterspolis) och i övrigt en yttre tjänst som även den i första hand bygger på fotpatrullering. Tjänstgöringstiderna bör ytterligare anpassas till behovet av polisingripanden. Ett annat viktigt led i ansträngningarna att frigöra resurser för den polisverksamhet som beredningen vill ha är att föra över arbetsuppgifter från polispersonal till administrativ personal. Beredningen tar upp den frågan i detta avsnitt.

Beredningen vill framhålla att frågan inte är ny för beredningen. Beredningen har i tidigare betänkanden upprepade gånger uttalat att fördelningen av arbetsuppgifter mellan de två personalkategorierna bör ses över med utgångspunkt från att alla arbetsuppgifter som inte kräver polisiär kompetens och erfarenhet, men som nu utförs av polispersonal, bör föras över till administrativ personal.

En sådan utveckling har sedan länge pågått inom det svenska polisväsendet, men den går långsamt. Som beredningen har redovisat i avsnitt 4 har man på många håll utomlands kommit ganska långt på denna väg.

Beredningens överväganden i det följande skall inte ses som en uttömman-

de uppräknade områden där administrativ personal bör ges nya eller utökade arbetsuppgifter. Man bör fortlöpande pröva vilka möjligheter som finns inom alla delar av polisorganisationen.

Teknikstödet inom polismyndigheten är omfattande, inte bara när det gäller rutiner på det personal- och ekonomiadministrativa området. Beredningen har i bilaga D till betänkandet (Ds Ju 1984:10) Polisorganisationen berört ADB-teknikens nuvarande användning inom den egentliga polisverksamheten. Tekniken har i huvudsak införts i polismyndigheten under 1970-talet.

Den tekniska utvecklingen på ADB-området går av allt att döma snabbare nu än tidigare. Det finns anledning att räkna med att stödet blir avsevärt mer omfattande inom polismyndigheten i framtiden.

När ny teknik införs påverkas i regel inte bara rutinernas utformning utan även organisationen. Beredningen anser att man vid införande av ny teknik alltid bör pröva i vad mån uppgifter som tidigare har legat på polispersonal kan överlämnas till administrativ personal efter den nya teknikens införande. Det innebär att rutiner med ADB-stöd eller annan modern teknik inte bör utformas så att det är utslutet att föra över uppgifter från polismän till administrativ personal.

En viktig faktor i sammanhanget är de ekonomiska förhållandena. Generellt sett torde man kunna hävda att polispersonalen genom sitt högre löneläge och genom kostnaderna för polisutbildningen är dyrare än den administrativa personalen. Systemet med basorganisation, fria resurser och medelsramar innebär att det i första hand är polismyndigheterna själva som har ett avgörande inflytande över hur långt utvecklingen kan gå. Å andra sidan finns det en begränsning genom att statsmakterna f.n. bestämmer det exakta antalet polismänstjänster vid varje myndighet medan utrymmet för administrativa tjänster kan bestämmas av myndigheten själv inom medelsramen. Beredningen föreslår emellertid att även antalet polismän i viss utsträckning skall kunna bestämmas av polismyndigheten inom medelsramen. Det blir därigenom möjligt för myndigheten att på ett annat sätt än i dag göra en avvägning av de totala personalresurserna i distriktet. Beredningen återkommer till denna fråga i avsnitt 6.5.5.

Intern service och administration

Sedan förstatligandet av polismyndigheten år 1965 har stora förändringar skett inom praktiskt taget varje verksamhetsgren inom polisområdet. Det är självklart att dessa förändringar också har påverkat det administrativa arbetet vid polismyndigheterna. Den interna servicen liksom de administrativa arbetsuppgifterna har både ändrat karaktär och ökat i omfattning. Dessutom har de administrativa uppgifterna blivit mer komplicerade, särskilt inom det personaladministrativa området. Tillkomsten av medbestämmandelagen med åtföljande kollektivavtal, omfattande förändringar inom personaladministrationen och personalpolitiken, decentralisering av löneförhandlingar och tjänstetillsättningar har medfört ett

såväl kvalitativt som kvantitativt ökat tryck på all personal vid polismyndigheterna.

Det förhållandet att de administrativa arbetsuppgifterna har ökat i omfattning har också inneburit att dessa arbetsuppgifter har kommit att handläggas vid alla enheter inom polismyndigheten.

Som nämnts i avsnitt 6.5.3.1 fullgör den administrativa personalen en mängd olika arbetsuppgifter inom området intern service och administration. Den ökade och mer komplicerade administrationen har dock också inneburit att polispersonalen i större utsträckning belastas med sådana arbetsuppgifter. I den nuvarande organisationen fullgör polispersonalen administrativa uppgifter även under själva beredningsstadiet. Detta har minskat utrymmet för såväl yttre tjänst som utredningsverksamhet vid ordnings-, kriminal- och trafikavdelningarna.

Som beredningen tidigare i flera sammanhang har framhållit bör sådana arbetsuppgifter som inte kräver polisiär utbildning inte heller fullgöras av polismän. Dessa arbetsuppgifter bör i stället så långt det är möjligt utföras av den administrativa personalen (se t.ex. Ds Ju 1983:10, bil. A s. 30). Det är viktigt att den polisutbildade personalens kompetens och kapacitet tas till vara för sådana arbetsuppgifter som har en polisiär prägel. Beredningen har vidare hävdade att flertalet olika typer av serviceuppgifter och administrativa uppgifter bör handläggas inom kansliet.

Beredningen anser att det bör vara en angelägen personalpolitisk strävan att ge den administrativa personalen fler och intressantare arbetsuppgifter. Detta bör ge denna personalgrupp bättre utvecklingsmöjligheter. Beredningen instämmer i den uppfattning som har redovisats av arbetsgruppen för fördelning av arbetsuppgifter mellan polispersonal och administrativ personal att det bör ankomma på varje polismyndighet att fortlöpande bevaka att alla de serviceuppgifter och administrativa uppgifter som kan föras över också förs över till den administrativa personalen. Hänsyn måste naturligtvis tas till den personalsituation som råder och till den organisation som har beslutats för de olika polismyndigheterna.

I detta sammanhang bör man också uppmärksamma de möjligheter som finns att centralt understödja polismyndigheternas strävan. Rikspolisstyrelsen bör t.ex., när det gäller de personaladministrativa och ekonomiska administrativa rutiner där styrelsen har en föreskriftsrätt, utforma dessa rutiner med utgångspunkt i de nu nämnda principerna. Också i sitt metodutvecklingsarbete bör rikspolisstyrelsen söka finna lösningar och modeller som åstadkommer en mer rationell och ändamålsenlig fördelning av arbetsuppgifterna mellan polispersonalen och den administrativa personalen vid de olika polismyndigheterna.

Beredningen vill här peka på några exempel där det enligt beredningens uppfattning går att föra över ytterligare arbetsuppgifter till den administrativa personalen.

När det först gäller *ordningsavdelningen* anser beredningen att flertalet av de personaladministrativa uppgifter som handläggs där med fördel kan utföras av den administrativa personalen.

Den egentliga planeringsverksamheten innefattande årsplanering, månadsplanering och veckoplanering av polisverksamheten bör naturligtvis utföras av den polisutbildade personalen. För denna planering krävs polisiära kunskaper och utbildning. När det sedan gäller redovisning av uppgifterna ur tjänstgöringslistorna samt lönerapportering som grundar sig på listorna bör dessa arbetsmoment däremot kunna utföras av den administrativa personalen. Det operativa uppföljnings- och utvärderingsarbetet skall dock givetvis utföras av polisbefäl. Sådan daglig personalplanering som omfattar t.ex. byten av arbetspass och förändringar på grund av bl.a. ledigheter och sjukdomar är i regel sådana arbetsledningsfrågor som skall beslutas av polisbefäl. De administrativa uppgifter som uppkommer med anledning av sådana beslut bör dock utföras av den administrativa personalen.

Enligt vad beredningen erfarit tar de nu nämnda arbetsuppgifterna av icke polisiär karaktär ofta en stor del av arbetsdagen i anspråk för polisbefäl vid ordningsavdelningen. Beredningen anser inte att detta kan vara ett ändamålsenligt utnyttjande av högt utbildade och väl kvalificerade polismän. Genom att avlasta det vakthavande befälet personaladministrativa uppgifter skapas utrymme för honom att i större utsträckning än för närvarande ägna sig åt s.k. egentligt polisarbete. Han kan då, som beredningen tidigare har redovisat i avsnitt 6.5.1.4, t.ex. i ökad omfattning ta del i den yttre övervakningsverksamheten samt ta del i och leda den utredningsverksamhet som kan fullgöras vid ordningsavdelningen.

Ett annat område som beredningen i detta sammanhang vill uppmärksamma är receptionstjänsten, även om denna tjänst egentligen avser en form av extern service. Receptionstjänsten utförs under dagtid helt eller delvis av administrativ personal. Vid vissa polismyndigheter fullgörs emellertid också sådana göromål av polispersonal. Dessa polismän har då särskilt avdelats för sådan inre tjänst. Det förekommer t.o.m. att vissa polismyndigheter har en hel grupp med poliser som samtidigt arbetar i receptionen med en polisinspektör som befäl.

En viktig uppgift i receptionstjänsten är anmälningsupptagningen. Beredningen har i avsnitt 6.5.2 berört frågan om hur anmälningsupptagningen skall genomföras i fortsättningen. De ställningstaganden som beredningen där har redovisat innebär att man kan räkna med att anmälningsupptagningen i samband med receptionstjänst kommer att minska väsentligt i framtiden genom att polismän i stället beger sig till brottsplatsen och tar upp anmälan där. För den anmälningsupptagning som alltjämt kommer att ske inne på polisstationen får man, som beredningen tidigare har nämnt, räkna med att administrativ personal liksom nu i viss utsträckning kommer att svara. I den mån en anmälan är så komplicerad att den bör tas upp av polispersonal bör personal från kriminalavdelningen kunna

utnyttjas under den tid sådan personal finns i tjänst. Under andra tider på dygnet får frågan om vem som skall ta upp anmälan lösas från fall till fall. Något behov av att ständigt ha polispersonal tillgänglig i receptionen för att klara anmälningsupptagningen torde det knappast finnas om beredningens förslag när det gäller den brottsbekämpande verksamheten genomförs.

En annan del av receptionstjänsten är rådgivning av olika slag. I många fall torde administrativ personal kunna hjälpa den frågande till rätta, medan det i andra fall kan röra sig om frågor med sådan omedelbar polisiär anknytning att man bör ha polisutbildning för att kunna klara av problemet. Det kan t.ex. röra frågan om ett förfarande är brottsligt, vilka regler som gäller i fråga om polismyndighetsärenden etc. Beredningen har i det föregående förordat en betydligt öppnare och mer kontaktnriktad polisverksamhet med polismän som har ett geografiskt begränsat område inom vilket de verkar. Med den modellen bör man kunna räkna med att många av de förfrågningar som nu - i brist på annat alternativ - riktas till receptionen i fortsättningen på ett naturligt sätt länkas över till polismännen med särskilda kontaktskapande uppgifter. Allmänheten får i dessa polismän en naturlig kontaktyta som delvis ersätter den mer anonyma receptionstjänsten när det gäller allmänna förfrågningar.

Arbetet vid receptionen består emellertid till stor del av sådana rena serviceuppgifter (se avsnitt 6.5.3.1) som till övervägande del enligt beredningens mening bör kunna utföras av den administrativa personalen. Skulle en fråga eller ett ärende kräva polisiära överväganden eller kunskaper finns det vakthavande befälet att tillgå. Han finns ju ofta i nära anslutning till receptionen och kan snabbt vara till hands för att lämna besked i en fråga som har polisiära aspekter.

Med den förändring av verksamheten för receptionstjänsten som beredningens förslag leder till finns det enligt beredningens mening knappast någon anledning att ha kvar en ordning med polispersonal som huvudsakligen fullgör receptionstjänst.

Slutligen vill beredningen peka på att arbetet med interna yttranden, ett system som förekommer på sina håll, inom vissa myndigheter ofta tar onödig tid i anspråk för polisbefäl på ordningsavdelningen. Det kan t.ex. röra sig om polismyndighetsärenden som handläggs vid polismyndighetens kansli men där kansliet önskar ett yttrande från ordningsavdelningen innan ärendet slutligt avgörs. De typer av polismyndighetsärenden där ordningsavdelningen kan tänkas yttra sig är ärenden om lotterier, ärenden enligt lagen om handel med drycker, ärenden som rör idrottstävlingar, tillstånd till gatuförsäljning, upplåtelse av allmän plats m.m. Beredningen anser att man i varje enskilt fall bör överväga om dessa yttranden från ordningsavdelningen är nödvändiga. Den bedömning som krävs kan i de allra flesta fall göras vid kansliet. Skulle det krävas ett yttrande från ordningsavdelningen kan det yttrandet i de flesta fall beredas av den administrativa personalen. Yttrande från ordningsavdelningen bör i flertalet fall kunna lämnas per telefon.

När det sedan gäller *kriminalavdelningen* torde på sina håll avdelningscheferna, de ställföreträdande avdelningscheferna och rotelcheferna ägna en inte oväsentlig del av sin tid åt rutinbetonade administrativa göromål. Detta kan leda till att de kvalificerade utredningsuppgifterna blir eftersatta.

Flera av de personaladministrativa uppgifterna bör kunna handläggas av administrativ personal på samma sätt som beredningen förordar beträffande ordningsavdelningen. Vid vissa polismyndigheter bearbetar polismän vid kriminalavdelningen statistik och omformar denna till kurvor och diagram. Sådana uppgifter liksom dokumentation av vissa tjänstgöringsuppgifter, t.ex. tids- och ärenderedovisning, bör i ökad utsträckning kunna utföras av den administrativa personalen.

De sammanställningar som görs vid kriminalavdelningarna avseende brottsanmälningar som ligger för utredning, utredningar som är klara, utredningar som är redovisade till åklagare, tidsåtgång m.m. kan också enligt beredningen utföras av den administrativa personalen.

Ytterligare exempel på arbetsuppgifter som kan utföras av administrativ personal vid kriminalavdelningen är bl.a. områdeskodning och viss brottskodning, inre godsspaning, godsbevakning samt naturligtvis allt utskriftsarbete. Även uppgifterna att kalla till förhör, upprätta s.k. personblad samt att lämna underrättelser till målsägare vid nedläggning av förundersökning är sådana arbetsmoment som med fördel kan utföras av den administrativa personalen.

Också vid *trafikavdelningen* finns en rad administrativa uppgifter. Även här är det naturligtvis angeläget att polispersonalen ägnar sig åt egentligt polisarbete i största möjliga omfattning. Exempel på arbetsuppgifter som f.n. på många håll fullgörs av polisbefäl är viss personaladministration samt statistikredovisning. Så långt det är praktiskt möjligt bör givetvis denna verksamhet skötas av administrativ personal.

Beredningen vill slutligen påpeka att även andra administrativa uppgifter eller serviceuppgifter, som f.n. i varierande utsträckning utförs av polispersonal vid de olika polismyndigheterna, kan föras över till administrativ personal. Bl.a. torde vissa arbetsuppgifter i samband med utbildningsplanering och rekrytering kunna föras över från polisavdelningarna för att samlas till kansliet och där handläggas av den administrativa personalen.

Sambands- och förbindelsecentralerna

Förbindelsetjänsten inom polisväsendet är sedan förstatligandet år 1965 organiserad så att det i varje distrikt finns en central för radio-, tele-, telex-, data- och andra kommunikationer. I varje län (utom Gotlands län) finns en central, som regel i residensortens polisdistrikt, som dessutom har ansvaret för den regionala samordningen av förbindelse-

tjänsten (sambandscentral). I övriga polisdistrikt kallas centralen för kommunikationer för förbindelsecentral. I Stockholm används dock benämningen radiocentral och i Göteborg och Malmö benämningen ledningscentral.

Sambands- och förbindelsecentralerna sköttes till en början av polismän. År 1971 inrättades emellertid i vissa polisdistrikt ett antal tjänster som motsvarar de nuvarande radioexpeditörerna. Erfarenheterna av de första radioexpeditörernas arbetssätt medförde att fler tjänster inrättades. F.n. finns 252 tjänster som radioexpeditör i 64 av landets 118 polisdistrikt.

Enligt rikspolisstyrelsens Föreskrifter och allmänna råd för polisväsendet (FAP 140-1) åligger det radioexpeditörer att hålla förmannen (ofta vakthavande befäl) underrättad om verksamheten vid sambands- eller förbindelsecentralen. Radioexpeditören skall därutöver bl.a. sköta radiotrafiken, telexapparaten, terminal för on-lineförbindelsen, passa centrallarmanläggningar och interna TV-och larmanläggningar samt se till att radiodisciplin iakttas. Att märka är dock att radioexpeditörerna inte har några självständiga beslutsfunktioner. Vid varje tillfälle som en radioexpeditör beordrar en polisman att utföra ett uppdrag förutsätts detta ske på order av en polisman, oftast det vakthavande befälet.

För s.k. dygnstäckning i sambands/förbindelsecentralen behövs i ett polisdistrikt fem eller sex tjänster för radioexpeditör. F.n. finns denna ordning i 34 polisdistrikt, främst s.k. grupp 2-distrikt samt i de distrikt som har sambandscentral. I övrigt varierar antalet sådana tjänster i distrikten mellan en och fyra. Fördelningen av tjänster har inte skett efter några bestämda principer. Tjänstgöringstiderna för radioexpeditörerna varierar kraftigt. Vanligast är tjänstgöring under dag- eller kvällstid.

I de tre storstadsdistrikten ombesörjs praktiskt taget all förbindelse-tjänst av polispersonal. Det finns dock sex radioexpeditörer i Stockholms polisdistrikt för förbindelsetjänsten vid vakt-distrikt 7 - Arlanda. Vid radiocentralen i Stockholm tjänstgör även ett mindre antal administrativa tjänstemän. Dessa biträder polispersonalen med vissa rutinsysslor (den s.k. frågehyllan). Fördelningen i polismanstjänster är enligt tjänstetablåerna följande:

Distrikt

	Kom	Insp F 13	Insp F 7	Summa
Stockholm	7	19	16	42
Göteborg		6	15	21
Malmö		7	12	19

Totalt: 82

Även här varierar tjänstgöringstiderna beroende på hur stark belastningen på centralen erfarenhetsmässigt är. I Stockholms polisdistrikt finns dock ständigt en kommissarie och i genomsnitt fem - sju inspektörer i tjänst samtidigt vid centralen. I Göteborg och Malmö finns på motsvarande sätt vanligen en inspektör som chef och ytterligare två - tre inspektörer.

Beredningen har kunnat konstatera att den nuvarande ordningen med radioexpeditörer i huvudsak fungerar väl. Många polismyndigheter har under en följd av år yrkat att få ytterligare tjänster för detta ändamål. Utomlands finns det också en klar ambition att ersätta polispersonal med administrativ personal i kommunikationscentralerna (se avsnitt 4).

Vad som har sagts nu talar för att utvecklingen mot fler radioexpeditörstjänster bör fortsätta. Enligt beredningens bestämda uppfattning bör denna utveckling avse även de största polisdistrikten. Beredningen är medveten om att man i storstadsdistrikten kan ha i viss mån speciella förutsättningar för förbindelsetjänsten och att alla arbetsuppgifter i centralerna inte alltid lämpar sig för administrativ personal. En rad av de arbetsuppgifter som nu förekommer i storstadsdistriktens centraler är dock av precis samma art - och ibland även av samma omfattning - som i andra polisdistrikt där samma uppgifter utförs av radioexpeditörer. Det gäller t.ex. kontroll i olika register, rutinmässiga radiomeddelanden o.s.v. En del av dessa arbetsuppgifter utförs ju f.ö. redan vid radiocentralen i Stockholm av administrativ personal.

Beredningen anser således att radioexpeditörer bör kunna ersätta polispersonal vid centralerna i de tre största polisdistrikten. Därigenom kan kvalificerade polisbefäl tas i anspråk för den utåtriktade verksamheten. I vilken takt detta kan ske och hur långt utvecklingen kan drivas får bestämmas av resp. polisstyrelse. Givetvis måste det ständigt finnas polisiär kompetens omedelbart tillgänglig för att avgöra t.ex. prioriteringsfrågor.

Rutinerna i kommunikationscentralerna i de två största distrikten har ADB-stöd genom de s.k. LC-systemen. Frågan om att utveckla dessa vidare har aktualiserats av rikspolisstyrelsen under senare år. Beredningen finner det angeläget att ADB-stödet för kommunikationscentralerna i dessa distrikt - liksom det ADB-stöd som kan komma att införas för kommunikationscentraler i allmänhet - utformas så att administrativ personal kan utnyttjas för förbindelsetjänsten.

Även i de andra polisdistrikten bör systemet med administrativ personal för förbindelsetjänsten utvecklas. Detta behöver inte nödvändigtvis innebära att förbindelsetjänsten blir den enda arbetsuppgiften för en sådan tjänsteman. I många medelstora och i alla mindre polisdistrikt är förbindelsetjänsten inte så omfattande att den fordrar ständig arbetsinsats. Här kan den administrativa tjänstemannen sysselsättas med andra arbetsuppgifter. En lämplig kombination kan vara receptionstjänst, eftersom förbindelsecentralen ofta ligger i nära anslutning till receptionen. Andra exempel på tänkbara arbetsuppgifter är utskriftsarbete,

beredning av polismyndighetsärenden, uppgifter av personaladministrativ karaktär.

I många små polisdistrikt vill man inte ha en ordning där vakthavande befäl tjänstgör ensam på polisstationen utom ordinarie kontorstid. Det leder många gånger till att en polisman avdelas för stationsgöromål, trots att det inte finns något egentligt behov av personal för ytterligare polisiära funktioner på polistationen, t.ex. under kvällar, nätter och helgdagar. Om sådan polispersonal kan ersättas av administrativ personal får det givetvis positiva återverkningar på den yttre polistjänsten. Beredningen vill i det här sammanhanget också ifrågasätta den ordning som förekommer i en del polisdistrikt och som går ut på att man mer eller mindre regelbundet har centralen bemannad med en polisman utöver radioexpeditören, trots att det vakthavande befälet finns i omedelbar närhet. I de allra flesta fall torde arbetsuppgifterna i centralen kunna skötas av radioexpeditören. Den polisiära kompetensen finns ju omedelbart tillgänglig genom det vakthavande befälet.

Radioexpeditörerna förutsätts inte heller i fortsättningen ha några självständiga beslutsbefogenheter. Vid varje tillfälle som en radioexpeditör beordrar en polisman att utföra ett uppdrag förutsätts detta ske på order av en annan polisman, oftast det vakthavande befälet.

Utredningsverksamheten m.m.

När det gäller den rent brottsutredande verksamheten används den administrativa personalen i dag i första hand för allmänna kontorsgöromål. Vidare biträder den administrativa personalen polismännen i deras arbete. I många polisdistrikt sköter administrativ personal till viss del anmälningsupptagningen. Beredningen har i avsnitt 6.5.2.5 berört den frågan. Ibland svarar administrativ personal för protokollering av beslag eller förhör. Även andra arbetsuppgifter som utförs under direkt ledning av den polisman som har ansvar för utredningen kan förekomma. Vidare används administrativ personal som förhörsvittnen i vissa fall. Det förekommer också att administrativ personal vid de tekniska rotlarna har arbetsuppgifter som hör samman med brottsutredning.

I viss omfattning har emellertid den administrativa personalen självständiga utredningsuppgifter. Det rör sig om utredningar av vissa enkla bötesbrott, framför allt snatteri, ärenden om bestridande av parkeringsanmärkning, enklare trafikförseelser m.m. Genom depenalisering eller avkriminalisering har en del av de brott som tidigare ofta utreddes av administrativ personal försvunnit, t.ex. trafikförsäkringsförseelser och parkeringsböter.

Rikspolisstyrelsen har utfärdat föreskrifter om i vilken utsträckning annan personal än polismän får utföra utredningsarbete (FAP 404-2). I föreskrifterna anges att administrativ personal som har god erfarenhet av arbete inom polisväsendet, som har genomgått viss utbildning och som därefter bedöms lämplig, får utföra följande arbetsuppgifter:

- biträda förhørs- eller undersökningsledare med enklare arbetsuppgifter under förundersökning
- utreda enklare ärenden
- utreda brott för vilket inte svårare påföljd än böter är stadgat och beträffande vilket förundersökning inte är erforderlig
- utreda brott under förundersökning om det kan antas att brottet inte kan föranleda annan påföljd än böter och förundersökningen är av mindre omfattning.

I föreskrifterna anges att en förundersökning inte kan anses vara av mindre omfattning om den misstänkte nekar till gärningen.

Enligt vad beredningen har erfarit används den administrativa personalen i utredningsverksamheten i mycket varierande utsträckning, bl.a beroende på polismyndighetens storlek och struktur. Vid vissa myndigheter har den administrativa personalen i stor utsträckning självständiga utredningsuppgifter medan den vid andra myndigheter endast får biträda polispersonalen i utredningsarbetet. Vid storstadsmyndigheterna finns det ett visst antal administrativa befattningshavare som enbart sysslar med sådan utredningsverksamhet som rikspolisstyrelsens föreskrifter tar sikte på.

Utredningsverksamheten styrs främst av RB:s regler om förundersökning och tvångsmedel samt av FUK. Åtskilliga beslutsbefogenheter i samband med en förundersökning ligger utanför polismyndigheten, oftast på åklagare men i vissa fall på rätten. I den mån polisen har befogenhet att besluta eller verkställa åtgärder i samband med förundersökning ligger befogenheten antingen på polismyndigheten eller på en polisman. Beredningen tar i det följande upp de praktiskt viktigaste reglerna.

Det ankommer på polismyndigheten att i vissa fall leda förundersökning (23 kap 3 § RB; jfr även avsnitt 6.5.2.2). Enligt 2 kap 18 § polisförordningen får en inspektör som uppehåller viss tjänst och högre polisbefäl utföra den uppgiften. Andra polismän får dock leda förundersökning beträffande brott för vilket inte svårare straff än böter är stadgat och beträffande olovlig körning som inte är grov.

Innan förundersökning har inletts får en polisman hålla förhör eller vidta annan åtgärd i syfte att utreda brottet (23 kap 3 § RB). Den som befinner sig på en brottsplats är skyldig att på uppmaning av polismannen följa med till förhör (23 kap 8 § RB).

En rad beslutsfunktioner är knutna till undersökningsledarskapet, t.ex. att begära in yttrande från sakkunnig (23 kap 14 § RB), att begära biträde från annan polismyndighet med förundersökningen (23 kap 17 § RB) och att förordna att vad som har förekommit vid ett förhör inte får yppas (23 kap 10 § RB).

Undersökningsledaren har rätt att i vissa fall besluta om tvångsmedel. Det gäller bl.a. hämtning till förhör (6 § FUK), tagande i förvar i avbidan på kvarstad (26 kap 3 § RB), beslag (27 kap 4 § RB) och husrannsakan (28 kap 4 § RB). Även i övrigt finns bestämmelser som anger att undersökningsledaren får vidta en viss åtgärd, t.ex. att granska beslag av skriftliga handlingar (27 kap 12 § RB).

Vid fara i dröjsmål har en polisman vittgående befogenheter att vidta tvångsåtgärder som sedan omedelbart skall prövas av en behörig tjänsteman. Det gäller t.ex. gripande (24 kap 7 § RB), beslag (27 kap 4 § RB), kroppsbesiktning och kroppsvisitation (28 kap 13 § RB).

När det gäller förundersökningar som leds av åklagare framgår av 23 kap 3 § RB att åklagaren får begära biträde av polismyndigheten eller uppdrä åt en polisman att vidta en särskild till förundersökningen hörande åtgärd om dess beskaffenhet tillåter det. Om någon har gripits för brott skall åklagaren eller en polisman svara för det förhör som skall hållas omedelbart efter gripandet. Det finns bestämmelser också i andra författningar om att åklagare kan delegera vissa arbetsuppgifter till en polisman, t.ex. i 19 § förordningen (1976:376) om behandlingen av häktade och anhållna m.fl.

Det finns ytterligare en rad bestämmelser som reglerar olika beslut som kan bli aktuella under en förundersökning, beslut som är förbehållna polischefs- eller polismanspersonal. Här kan t.ex. nämnas beslut om att förstöra beslagtagna alkohol m.m. (2 § lagen (1958:205) om förverkande av alkoholhaltiga drycker m.m.), att omhänderta körkort och traktorkort (50 § resp. 59 § körkortsförordningen (1977:722)) och att besluta om ersättning till vittnen m.fl. (3 § kungörelsen (1969:590) om ersättning vid förundersökning i brottmål). Det krävs också särskild behörighet som polisbefäl för att pröva frågan om rättelse av en parkeringsanmärkning (8 § lagen (1976:206) om felparkeringsavgift).

Vidare bör nämnas vissa andra regler. Enligt 9 § polislagen skall en polisman när han får kännedom om ett brott som hör under allmänt åtal lämna rapport om det till sin förman. En polisman får emellertid enligt bestämmelser i 5 kap 5 § polisförordningen lämna rapporteftergift eller låta bli att lämna rapport vidare till åklagaren, om det är uppenbart att någon annan påföljd än böter inte skulle komma att ådömas och brottet är obetydligt. En polisman kan när det gäller vissa enklare brott, främst trafikförseelser, utfärda föreläggande av ordningsbot (48 kap 16 § RB). I polislagen finns, förutom bestämmelserna i 10 § om att en polisman i vissa fall får använda våld för att genomföra en tjänsteåtgärd, regler om särskilda befogenheter i fråga om husrannsakan och liknande åtgärder (20-22 § polislagen). Beslut om sådana åtgärder fattas av polismyndigheten, vilket enligt 2 kap. 17 § polisförordningen innebär en polisman på lägst kommissarienivån. Vid fara i dröjsmål kan en polisman vidta åtgärden utan föregående beslut av polismyndigheten.

Beredningen har med den beskrivning som nu har lämnats velat visa på de

väsentliga lagtekniska begränsningar som finns när det gäller befogenheten för någon annan än polisman att vidta åtgärder under en förundersökning. De begränsningar i fråga om beslutsbefogenheter och befogenheter att verkställa åtgärder som har tagits upp i såväl RB som polislagen har sin grund i överväganden om rättssäkerheten och den enskildes rättigheter i förhållande till myndigheterna. Dessa begränsningar kommer även i fortsättningen att vara avgörande för i vilken utsträckning man kan utnyttja annan personal än polismän i den brottsutredande verksamheten.

Det finns emellertid åtskilliga åtgärder i en förundersökning som inte träffas av någon formell begränsning i fråga om vem som får handlägga uppgiften. Till sådana åtgärder hör t.ex. alla förhör, utom de som anges i 24 kap 8 § RB. Samtidigt finns det en rad andra bestämmelser som reglerar olika frågor i anslutning till förhören. Vissa åtgärder i samband med förhör är, som har framgått ovan, förbehållna polispersonalen. När man överväger frågan vilka utredningsåtgärder som bör kunna utföras av administrativ personal kan man därför inte uteslutande se på de begränsningar i behörigheten som finns utan måste även överväga det lämpliga i en viss handläggningsform. Sådana överväganden kan ske från olika utgångspunkter. Beredningen anser att övervägandena först och främst bör göras från rättssäkerhetssynpunkt, men även från effektivitetssynpunkt. Det är knappast effektivt att låta någon påbörja ett utredningsarbete som vederbörande inte kan slutföra.

Beredningen anser att det bör finnas ökade möjligheter att använda den administrativa personalen för utredningsuppgifter och att därmed öka utrymmet för polispersonalen att ägna sig åt svårare utredningar.

Enligt beredningens mening skall den administrativa personalen, förutom att fullgöra vanliga kontorsgöromål, i första hand *biträda polismännen* med mera rutinbetonade uppgifter. Det kan t.ex. gälla att föra protokoll över beslag, att upprätta personblad, att ställa samman delar av förundersökningsmaterialet eller att skaffa in uppgifter för dagsbotsberäkning. Beredningen har i avsnitt 6.5.2.5 konstaterat att administrativ personal i viss utsträckning kommer att ha hand om anmälningsupptagningen också i fortsättningen, även om anmälningarna enligt beredningens förslag i betydligt större utsträckning kommer att tas upp på platsen för brottet (se även avsnitt 6.5.4).

När det gäller frågan vilka utredningsuppgifter som den administrativa personalen kan *handlägga självständigt* bör det vara uteslutet att administrativ personal har några självständiga utredningsuppgifter i förundersökningar där åklagaren är undersökningsledare. Det rör sig i dessa fall dels om brott som inte är av enkel beskaffenhet dels om ärenden i vilka tvångsmedel har aktualiserats.

När det gäller brottsutredningar i ärenden i vilka polismyndighet är förundersökningsledare måste, enligt beredningens mening, också vissa begränsningar göras. En grundprincip bör vara att administrativ personal inte får handlägga utredningar i vilka den misstänkte förnekar brottet.

Man bör vidare generellt undanta alla utredningar i vilka andra tvångsmedel än enbart beslag har förekommit. Detsamma bör gälla de utredningar i vilka någon åtgärd kräver polismansbehörighet. Det kommer då bl.a. att gälla de fall där behov uppkommer av att använda tvångsmedel och ärenden i vilka omhändertagande av körkort eller förstörande av beslagtaget gods kommer i fråga.

Brott som kräver uppsåtsbedömningar bör i princip aldrig handläggas av administrativ personal. I fråga om brottsbalksbrotten bör emellertid undantag kunna göras för mycket frekventa brott av en viss typ där handläggningen kan sägas vara ganska schematisk. Det bör vidare vara fråga om brott som kan antas ge bötesstraff. Som exempel vill beredningen nämna snatteri, egenmäktigt förfarande i form av parkering på annans tomtmark och snyltning i form av gratisåkning på allmänna kommunikationsmedel. Sådana utredningar bör kunna handläggas av administrativ personal.

När det gäller specialstraffrättsliga brott bör man, utöver vad som har sagts i det föregående, begränsa den administrativa personalens handläggning till brott som inte kan antas föranleda annan påföljd än böter och i första hand till utredningar där förundersökningen är av mindre omfattning (24 § FUK). De uppgifter som främst lämpar sig för administrativ personal är ärenden som är frekventa och där utredningarna i stort sett följer samma mall. Det är enligt beredningens mening generellt sett olämpligt att administrativ personal utreder brott mot författningar som sällan tillämpas eller mot författningar som nyss har trätt i kraft, om det inte har funnits en motsvarande författningsreglering tidigare.

Den administrativa personalen bör i de flesta fall kunna handlägga utredningar i vilka förundersökning inte krävs enligt 23 kap. 22 § RB.

Administrativ personal bör vidare som regel kunna svara för enkla utredningar som inte rör brott men där andra sanktioner förekommer, t.ex. parkeringsanmärkningar. Till enkla utredningar kan inte hänföras ärenden som rör viten eller tilläggsavgift enligt lagen (1976:666) om påföljder och ingripanden vid olovligt byggande.

Beredningens förslag innebär att man i större utsträckning bör utnyttja den administrativa personalen som en resurs i utredningsverksamheten. Det får givetvis prövas i varje enskilt fall i vad mån man kan ge den administrativa personalen självständiga utredningsuppgifter. Beredningen förutsätter också att i den mån administrativ personal självständigt utför utredningsuppgifter detta sker i nära kontakt med den polisman som är undersökningsledare. Därigenom tillgodoser man kravet på en godtagbar kontroll av handläggningen och på att åklagaren får det material som behövs för att kunna ta ställning i åtalsfrågan.

En särskild fråga är om man bör tillskapa någon form av arbetslag ledda av polismän och med administrativ personal som en utredningsresurs. Beredningen har redogjort för de begränsningar som gäller när andra än po-

lismän skall vidta förundersökningsåtgärder. I många fall saknas lagliga möjligheter att använda annan personal än polismän. De förutsättningarna förändras inte om man väljer en annan organisatorisk lösning. De uppgifter som administrativ personal i arbetslag kan fullgöra är att biträda polismännen. För detta krävs inte någon särskild organisation. Mot den bakgrunden skulle det enligt beredningens mening inte fylla någon funktion att upprätta särskilda arbetslag, annat än vid mycket speciella tillfällen, t.ex. i samband med särskilt grova våldsbrott. Detta sker redan i dag. Beredningen har i avsnitt 6.5.2 pekat på svagheter med en organisatorisk splittring i många underenheter inom kriminalavdelningen. Även det talar alltså emot att man, annat än i de angivna undantagsfallen, inrättar särskilda arbetslag. Den administrativa personalen bör i stället antingen på vanligt sätt biträda polispersonalen med arbetsuppgifter eller så långt det är möjligt ges självständiga utredningsuppgifter.

Polismyndighetsärenden

Beredningen har i avsnitt 6.5.3.1 redovisat nuvarande ordning när det gäller den administrativa personalens arbetsuppgifter i samband med polismyndighetsärenden. Denna fråga har diskuterats inom polisväsendet under en följd av år. Diskussionen har i första hand rört sig om delegationsrätten, dvs i vilken omfattning som administrativ personal också skall få fatta beslut i polismyndighetsärenden som man själv har berett.

I juli 1984 uppdrog rikspolisstyrelsen åt en särskild utredare att göra en översyn av delegationsregleringen. Som riktpunkt för översynen gällde att ärenden inte bör handläggas på högre nivå än som behövs från rätts-säkerhetssynpunkt.

Utredaren överlämnade i oktober 1984 sitt förslag i frågan till rikspolisstyrelsen, som därefter har remitterat ärendet. Remissinstanserna - riksåklagaren samt intresseföreningarna och de fackliga organisationerna inom polisväsendet - har i huvudsak godtagit utredarens förslag i de delar som berörs i det följande.

Utredaren har formulerat två målsättningar för sina överväganden och förslag. För det första skall rättssäkerheten tillgodoses. För det andra skall operativa ledare, främst polischefspersonal och avdelningschefer, befrias från rutinärenden som med beaktande av rättssäkerhetsaspekten kan handläggas på lägre nivå i organisationen.

När det gäller delegation till administrativ personal tar utredaren i första hand upp två ärendegrupper, nämligen lotteriärenden och vapenärenden.

Utredaren anser att den personal som i dag bereder lotteriärenden ofta är väl insatt i vad som krävs för tillstånd. Vidare är sökandekretsen numera tämligen stabil. Under årens lopp har de olika sammanslutningarna

kommit till insikt om vilken struktur och verksamhetsinriktning som krävs för att tillstånd skall kunna meddelas. De som ansöker har i det stora flertalet fall haft tillstånd tidigare. Prövningen inskränks då till kontroll av om sammanslutningen i något avseende har förändrats.

Sammanfattningsvis konstaterar utredaren att lotteriärenden är av rutin-karaktär och komplikationerna därmed få. Detta talar enligt utredarens mening för att beslut ofta kan delegeras till administrativ personal. För det fall avslag kan komma i fråga bör beslut som hittills ankomma på lägst befattningshavare på inspektörsnivå.

Beträffande flertalet vapenärenden, dvs beslut om tillstånd till innehav av jakt- och målskjutningsvapen, har sedan vapenlagens tillkomst förut-sättningarna för tillståndsgivningen i olika omgångar förändrats. Pröv-ningen har, anför utredaren, i hög grad normerats och därmed förenklats. Vad som krävs för innehav av jakt- och målskjutningsvapen är numera klart angivet i rikspolisstyrelsens föreskrifter och allmänna råd till vapenlagstiftningen. Vid flertalet myndigheter förefaller det enligt utredarens uppfattning finnas rutinerad och kunnig beredande admini-strativ personal. Utredaren anser därför att det inte torde innebära någon minskad rättssäkerhet, i de fall uppställda normer är tillämpliga, att delegera tillståndsgivningen till en kompetent beredare. Undantag bör göras för sådana vapen där tillståndsgivningen enligt lag skall vara restriktiv, dvs enhands- och automatvapen. Avslagsbeslut bör som hit-tills förbehållas polischefspersonal.

Även beslut om tillstånd till införsel av vapen är vid vissa polis-myndigheter av sådan rutinkaraktär att de enligt utredaren bör kunna delegeras till administrativ personal. Vidare bör beslut att utfärda duplettlicens ligga på denna nivå. Dessa sist nämnda ärenden innefattar ingen materiell prövning utan endast kontroll att intyg om förkommen licenshandling har getts in.

Slutligen föreslår utredaren att beslut om registrering enligt förord-ningen (1981:403) om handel med begagnade varor skall ankomma på admini-strativ personal. Registrering föregås inte av någon lämplighetspröv-ning.

Det är, som beredningen tidigare har framhållit, angeläget att framför allt polischefspersonalen avlastas rutinbetonade ärenden till förmån för den egentliga polisverksamheten. Polismyndighetsärendena utgör en stor grupp av ärenden som i många fall är schablonartade. Det är vanligt att dessa ärenden bereds av administrativ personal, men det finns redan i dag ärenden som den administrativa personalen får handlägga självstän-digt, t.ex. de flesta passärenden.

När det gäller frågan om man kan lägga ytterligare beslutsfunktioner i polismyndighetsärenden på administrativ personal vill beredningen först och främst framhålla att kraven på rättssäkerhet alltid måste tillgodo-ses. För att vägra en sökande ett begärt tillstånd fordras överväganden av en sådan art att beslutet av hänsyn till rättssäkerheten som regel

bör fattas av polischefspersonal eller i vart fall av sådana polisbefäl som i dag har rätt att besluta i dessa ärenden. En generell begränsning bör därför vara att administrativ personal inte får meddela avslagsbeslut och inte heller i övrigt handlägga ärenden som i det enskilda fallet är vidlyftiga eller svåra. I fråga om ärenden som redan i dag handläggs av administrativ personal, t.ex. passärendena, finns vissa inskränkningar av motsvarande slag.

Enligt beredningens mening förekommer det emellertid utan tvekan ärenden där besluten i dag ligger på en högre nivå inom polismyndigheten än vad som är sakligt motiverat.

I fråga om ärenden som mera har karaktären av registrering än bedömning bör enligt beredningens mening som regel en delegering kunna ske till administrativ personal. Ett utmärkt exempel på detta är registreringsärenden enligt förordningen (1981:403) om handel med begagnade varor. Enligt 2 § lagen (1981:2) om handel med skrot och begagnade varor får regeringen föreskriva att handel med begagnade varor bara får bedrivas efter registrering. I 5 § förordningen om handel med begagnade varor finns föreskrifter om att den som driver handel med begagnade varor skall vara registrerad. Anmälan för registrering görs hos polismyndigheten. Polismyndigheten skall enligt 7 § förordningen utfärda bevis om registrering samt föra register över handlare. I polisförordningen saknas f.n. regler om delegering av dessa ärenden. Enligt beredningens mening bör ärendena i fortsättningen kunna handläggas av administrativ personal.

När det gäller vissa ärendetyper där handläggningen i första hand innebär en kontroll av att de formella förutsättningarna för tillstånd föreligger, snarare än en lämplighetsbedömning i det enskilda fallet, bör man också kunna lägga uppgifterna på en lägre nivå än vad som nu är fallet.

För att anordna lotteri krävs i vissa fall tillstånd. Reglerna härom finns i lotterilagen (1982:1011). För vissa lotterier beviljar länsstyrelsen tillstånd men för de allra flesta är polismyndigheten tillståndsmyndighet. I lotterilagen finns noga angivet de förutsättningar som skall uppfyllas för att ett tillstånd skall kunna beviljas. Tillståndsprövningen inriktas huvudsakligen på om de formella förutsättningarna enligt lotterilagen är uppfyllda. Enligt 2 kap 18 § polisförordningen får beslut om tillstånd enligt lotterilagen delegeras till lägst inspektör som upprätthåller viss tjänst.

Att meddela tillstånd enligt lotterilagen bör enligt beredningens mening kunna föras över på administrativ personal.

Utredaren föreslog också att tillståndsgivningen i vissa vapenärenden skulle kunna delegeras till administrativ personal. Om innehav av och handel med skjutvapen och ammunition finns det en rad bestämmelser i vapenlagen (1973:1176) och vapenkungörelsen (1974:123). Det krävs tillstånd för att inneha sådana skjutvapen som avses i vapenlagen och för

att förvärva ammunition som omfattas av lagen. Vidare krävs tillstånd för att driva handel med skjutvapen och för att införa skjutvapen eller ammunition till riket (5 § vapenlagen).

Tillstånd att inneha vapen får enligt 8 § vapenlagen meddelas enskild person, vissa föreningar och andra sammanslutningar, bevakningsföretag m.m. En enskild person får endast meddelas tillstånd att inneha vapen om han har behov av vapnet och det skäligen kan antas att han inte kommer att missbruka det (9 § vapenlagen). I fråga om vapen som bara har prydnadsvärde eller affektionsvärde är reglerna något mindre restriktiva. Tillstånd att inneha pistol eller annat enhandsvapen eller kulsprute-pistol eller annat helautomatiskt vapen får bara meddelas om det finns synnerliga skäl (9 § andra stycket vapenlagen). På motsvarande sätt finns regler om vem som får meddelas tillstånd att inneha ammunition samt om tillstånd till införsel av skjutvapen eller ammunition. Enligt 7 § vapenlagen prövar polismyndigheten frågor om tillstånd eller inlösen enligt lagen. Besluten ligger i dag på polischefsnivå.

Tillståndsprövningen enligt vapenlagen är inte bara en prövning av om sökanden uppfyller de formella kraven för att få tillstånd. Förutom de formella förutsättningarna när det gäller innehav tillkommer en prövning dels av om sökanden kan anses ha ett behov av att inneha vapnet, dels av vederbörandes personliga lämplighet. Behovsprövningen är närmare reglerad i framför allt 6 § vapenkungörelsen. Där anges för olika vapentyper vilka ändamål som kan anses uppfylla kravet på behov i 9 § vapenlagen. Lämplighetsbedömningen skall avse om personen i fråga kan tänkas komma att missbruka vapnet om han får tillstånd att inneha det.

I fråga om sådana ärenden där polismyndigheten förutsätts göra en lämplighetsprövning, t.ex. vapenärendena, gör beredningen följande bedömning. Vapenärendena utgör en förhållandevis stor ärendegrupp. De förbereds som regel av administrativ personal som därigenom har stor vana vid att hantera ärendena och som gör en mycket värdefull insats genom sitt beredningsarbete. Samtidigt innehåller dessa ärenden en känslig lämplighetsbedömning av sökanden. Att någon uppfyller alla de formella kraven för tillstånd enligt vapenlagen innebär ingalunda att han också har rätt att få det begärda tillståndet. Att bevilja tillstånd att inneha vapen innebär därför en mycket grannlaga uppgift. Särskilt när det gäller en förstagångsprövning måste man begära av handläggaren att han är insatt i förvaltningsrättsliga spörsmål och kan göra en bedömning från de utgångspunkterna. Mot den bakgrunden vill beredningen inte förorda att handläggningen av tillstånd att inneha vapen eller att införa vapen generellt bör kunna läggas över på administrativ personal.

Den restriktivitet som beredningen nu har förordat behöver emellertid ingalunda avse alla typer av vapenärenden. Administrativ personal bör kunna besluta om tillstånd till förvärv av ammunition för den som har tillstånd att inneha vapen. Den grundläggande bedömningen av om vederbörande kan anförtros att inneha vapen har ju här redan gjorts. Av samma skäl bör administrativ personal kunna besluta i fråga om tillstånd för enskild person att inneha ytterligare vapen, dock i fråga om jaktvapen

bara inom ramen för den s.k. vapengarderoben, dvs. det vapeninnehav som anses motsvara en jaktintresserad persons behov av vapen för olika slag av jakt. Dessa ärenden är inte förstagångsansökningar. Vidare bör undantag generellt göras för vapen som avses i 9 § andra stycket vapenlagen, alltså pistoler och andra enhandsvapen samt kulsprutepistoler eller andra helautomatiska vapen. Däremot bör självklart utfärdande av duplettbevis kunna läggas på administrativ personal. Sådant bevis utfärdas om tillståndsbevis har förstörts, förkommit eller undergått sådan förändring att det inte kan användas (20 § vapenkungörelsen). I dessa fall sker ingen sakprövning.

6.5.4 AnmälningSUPPTAGNINGEN M.M.

I avsnitt 6.5.2 har beredningen behandlat ordningsavdelningens roll när det gäller upptagning av brottsanmälan. Beredningen framhåller där bl.a. att det är väsentligt att polisen beger sig till platsen för ett brott och i samband därmed tar upp anmälan på platsen. Beredningen förordar vidare att den polispersonal som först kommer till platsen strävar efter att föra brottsutredningen så långt som möjligt vid det tillfället. Förhör med målsäganden och vittnen bör alltså om möjligt genomföras i direkt anslutning till händelsen. Vidare bör enklare brottsplatsundersökningar kunna utföras av den polispersonal som först kommer till platsen.

De principer som beredningen har behandlat i avsnittet 6.5.2 bör läggas till grund för den framtida utformningen av rutiner för brottsanmälan.

6.5.4.1 *Nuvarande ordning för att ta upp en brottsanmälan m.m.*

Brottsanmälan ingår som en del i det förundersökningsprotokoll som enligt RB skall upprättas vid en förundersökning om brott. De författningsbestämmelser som rör förundersökningsprotokoll kommer därför att avse även brottsanmälan.

Den nuvarande ordningen för att ta upp en brottsanmälan är anpassad för automatisk databehandling. Brottsanmälan ingår i ett delsystem i rättsväsendets informationssystem (BROTTSRI). I delsystemet bearbetas uppgifter som har antecknats i anmälan. De ligger bl.a. till grund för viss kriminalstatistik. I de datorstödta rutinerna för brottsanmälan och personblad sker datainsamlingen på blankettset, ett för brottsanmälan och ett för personblad.

I blanketten för *brottsanmälan* lämnas bl.a. uppgifter om målsägande, anmälare, eventuellt misstänkt, brott eller händelse samt brottsobjekt, datum samt klockslag och plats för brottet. Uppgifter av detta slag lämnas i kort eller strukturerad form. I blanketten finns också utrymme för att göra anteckningar i löpande text. Behövs mer utrymme för sådana anteckningar finns en fortsättningsblankett.

Det finns några olika slag av blanketter för brottsanmälan, en generell och några avsedda för speciella brottstyper. I blankettsetet ingår även blanketter för diarieföring samt registerkort. Uppgifter i blanketten skall enligt rikspolisstyrelsens föreskrifter fyllas i med skrivmaskin.

När ett brott anmäls använder sig polismannen i många fall av en s.k. konceptanmälan. Det är det vanliga förfarandet när en anmälan tas upp på annan plats än på polisstationen. På konceptanmälan, som normalt fylls i för hand, gör polismannen kortfattade anteckningar om brottet och antecknar i princip de uppgifter som skall förekomma i en brottsanmälan. På polisstationen skrivs anteckningarna ut på skrivmaskin på ett vanligt blankettset för brottsanmälan. I de fall brottsanmälan tas upp på polisstationen används normalt anmälningssetet direkt. Brottsanmälan som anmäls skriftligen föranleder som regel att uppgifterna i den skriftliga anmälan förs över till ett blankettset. När det gäller vissa frekventa anmälare, t.ex. försäkringskassor och vaktbolag, brukar polisen tillhålla anmälningsblanketter för att undvika dubbelarbete.

När en anmälan har upprättats går blankettsetet i obrutet skick till kriminaldiariet där det förses med inkomstdatum och diarienummer. Först därefter delas blankettsetet upp. Olika delar av detta bildar underlag för att påbörja brottsutredningen, att uppdatera olika register och för diarieföringen.

En del av blankettsetet ligger till grund för uppdatering av de centrala registren. Polismyndigheten förser blanketterna med s.k. brottskoder innan de sänds till rikspolisstyrelsen för databehandling. De strukturerade uppgifterna i blanketten databehandlas men inte de uppgifter som skrivs i löpande text.

Antalet brottsanmälningar uppgår till i runda tal 850 000 per år.

Uppgifter om personer som misstänks för brott som har anmälts i den datorstödda rutinen för brottsanmälan, redovisas av polismyndigheten i ett särskilt blankettset, *personbladet*.

Personbladet är också anpassat för automatisk databehandling och ingår liksom brottsanmälan i ett delsystem i BROTTSR1. Personbladsrutinen är samordnad med andra rutiner i BROTTSR1.

I ett personblad lämnas uppgifter om den misstänktes identitet, adress, körkort och andra personliga uppgifter, uppgifter om brottet, om den misstänktes utbildning och anställning m.m., om frihetsberövanden och om handläggare av ärendet m.m. Det finns ett fortsättningsblad till personbladet.

Personblad upprättas som regel av polis på kriminalavdelningen. Blankettsetet består av delar som är avsedda för olika stadier i brottmåls-hanteringen. Personbladet skall, liksom brottsanmälan, skrivas ut på skrivmaskin.

Uppgifterna i personbladet utgör underlag för en maskinell aktualisering av centrala dataregister hos rikspolisstyrelsen med uppgifter för polisverksamheten och för kriminalregistret. Polismyndigheten sänder ett exemplar i setet till rikspolisstyrelsen omedelbart efter upprättandet.

En kopia av personbladet bifogas förundersökningsprotokollet och ger de personuppgifter som enligt 21 § FUK skall antecknas i förundersökningsprotokoll beträffande en misstänkt (s.k. levnadsberättelse).

Beslut om nedläggande av förundersökning, åtal, åtalsunderlåtelse etc rapporteras via personbladsrutinen. Åklagarmyndigheterna svarar därför för en betydande del av rapporteringen på personbladen.

Vid databehandlingen hos rikspolisstyrelsen kopplas uppgifter i brottsanmälan och personblad samman. Rikspolisstyrelsen gör bl.a. sammanställningar för samordningen av samtidigt pågående utredningar mot en och samma person samt kriminalstatistik över uppklarade brott m.m.

Vissa brott kräver, som beredningen tidigare har nämnt, inte förundersökning. Enligt 23 kap 22 § RB behövs inte förundersökning bl.a. för brott för vilket inte svårare påföljd än böter är stadgad om tillräckliga skäl för åtal ändå föreligger. Vidare finns i 24 § FUK en bestämmelse om att kortfattade anteckningar får föras i stället för protokoll om det brott som förundersökningen avser kan antas inte föranleda annan påföljd än böter samt förundersökningen är av mindre omfattning. I dessa fall brukar anmälan ske i enklare form genom en s.k. primärrapport. Det är en ganska enkel blankett som fylls i för hand av den polisman som rapporterar förseelsen. För enklare brott tillämpas således inte den anmälningsrutin som nyss har redovisats. I dessa fall upprättas inte heller personblad.

6.5.4.2 Tänkbara åtgärder på kort sikt

Den tid som går åt för att ta upp en anmälan varierar. Det är emellertid fråga om ett relativt arbetskrävande moment. Det är därför naturligt att försöka åstadkomma förenklingar och förbättringar i anmälningsupptagningen. Även om besparingarna i det enskilda fallet inte blir så stora kan det bli fråga om stora vinster i polisväsendet som helhet eftersom antalet brottsanmälningar per år är så stort.

Beredningen är medveten om att anmälningsrutinen och personbladsrutinen, som också berörs av de principer som beredningen har uttalat sig för, inte kan ändras på kort sikt, av kostnadsskäl och av andra skäl. Det gäller därför att på kort sikt finna lösningar i de frågor som beredningen har tagit upp som ryms inom ramen för det nuvarande ADB-stödet för brottsanmälan och personblad. I första hand bör man pröva frågan om kravet på att brottsanmälan skall skrivas på skrivmaskin kan slopas.

Beredningen vill peka på att polisen i USA i många fall skriver brotts-

anmälan för hand med tryckbokstäver. Anmälan skrivs inte om på stationen med skrivmaskin utan den används i det handskrivna skicket i arbetet hos polisen och i en eventuell följande process samt för statistikändamål.

Motsvarande förfaringssätt används, som beredningen nyss har redovisat, redan nu i Sverige när det gäller brott som inte kräver förundersökning. Några lagtekniska hinder mot att välja en förenklad arbetsform även när det gäller andra typer av anmälningar föreligger inte. Genom att det redan förekommer - om än i begränsad utsträckning - att polisanmälan består av ett handskrivet dokument är även åklagare och domstolar vana vid förfaringssättet.

Som har nämnts är antalet brottsanmälningar 850.000 per år. Av dessa skrivs redan åtskilliga för hand i form av primärrapporter. Att välja en motsvarande lösning för andra brottstyper bör innebära en betydande rationalisering. I de fall polis beger sig till en brottsplats och tar upp anmälan där bör därför anmälan som regel kunna skrivas för hand. Givetvis måste alltid en anmälan, även om den skrivs ut för hand, fylla kraven på förundersökningsmaterial i allmänhet i form av läsbarhet m.m.

Beredningen anser att möjligheterna att skriva för hand inte bör begränsas till de fall där anmälan skrivs på brottsplatsen. Man bör alltid välja den metod som är mest praktisk och tidsbesparande. På en polisstation bör givetvis skrivmaskin användas om den tjänsteman som tar upp anmälan anser det vara den enklaste och mest praktiska metoden.

Blanketter till brottsanmälan bör alltid medföras i bilar och andra fordon inom polisväsendet. Härigenom kan brottsanmälan tas upp på brottsplatsen på det sätt beredningen förutsätter av såväl polismän i utryckningsverksamhet som av polismän som använder fordon i annan verksamhet.

Blanketter till brottsanmälan bör också kunna medföras av en polisman som har fått ett särskilt uppdrag att ta upp en sådan anmälan på en brottsplats, även i det fall att polismannen inte färdas till platsen i bil eller med något annat fordon.

Däremot finner beredningen det inte praktiskt möjligt att, med nuvarande utformning av blanketterna till brottsanmälan, införa en allmän regel att även fotpatrullerande polismän skall medföra sådana anmälningar vid patrulleringen.

Det nuvarande blankettsetet för anmälan har inte utrymme för alla de anteckningar som den polisman som kommer till platsen för ett brott kan behöva göra, om man genomför de principer som beredningen har förordat. För anteckningar om förhör med vittnen och målsäganden kan polismannen behöva ett annat papper eller en blankett. Dessa anteckningar bör också göras för hand på ett tydligt sätt med tryckbokstäver. De bör som regel inte heller skrivas om med skrivmaskin på stationen utan användas i det efterföljande utredningsarbetet i det handskrivna skicket. Ibland kan

det emellertid krävas en annan arbetsmetod, särskilt om den hörde vill ta del av utsagan i utskrivet skick.

Något hinder mot att använda en metod där anmälan skrivs för hand - med tryckbokstäver - anser beredningen alltså inte föreligga. Förslagen i denna del tar emellertid, i likhet med vad som är fallet med förslagen i övrigt i detta betänkande, i första hand sikte på den s.k. vardagsbrottsligheten. Anmälningar om sådana brott är i många fall inte alltför omfattande eller komplicerade.

Personblad behöver enligt beredningens mening knappast medföras av den polispersonal som sänds till en brottsplats. En misstänkt förs, utom då det rör sig om sådana brott där personblad inte behöver upprättas, normalt till stationen för förhör. Personbladet upprättas då i samband med förhöret. Beredningen anser emellertid att det inte finns någon anledning att ställa upp ett krav att personbladet alltid måste fyllas i med skrivmaskin. Är det mer rationellt att fylla i det för hand med tryckbokstäver bör den metoden få användas.

Ett alternativ till att skriva en anmälan eller förhørsutsaga för hand kan vara att polismannen talar i dessa uppgifter på diktafon eller motsvarande. En sådan ordning förekommer på sina håll utomlands. Används diktafon förutsätter beredningen att administrativ personal på polistationen gör utskriften av upptagningen med skrivmaskin, skrivautomat eller med annan dator.

Det nuvarande blankettsetet till brottsanmälan utformades i slutet av 1960-talet och början av 1970-talet och fyller numera inte dagens krav. Uppgifterna i brottsanmälan behövs för en rad ändamål i polisdistrikten. Det är inte ovanligt att anmälan måste kopieras i över tio exemplar för olika ändamål i ett polisdistrikt. Blankettsetet fyller inte den funktion det ursprungligen konstruerades för på polisdistriktsnivå. Setet är dyrbart.

Vad som nu har sagts gör det naturligt att undersöka om inte blankettsetet kan göras enklare och att man i större utsträckning lutar till kopiering eller annan lämplig metod för det behov av uppgifter ur brottsanmälan som man kan ha i ett polisdistrikt. Beredningen förutsätter här att innehållet i det exemplar av blanketten som skall sändas till rikspolisstyrelsen för registrering inte ändras och att de centrala datarutinerna alltså inte berörs. Beredningen utgår också från att de ändringar som beredningen här ifrågasätter inte behöver utformas som riksrutiner utan att en polismyndighet i främst stora distrikt kan genomföra ändringar, om polismyndigheten anser sig kunna göra inte obetydliga vinster genom ändringarna.

6.5.4.3 *Åtgärder på längre sikt*

När det gäller åtgärder på längre sikt vill beredningen framhålla att det är angeläget att datorstödda och andra rutiner utformas så att anmä-

lan kan tas upp och övriga åtgärder vidtas på brottsplatsen på ett enkelt och i övrigt rationellt sätt. Detta bör givetvis också gälla de efterföljande rutinerna för registrering i olika dataregister m.m.

Polisen i många andra länder har motsvarande problem som de har försökt lösa på olika vägar. Beredningen vill här särskilt hänvisa till beskrivningarna av förhållandena i USA (avsnitt 4). Även om de lösningar som polisen där har valt inte är direkt tillämpliga på förhållandena i Sverige, kan de olika angreppssätt som redovisas i det avsnittet bilda utgångspunkt för konstruktionen av rutiner för brottsanmälan i Sverige.

Den dataregistrering av uppgifter i brottsanmälan som rikspolisstyrelsen nu gör kan enligt uppgifter som beredningen tidigare har erhållit från rikspolisstyrelsen komma att decentraliseras till polismyndigheterna. En sådan åtgärd får emellertid enligt beredningens mening inte tas till intäkt för en ordning där brottsanmälan inte får skrivas för hand på brottsplatserna. Som beredningen tidigare utförligt har redovisat är det utomordentligt viktigt att polisen på ordningsavdelningarna kan tjänstgöra utanför polisstationerna så mycket som möjligt. En ordning där polismännen blir bundna vid terminaler på polisstationerna är inte förenlig med det synsättet. Man bör därför pröva att finna lösningar där administrativ personal tas i anspråk för terminalbundet arbete på polisstationerna.

I den mån polismännen kan få ett teknikstöd där de kan svara för dataregistreringen på ett enkelt sätt på brottsplatserna, är det enligt beredningens mening inte något att erinra mot att polismännen svarar för dataregistreringen. En sådan teknik finns ännu inte tillgänglig till ett överkomligt pris och utrustningarna är alltfjämt relativt tunga, men det är sannolikt att en lämplig utrustning kommer att finnas tillgänglig inom en nära framtid. När man väljer ny teknik anser beredningen det vidare väsentligt att man inte tar i anspråk sådan teknik som förutsätter att polismännen alltid befinner sig i närheten av ett fordon. Polisman- nen bör sålunda utrustas med lätt bärbar utrustning som kan användas fritt från ett fordon.

6.5.5 Anslagskonstruktionen

6.5.5.1 *Beredningens tidigare förslag och statsmakernas beslut om en ny medelsram för polismyndigheterna*

På grundval av beredningens tidigare förslag i betänkandet Polisorganisationen (Ds Ju 1983:10) har riksdagen nyligen fattat beslut om en ny anslagskonstruktion för den lokala polisorganisationen (prop. 1984/85:81, JuU 18, rskr 164). Den nya anslagskonstruktionen har genomförts genom regleringsbrevet för budgetåret 1985/86.

Syftet med den nya anslagskonstruktionen är att decentralisera beslutsfattandet och att öka rörligheten på det ekonomiska området vid sidan av

den organisatoriska friheten. Den förutvarande anslagskonstruktionen med ett stort antal poster låste nämligen polismyndigheternas handlingsutrymme i ekonomiskt avseende i alltför stor utsträckning och var därför inte anpassad till övriga reformer som har berört polisväsendet.

Det nya systemet, som alltså har införts den 1 juli 1985, innebär att förslagsanslaget Lokala polisorganisationen: Förvaltningskostnader utgår och ersätts med ett nytt förslagsanslag i vilket ingår en anslagspost som i stort motsvarar ett sådant förvaltningskostnadsanslag som flera-talet myndigheter har i dag. Den nya förvaltningskostnadsposten, den s.k. medelsramen, omfattar bl.a. löner för administrativ personal, reseersättningar, expenser, kostnader för mindre lokaler samt kostnader för funktionsinriktad utbildning och för drift av motorfordon. Till medelsramen har även förts kostnader för sådan utrustning som inte behöver upphandlas centralt. Även viss radioutrustning kan köpas av de lokala myndigheterna inom medelsramen.

För lönerna till polispersonal tillämpas emellertid även efter den 1 juli 1985 den ordningen att dessa kostnader tas upp under en särskild anslagspost som är förslagsvis betecknad. Myndigheterna har inte heller befogenhet att själva inrätta polismanstjänster. Detta har hittills i olika sammanhang motiverats med att hänsyn måste tas till den särskilt samhällsviktiga verksamhet som det här är fråga om och statsmakternas intresse av att ha ett direkt inflytande över antalet polismanstjänster i riket. Även kostnaderna för dyrbarare och mera speciell utrustning, faller, som redan har antytts, utanför ramen. Medel för sådan utrustning anvisas genom reservationsanslag som står till rikspolisstyrelsens förfogande.

6.5.5.2 En ytterligare utvidgad ekonomisk handlingsfrihet för den lokala polisorganisationen - allmänna utgångspunkter

Beredningen har i sitt arbete med att lämna förslag till den framtida inriktningen av polisverksamheten funnit att starka skäl talar för att den nu genomförda anslagskonstruktionen utvecklas i riktning mot en ännu större handlingsfrihet för den lokala polismyndigheten. Det är nämligen enligt beredningens mening uppenbart att statsmakternas låsning av resurserna i fråga om vissa personalkategorier och viss utrustning kan hindra en anpassning av resursnivån och resursfördelningen till vad som krävs med hänsyn till lokala förhållanden och till den inriktning och de mål för verksamheten som kan ha beslutats lokalt.

Beredningen vill särskilt framhålla betydelsen av att myndigheterna ges den ekonomiska frihet som krävs för att de på det praktiska planet skall kunna tillämpa de nya riktlinjer för verksamheten som beredningen nu har redovisat. De utgiftsposter som då i första hand kommer i fråga för förnyade överväganden är dels lönekostnaderna för polispersonal, dels kostnaderna för sådan speciell utrustning som har särskild betydelse för inriktningen av verksamheten.

Samtidigt står det klart att statsmakterna även i framtiden har behov av att kunna kontrollera och styra polisverksamheten med utgångspunkt i generella statsfinansiella och samhällsekonomiska mål och också med hänsyn till den centrala roll som polisväsendet har i samhället. Beredningen utgår följaktligen från att statsmakterna även i fortsättningen måste ha en kontroll över att det totala antalet polismän i landet inte över- eller understiger vissa nivåer. Vidare måste det finnas generella begränsningar i fråga om inköp av bilar och annan utrustning.

6.5.5.3 *En utvidgad medelsram*

Den nuvarande ordningen innebär att anslaget till den lokala polisorganisationen består av i princip tre komponenter: den förslagsvisa posten för polismanslöner, en obetecknad post för förvaltningskostnader (medelsramen) och ett reservationsanslag för utrustning. Reservationsanslaget står till rikspolisstyrelsens förfogande.

Polismanslöner

Enligt beredningens mening är det en möjlig och önskvärd väg att utvidga medelsramen till att också avse lönerna för den fasta polispersonalen, dvs. kostnaderna för de s.k. tablåtjänsterna. En sådan ordning skulle innebära att myndigheterna får en betydande valfrihet att växla mellan olika resurser, vilket skulle medföra en mer flexibel och därmed en mer effektiv resursanvändning. Man skulle vidare ta ytterligare ett stort steg mot ett decentraliserat beslutsfattande inom polisväsendet. Enligt beredningens uppfattning är det naturligt att den myndighet som har getts ansvaret för att besluta om verksamhetens inriktning och mål också får de befogenheter som krävs för att målen skall kunna nås.

Myndigheterna skulle således inom den ekonomiska ramen ges en frihet att välja den optimala resursfördelningen. Ett minskat antal poliser gör det t.ex. möjligt att satsa resurser på ytterligare administrativ personal, en ökad utbildning eller ny utrustning. Finner myndigheten att verksamheten däremot kräver ytterligare polispersonal kan detta åstadkommas genom att man minskar utrustningsnivån osv. Som tidigare har nämnts måste det emellertid också i den nya ordningen från statsmakternas sida finnas en kontroll över och styrning av den grundläggande resursfördelningen inom hela polisväsendet.

Statsmakternas intresse av kontroll och styrning när det gäller poliskårens storlek i landet bör enligt beredningens mening kunna tillgodoses genom att man beslutar om det högsta resp. lägsta antalet polismans-tjänster som skall finnas besatta. Inom detta intervall skall alltså myndigheterna ges en frihet att välja det antal poliser som anses motiverat med hänsyn till verksamhetens omfattning och inriktning vid en viss tidpunkt. Det är naturligt att detta intervall omfattar den polispersonal som har tablåtjänster inom de s.k. fria resurserna.

Intervallet bör kunna omfatta omkring en tiondel av tablåtjänsterna vid myndigheten. Med utgångspunkt från förhållandena den 1 juli 1985 skulle detta maximalt sett kunna innebära en variation på ca 1 600 tjänster eller, omräknat i pengar, omkring 320 milj. kr. för hela landet. Vid beslut om att minska antalet poliser underlåter polismyndigheten att besätta inrättade tjänster med personal. Anslagna medel som inte används för polismanslöner kan i sådana fall i stället utnyttjas för en satsning på andra resurser inom den s.k. medelsramen.

Beredningen förordar att statsmakterna varje år i anslutning till budgetbehandlingen fastställer det antal tablåtjänster som skall finnas totalt inom polisväsendet samt det intervall som har berörts i det föregående. Samtidigt anvisas medel under anslaget till den lokala polisorganisationen för att täcka kostnaderna för det fastställda antalet tablåtjänster inom medelsramen. Basorganisationen och de fria resurserna för varje polisdistrikt läggs fast i regleringsbrevet.

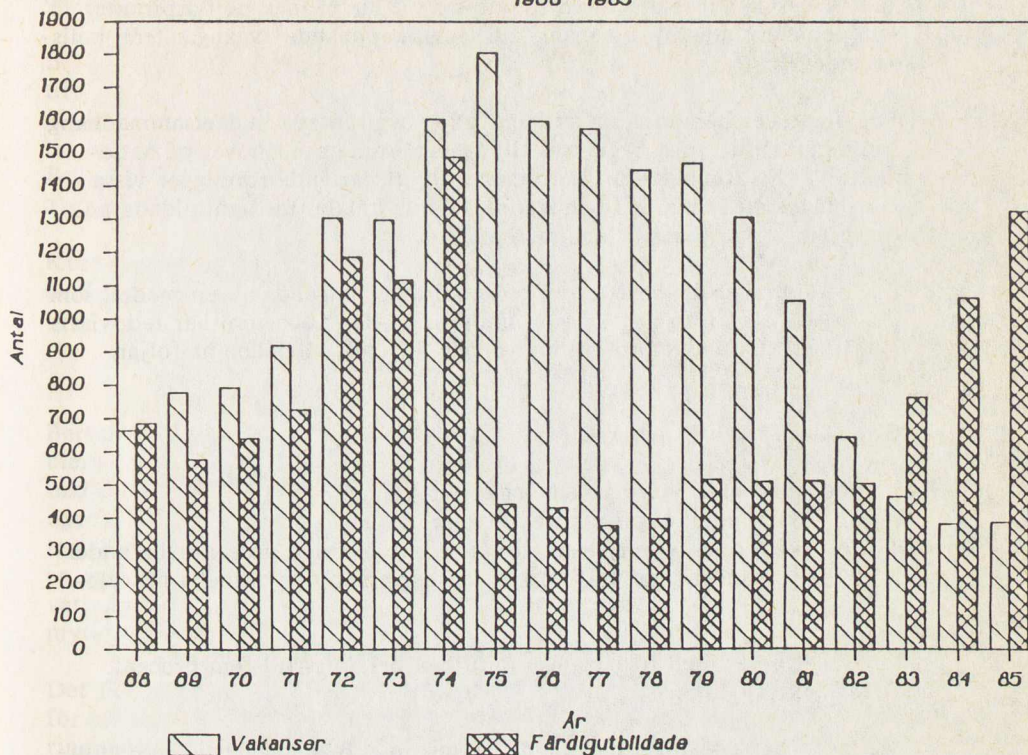
När antalet tablåtjänster bestäms måste ställning tas till hur stor rekryteringskadern skall vara inom polisväsendet. I dag finns omkring 1 300 polismän som har fullgjort alterneringstjänstgöring men som ännu inte har någon tjänst på tablå. Dessa polismän utgör rekryteringskadern. I det nya utbildningssystemet kommer rekryteringskadern att utgöras av sådana polismän som har genomgått grundutbildningen - grundkurs I, praktiktjänstgöringen och grundkurs II - men som ännu inte har fått en tablåtjänst.

Frågan hur stor rekryteringskadern bör vara för att en polismyndighet skall kunna upprätthålla verksamheten i distriktet är en ofta uppkommande fråga. Det har gjorts gällande att det nuvarande antalet är för högt. Andra menar att det är väl avvägt. Beredningen anser sig inte böra gå in på någon bedömning av hur stor rekryteringskadern bör vara. Behovet varierar sannolikt i olika delar av landet.

Helt allmänt vill beredningen emellertid framhålla att det är angeläget att man inte får sådana svängningar i rekryteringskadern som förekom under 1970-talet och början av 1980-talet. Svängningarna framgår av följande diagram.

Förändringar i rekryteringskadern

1966 - 1985



Svängningarna går säkert inte att undvika helt men man bör försöka motverka tvära kast i rekryteringskaderns storlek. Man bör vidare undvika att storleken på rekryteringskadern förändras alltför mycket över en längre tidsperiod.

Beredningen förordar inte någon ändring av de principer som i dag styr fördelningen av personalen i rekryteringskadern till de olika polisdistrikten. Beredningens förslag förutsätter vidare att lönerna till polismännen i rekryteringskadern betalas över en annan anslagspost än medelramen.

Varje år sker avgångar från polisväsendet på grund av pension och av andra orsaker. När antalet tabblåtjänster och storleken på rekryteringskadern bestäms måste också ställning tas till hur många polisaspiranter som behöver antas för att man skall täcka kommande avgångar från polisväsendet.

När det gäller beräkningen av behovet av aspiranter i budgetsammanhang kan den, som hittills, begränsas till en beräkning av behovet på nationell nivå. Erfarenheterna visar emellertid att det ändå föreligger vissa svårigheter att bestämma behovet så att inte antalet färdigutbildade polisaspiranter varierar alltför kraftigt.

För beräkningen av behovet av polisaspiranter används nu en modell som har utvecklats av en arbetsgrupp under 1970-talet och som har redovisats i 1977/78 års budgetproposition, bilaga 5 (s.30). Modellen är följande.

$$R = (A + T) \times 1,05 + p \times B$$

R = det totala rekryteringsbehovet ett visst år

A = beräknat antal avgångar tre år senare

T = beräknat antal nya tjänster tre år senare p = den procentuella andelen av polismansbristen (B) som bör täckas genom den aktuella rekryteringen.

Bortfallet under den treåriga aspiranttiden beräknas till fem procent. Därav faktorn 1,05.

Modellen har använts sedan 1978. Faktorn p x B är emellertid inte aktuell, eftersom vi numera inte har de besvärliga vakansproblem som fanns under en del av 1970-talet.

Modellen har slagit mindre bra ut under senare år. En analys har gjorts. Skillnaden mellan prognos och utfall synes bero på att rikspolisstyrelsen har överskattat avgångarna. Modellen i sig bör ge riktiga resultat om realistiska uppgifter om avgångar används.

Beredningen har frågat samtliga polisdistrikt om vilka avgångar distriktet har haft under en fyraårsperiod. Resultatet av enkäten framgår av följande tabell. Inom parentes anges vad rikspolisstyrelsen har beräknat för dessa år i sina anslagsframställningar.

År	1981	1982	1983	1984
Pensionsavgångar	152 (180)	149 (210)	190 (240)	157 (260)
Avgångar av annan anledning	144 (250)	135 (250)	116 (250)	119 (250)

Som framgår av sammanställningen är överskattningarna stora när det gäller uppgifterna om avgångar från polisväsendet av annan anledning än pension. En annan faktor av betydelse synes vara att åldersammansätt-

ningen i poliskåren är sådan att antalet avgångar på grund av pension inte blir så stora under de närmaste åren för att under senare delen av 90-talet bli betydande.

Beredningen ser inte någon anledning att gå ifrån den modell som hittills har tillämpats för beräkning av behovet av polisaspiranter. Uppgifterna om avgångar på grund av pension och andra skäl måste emellertid korrigeras med hänsyn till vad beredningen har funnit genom enkäten. Beredningen anser vidare att man måste följa utvecklingen när det gäller avgångarna mer uppmärksamt än hittills.

Kostnaderna för lönen till polisaspiranterna och för grundutbildningen i övrigt bör liksom hittills betalas på annat sätt än via medelsramen.

Utrustning

Beredningen har vidare studerat de principiella och budgettekniska problem som är förenade med att till medelsramen föra kostnader även för inköp av bilar och motorcyklar - den utrustning som enligt beredningens uppfattning har särskild betydelse för inriktningen av polisverksamheten. Beredningen har därvid funnit att det är lämpligast att stanna för en ordning där utrustningen liksom i dag köps med medel från ett reservationsanslag som ställs till rikspolisstyrelsens disposition. Polismyndigheterna får sedan hyra utrustningen av rikspolisstyrelsen.

Det finns många exempel på sådana konstruktioner inom den civila statsförvaltningen i övrigt. Det kanske mest kända exemplet är det investeringsanslag som står till statskontorets förfogande för inköp av datautrustning till myndigheterna. Statsmakterna bestämmer i denna modell varje budgetår investeringsanslagets storlek men tar därvid endast ställning till mycket stora investeringar. Anslaget ställs till statskontorets disposition.

För att belysa den konstruktion av utrustningsanslaget inom polisväsendet som beredningen tänker sig, behöver beredningen inte gå in på de regler som styr anskaffningen av datautrustning och detaljerna kring den upphandling som statskontoret gör med anlitande av investeringsanslaget.

Beredningen kan begränsa sig till en redogörelse för vad som gäller om beräkningen av den hyra som myndigheterna skall betala till statskontoret.

Hyran - som statskontoret benämner avgift - består av tre komponenter, nämligen en del som utgör ett bidrag till statskontorets administration för upphandlingsverksamheten, en annan del som utgör amortering och en tredje del som är en ränta. Tiden för amortering överensstämmer med tiden för avskrivningen. Statskontoret bestämmer den i varje särskilt fall. Tiden varierar mellan fyra till åtta år. Den längre tiden används för mycket stora system. Räntan är den s.k. avkastningsräntan. Den är bestämd i förordningen (1985:614) om statens utlåningsränta och statens

avkastningsränta under budgetåret 1985/86.

De tre komponenterna vägs samman i en annuitet som är lika stor för hela avskrivningstiden. Justeringar i annuiteten kan dock förekomma under avskrivningstiden om avkastningsräntan ändras väsentligt. Annuiteterna brukar emellertid stå oförändrade i femårsperioder.

Hyran redovisas inte som särskilda uppbördsmedel under investeringsanslaget utan levereras in på statsbudgetens inkomstsida. Statskontoret följer emellertid utvecklingen genom en särskild stat.

Med denna konstruktion som mönster förordar beredningen att reservationsanslaget för utrustning inom polisväsendet behålls oförändrat, dvs rikspolisstyrelsen bör liksom hittills köpa bilar och motorcyklar med anlitande av medel från anslaget. Men detta bör förenas med en ordning där polismyndigheterna inom sina medelsramar betalar en hyra för sina fordon.

Hyran bör bestämmas av rikspolisstyrelsen. Styrelsen bör också bestämma avskrivningstiden. Med hänsyn till vad beredningen har föreslaget i annat sammanhang beträffande den funktionsinriktade utbildningen inom polisväsendet finns det inte någon anledning att ha ett pålägg för rikspolisstyrelsens inköpsverksamhet som svarar mot det administrationsbidrag som statskontoret tar ut. Däremot bör amortering och ränta ingå i hyran. Hyran bör bestämmas som en annuitet. Räntedelen bör vara densamma för hela avskrivningstiden. Den hyra som polismyndigheterna betalar till rikspolisstyrelsen bör inte redovisas som särskilda uppbördsmedel under reservationsanslaget till utrustning inom polisväsendet utan hyran bör i stället föras till statsbudgetens inkomstsida. Styrelsen bör emellertid som statskontoret följa utvecklingen genom en särskild stat.

När det nu föreslagna systemet genomförs skall givetvis den utrustning som avses här och som finns hos polismyndigheterna värderas och en hyra - annuitet - bestämmas med hänsyn till anskaffningspris, avskrivningstid och ränta. Utrustning som redan har brukats utöver avskrivningstiden skall givetvis tas med. Utredningen om storleken av hyresbeloppen bör göras av rikspolisstyrelsen.

Frågan om utökningen av de ekonomiska ramarna för de angivna hyresbeloppen bör tas upp i budgetarbetet för det aktuella budgetåret. Den oöbertecknade posten för förvaltningskostnader (medelsramen) räknas då upp med hyresbeloppen. Ordningen kommer därmed att gälla från ett budgetårskifte.

Vad beredningen nu har sagt skall naturligtvis inte hindra polismyndigheterna att, liksom hittills, för särskilda uppdrag och för kortare tider hyra bilar på den allmänna marknaden med anlitande av medel inom sina ekonomiska ramar.

Myndigheterna bör när det gäller anskaffning av bilar och motorcyklar ange sin planering i de planeringsdokument som myndigheterna skall göra

upp enligt polisförordningen (1984:730).

Den ordning som beredningen nu föreslår ger polismyndigheterna frihet att välja hur de vill använda bilar och motorcyklar i sin verksamhet. Rikspolisstyrelsen kommer sålunda i sin inköpsverksamhet att styras av polismyndigheternas önskemål. Statsmakterna får samtidigt en kontroll över resursförbrukningen inom polisväsendet genom att man kan bestämma investeringsnivån över reservationsanslaget för utrustning inom polisväsendet. Den del av reservationsanslaget som är avsett för inköp av bilar och motorcyklar och som rikspolisstyrelsen inte har utnyttjat för inköp av beställd utrustning får inte utnyttjas av styrelsen för inköp av annan utrustning.

Beredningen vill till sist framhålla att man i och för sig kan tillämpa samma ordning på all utrustning som behövs inom polisväsendet och som köps med anlåtande av medel från reservationsanslaget till utrustning inom polisväsendet. Beredningen anser emellertid att en utvidgning av medelsramen till annan utrustning än bilar och motorcyklar inte skulle medföra väsentligt utökade möjligheter för de lokala polismyndigheterna att göra omprioriteringar. Skulle det senare visa sig att en sådan utvidgning är önskvärd, kan emellertid statsmakterna ta med ytterligare utrustning i systemet utan att förändra de här angivna principerna.

6.6 Aktivitetsindelningen

6.6.1 Polisberedningens tidigare förslag

I betänkandet (Ds Ju 1983:10) Polisorganisationen (s. 50 f) har beredningen sagt sig förutsätta att statsmakterna kommer att uttala sig om inriktningen av polisverksamheten i aktiviteter och att verksamheten i aktiviteterna följs upp. För styrningen och uppföljningen av polisverksamheten behövs enligt samma betänkande i budget- och planerings-sammanhang en någorlunda fast indelning av verksamheten i aktiviteter.

Beredningen framhöll i betänkandet att rikspolisstyrelsen i sina anslagsframställningar under 1970-talets senare del redovisat verksamheten inom polisväsendet med utgångspunkt i vissa åtgärdsgrupper. Dessa åtgärdsgrupper tillämpas i verksamhetsplaneringen inom polisväsendet enligt styrelsens provisoriska anvisningar den 6 december 1978 för årsplanering och uppföljning av verksamheten inom den regionala och lokala polisorganisationen (ändrade i vissa delar år 1980 och 1981).

Beredningen godtog i huvudsak indelningen i dessa åtgärdsgrupper men framhöll att det är viktigt att åtskillnad görs mellan vad som är administrativt arbete i vid mening inom en polismyndighet och den utåtriktade verksamheten - den faktiska polistjänstgöringen - hos myndigheten. Förhållandet dem emellan och förändringar i detta förhållande bör enligt beredningens mening vara uppgifter som statsmakterna behöver för sina beslut om resursfördelning.

Beredningen framhöll också att statsmakterna inte torde ha något egentligt behov av att få det administrativa arbetet i vid mening uppdelat och löpande redovisat på olika aktiviteter. Ett undantag utgjorde enligt beredningen utbildningen.

Den indelning i aktiviteter som kan komma att beslutas av statsmakterna borde enligt beredningen givetvis gälla för samtliga polisdistrikt. Beredningen ansåg det emellertid självklart att de regionala och lokala instanserna skall kunna göra ytterligare indelningar för sina behov.

Beredningen diskuterade härfter frågan om vilka mått som kan användas vid redovisningen av aktiviteter för statsmakterna.

6.6.2 Den nuvarande indelningen i aktiviteter

Regeringen har genom ett beslut den 12 april 1984 meddelat bestämmelser om indelning i aktiviteter i polisverksamheten under budgetåret 1984/85.

Enligt beslutet är indelningen följande.

- 1 Brottsförebyggande verksamhet
- 2 Övervakningsverksamhet (utom trafikövervakning)
- 3 Trafikövervakning
- 4 Allmän och socialpolisiär spaning
- 5 Kriminalpolisverksamhet
- 6 Serviceverksamhet
- 7 Utbildning
- 8 Övrig verksamhet

Varje åtgärdsgrupp är sedan underindelas.

Under gruppen "Övrig verksamhet" tas upp all verksamhet som inte redovisas under någon av de andra åtgärdsgrupperna.

Enligt beslutet skall för övervakningsverksamhet, trafikövervakning samt allmän och socialpolisiär spaning redovisningen av annat än stations-tjänst och inre arbetsledning m.m. samt spaningsregistrering avse tjänst utanför polislokalerna.

Den 11 april 1985 har regeringen beslutat att polisverksamheten under budgetåret 1985/86 skall redovisas på det sätt som anges i beslutet den

12 april 1984.

6.6.3 Beredningens överväganden

Den nuvarande indelningen i aktiviteter har kritiserats för att vara för omfattande och för komplicerad. Kritiken gäller närmast frågan om inte indelningen i aktiviteter skulle kunna begränsas till för statsmakterna särskilt intressanta frågeställningar. Till detta kommer att det krävs en annan aktivitetsindelning för att den förändrade inriktning av polisverksamheten som har förordats i det föregående skall kunna följas upp.

För övervakningsverksamheten, trafikövervakningen, den allmänna och socialpolisliära spaningen samt kriminalpolisverksamheten tas f.n. upp en aktivitet som avser stationstjänst och inre arbetsledning m.m. Detta och det som kallas för "Övrig verksamhet" är något som kan hänföras till olika former av administration. Beredningen ifrågasätter om det behövs en så detaljerad information om olika administrativa uppgifter i polisväsendet.

Statsmakterna torde komma att koncentrera sitt intresse till, förutom brottsbekämpningen, den utåtriktade polisverksamheten och vilken inriktning och omfattning den kan få inom de resurser som står till polisväsendets förfogande. Beredningen utgår därför från att uppgifter om olika former av administration saknar egentligt intresse för statsmakterna i en löpande redovisning av aktiviteterna i polisväsendet.

Beredningen förordar alltså att det i aktivitetsindelningen inte tas med redovisningar som enbart syftar till att belysa olika former av administrativt arbete. Beredningen förutsätter därvid att polismyndigheterna även kommer att ange det totala antalet resurstimmar som finns tillgängliga i polisdistriktet. Genom en jämförelse mellan vad som sätts in i utåtriktad verksamhet och för brottsbekämpning, på ena sidan, och det totala antalet resurstimmar i distriktet, på den andra sidan, får man fram vad som går åt för administration m.m.

Skulle den andel som gäller administration i vid mening inte minska i den utsträckning som statsmakterna förutsätter eller rent av öka, är detta en särskild anledning att göra en närmare utredning om orsaken till det. Beredningen anser att det inte behövs en löpande redovisning av olika administrativa uppgifter för att möjliggöra en sådan utredning. Formerna för en utredning bör i stället bestämmas från fall till fall, beroende på vad som skall analyseras närmare.

Vad som nu har sagts gäller behovet av löpande uppgifter för statsmakternas behov. Beredningen utgår från att polismyndigheterna därutöver kan liksom hittills göra de indelningar som de kan behöva för sitt arbete.

De principer för polisverksamheten som beredningen tidigare har redovisat påverkar, som redan har nämnts, frågan om indelningen i aktiviteter

i ett polisdistrikt. För statsmakternas styrning och uppföljning av polisverksamheten i enlighet med dessa principer måste indelningen i aktiviteter ändras. Beredningen övergår nu till att behandla den frågan.

Beredningen vill till en början framhålla att indelningen i aktiviteter inte bör göras mer omfattande än som kan behövas för statsmakternas styrning och uppföljning. En indelning som täcker alla aspekter av polisverksamheten bör därför inte eftersträvas. Den bör i stället koncentreras till aktiviteter som statsmakterna alltid tar upp till diskussion i budgetsammanhang. Den indelning som föreslås i det följande är uppbyggd med dessa utgångspunkter.

Även om de aktiviteter som är av intresse för statsmakterna torde bli i stort desamma år från år, bör man utgå från att statsmakternas intresse kan komma att förändras. Rutinerna för att samla in uppgifter om polisens olika aktiviteter får därför inte göras så stela att de inte kan ändras när statsmakterna vill ha nya uppgifter om polisens olika verksamheter. Beredningen utgår från att regeringen kommer att ge polisen anvisningar om sådana nya uppgifter i särskilda beslut om indelning i aktiviteter. Beredningen förutsätter att det sker i sådan tid att polisen får utrymme för de omläggningar av rutinerna som kan behövas.

Under åtgärdsgruppen "Brottsförebyggande verksamhet" tas f.n. upp fyra olika aktiviteter, nämligen extern information och teknisk rådgivning, samarbets- och kontaktverksamhet, undervisning i trafiklagstiftning samt undervisning i lag och rätt. Enligt beredningens mening bör i framtiden under denna åtgärdsgrupp bara redovisas sådan brottsförebyggande verksamhet som riktar sig direkt mot allmänheten. Intern planering och interna sammanträden tas inte upp men väl t.ex. arbetet ute på fältet med grannesamverkan eller brottsförebyggande information på en brottsplats. Liksom tidigare hör också hit undervisningen i skolorna i lag och rätt och i trafiklagstiftning.

När det gäller åtgärdsgruppen "Övervakningsverksamhet" redovisas f.n. sex olika aktiviteter, nämligen, förutom stationstjänst och inre arbetsledning m.m., kvarterspolisverksamhet, allmän övervakning i form av fotpatrullering, övrig allmän övervakning, utryckningsverksamhet samt särskild övervakning.

När aktivitetsindelningen anpassas till de principer för övervakningsverksamheten som beredningen tidigare har förordat får utryckningsverksamheten och kvarterspolisverksamheten sin givna plats i en ny indelning. Även övrig resursanvändning som direkt tar sikte på en utåtriktad polisverksamhet bör redovisas särskilt. Det innebär att en tredje aktivitetsgrupp bör bestå av den nuvarande allmänna övervakningen - både fotpatrullering och övrig övervakning - samt den särskilda övervakningen.

Den särskilda redovisning som kan behövas beträffande övervakningsverksamheten bör främst ta sikte på utryckningsverksamheten. Liksom tidigare bör antalet ingripanden samt antalet gripna och omhänder-

tagna personer redovisas liksom uppgifter om s.k. kötider m.m.

Vidare bör för övervakningsverksamheten redovisas hur resursinsatsen har fördelats mellan fotpatrullering och andra övervakningsformer. Resursmättet fotpatrulleringstimmar bör givetvis omfatta alla tre aktivitetsgrupperna, alltså utryckningsverksamhet, kvarterspolisverksamhet och övrig övervakningsverksamhet, även om, som beredningen tidigare har uttalat i avsnitt 6.5.1.2, utrymmet för fotpatrullering torde bli mycket begränsat för den polispersonal som ingår i utryckningsberedskapen i de alla största distrikten.

Slutligen har statsmakerna ett direkt intresse av att få veta hur omfattande bevakningen är av ambassader m.m. samt i tunnelbanan. Uppgifter om detta bör därför redovisas särskilt.

Under åtgärdsgruppen "Trafikövervakning" redovisas f.n. fyra aktiviteter, nämligen, förutom inre arbetsledning m.m., hastighetsövervakning, fordonskontroll och allmän trafikövervakning.

Enligt beredningens mening kan man ifrågasätta om aktivitetsindelningen är ändamålsenlig. Beredningen anser det t.ex. självklart att polispersonalen under s.k. allmän trafikövervakning även övervakar att gällande hastighetsbestämmelser följs och vid behov även utför kontroller av fordon som kan antas vara bristfälliga. På motsvarande sätt skall man under hastighetsövervakning också ingripa mot bristfälliga fordon med kontrollåtgärder. Självfallet är man heller inte främmande för att under aktiviteten fordonskontroll även göra andra ingripanden än sådana som direkt tar sikte på tekniska undersökningar.

Det finns således inga bärande skäl att behålla den nuvarande indelningen. Åtgärdsgruppen trafikövervakning bör därför inte i framtiden underindelas. Däremot bör man behålla den särskilda redovisningen som ett mått på övervakningen. Redovisningen bör emellertid om möjligt ge en klarare bild av övervakningens preventiva effekter. Här bör rikspolisstyrelsen studera om den särskilda redovisningen kan förenklas och förbättras så att statsmakerna ges bättre möjligheter att bedöma hur en ökad - eller minskad - trafikövervakning påverkar trafiksäkerheten i stort.

I åtgärdsgruppen "Allmän och socialpolisiär spaning" tas f.n. upp två aktiviteter: inre arbetsledning och spaningsregistrering samt allmän och socialpolisiär spaning. Beredningen har i avsnitt 6.5.2 förordat att allmän och socialpolisiär spaning utgår som särskilda begrepp i den polisiära terminologin. Mot den bakgrunden finns det inget skäl att behålla den nu aktuella åtgärdsgruppen.

"Kriminalpolisverksamhet" utgör nu en särskild åtgärdsgrupp. De aktiviteter som f.n. redovisas i denna grupp är, förutom inre arbetsledning m.m., brotts- och personspaning, teknisk undersökning samt utredning av brott med en uppdelning på åtta grupper. De åtta grupperna är narkotika-brottslighet, ekonomisk brottslighet, våldsbrottslighet, tillgrepps-

brottslighet, bedrägeribrottslighet, övrig kriminalbrottslighet, trafikbrottslighet samt övrig brottslighet.

Beredningen vill först erinra om att det som traditionellt har betraktats som kriminalpolisuppgifter med den av beredningen föreslagna ändrade inriktningen av polisverksamheten kommer att fullgöras av personal från såväl ordnings- som kriminalavdelningen (samt i någon mån även vid trafikavdelningarna). All brottsbekämpande verksamhet bör redovisas under den nu aktuella åtgärdsgruppen. Man bör därför välja en mera neutral benämning på åtgärdsgruppen, t.ex. brottsbekämpande verksamhet.

Beredningen har i det föregående förordat en ökad integrering mellan spanande och utredande verksamhet, som båda utgör ett led i samma förundersökningsförfarande. Beredningen har också föreslagit att den polis som först kommer till platsen i ökad utsträckning skall genomföra brottsplatsundersökningar. Vidare bör spaning i princip ses som en uppgift för varje polisman i ett distrikt. Mot den bakgrunden bör, enligt beredningens mening, samtliga aktiviteter i en förundersökning redovisas under resp. brottsgrupp. Det innebär att de särskilda aktiviteterna brotts- och personspaning resp. tekniska undersökningar tas bort. Antalet tekniska undersökningar tas i stället upp som en särskild redovisning. Den uppdelning på åtta brottsgrupper som förekommer i dag är väl avvägd.

Under åtgärdsgruppen "Serviceverksamhet" finns f.n. följande aktiviteter: dagreceptionstjänst, polismyndighetsärenden, fjällräddningsverksamhet, sjöräddningsverksamhet, ambulans- och räddningsflyg samt övrig hjälp- och räddningsverksamhet. Dessa företeelser har samtliga karaktären av sådan utåtriktad polisverksamhet som bör redovisas särskilt. Den nuvarande indelningen i aktiviteter bör därför i huvudsak behållas. Som beredningen tidigare har varit inne på bör man emellertid inte ha ambitionen att under varje grupp redovisa all verksamhet. "Övrig hjälp- och räddningsverksamhet", en resursmässigt obetydlig och föga väldefinierad aktivitet som utgör en sorts restpost, bör därför kunna utgå.

Utbildning redovisas nu som en särskild aktivitetsgrupp. Beredningen har i det föregående intagit den ståndpunkten att man i aktivitetsindelningen inte bör ta med redovisningar som enbart syftar till att belysa olika former av administrativt arbete. Till administration i vid mening hör även utbildningen. Beredningen anser att utbildningen bör tas bort från redovisningen av aktiviteter. I den mån det uppkommer ett behov av att analysera utbildningsverksamheten finns uppgifter om denna tillgängliga hos rikspolisstyrelsen. Lokalt kan det däremot finnas ett behov av att ha en särskild redovisning av utbildningen.

Beredningens förslag i det föregående innebär sammanfattningsvis att polisverksamheten i fortsättningen bör redovisas i följande aktiviteter.

1. Brottsförebyggande verksamhet

Aktivitet	Resursmätt	Särskild redovisning
Undervisning i trafiklagstiftning	Personaltimmar, polis/administrativ personal	Antal lektionstimmar
Undervisning i lag och rätt
Övrig direkt till allmänheten riktad verksamhet	..	

2. Övervakningsverksamhet (utom trafikövervakning)

Aktivitet	Resursmätt	Särskild redovisning
Uttryckningsverksamhet	Personaltimmar, polispersonal	Antal timmar för fotpatrullering Antal ingripanden samt antalet gripna och omhändertagna personer, uppgifter om s.k. kötider m.m.
Kvarterspolisverksamhet	Personaltimmar, polispersonal	Antal timmar för fotpatrullering
Övrig övervakningsverksamhet (t.ex. fotpatrullering, övervakning med bil, båt eller till häst)	Personaltimmar, polis/annan personal Flygtimmar	Antal timmar för fotpatrullering Antal timmar för ambassadbevakning och tunnelbanebevakning

3. Trafikövervakning

Aktivitet	Resursmätt	Särskild redovisning
Trafikövervakning	Personaltimmar, polispersonal Flygtimmar	Antal kontrollerade fordon, antal rapporterade hastighetsöverträdelser, antal flygande inspektioner samt utfärdade körförbud och förelägganden om kontroll-

besiktningar, antal alkohol-
utandningsprov samt förare
misstänkta för trafikonyk-
terhetsbrott, antal övriga
rapporterade brott mot
trafiklagstiftningen

4. Brottbekämpande verksamhet

Aktivitet	Resursmått	Särskild redovisning
Narkotikabrotts- lighet	Personaltimmar, polis/administra- tiv personal	Inom resp. aktivitet: Antal brottsanmälningar och antal tekniska under- sökningar. Redovisning av ärenden i absoluta tal och i procent enligt följande:
Ekonomisk brotts- lighet	-"-	Ingående balans, redovisade till åklagare, nedlagda
Våldsbrottslighet	-"-	(utan åtgärd, ej spanings- resultat, nedlagt som upp- klarat m.m.), annan hand- läggning (t.ex. överlämnar- de till annat distrikt), utgående balans
Tillgreppsbrots- lighet	-"-	
Bedrägeribrottslighet	-"-	
Övrig kriminal- brottslighet	-"-	
Trafikbrottslighet	-"-	
Övrig brottslighet	-"-	

5. Serviceverksamhet

Aktivitet	Resursmått	Särskild redovisning
Dagreceptions- tjänst	Personaltimmar, polis/administra- tiv personal	
Polismyndighets- ärenden	-"-	Antal ärenden
Fjällräddnings- verksamhet	Personaltimmar, polis/annan personal Flygtimmar	Antal uppdrag

	Flygtimmar	
Sjöräddnings- verksamhet	Personaltimmar, polispersonal Flygtimmar	-"-
Ambulans- och räddningsflyg	-"-	-"-

Polismyndigheterna skall ange det totala antalet resurstimmar i polisdistriktet.

6.7 Vissa utbildningsfrågor

6.7.1 Utbildning av administrativ personal

6.7.1.1 Nuläge

Beredningen har i betänkandet (Ds Ju 1983:15) Rekrytering och utbildning inom polisväsendet tagit upp frågorna om utbildning av polispersonal. Dessa frågor har också behandlats i propositionen 1984/85:81 om polisens arbetsformer på lokal och regional nivå, utbildning och rekrytering. Som beredningen har redovisat i inledningen till detta betänkande ansåg emellertid beredningen att övervägandena beträffande utbildningen av administrativ personal borde anstå och redovisas i samband med övervägandena angående metodfrågor. Beredningen återkommer nu till denna utbildning.

Enligt 2 och 3 §§ förordningen (1985:751) om utbildning och forskning inom polisväsendet bedriver rikspolisstyrelsen central utbildning inom polisväsendet och beslutar om antagning till denna och om betyg och examination. Styrelsen har tillsyn över övrig utbildning inom polisväsendet och får meddela föreskrifter om denna. Utbildningsfrågorna handläggs inom rikspolisstyrelsen vid polishögskolan, vilken organisatoriskt har ställning som en byrå vid styrelsen.

Den nuvarande centrala utbildningen inom polisväsendet är i huvudsak av fyra olika slag; grundutbildning, polischefsutbildning, reguljär vidareutbildning samt funktionsinriktade specialkurser och konferenser.

Utbildningen av den administrativa personalen sker endast i form av funktionsinriktade kurser och konferenser. Med funktionsinriktad utbildning avses sådan fortbildning som syftar till att öka personalens förmåga att utföra arbetsuppgifter som normalt fordrar särskilda kunskaper eller kompetens utöver den grundläggande utbildningen eller den reguljära vidareutbildningen.

Utbildning av den administrativa personalen sker, förutom i form av central utbildning, genom regional och lokal utbildning.

Kursregister, kursplaner, kurstider, inträdesvillkor m.m. för både central, regional och lokal utbildning presenteras i en utbildningskatalog som ges ut varje år av rikspolisstyrelsen. Kurskatalogen för utbildningsåret 1984-85 innehåller ett flertal kurser för administrativ personal.

Den nuvarande centrala utbildningen för den administrativa personalen omfattar följande kurser.

1009	Grundkurs för säkerhetskontrollant	(fem dagar)
1010	Grundkurs för passkontrollant	(fem dagar)
1106	Handledarkurs för säkerhets-/ passkontrollanter	(fem dagar)

3203	Inre spaning och registerverksamhet (två dagar)	
3306	Administration vid ekonomisk rotel	
3388	Utredningstjänst för kontorspersonal	(tio dagar)
3400	Fortbildning i fotografering och laboratoriearbete	(två dagar)
6107	Fortbildning för handläggare av indata till RPS PA -F/SLÖR	(tre dagar)
6154	Grundkurs i personal- och löneadministration	(fem dagar)
6165	Fordonsredogörartjänst	(tio dagar)
6177	Fortbildning i personal- och löneadministration	(fem dagar)
6289	Beredning av polismyndighetsärenden m.m.	
6290	Beredning av polismyndighetsärenden avseende vapenlagstiftningen	(tre dagar)
6291	Beredning av polismyndighetsärenden avseende utlänningslagstiftningen	(fem dagar)
8102	Spaningsbefäl och terminaloperatörer (ASP)	(tre dagar)
8285	Radioexpeditörskurs	(fem dagar)
9103	Kurs för vaktkonstaplar m.fl.	(25 dagar)
9106	Receptionstjänst	(fem dagar)

Central utbildning sker även i form av kurser som är avsedda både för polispersonal och administrativ personal. Dessa kurser är enligt utbildningskatalogen följande.

5152	Grundkurs för instruktörer i simning och livräddning	(fem dagar)
5194	Grundkurs för instruktörer i konditions- och styrketräning samt självskyddsteknik	(tio dagar)
6109	Ekonomisk förvaltning	(två dagar)
8164	Fortbildning för regionala instruktörer i telexdatakommunikation	(fem dagar)
9113	Fortbildning för instruktörer i arbetsrätt	
9115	Instruktörskurs, intern information	(tre dagar)

Med regional utbildning avses sådan utbildning som genomförs av resp. länsstyrelse. Det övergripande målet för den regionala utbildningen, liksom för den lokala utbildningen, är att fortlöpande vidmakthålla och förbättra personalens förmåga att lösa sina tjänsteuppgifter.

De regionala kurser som är avsedda för den administrativa personalen och som genomförs i den omfattning som de ekonomiska resurserna medger det är enligt rikspolisstyrelsens utbildningskatalog följande.

204	Beredning av polismyndighetsärenden	(fem dagar)
213	Arbetstids- och tjänsteresebestämmelser, kontorspersonal	(fyra dagar)
220	Radiotrafik i samband med sjöräddningsuppdrag	(en dag)

Härutöver finns regionala kurser som är avsedda för både polispersonal och administrativ personal. Dessa kurser, som också genomförs bara i den omfattning som de ekonomiska ramarna medger det, är följande.

212	Arbetstids- och tjänsteresebestämmelser	(tre dagar)
214	Arbetskydd och arbetsmiljö	(tre dagar)
215	Rekryteringsfrågor (konferens)	(en dag)
219	Fjällradiosystemet	(två dagar)
224	Personalsamverkan och yrkesetik	(tre dagar)
225	Utlänningsärenden, invandrar- och minoritetsfrågor	(tre dagar)
244	Fortbildning för instruktörer i fysisk träning samt simning och livräddning	(två till tre dagar)
261	Fortbildning för instruktörer i simning och livräddning (5153)	(fem dagar)
262	Fortbildning för instruktörer i konditions- och styrketräning samt självskyddsteknik (5180)	(fem dagar)

Lokal utbildning är sådan utbildning som genomförs av resp. polismyndighet. Den lokala utbildningen för administrativ personal genomförs i den omfattning som resurserna medger det.

De kurser i den lokala utbildningen som är avsedda för administrativ personal är enligt rikspolisstyrelsens utbildningskatalog följande.

408	Säkerhetsupplysning enligt FA Säk	(två timmar)
409	Radiotelefoni (system 70)	(två dagar)
410	Avvisitering och arrestantbevakning	(två dagar)
415	Anmälningsupptagning	(en dag)

Härutöver finns en kurs med beteckningen 407 Telex-data kommunikation (två dagar) som är avsedd för både polispersonal och administrativ personal. I utbildningskatalogen redovisas även en kurs i kursplanen för extern utbildning som administrativ personal kan delta i. Kursen har beteckningen 9408 Seminarium om utlänningsärenden (tre dagar).

Slutligen finns ett antal konferenser. De konferenser som administrativ personal kan delta i är följande.

9201	Personaladministration och ekonomiska frågor	(två dagar)
------	--	-------------

9202	Handledare i personalsamverkan yrkes- etik	(två dagar)
9203	Materialredogörare	(två dagar)
9208	Skyddsinstruktör	(två dagar)
9216	Arbetstidsbestämmelser (ATB)	(tre dagar)
9217	Handledare PA F/SLÖR	(två dagar)

6.7.1.2 Tidigare förslag och överväganden rörande utbildning av administrativ personal

Polisutredningen

1975 års polisutredning framhöll att det även i fråga om utbildningen för den administrativa personalen inom polisväsendet var viktigt att följa upp konsekvenserna av den nya principorganisation som utredningen hade föreslagit. I den mån olika utbildningsåtgärder kunde göra det möjligt att anförtro denna personal uppgifter som inte kräver polisutbildning ökas effekterna av den samlade verksamheten.

Princippropositionen (prop. 1980/81:13)

I propositionen betonades vikten av att konsekvenserna av den nya principorganisationen beaktades även vad gäller den administrativa personalen inom polisväsendet.

Arbetsgruppen för fördelning av arbetsuppgifter mellan polispersonal och administrativ personal

Arbetsgruppen föreslog att utbildningen för administrativ personal skulle ökas främst genom insatser på regional och lokal nivå. Det borde ankomma på resp. länsstyrelse och polismyndighet att planera och genomföra sådan utbildning så långt resurserna medger det.

RPS/UHÄ-gruppen

Regeringen uppdrog den 28 juni 1979 åt rikspolisstyrelsen att i samråd med universitets- och högskoleämbetet undersöka förutsättningarna för en samordning och samverkan mellan polishögskolan och den allmänna högskoleorganisationen med de utgångspunkter som angavs i polisutredningens betänkande.

Rikspolisstyrelsen tillsatte den 20 november 1979 en projektgrupp med uppgift att dels utreda de frågor som regeringsuppdraget avsåg dels utarbeta förslag till organisation av den framtida polisutbildningen. Gruppen antog namnet RPS/UHÄ-gruppen.

Gruppen ansåg att utbildningen för den administrativa personalen borde förstärkas både kvalitativt och kvantitativt för att ge de effekter som man hade efterlyst i bl.a. princippropositionen. I samband med utformningen i detalj av funktionsutbildningen borde övervägas om utbildningen

av administrativ personal skulle organiseras som en egen funktionslinje. Gruppen redovisade de områden inom vilka en förstärkt utbildning av polisväsendets administrativa personal borde komma i fråga.

Gruppen konstaterade att den administrativa personalen med vissa undantag kommer att tillhöra de fria resurserna. En sådan ordning skulle enligt gruppen kräva en grundläggande utbildning för ifrågavarande personalkategori. RPS/UHÄ-gruppen ansåg också att arbetsledarutbildning borde komma till stånd för administrativ personal med arbetsledande funktioner.

Enligt RPS/UHÄ-gruppen borde vidare utbildning för administrativ personal på EKO-rotlar komma till stånd med syfte att ge deltagarna sådana kunskaper och färdigheter att de genom förberedande handläggning av vissa ärenden kan underlätta och effektivisera utredningsarbetet. Gruppen förordade dessutom i fråga om kamrerare och fordonsredogörare en gemensam ekonomisk utbildning med påföljande specialavsnitt för de båda kategorierna. Ytterligare utbildningsbehov förelåg bl.a. för delgivningspersonal och för personal i de anpassningsgrupper som finns i den lokala polisorganisationen.

6.7.1.3 Beredningens överväganden

Polisberedningen har i avsnitt 6.5.3 redovisat de arbetsuppgifter som den administrativa personalen f.n. har och de ytterligare arbetsuppgifter som enligt beredningens förslag bör kunna anförtros denna personalkategori. Många av dessa uppgifter är av en sådan karaktär att man måste ha särskilda kunskaper för att kunna fullgöra dem, kunskaper som man inte kan få genom det allmänna skolväsendet. Det finns därför ett omfattande kursutbud i form av funktionsinriktade kurser och konferenser. Denna utbildning anordnas både centralt, regionalt och lokalt. Kursutbudet omfattar flertalet av de arbetsområden som den administrativa personalen kommer i kontakt med inom polisväsendet. Särskilt anordnas kurser på det personal- och ekonomiadministrativa området samt kurser om handläggning av polismyndighetsärenden. Genom de förslag som beredningen lämnar om nya och förändrade arbetsuppgifter för den administrativa personalen kan dock behov uppkomma av utbildning på andra områden.

När ställning skall tas till behovet av utbildning för den administrativa personalen vill beredningen erinra om att den i betänkandet (Ds Ju 1983:15) Rekrytering och utbildning inom polisväsendet har föreslagit ett system för interndebitering av vissa kostnader för central funktionsinriktad utbildning (specialkurser och konferenser som anordnas av rikspolisstyrelsen). Statsmakterna har beslutat att genomföra det nya systemet fr.o.m. budgetåret 1985/86 (prop. 1984/85:100, bil 4 s. 39, JuU 29, rskr 271). Dessa kurser och konferenser som anordnas av rikspolisstyrelsen åsätts en kursavgift som baserar sig på en viss del av de faktiska kostnaderna för utbildningen. För deltagarna i sådan utbildning svarar resp. polismyndighet även för rese- och traktamentskostnader.

För budgetåret 1985/86 har beräknats 1,2 milj. kr. för den centralt

funktionsinriktade utbildningen. Detta belopp kommer genom rikspolisstyrelsens försorg att fördelas mellan polismyndigheterna i huvudsak i förhållande till antalet tjänster inom resp. polismyndighet. Myndigheterna får emellertid själva avgöra om de vill använda ett högre belopp för utbildningen, eller ett lägre.

Utbildningen i fråga om bekämpning av den ekonomiska brottsligheten omfattas inte av interndebiteringssystemet. Detta gör att myndigheterna när det gäller detta verksamhetsområde inte behöver välja mellan utbildning och annat som skall finansieras inom polismyndighetens ekonomiska ram.

Systemet med interndebitering syftar till att underlätta för polismyndigheterna att väga behovet av utbildning mot andra krav på verksamheten. Systemet har flera fördelar. Den viktigaste är enligt beredningens mening att man får en ökad medvetenhet om kostnaderna för utbildning, vilket bör leda till besparingar och i övrigt en effektivare polisverksamhet.

Vidare har i prop. 1984/85:81 om polisens arbetsformer på lokal och regional nivå, utbildning och rekrytering (s. 41) framhållits att det från effektivitets- och kostnadssynpunkt är förenat med betydande vinster att i större utsträckning genomföra den funktionsinriktade utbildningen regionalt och lokalt. Denna utbildning genomförs och betalas av myndigheterna ute på fältet.

Genom den nya ordningen med interndebitering kan rikspolisstyrelsen i sitt utbildningssystem tillhandahålla de kurser som polismyndigheterna efterfrågar. Rikspolisstyrelsen får i all den utsträckning som polismyndigheterna önskar och anser sig ha medel till anordna funktionsinriktad utbildning för den administrativa personalen. På motsvarande sätt får myndigheterna väga behovet av och kostnaderna för regional och lokal utbildning samt utbildning hos externa utbildningsproducenter för den administrativa personalen mot andra angelägna behov.

Omfattningen av utbildningen för den administrativa personalen kommer alltså huvudsakligen att styras av polismyndigheterna själva genom den prioritering man gör mellan olika ändamål.

I avsnitt 6.5.2 har beredningen visat på möjligheten att anordna viss lokal eller regional utbildning. Till viss del kan en sådan utbildning också lämpa sig för administrativ personal.

6.7.2 Direktrekrytering

I sitt betänkande påpekar 1975 års polisutredning att frågan om direktrekrytering, dvs. anställning av personal utan polisutbildning för vissa arbetsuppgifter framför allt inom kriminalavdelningarna, i den allmänna debatten främst har diskuterats i fråga om insatserna mot den organiserade och den ekonomiska brottsligheten. Det bör visserligen enligt ut-

redningen inte komma i fråga att anställa personal utan polisutbildning på polismanstjänster, dvs. tjänster med vilka polisiära befogenheter är förenade. När det gäller andra tjänster inom polisväsendet ser utredningen emellertid inte något principiellt hinder mot att direktrekrytering tillämpas.

Departementschefen uttalar i prop. 1980/81:13 (s. 123 f.) att han inte kan finna några principiella invändningar mot att man anställer personal utan polisutbildning för att biträda exempelvis i utredningar rörande den organiserade och den ekonomiska brottsligheten. En direktrekrytering av ekonomiskt och juridiskt utbildad personal till de ekonomiska rotlarna blir, sägs det vidare i propositionen, endast en del i ansträngningarna att förebygga och bekämpa den ekonomiska brottsligheten. Självfallet kan man inte inom polisväsendet bygga upp en organisation som kan klara de svåra uppgifter som det här gäller utan samarbete med eller biträde av utomstående expertis, t.ex. revisionsbyråer. Departementschefen framhåller vidare att han räknar med att utbildningen på bl.a. det ekonomiska området av polispersonal och åklagare skall fortsätta. I den mån det skulle visa sig ändamålsenligt bör man emellertid inte vara främmande för att anställa kvalificerad ekonomisk eller juridisk expertis vid de centralt och regionalt verksamma polisiära enheterna. Såväl vid direktrekrytering som vid utbildning av polispersonal måste dock beaktas att den ifrågakvarande brottsligheten rör fält som är under en ständig utveckling. Detta ställer krav på att den polisiära organisationen är anpassbar till olika uppkommande situationer. Från denna synpunkt är det självfallet av värde om polisen i görlig mån kan utnyttja den experthjälp som finns inom andra myndigheter eller - på konsultbasis - på den privata marknaden.

Vidare sägs i propositionen att de synpunkter som har anlagts på frågan om direktrekrytering av personal i kampen mot den organiserade och den ekonomiska brottsligheten i motsvarande mån gör sig gällande på andra områden där en arbetsuppgift inte kan eller måste utföras av polisutbildad personal, exempelvis tekniska undersökningar, analys- och planeringsarbete samt administrativt arbete i allmänhet.

Avslutningsvis framhålls i propositionen att polisberedningen i sitt organisationsarbete självfallet kommer att få anledning att studera några frågor av berört slag. De avvägningar som det här gäller och som ytterst avser hur tillgängliga resurser skall utnyttjas på effektivast möjliga sätt måste emellertid fortlöpande göras även inom ramen för det utvecklingsarbete som i övrigt bedrivs på området.

Beredningen vill inledningsvis framhålla att med direktrekrytering avses anställning av personal som inte har polisiär kompetens för att direkt överta särskilda uppgifter som tidigare har utförts av polismän eller av experter inom andra myndigheter eller på den privata marknaden, eller för att utföra nya arbetsuppgifter som eljest skulle ha utförts av polismän eller av experter utanför polisorganisationen. Detta innebär en gränsdragning i förhållande till den administrativa biträdespersonalen inom polisväsendet, vars arbetsuppgifter som regel inte fordrar den

erfarenhet och de kvalifikationer som kommer i fråga vid direktrekrytering.

Den utveckling som skisseras i propositionen i fråga om direktrekrytering för biträde i utredningar om främst ekonomisk brottslighet har inletts. Från den 1 juli 1985 finns det inom polisväsendet nio tjänster för ekonomer. Dessa finns vid de ekonomiska rotlarna vid rikskriminalen och polismyndigheterna i Stockholm, Göteborg, Malmö och Sundsvall. Inom åklagarväsendet finns sex sådana tjänster.

I fråga om de andra områden som nämns i propositionen har beträffande funktionen för analys och planering vid polismyndigheterna beredningen tidigare prövat om denna skall fullgöras av polispersonal eller av administrativ personal. Beredningen fann då att övervägande skäl talade för att dessa arbetsuppgifter bäst utförs av en polisman. Det hindrar naturligtvis inte att det i en framtid kan visa sig lämpligare att överlämna dessa uppgifter till direktrekryterad personal. Detsamma kan sägas om de tekniska undersökningarna. F.n. finns vid flertalet av de tekniska rotlarna tjänster som fotograf. Alla andra kvalificerade arbetsuppgifter i samband med tekniska undersökningar utförs av polispersonal.

Beredningen anser att frågan om ytterligare direktrekrytering främst beror på hur den tekniska utvecklingen blir inom polisväsendet. Otvivelaktigt går man mot en ökad datorisering på många områden. Den utvecklingen kan i framtiden kräva särskilda insatser hos främst de större polismyndigheterna. Ett sådant område är analys av fingeravtryck. Det börjar nu komma datorer som kan läsa fingeravtryck, lagra dem och söka i de lagrade fingeravtrycken. Sådana datorer är alltså dyra men priserna kan komma att sjunka. Om sådana datorer tas i bruk bör man pröva om inte annan personal än polispersonal kan svara för analysen av fingeravtryck. På samma sätt kan utvecklingen på det kriminaltekniska området i övrigt göra det nödvändigt med en särskild erfarenhet och kompetens som bör hämtas utanför polisväsendet.

Ett annat område där man i framtiden kan tänka sig direktrekrytering till vissa funktioner är trafikområdet. Rikspolisstyrelsen bedriver f.n. en försöksverksamhet där en mycket modern vågutrustning disponeras gemensamt av flera länstrafikgrupper enligt ett visst schema. Därigenom utnyttjas vågarna på ett bättre sätt än tidigare då varje trafikenshet hade en egen vågsats. Om utfallet av försöksverksamheten blir positivt minskar anskaffningsbehovet av vågar. Samtidigt kan man överväga att låta direktrekryterad teknisk personal svara för transport, handhavande och skötsel av vågarna. Man vinner då dels att polispersonal inte längre utför dessa ofta tidsödande uppgifter, dels att polispersonalens behov av utbildning minskar.

På motsvarande sätt bör det övervägas om utrustning för hastighetskontroll, främst radarmätare, kan vara gemensam för flera enheter och handhas av direktrekryterad personal. Här, såväl som beträffande vågutrustningen, skall givetvis polispersonal ha det yttersta ansvaret för kontrollen och rapporteringen.

Beredningen vill slutligen understryka att en ökad direktrekrytering inte alltid medför ekonomiska vinster för polisväsendet. Syftet är i första hand att tillföra polisen sådan specialistkompetens som inte finns inom den egna organisationen. Som beredningens exempel från trafikområdet visar kan emellertid en direktrekrytering vara motiverad av andra skäl.

6.7.3 ADB-utbildning för personalen inom polisväsendet

6.7.3.1 *Beredningens preliminära överväganden i betänkandet (Ds Ju 1983:10) Polisorganisationen*

I Administrationen och ADB, som utgör bilaga D till polisberedningens betänkande (Ds Ju 1983:10) Polisorganisationen, har beredningen behandlat frågor om utbildning och ADB (sid. 99 o.f.) Beredningen framhåller där att lämpliga polismän hade utbildats i ADB - programmering m.m. - när dataenheten i rikspolisstyrelsen organiserades i slutet av 1960-talet. Orsakerna till att den lösningen valdes var enligt beredningen flera. En viktig anledning var att det då - liksom nu - rådde knapphet på personal med utbildning i och lång erfarenhet av ADB-tekniken. En annan orsak var enligt beredningen att en ingående kännedom om polisverksamheten betraktades som ett stort plus och i vissa situationer som en nödvändig förutsättning för en snabb och riktig utformning av datarutinerna i en organisation som polisväsendet. Satsningen på utbildning av egen personal slog enligt beredningen väl ut. En liknande insats gjordes inom kriminalvården, även där med gott resultat.

Med en ny inriktning av dataverksamheten inom polisväsendet borde det enligt betänkandet i vart fall efter någon tid behövas personal i vissa polisdistrikt med särskilt ansvar för en del ADB-frågor i distriktet.

Beredningen framhöll emellertid att system i en del fall numera kan utvecklas utan biträde av personal med ingående datatekniska kunskaper och att trenden är att sådana system blir allt vanligare. Om man utbildar egen personal för den form av ADB som blir aktuell i ett polisdistrikt, torde enligt beredningen insatsen för sådan utbildning inte bli så omfattande som när rikspolisstyrelsen utbildade polismän för sin dataverksamhet. Utbildningen behöver inte heller ges förrän en mera omfattande lokal ADB-verksamhet blir aktuell i ett distrikt.

Mot nu angivna bakgrund föreslog beredningen i sina preliminära överväganden att behovet av personal för ADB inom de polisdistrikt, som behöver sådan personal framöver, i första hand bör täckas genom att personal ur det egna distriktet ges den utbildning som kan behövas. Beredningen stannade alltså för en lösning som tidigare har prövats i polisväsendet.

När det gäller utbildningsfrågorna i övrigt på detta område förklarade

sig beredningen komma att ta upp dem i ett senare sammanhang.

Beredningen remitterade dessa synpunkter och förslag under hand till polisdistrikten och vissa andra myndigheter och organisationer. Efter remissen avsåg beredningen att ta slutlig ställning till de berörda utbildningsfrågorna.

6.7.3.2 Remissyttrandena över beredningens preliminära överväganden

I yttrandena godtog man genomgående beredningens förslag att det framtida behovet av personal för ADB i första hand borde täckas genom utbildning av personal i resp. distrikt. Då det gäller centrala behov ansåg *riksrevisionsverket* emellertid att en viss specialistrekrytering bör övervägas. *Rikspolisstyrelsen* framhöll att det redan i dag finns ett stort utbildnings- och informationsbehov på ADB-området i polisdistrikten. Ett viktigt område är kunskapen om innehållet i befintliga ADB-system och hur dessa kan utnyttjas i kombination med varandra i polisverksamheten. Ett annat lika viktigt område är enligt rikspolisstyrelsen generella kunskaper om ADB som ger polisdistrikten insikter om vilka krav som kan ställas på ADB och hur kraven bäst kan formuleras. Rikspolisstyrelsen ansåg det angeläget att även dessa utbildningsbehov tillgodoses.

Länsstyrelsen i Göteborgs och Bohus län ansåg att, även om nuvarande ADB-rutiner framtingat viss utbildning, denna är mycket begränsad både till omfång och till personkrets. Den framtida utvecklingen kommer enligt länsstyrelsen att kräva både fördjupade och breddade kunskaper, där förmodligen alla personalkategorier blir inblandade, ett förhållande som kräver god framförhållning på planeringsstadiet.

Polisstyrelsen i Fagersta polisdistrikt framhöll att en stor del av berörd personal inte har en fullständig uppfattning om nuvarande registers kapacitet och användningsområde, trots den utbildning som förekommer i dag. Om ADB-systemet byggs ut måste utbildningsfrågan enligt polisstyrelsen få en mer framträdande roll än f.n. För *polisstyrelsen i Stockholms polisdistrikt* är det en självklarhet att utvecklingen på ADB-området inom polisväsendet skall styras av användarnas krav. För att användarinflytandet skall bli meningsfullt krävs enligt polisstyrelsen att företrädare för den lokala organisationen har en bred kunskap om hur datorer arbetar, hur olika typer av register kan organiseras, vilka bearbetningar som kan göras m.m. Sådana kunskaper är en förutsättning för en saklig dialog mellan användare och specialister. Vidare krävs enligt styrelsen ingående kunskaper om den lagstiftning som reglerar ADB-verksamheten, exempelvis offentlighets-, sekretess-, data- och registerlagstiftningen. När det gäller utbildningsfrågorna anser polisstyrelsen att polisväsendet bör tilldelas sådana resurser att angivna kunskaper snarast kan tillföras berörd personal.

Polisstyrelsen i Örebro polisdistrikt betonade att stora krav kommer att ställas på utbildningen genom att dataverksamheten decentraliseras. I

varje polisdistrikt måste enligt polisstyrelsen en eller flera dataansvariga utses. Dessa dataansvariga personer måste enligt polisstyrelsen få en grundlig utbildning i ADB för att de skall kunna föra en sakkunnig dialog med datakunnigt folk men också för att de skall kunna utveckla system samt förändra och bearbeta sådana. Ansvaret för denna utbildning bör ligga på rikspolisstyrelsen så att kunskapsnivån i de olika polisdistrikten blir så enhetlig som möjligt. *Polisstyrelsen i Östersunds polisdistrikt* pekade på brister i nuvarande ordning. Utbildningen på regional och lokal nivå sköts av centralt utbildade instruktörer. Fortbildningen av operatörer och användare inom olika arbetsenheter om gällande rutiner och nyheter brister, eftersom instruktörerna inte kan få tillräckligt med tid för sin instruktörsverksamhet. Polisstyrelsen ansåg därför att det bör prövas om särskilda befattningar eller enheter för enbart dataverksamhet kan inrättas i polisdistrikten. Sådana enheter skulle enligt polisstyrelsen utgöra ett värdefullt komplement för utbildning och uppföljning av datarutiner och för avlastning av annan personal när det gäller spaning och registreringsverksamhet.

Föreningen Sveriges Länspolischefer och Föreningen Sveriges Polischefer anförde i ett gemensamt yttrande att det redan i dag finns ett stort behov av utbildning och information. Eftersom ADB-tekniken framdeles kommer att beröra hela polisverksamheten på ett helt annat sätt än i dag krävs enligt föreningarna kunskaper på alla nivåer om hur tekniken bäst skall kunna utnyttjas.

I och för sig har denna kunskap enligt föreningarna inte något att göra med tekniken att utveckla system och program utan den är mer en fråga om att kunna ställa krav på en ny teknik samt att kunna utforma kraven på ett sätt som kan förstås av den som skall utföra program- och systemutvecklingsarbetet. Det förutsatta lokala inflytandet över ADB-verksamheten kräver enligt föreningarna bättre kunskaper om ADB samt mer preciserade ansvarsförhållanden och kontaktvägar mellan distrikten och rikspolisstyrelsen. Det kräver enligt föreningarna en bred kunskap om hur datorer arbetar, vilka bearbetningar som kan göras m.m. Sådana kunskaper är enligt föreningarna en förutsättning för en saklig dialog mellan användare och specialister.

6.7.3.3 *Beredningens slutliga ställningstagande i betänkandet (Ds Ju 1983:10) Polisorganisationen*

Beredningen har redovisat sitt slutliga ställningstagande i de berörda utbildningsfrågorna i bilagan D till beredningens betänkande (Ds Ju 1983:10) Polisorganisationen.

Beredningen stod fast vid sitt tidigare ställningstagande att behovet av personal för ADB inom polisdistrikten i första hand bör täckas genom att personal ur det egna distriktet ges den utbildning som kan behövas. Beredningen stannade alltså för en lösning som tidigare har prövats i polisväsendet.

När det gäller utbildningsfrågorna i övrigt på detta område förklarade sig beredningen komma att ta upp dem i ett senare sammanhang.

6.7.3.4 Beredningens överväganden och förslag

Beredningen hade ursprungligen avsett att behandla frågorna om utbildning och ADB i sitt betänkande om utbildning och rekrytering av polismän. Beredningen bedömde emellertid att dessa frågor om ADB-utbildning hade ett så nära samband med metodfrågorna inom polisväsendet att de borde behandlas i anslutning till beredningens arbete med inriktningen av polisverksamheten. Den bedömningen visade sig vara riktig. De metodfrågor och de principer om polisverksamhetens inriktning som beredningen har tagit upp i det föregående förutsätter en rad olika åtgärder på teknikområdet. Beredningen vill i detta sammanhang särskilt framhålla behovet av att principerna för polisverksamhetens inriktning uppmärksammas fortlöpande vid teknikutvecklingen inom polisväsendet i framtiden. Särskilt viktigt är det att de uniformerade polismännen får tillfälle att tjänstgöra ute i samhället i kontakt med medborgarna och att de inte hindras i denna uppgift genom att teknikstödet ges en mindre ändamålsenlig utformning. Det är också viktigt att den allmänna och särskilda utbildning i ADB som kan komma att genomföras i framtiden inom polisväsendet utformas med beaktande av dessa principer.

Vid remissbehandlingen av betänkandet om polisorganisationen har en rad synpunkter kommit fram i fråga om informationen och utbildningen beträffande såväl nuvarande rutiner som de som kan komma att byggas upp i en framtid. Det är i huvudsak tre frågor som behöver belysas närmare, nämligen

- utbildningen för användningen av de centrala dataregistren
- allmän datautbildning och
- utbildningen av tjänstemän för utveckling och drift av lokala system.

Beredningen tar upp dessa tre frågor i det följande.

Utbildningen för användningen av de centrala dataregistren har berörts i många remissvar. På sina håll har man därvid uttryckt önskemål om ökade insatser för information och utbildning på detta område. Beredningen, som har förståelse för dessa synpunkter, har emellertid i annat sammanhang lagt fram förslag beträffande administrationen av utbildningen inom polisväsendet och förordat en ordning som får till följd att polismyndigheterna i stor utsträckning själva styr utbudet av kurser och andra utbildningsaktiviteter inom polisväsendet. Utbildningen skall vidare i princip bekostas av polismyndigheterna inom de ekonomiska ramarna. Nu angiven ordning, som har godtagits av statsmakterna och börjat tillämpas fr.o.m. den 1 juli 1985, gäller också för här avsedd utbildning i ADB.

Utbildningen bör vidare i administrativt hänseende bedrivas efter i

princip samma mönster som annan utbildning inom polisväsendet. Man bör alltså sträva efter att förlägga informationen och utbildningen lokalt och regionalt.

Polismyndigheterna kommer alltså att ha möjlighet att i princip själva bestämma ADB-utbildningens framtida inriktning och innehåll. Det gäller inte bara de centrala ADB-rutiner som nu finns utan även det centrala ADB-stöd som kan komma att utvecklas framöver.

När det gäller frågan om *allmän utbildning i ADB* har beredningen i tidigare betänkanden förutsatt att en polismyndighet kan komma att ta lokala mindre datorer till hjälp i sin verksamhet. Det är därför angeläget att personalen vid myndigheterna ges information och utbildning i mera grundläggande ADB-frågor. Det behövs kunskaper om vad ADB är och vad en polismyndighet kan åstadkomma med tekniken. Däremot behöver knappast personalen i allmänhet mera fördjupade kunskaper eller träning i programmering m.m. Flera remissinstanser har tagit upp dessa frågor.

I denna del har rikspolisstyrelsen numera tagit nya initiativ. Polishögskolan har under våren 1985 gett ut kompendier för kurser i grundläggande ADB. Den första upplagan av kompendierna är inte avsedd att täcka hela polisväsendets behov. Kompendierna kommer enligt uppgift att arbetas om efter hand.

Kompendierna har tillkommit efter en enkät om behovet av utbildning på ADB-området inom polisväsendet. Undersökningen pekade på att 19 000 befattningshavare behöver utbildning eller information om ADB. Av dessa anser rikspolisstyrelsen att 10 000 behöver en grundkurs om två - tre dagar medan det för övriga bör vara tillräckligt med en information om fyra timmar. Det finns ett kompendium för grundkursen och ett mindre häfte för informationen.

Polishögskolan har utbildat 30 instruktörer för lokal och regional utbildning.

Beredningen anser, som redan har berörts, att det är väsentligt att personalen inom polisväsendet ges en allmän utbildning och information av det slag som rikspolisstyrelsen nu har påbörjat. Utvecklingen på ADB-området går emellertid så snabbt att det är svårt att ha någon klar uppfattning av behovet på lite längre sikt. Det system som nu gäller för administrationen av utbildningen bör emellertid leda till att den utbildning kommer att planeras som polismyndigheterna efterfrågar från tid till annan. På kort sikt bör man emellertid enligt beredningens mening i framtida upplagor av kompendierna också beröra teknikens möjligheter när det gäller genomförandet av de principer för polisverksamhetens inriktning som beredningen har förordat.

När det slutligen gäller behovet av *utbildning av tjänstemän för utveckling och drift av lokala system* kan det, som beredningen redan har berört, behövas personal med särskilt ansvar för en del ADB-frågor i distriktet. Det kan exempelvis gälla fall där en polismyndighet utvecklar

ett datorstöd med utgångspunkt i en lokal dator. Polismyndigheten bör därvid alltid pröva i vad mån administrativ personal kan tas i anspråk för uppgifterna.

Behovet av personal med särskilt ansvar för ADB bör - som beredningen tidigare har uttalat - i första hand täckas genom att personal ur det egna distriktet ges den utbildning som kan behövas. En sådan utbildning kan anordnas inom polisväsendet. Det bör emellertid inte vara ett krav att utbildningen skall anordnas så. Om det är lämpligare från exempelvis kostnadssynpunkt bör polismyndigheterna liksom andra myndigheter kunna köpa tjänsten på annat sätt.

Är det inte lämpligt att utbilda personal inom det egna distriktet bör naturligtvis någon lämplig kraft utanför myndigheten kunna anställas för uppgiften. Beredningen får i denna del hänvisa till vad som har sagts om direktrekrytering i avsnitt 6.7.2.

6.8 Kostnader

6.8.1 Direktiven

I direktiven för beredningen (Dir 1981:27) har kostnaderna för polisreformen särskilt berörts. Därvid har framhållits att organisatoriska och övriga förändringar som beredningen aktualiserar skall begränsas till vad som med nödvändighet fordras för genomförande av den reform som riksdagen har beslutat om.

I generella direktiv (Dir 1984:05) till samtliga kommittéer och särskilda utredare angående utredningsförslagets inriktning har regeringen betonat att förslag från kommittéerna inte får öka de offentliga utgifterna eller minska statsinkomsterna. Kommittéerna skall vidare visa hur förslag som innebär utgiftsökningar eller inkomstminskningar skall finansieras. Detta skall ske genom att kommittéerna anger konkreta förslag till rationaliseringar eller omprövningar som innebär besparingar inom utredningens område eller närliggande områden. Förslagen skall således kunna genomföras med oförändrade eller minskade resurser. Dessa krav gäller oavsett om förslagen avser staten, kommunerna eller socialförsäkringssektorn.

Enligt de generella direktiven skall vidare alla kommittéer analysera möjligheterna att bedöma effekterna av besparingar och rationaliseringar inom sitt utredningsområde. Kommittéerna bör särskilt uppmärksamma åtgärder som kan öka samverkan mellan myndigheter och leda till minskad sektorisering i samhället. Kommittéerna bör också enligt direktiven främja pågående arbete som syftar till att skapa gynnsamma förutsättningar för en utveckling av myndigheternas service till medborgarna inom olika delområden. Detta gäller bl.a. regelförenklingar och åtgärder för att undanröja onödig byråkrati i samhället.

Kommittéerna bör slutligen i sina förslag generellt ta till vara möjligheterna till delegering av beslutanderätt och annan decentralisering av den statliga förvaltningen. Decentraliseringsarbetet bör ses bl.a. som ett led i strävandena att göra statsförvaltningen mer effektiv och serviceinriktad.

6.8.2 Allmänna synpunkter

Beredningen har i tidigare betänkanden lagt fram förslag till delegering av beslutanderätt och annan decentralisering inom polisväsendet. Som ett led i strävandena att göra polisväsendet mera effektivt och mera serviceinriktat lägger beredningen nu fram förslag till principer för inriktningen av polisverksamheten. Beredningen förutsätter, som framgår av det följande, att dessa principer kan genomföras inom anslagen till polisväsendet genom omfördelningar och omprioriteringar.

Beredningens förslag avser till övervägande del polisverksamheten inom de lokala polismyndigheterna som numera har ett ökat ekonomiskt ansvar för sin verksamhet. Polismyndigheterna kan alltså själva i hög grad besluta om de omfördelningar och omprioriteringar som kan behövas. Genomförs beredningens förslag till anslagskonstruktion blir polismyndigheternas möjligheter i dessa avseende än större.

6.8.3 Särskilda frågor

Beredningen kommenterar i det följande de särskilda frågor som kan leda till ett behov av omfördelningar och omprioriteringar.

Beredningen har under avsnittet 6.2 utvecklat sin syn på betydelsen av ett aktiv *samspel* mellan polisen och allmänheten som ett led i en effektivare polisverksamhet. I avsnitt 6.2.4 behandlas enkäter och hearings som en metod för polisen att kartlägga bl.a. hur medborgarna upplever olika polisiära problem och hur man rangordnar dem. Beredningen har också i det sammanhanget uppmärksammat kostnadsfrågan. När det gäller kostnader för olika former av enkäter har beredningen särskilt pekat på möjligheten till samarbete med kommuner och undervisningsanstalter liksom med företag och institutioner. I avsnitt 6.2.5 har under benämningen grannesamverkan redovisats en typ av samarbetsprojekt mellan de boende inom ett visst område och polisen.

Att lokalt utveckla samspelet mellan allmänheten och polisen medför sannolikt vissa kostnader i många polisdistrikt. Det kan i samband med enkäter och sammankomster för hearings vara fråga om kostnader för annonsering eller affischering, för lokaler, för trycksaker osv. Ett projekt om grannesamverkan kan enligt förslaget medföra att polisen tillhandagår med informationsmaterial av olika slag. Även i övrigt kan grannesamverkan behöva stödjas ekonomiskt.

Rikspolisstyrelsen bör i sitt metodutvecklingsarbete uppmärksamma på vilket sätt det lokala arbetet bäst bör underlättas. Det kan således finnas behov av centralt framtaget material. Kostnaderna för detta får emellertid inrymmas i styrelsens ordinarie förvaltningskostnadsanslag, där f.ö. redan nu medel används för brottsförebyggande och annan information.

Varje polismyndighet får inom sin egen ekonomiska ram avgöra hur stora ekonomiska resurser man vill satsa för att utveckla samspelet. Även om man tar till vara alla möjligheter till samarbete med andra myndigheter, ideella organisationer, villaägareföreningar, hyresgäströrelsen och bostadsföretag osv., får man ändå räkna med att polismyndigheterna för detta ändamål kan behöva använda mer pengar än tidigare, om samspelet tanken skall kunna förverkligas.

Beredningen föreslår i avsnitt 6.4.3.4 att i första hand den uniformerade polispersonalen bör *bära namnbricka*. Det bör ankomma på rikspolisstyrelsen att ta fram en lämplig namnbricka, som bör tillhandahållas på det allmännas bekostnad.

Behovet av namnbrickor kan grovt uppskattas till omkring 10 000. De namnbrickor som f.n. förekommer på en del håll inom polisväsendet är av metall med ett polisemblem i emalj. Beroende på utförandet och sättet att prägla namn - gravyr eller stämpling - kan kostnaden för en sådan namnbricka uppgå till mellan 10 och 20 kr. Den sammanlagda kostnaden rör sig då om 100 000 - 200 000 kr. Om även administrativ personal med utåtriktade arbetsuppgifter samt vissa kriminalpolismän vill bära namnbricka kan behovet och därmed kostnaden öka med ytterligare omkring 50 procent. Den maximala anskaffningskostnaden kan således uppgå till en engångssumma om ca 300 000 kr. Den årliga kostnaden för anskaffning av brickor till nyanställd personal m.fl. är försumbar i sammanhanget.

I avsnitt 6.5.1.2 om uttryckningsverksamheten har beredningen rekommenderat en ändrad inriktning av uttryckningsverksamheten. Skall de av beredningen förordade principerna kunna genomföras, måste de händelser som nu rapporteras i *rutinen för ingripandemeddelanden* grupperas på ett annat sätt än vad som nu sker. Vid en omläggning av uttryckningsverksamheten bör ett polisdistrikt ha möjlighet att följa upp omläggningen via datarutinen för ingripandemeddelanden eller någon annan datorstödd rutin. Beredningen anser att de ändringar som kan behövas i datarutinen får göras av rikspolisstyrelsen vid det underhåll av rutinen som måste göras. Underhållet av rutinen kan behöva prioriteras framför en del andra projekt som rikspolisstyrelsen kan komma att driva.

F.n. finns ca 600 *kvarters- eller områdespoliser*. För de omkring 400 kvarterspolismännen finns det 232 lokaler till en kostnad av omkring 4,5 milj.kr. Motsvarande uppgifter finns inte beträffande områdespolismännen.

Beredningen utgår från att den kontaktskapande polisverksamheten med områdesansvar kommer att öka betydligt i framtiden (avsnitt 6.5.1.3). Beräkningar som beredningen har gjort pekar mot att antalet polismän med områdesansvar i framtiden bör kunna bli minst dubbelt så stort som f.n.

Beredningen har tidigare uttalat att det givetvis är angeläget att kvarterspolismännen tillbringar så lite tid som möjligt i polislokalerna. Som ett riktmärke har beredningen angett att minst hälften av verksamheten skall vara förlagd utanför polislokalerna. Vidare har beredningen sagt att man inte bör förhyra ytterligare lokaler om en kvarterspolisman kan utföra sin verksamhet med en polisstation som utgångspunkt.

Med hänsyn till vad som har sagts nu och till att det redan finns förhållandevis många särskilda lokaler för kvarterspoliserna, bör den utökning av lokalbeståndet, som polismyndigheterna kan komma att besluta om, kunna bli relativt måttlig.

Som framgår av tidigare avsnitt anser beredningen att *foto*patrulleringen bör öka betydligt i framtiden. I avsnitt 6.5.1.4 påpekar beredningen bl.a. att dess förslag förutsätter att fler bärbara radiostationer anskaffas för den ökande fotopatrulleringen.

I betänkandet Beredskapspolisen (Ds Ju 1985:2) har beredningen föreslagit att polisväsendet tillförs ytterligare radioutrustning för beredskapsändamål. Beredningen har emellertid föreslagit att utrustningen skall kunna användas i såväl krig som fred. För att underlätta ett sådant användande har beredningen förordat att bärbar utrustning anskaffas och att den kompletteras med fasta relästationer för att öka räckvidden. Beredningen har i betänkandet räknat med att antalet bärbara radiostationer utökas med drygt 2 500 inom ramen för de medel som beräknas för beredskapspolisreformen. På motsvarande sätt räknar beredningen med att drygt 200 relästationer avskaffas. Beredningen utgår från att utökningen av de bärbara radiostationerna kommer att göras i takt med att antalet relästationer utökas. Finansieringsfrågan beträffande de nya bärbara radiostationerna och relästationerna har redovisats särskilt i betänkandet Beredskapspolisen (s. 61 f). Den behöver därför inte beröras ytterligare här.

Polisväsendet har f.n. drygt 3 000 bärbara radiostationer, varav ca 2 300 för det rikstäckande radiosystemet modell 70 och ca 750 anpassade för radiosystem 80, vilket finns i de tre storstadsdistrikten.

Det kommer i framtiden att finnas en god tillgång på radioutrustning för fotpatrullering. När reformen för beredskapspolisen har genomförts, behövs det enligt beredningen inte någon ytterligare bärbar utrustning och några ytterligare relästationer för dem för att de förslag som beredningen har lagt i detta betänkande skall kunna genomföras.

De förslag till förändringar som beredningen har lagt fram i fråga om *den brottsbekämpande verksamheten* kan leda till vissa kostnadsökningar.

Förslaget om att polisen i större utsträckning skall besöka brottsplatserna kan leda till vissa kostnadsökningar. Redan i dag beger sig polisen i åtskilliga fall till brottsplatserna. Som regel sker det som en del i utryckningsverksamheten. Oavsett i vilken form polisen i framtiden kommer att genomföra motsvarande besök - som en utryckning eller på annat sätt - blir kostnaderna i stort sett desamma som i dag. Beredningens förslag innebär emellertid en ambitionsökning i det avseendet att polisen i fortsättningen i större utsträckning än vad som är fallet i dag skall besöka brottsplatser. Denna ökning innebär att kostnaderna för sådana resor kommer att stiga något.

Om den polisman som först kommer till platsen för ett brott i större utsträckning skall utföra enklare tekniska undersökningar fordras en viss utrustning för detta. I den standardutrustning som rikspolisstyrelsen tillhandahåller finns bl.a. en enklare fingeravtrycksväska. Kostnaden för denna är f.n. 750 kr. Den finns som regel tillgänglig på kriminalavdelningarna i distrikten men beredningens förslag innebär att man sannolikt bör inköpa ytterligare ett antal i varje polisdistrikt. Beredningen anser att kostnaden för detta i vart fall bör understiga 300 000 kr.

Häktningsutredningen har i sitt betänkande Gripen-Anhållen-Häktad beräknat att genomförandet av utredningens förslag för polisväsendets del skulle leda till en merkostnad om ca tre milj. kronor. Häktningsutredningens kostnadskalkyl bygger på att man i de polisdistrikt som i dag har någon form av kriminalpolisverksamhet under veckosluten kan möta kraven på ökad skyndsamhet i handläggningen utan nämnvärt ökade kostnader. I övriga distrikt får man enligt häktningsutredningen räkna med att beredskapstjänstgörande kriminalpolis kallas in för tjänstgöring i större utsträckning än i dag. Häktningsutredningen räknar med en kostnadsökning motsvarande ytterligare sex timmars övertid för kriminalpolispersonal för varje ärende i de distrikt som saknar kriminalpolisverksamhet under veckosluten, totalt tre milj. kronor.

Beredningens förslag om hur polisväsendet skall kunna möta ökade krav på skyndsamhet i handläggningen av ärenden med frihetsberövade bygger i väsentliga delar på andra förutsättningar än dem som häktningsutredningen har tagit fasta på. Beredningen anser att man bör utnyttja den ökade allsidigheten inom poliskåren och i stor utsträckning utnyttja den personal som finns till hands hela dygnet, dvs. personalen på ordningsavdelningen.

Anhållningsförhör, dvs det förhör som skall hållas omedelbart efter gripandet av en person, kommer enligt beredningens förslag att som regel hållas av personal från ordningsavdelningen, utom då kriminalpolispersonalen är i tjänst och i de mest komplicerade fallen. Det innebär att man bara i mycket begränsad utsträckning behöver kalla in beredskapstjänstgörande kriminalpolis för att hålla anhållningsförhör. Man får emellertid även med beredningens förslag räkna med ett ökat behov av beredskapstjänstgörande kriminalpolispersonal under veckoslut och helgdagar för att driva utredningsarbetet när det gäller redan anhållna och häktade. Detta kommer att medföra en viss kostnadsökning. Det är emellertid mycket svårt att beräkna vilka merkostnader som kan uppkomma. Beredningen bedömer att kostnaderna i vart fall blir inte oväsentligt lägre om man genomför beredningens förslag.

Beredningen har förordat att man lokalt eller regionalt anordnar en repetitionsutbildning i kriminalpolistjänst för sådan personal på ordningsavdelningen som har genomgått den tidigare grundutbildningen. Utbildningen skall enligt förslaget genomföras med hjälp främst av lokala instruktörer på kriminalavdelningen och åklagarpersonal. De kostnader som kan uppkomma för en sådan utbildning utgörs främst av arvoden till lärare och eventuella reskostnader. Med den föreslagna utformningen - som får anpassas närmare efter varje distrikts särskilda behov - blir kostnaderna obetydliga. Detsamma gäller de merkostnader som kan uppkomma för motsvarande lokala internutbildning för administrativ personal som sysslar med anmälningsupptagning.

Om fler *arbetsuppgifter förs över från polispersonal till administrativ personal* kräver detta utbildning. På de flesta av de områden där beredningen föreslår förändringar - arbete i sambands- och ledningscentraler, utredningsverksamheten och polismyndighetsärendena - förekommer redan

utbildning. Det kommer emellertid att krävas vissa förändringar i utbildningen och, framför allt i inledningsskedet, sannolikt någon kompletteringsutbildning. Beredningen bedömer att kostnaderna för utbildning av administrativ personal kan i ett inledningsskede öka något.

Beredningen tar i avsnitt 6.7.3 om *ADB-utbildning för personalen* inom polisväsendet upp tre frågor, nämligen

- utbildningen för användningen av de centrala dataregistren
- allmän utbildning i ADB och
- utbildning av tjänstemän för utveckling och drift av lokala system.

De förslag som beredningen i denna del lägger fram gäller inriktningen av utbildningen. Beredningen anser emellertid inte att genom ADB-utbildningen utbildningsinsatserna inom polisväsendet totalt sett skall öka utan förutsätter att en ändrad inriktning kan komma till uttryck inom ramen för anslagen till polisväsendet.

Hittills har endast redovisats förslag som medför kostnadsökningar. Beredningen övergår nu till att ta upp de förslag som leder till kostnadsminskningar.

När det gäller *upptagning av brottsanmälan* har beredningen diskuterat olika åtgärder på kortare och längre sikt i avsnitt 6.5.4. De förslag som beredningen där lägger fram syftar till att minska kostnaderna för själva anmälningsupptagningen genom att rutinerna förenklas. Det är emellertid inte möjligt att på detta stadium ha någon klar uppfattning om vad dessa förändringar kan komma att leda till i monetära termer.

Den förändrade inriktningen av polisverksamheten medför vidare betydande kostnadsminskningar vad gäller *polisens bilar*.

Polisväsendet har f.n. omkring 2 450 bilar. Av dessa är ca 450 tilldelade trafikenheterna och knappt 200 används för centrala behov (polis-högskolan, rikskriminalen osv.). Eftersom trafikövervakningen och rikspolisstyrelsens verksamhet inte direkt berörs av beredningens förslag i detta betänkande utgår beredningen från att behovet av fordon för den nu nämnda verksamheten tills vidare är oförändrat.

Den lokala polisorganisationen disponerar således omkring 1 800 bilar för övervaknings- och utredningsverksamhet. Ordningsavdelningarna inklusive arbetsgrupperna har efter den 1 november 1985 drygt 1 000 bilar medan kriminalavdelningarna har knappt 800 bilar. Fördelningen framgår av följande tabell

Nuvarande antal fordon inom polisväsendet

	Ordn.avd utom ar- betsgr.	Trafikavd.	Krim.avd. utom span.-nark.- EKO-rotlar	Span.- nark.- EKO-rotlar	Arbets- grupper	RPS	S:a
(ca)	750	450	525	275	270	190	2460

Rikspolisstyrelsen beslutar f.n. om tilldelningen av bilar för polismyndigheternas behov. Man har sedan lång tid tillbaka vissa normer för denna tilldelning. Således räknar man med en bil för varje påbörjat 10-tal polismanstjänster för övervakningstjänst (inkl. vakthavande befäl). Vidare har varje arbetsgrupp minst en bil. Vissa av fordonen för övervakningstjänst är avsedda för speciella behov t.ex. piketbussar och bilar för transport av tjänstehundar. Även på kriminalavdelningarna räknar man med ett behov av en bil per påbörjat 10-tal polismanstjänster. För spanings-, narkotika- och ekorotlarna räknar man dock med en bil per var tredje polismanstjänst. Om det föreligger särskilda skäl kan rikspolisstyrelsen göra avsteg från dessa principer, som lades fast i samband med förstatligandet.

En förändrad inriktning av övervakningstjänsten på det sätt som beredningen förordar leder till ett minskat behov av bilar och kortare årliga körsträckor i den lokala polisorganisationen. I övervakningstjänsten måste man naturligtvis fortfarande ha tillgång till bilar för utryckningsverksamhet, utrednings- och serviceuppgifter samt förflyttning mellan olika fotpatrulleringsuppgifter (se avsnitt 6.5.1.4). Även behovet av bilar för reservändamål måste beaktas.

I det tidigare refererade försöket i England med en förändrad utryckningsverksamhet minskade behovet av utryckningar med bil med över 20 procent. Även den sammanlagda körsträckan med polisfordon blev över 20 procent lägre. Det är knappast möjligt att utan vidare överföra de engelska erfarenheterna till svenska förhållanden, men otvivelaktigt kommer en förändrad utryckningsverksamhet enligt beredningens modell att leda till minskade körsträckor. Möjligen kan man också minska antalet fordon i utryckningsberedskapen.

Den största förändringen kommer man emellertid att uppnå när det gäller den allmänna övervakningen. När den nuvarande preventiva allmänna övervakningen i bil ersätts med ökad fotpatrullering och fullgörandet av utrednings- och serviceuppgifter (se avsnitt 6.5.1.4) minskar behovet av bilar och därmed även kostnaderna för drift och underhåll. Däremot torde behovet av bilar vid arbetsgrupperna vara oförändrat.

Även på området för brottsbekämpning får beredningens förslag konsekven-

ser när det gäller att bedöma behovet av bilar. För spanings-, narkotika- och ekorotlarnas personal bedöms fordonsbehovet bli oförändrat. Där- emot kommer de förstahandsåtgärder som ordningspolispersonalen i fram- tiden vidtar på brottsplatserna att leda till att kriminalpolispersona- len i mindre utsträckning behöver lämna polisstationerna för anmälnings- upptagning, inledande förhör och enklare tekniska utredningar. Dessa åtgärder förutsätts nämligen ordningspolispersonalen vidta. Även i fort- sättningen behöver dock kriminalpolispersonalen tillgång till bilar för resor i samband med utredningsverksamheten, t.ex. för förhör utanför po- lisstationerna och för hämtning av personer till förhör på polisstatio- nerna.

Beredningen bedömer att det blir ett minskat behov av fordon inom de nu berörda verksamhetsområdena, vilket leder till inte oväsentliga kost- nadsminskningar. Beredningen erinrar om att de genomsnittspriser som ligger till grund år 1985 för anskaffning av bilar till polisväsendet är 112 000 kr. per bil.

Man sparar också pengar på drift och underhåll av polisväsendets bilar. Under år 1984 kördes de 750 bilarna på ordningsavdelningarna sammanlagt 3 604 000 mil. Den genomsnittliga körsträckan uppgick till ca 4 800 mil och kostnaden för drivmedel och reparationer m.m. - dvs rörliga kost- nader - uppgick till ca 12 kr. per mil. De 525 bilarna på kriminalav- delningarna kördes på motsvarande sätt 1 230 000 mil, vilket motsvarar 2 350 mil per bil till en milkostnad av ca 9 kr.

Till detta kommer att framför allt bilarna i övervakningstjänsten kan utnyttjas på ett annorlunda sätt i framtiden. En förändrad preventiv övervakning bör innebära att de bilar som kommer att finnas vid övervak- ningssektioner och arbetsgrupper får kortare årliga körsträckor.

6.8.4 Avslutande synpunkter

Beredningen har i detta avsnitt pekat på faktorer i beredningens förslag som kan komma att leda till ökade resp. minskade kostnader för polis- verksamheten om beredningens förslag till inriktning av polisverksamhe- ten i framtiden kommer att genomföras, helt eller delvis.

Som framgår av den redogörelse som har gjorts är det mycket få poster som redan nu kan kvantifieras. Till dem hör förslagen om namnbrickor och kriminalteknisk utrustning. Huvuddelen av de poster som kan komma att leda till ökade eller minskade kostnader är alltså inte kvantifierbara. Det hänger samman med att de förslag som har lagts fram gäller inrikt- ningen av verksamheten.

De faktorer som beredningen har berört i det föregående är av mycket växlande karaktär. På en del områden är det möjligt att med relativt små medel åstadkomma en väsentligt ändrad inriktning. Det gäller exempelvis åtgärder för att stärka samspelet mellan allmänheten och polisen. På andra områden leder små ändringar till mycket stora förändringar i kost-

naderna för en verksamhetsgren. Det gäller särskilt patrulleringen med bil.

Varje procents förändring av antalet patrullkilometer per bil i den allmänna övervakningstjänsten till förmån för fotpatrullering eller annan patrullverksamhet leder till en sammanlagd minskning av kostnaderna med omkring 430 000 kr. per år. Till detta kommer att kostnaderna för inköp och underhåll av bilar minskar till följd av ett reducerat behov av fordon. Beredningen anser att den ändrade inriktning av polisverksamheten som beredningen har föreslagit i detta betänkande kan finansieras utan att anslagen till polisväsendet utökas.

RESERVATION OCH SÄRSKILDA YTTRANDE

Reservation av ledamoten Göte Jonsson

Polisens uppgifter och polisverksamhetens ändamål anges i 2 § polislagen och till den hör att

- 1 förebygga brott och andra störningar av den allmänna ordningen eller säkerheten,
- 2 övervaka den allmänna ordningen och säkerheten, hindra störningar därav samt ingripa när sådana har inträffat,
- 3 bedriva spaning och utredning i fråga om brott som hör under allmänt åtal,
- 4 lämna allmänheten skydd, upplysningar och annan hjälp när sådant bistånd lämpligen kan ges av polisen,
- 5 fullgöra den verksamhet som ankommer på polisen enligt särskilda bestämmelser.

I samband med en översyn vad gäller inriktningen av polisverksamheten måste bl.a. dessa målsättningar ligga som grund för bedömningen. Syftet skall vara att uppfylla polisens uppgifter att tillgodose den enskilda medborgarens rättstrygghet. Enligt min uppfattning måste då bl.a. huvudmålsättningen vara att begränsa brottsutvecklingen och att förbättra polisens möjligheter att klara upp brotten ifråga.

Brottsutvecklingen under de senaste åren liksom den låga uppklaringsprocenten är mycket oroväckande. Mellan 1964 och 1984 ökade brottsbalks-brotten från 336 435 till 845 706 stycken. Antalet upklarade brott var 1964 115 357 st och 1984 var motsvarande siffra 247 307 stycken upklarade brott. Särskilt allvarligt är att t.ex. våldsbrotten ökar från 9 694 stycken till 31 264 st och rånen från 653 stycken till 3 681 stycken under samma tid - se bilaga 1.

En viktig uppgift för samhället är att slå vakt om den enskildes rättstrygghet. Den negativa utvecklingen på brottsområdet medför mycket lidande för enskilda människor samtidigt som den förorsakar höga kostnader för samhället och för enskilda medborgare. Detta gäller såväl de direkta kostnaderna som de indirekta, t.ex. höjda försäkringspremier till följd av brottsutvecklingen.

Inriktningen av polisarbetet måste kunna anpassas efter de regionala och

lokala förhållanden, för att de övergripande målen skall kunna uppfyllas. Detta innebär att man inte kan gå för långt när det gäller centralt utvecklade metodsystém. Jag anser att polisberedningens majoritet här på flera områden uttalar sig alltför kategoriskt. Den nya organisationen och polisstyrelsernas roll när det gäller ansvar för den lokala verksamheten får inte begränsas genom alltför långtgående centrala direktiv. Om sedan anslagen till polisverksamheten kommer att styras utifrån centrala ställningstaganden begränsas polisstyrelserna ytterligare när det gäller att anpassa verksamheten efter lokala förhållanden och behov. Som exempel kan nämnas bedömningen av drivmedelsåtgång inom ramen för det samlade anslaget.

Med anledning av vad jag ovan anfört vill jag i det följande redovisa de områden där jag inte delar beredningsmajoritetens uppfattning.

Beträffande *patrulleringsmetoder* instämmer jag i uppfattningen att det är angeläget att man ökar synbarheten och kontaktmöjligheten mellan polisen och allmänheten. Detta kan ske genom ökad fotpatrullering, genom områdesansvar eller på annat sätt. När det gäller patrulleringsmetoder måste man ta hänsyn till de lokala förhållandena inom polisdistriktet ifråga. Inom vissa områden är fotpatrullering lämplig och önskvärd, inom andra områden kan det vara bäst, om polismännen har tillgång till fordon som används vid förflyttning mellan särskilda bevakningsområden, där sedan fotpatrullering sker. Och inom andra delar av distriktet, eller beroende på särskilda övervakningsuppgifter, kan reguljär bilpatrullering vara den bästa metoden. Beredningsmajoriteten är, enligt min uppfattning, alldeles för kategorisk i sin bedömning av patrulleringsmetoder då man säger "den yttre tjänsten bedrivs i dag till den allt övervägande delen som övervakning genom dubbelpatrullering i bil. Beredningen ställer sig direkt avvisande till denna patrulleringsform. Den nuvarande allmänna preventiva övervakningen från bil bör försvinnas."

Det faktum att bilpatrulleringen i alltför stor omfattning nu används får inte innebära att man för framtiden helt utdömer denna patrulleringsmetod. Beredningsmajoriteten skriver ytterligare. "De polismän som kan disponeras för yttre tjänst bör i första hand ges uppgifter att patrullera på platser och i områden där man kan räkna med hög synlighet och goda förutsättningar för samspel och service i förhållande till allmänheten. Det är alltså fråga om cityområden eller andra områden som allmänheten frekventerar ofta och där behovet av uniformerad polis är påtagligt, t.ex. parker under den varma årstiden."

Jag delar beredningens uppfattning att dessa områden är lämpade för fotpatrullering. Men om patrulleringsresurserna då ganska ensidigt knyts till denna patrulleringsform kommer andra delar av polisdistriktet att få en mycket begränsad polisövervakning. Jag anser också att majoriteten i beredningen underskattar behovet av utryckningsberedskap och att man drar en alltför snäv gräns mellan utryckningsberedskap och övervakningsverksamhet. Den rörliga utryckningsstyrkan kan inte vara alltför begränsad utan den måste, enligt min uppfattning, vara dimensionerad så

att allmänheten kan få snabb hjälp vid behov. I detta sammanhang vill jag också klart understryka sambandet mellan utryckningsstyrkans dimensionering och tryggheten för de fotpatrullerande polismännen. Jag delar inte beredningens uppfattning att "Riskerna för polismän att utsättas för våld är knappast större än tidigare". Vi vet att våldet mot polismän har ökat och att brottsligheten blivit mer avancerad. Narkotikaproblemet får inte glömmas i detta sammanhang. För att fotpatrulleringen skall vara effektiv och de enskilda polismännen känna sig säkra krävs, att de kan få snar hjälp i besvärliga situationer.

Jag anser att beredningsmajoritetens ställningstagande vad gäller patrulleringsmetoder är alltför teoretiskt och uppvisar brister i verklighetsförankring samt präglas av "pendelpolitik". I betänkandet framgår att man inte kan "märka några större förändringar av brottsligheten genom en ökad fotpatrullering. Däremot upplevde befolkningen i områden med fotpatrullerande poliser brottsligheten som ett mindre problem än tidigare. Man kände sig trygg och attityderna till polisen påverkades i positiv riktning (The Newark Foot Patrol Experiment, Police Foundation 1981)".

För mig framstår det som anmärkningsvärt att beredningsmajoriteten så starkt förordar en patrulleringsmetod som inte innebär någon större förändring av brottsligheten. Det kan i och för sig vara angeläget att öka medborgarnas känsla av trygghet men ambitionen när det gäller inriktningen av polisarbetet får inte stanna vid att man invaggar allmänheten i ett område i någon form av "falsk trygghet". Det är med anledning av detta som jag i stället förordar flexibla patrulleringsmetoder, anpassade efter de lokala förhållandena, och med målsättningen klart inställd på att minska brottsutvecklingen.

Beträffande *synbarhetsaspekten* så tycker jag vidare att beredningsmajoriteten drar för snäva gränser. Jag anser att man måste kombinera "synbarhetsaspekten" med "tillgänglighetsaspekten". De är t.ex. angeläget att allmänheten kan nå en polis på polisstationen. Beträffande *vakt-havande befäl* anser jag att det är viktigt utifrån rättssäkerhetssynpunkt att vakthavande befälet finns på polisstationen. Givetvis ligger det inom ramen för befälsuppgiften att även fullgöra vissa uppgifter utanför polisstationen. Jag anser dock inte att det skall vara ett självändamål att vakthavande befälet lämnar polisstationen utifrån någon form av överdriven "synbarhetsaspekt". Jag delar JO:s bedömning vad gäller inriktningen av arbetet för vakthavande befäl.

Beredningen föreslår att man kraftigt skall öka antalet *kvarterspoliser*. Jag ställer mig bakom detta förslag men vill samtidigt starkare betona att kvarterspolismännen skall utföra de flesta arbetsuppgifter som ankommer på polisen. Detta innebär att jag anser att kvarterspoliserna som regel skall ha ett eget kontor inom området. Det är angeläget att de boende inom området vet var de kan träffa "sin" polis och därför bör någon form av fasta kontorstider läggas in i tjänstgöringen. Jag anser att den serviceinriktade verksamheten i detta sammanhang är av stor betydelse. Det är här angeläget att kombinera synbarhets- och tillgäng-

lighetsaspekterna. Man kan också enligt min uppfattning mycket väl ha mera än en polisman inom kvarterspolisområdet.

Polisstyrelsernas ansvar måste också markeras vad gäller *kriminalpolisverksamheten*. Ett gott samarbete mellan ordnings- och kriminalavdelningarna är självklart positivt för polisarbetet i stort. Jourrotlarna har visat att detta samarbete kan fungera och jag tycker därför att man på lokal nivå skall bedöma om den samarbetsformen är lämplig. Detsamma gäller kriminalpolismännens spaningsuppgifter. Även här måste den övergripande målsättningen vad gäller brottsbekämpning m.m. vara avgörande för inriktningen av polisverksamheten.

Beredningen förordar en utvidgning av den fria *resursanvändningen* så till vida att upp till tio procent av tablåbundna polismanstjänster inom fria resursen skall ingå i den s.k. medelsramen. Jag vill med anledning av detta understryka att denna konstruktion ställer krav på statsmakterna vid framtida bedömning av polisresurser. De distrikt som utnyttjat denna frihet skall inte sedan få svårare att erhålla nödvändig personalförstärkning. Jag anser att denna anslagsmetod vad gäller polismannatjänster skall utvärderas efter förslagsvis en treårsperiod.

Beredningsmajoriteten konstaterar med anledning av utvidgade arbetsuppgifter för *administrativ personal* att detta "bör leda till inte obetydliga minskningar av kostnaderna på sikt. Det gäller rekommendationen att den administrativa personalen skall svara för uppgifter som i dag ligger på polispersonal". Jag anser att beredningsmajoriteten här drar en felaktig slutsats såvida man inte anser att antalet polismanstjänster kan minska med anledning av förslaget. Jag har den uppfattningen att antalet polismän inte kan minska. De polisiära befattningshavare som nu arbetar med uppgifter som i framtiden skall övertas av administrativ personal skall då i stället erhålla andra mera kvalificerade polisuppgifter. Detta innebär att beredningsförslaget medför behov av personalförstärkningar på den administrativa sidan.

Brottsutvecklingen inger stark oro. Målsättningen med polisverksamheten måste vara att öka de enskilda människornas rättstrygghet, att minska brottsutvecklingen och att förbättra uppklaringsprocenten. Jag anser att man inte kan uppnå dessa mål med befintliga personalresurser inom polisen. De allvarliga brotten har ökat, olyckorna på våra vägar ökar och därmed helt följdriktigt också kostnaderna för brotten och skadorna. En omflyttning av personal inom ramen för nuvarande personalresurser innebär enligt min uppfattning inte att beredningens målsättningar kan uppnås. Omdisponering av personal har under de senaste åren gjorts i flera sammanhang. Detta kan ha gällt förstärkning av viss brottsbekämpning såsom narkotikabrottslighet och de ekonomiska brotten. Resurser har bl.a. tagits från trafikövervakningssidan eller annan verksamhet. Jag anser att förutsättningarna för fortsatt omdisponering nu är uttömda och vad som nu krävs är personalförstärkningar. Jag anser att antalet polismän i första hand skall öka med det antal som motsvaras av inrättandet av nya kvarterspolistjänster. Utifrån beredningens bedömning motsvarar detta ca 600 nya polismanstjänster. Jag anser också

utifrån en långsiktig analys, att utbildningen av polismän måste öka i förhållande till beredningens bedömning. Det faktum att vi får en stor naturlig avgång av poliser i slutet av 1990-talet finns med i denna min bedömning. Att för sent beakta detta ur utbildningssammanhang kan i annat fall innebära brist på erfarna befattningshavare inom polisen i framtiden.

Särskilt yttrande av sakkunnige Bo Alén

Polisverksamheten har under 10 års tid varit föremål för en organisatorisk översyn genom såväl 1975 års polisutredning som 1981 års polisberedning. Som en följd av den långdragna utredningsprocessen har det direkta medborgarinflytandet över polisverksamheten stärkts genom att de politiskt valda polisstyrelseledamöterna har fått ett bredare ansvarsområde. Det är min och Svenska polisförbundets uppfattning att ett betydande utrymme måste lämnas till de regionala och lokala myndigheterna att göra de avvägningar i polisverksamheten som är nödvändiga. En strävan måste vara, som också departementschefen framfört i proposition 1980/81:15 om polisens uppgifter, utbildning och organisation m.m., att "polisiära beslut i så stor utsträckning som möjligt ska fattas nära medborgarna och nära den berörda personalen."

Av tilläggsdirektiven till 1981 års polisberedning (Ju 1981:02) framgår bland annat att det arbete som återstår av beredningens uppdrag ska behandla frågan om olika metoder att höja effektiviteten inom polisverksamheten.

Enligt min uppfattning har beredningen i betänkandet framfört olika idéer till förslag hur den framtida polisorganisationen ska rationaliseras utan hänsynstagande till om detta är möjligt eller inte. Beredningens ledamöter har iklätt sig allmänhetens roll på ett sätt som inte överensstämmer med polispersonalens och knappast heller de lokala polisstyrelseledamöternas erfarenheter av de krav på sin polis som allmänheten ställer. Ett sådant exempel är beredningens förslag om att utryckningsverksamheten ska begränsas. Förslaget innebär att polispersonalen ständigt kommer att komma i konflikt mellan allmänhetens krav på service och de centralt styrandes uppfattning om hur polisverksamhet ska bedrivas.

Arbetet med att rationalisera polisarbetet samt att förbättra förhållandet och servicen till allmänheten har under flera år varit en fråga som behandlats inom de lokala polisstyrelsernas ram. Det har funnits en ambition hos såväl de lokala polisstyrelseledamöterna, som polisledning och polispersonal att med knappa resurser finna nya arbetsmetoder för att möta den ständigt växande brottskurvan. För ändamålet har tillskapats jourgrupper, arbetslag och kommissioner på kriminalavdelningar, citygrupper, områdesgrupper m.m. Merparten av detta lokala arbete har genom betänkandet förkastats av polisberedningen trots mycket goda arbetsresultat, vilka - och detta är inte minst viktigt - även bidragit till att riva tidigare murar mellan distriktens olika avdelningar. Beredningen förordar i stället att polisverksamheten i fortsättningen mer ska koncentreras till yttre verksamhet i form av fotpatrullering. För att utöka synlighetskravet föreslås en princip "en polisman - ett område". Förslaget kan säkert verka lockande, men visar beredningens totala likgiltighet för distriktens viktigaste resurs - polispersonalen - och en stor nonchalans gentemot gällande arbetsmiljölag och det faktum

att en fungerande utryckningsverksamhet är en ofrånkomlig förutsättning för andra övervakningsformer. Just ensamarbete är en av anledningarna till att dagens kvarterspolistjänster är svåra att besätta på grund av den tjänstens sociala isolering från polisverksamheten i övrigt.

Erfarenhetsmässigt kan också konstateras, vilket även framgår av den forskningsrapport från USA om fotpatrullering som ligger till grund för beredningens förslag, att brottsligheten inte minskar genom en ökad fotpatrullering. Det är allvarligt att en statlig utredning i ett betänkande lämnar förslag som andas en uppgivenhet för den arbetsuppgift som personalen i sin ambition anser vara en av de viktigaste, nämligen att kunna bryta den brottskurva som under många år visat en stigande tendens.

Beredningens förslag om ensamarbete och den kraftigt utökade fotpatrulleringen, på bekostnad av bl.a. utryckningsverksamheten, är en skrivbordsprodukt som mer är ett önsketänkande än lyhördhet för de krav polisverksamhetens mål ställer.

Jag kan inte heller till fullo ställa mig bakom beredningens kategoriska förslag som innebär att en ökad satsning på samspel mellan polis och allmänhet, synlighet och service endast kan uppnås genom en omfördelning av polispersonal från inre till yttre tjänst vid ordningsavdelning samt en minimering av utryckningsverksamheten. En av beredningens tankegångar i denna del är att den yttre fotpatrullerande polispersonalen ska klara av de larm som kommer till polisstationen efter det att en avvägning gjorts, att en bilburen utryckningsstyrka inte är nödvändig för uppdraget. Beredningen avser med förslaget att förbättra servicen till allmänheten genom att den fotpatrullerande polismannen ska kunna utföra undersökning av en brottsplats, ta upp anmälan, hålla förhör m.m. Det är ett allmänt intresse att en anmälan om brott och ett inledande förhör är så fullständig att en utredning kan starta utan att inledningsvis behöva kompletteras. Enligt min mening har man nått detta resultat i de distrikt som arbetar med särskilda jour- och områdesgrupper. Den av beredningen föreslagna arbetsmetoden är inte heller någon nyhet utan praktiseras redan idag där personalresurserna är sådana att fotpatrullering kan äga rum. Det är också ytterst tveksamt om en polisman som, vilket förordas av beredningen, fullgjort ett dramatiskt ingripande ska följa upp detta med att själv hålla inledande förhör. Det är i vissa lägen direkt olämpligt med tanke på de krav om opartiskhet och rättssäkerhet som såväl den hörde som allmänheten har rätt att ställa på en utredning.

Sedan lång tid tillbaka har utgångspunkten inom polisverksamheten varit att till administrativ personal överföra arbetsuppgifter som inte kräver polisiär kompetens och erfarenhet. Beredningen redovisar från studier i andra länder att man där kommit ganska långt i jämförelse med Sverige i detta avseende. Påståendet kan till viss del äga sin riktighet men är inte generellt. Avgränsningen av arbetsuppgifter mellan polispersonal och administrativ personal bygger här som i så många andra länder på de processregler som finns samt det kvalitetskrav och rättssäkerhets-

begrepp som används. Den administrativa personalens - liksom polispersonalens - arbetsuppgifter måste därför, om reformens inriktning på ökat lekmannainflytande ska bli verkligt, lämnas ut till polisstyrelserna med en hög grad av förtroende. Det finns dock anledning att redovisa polispersonalens erfarenheter från sambands- och förbindelsecentraler som idag enligt tjänstetablä ska vara bemannad med administrativ personal. Genom att den polisiära kompetensen finns omedelbart tillgänglig genom det vakthavande befälet, anser sig beredningen ha både kännedom och kunskap om att utvecklingen med flera radioexpeditörer bör fortsätta. Polispersonalen i yttre tjänst är inte av samma uppfattning.

Verkligheten fungerar inte på sätt som beredningen i sitt teoretiska resonemang ger uttryck för. Ett vakthavande befäl har många arbetsuppgifter som innebär att han/hon inte alltid är tillgänglig. Att i sådana lägen, vilket ofta är förekommande, i tiden senarelägga ett larm på grund av att radioexpeditören saknar den polisiära kompetens som erfordras, gagnar inte förhållandet mellan polis och allmänhet. På många platser har därför ett system utvecklats som inneburit att alltid någon polisman funnits tillgänglig eller i sambandscentralens närhet för att ett larm ska kunna effektueras så snabbt som möjligt. Det är min och Svenska polisförbundets uppfattning att radiotrafiken ur arbetsmiljö- och servicesynpunkt ska skötas av ett polisbefäl som kan och har förmågan att lägga polistaktiska bedömningar i ett larm.

Under avsnittet 6.5.2.7 - Vissa särskilda frågor - har beredningen berört kontakterna åklagare - polis. Svenska polisförbundet har tidigare framfört som sin uppfattning att det mellan förundersökning och dom ska vara så kort tidsintervall som möjligt. Trots de nya reglerna i RB om förundersökningsbegränsning, som infördes den 1 juli 1982 och som innebär att åklagare fått vidare ramar att besluta att nedlägga ett ärende eller att inleda förundersökning, har någon märkbar förbättring inte skett. Visserligen har reglerna om åtalsunderlåtelse ändrats den 1 juli 1985, innebärande att förundersökningsbegränsningen ytterligare utvidgats, men det finns likväl anledning ifrågasätta om önskad effekt kommer att uppnås. Enligt mitt förmenande borde beredningen i denna del ha föreslagit ett överförande av förundersökningsledarskapet till polisen, vilket skulle ha inneburit stora rationaliseringsvinster och en snabbare hantering av dessa ärenden till gagn för såväl den misstänkte som åklagar- och polismyndigheten.

I betänkandet har beredningen åberopat och förordat olika arbetsmetoder som hämtats från andra länders polisverksamhet. Som exempel på detta kan nämnas utryckningsverksamhet, kontaktpolismän m.m. Ett annat exempel är förslaget om grannesamverkan som är ytterst tveksamt och där gränsen, enligt mitt förmenande, till medborgargarde är härfin.

Det kan ligga ett visst intresse i att veta vilken organisation, resurser m.m. som finns i andra länder. Det hade också varit intressant, vilket beredningens kansli underlåtitt, att få information om dessa länders rättegångsregler, krav på rättssäkerhet, polisiära befogenheter, teknisk utrustning m.m. Dessa frågor styr med all säkerhet hur polisverksamheten

är organiserad i dessa länder och vilka arbetsmetoder som används. Hade beredningens ledamöter haft vetskap om detta skulle säkerligen benägenheten att föreslå förändringar minskat med åberopande av förhållanden i andra länder. Det är min uppfattning att delar av polisverksamheten kan och bör såväl utvecklas som effektiviseras. För att kunna uppnå ett bra resultat erfordras dock att den anställda personalen ges möjlighet att med sin kunskap och erfarenhet, tillsammans med chefer och de i polisstyrelserna valda ledamöterna, utveckla olika arbetsformer och metoder efter den egna arbetsplatsens förutsättningar.

Enligt mitt och Svenska polisförbundets förmenande har därför beredningen i sitt betänkande gått allt för långt i sin detaljstyrning av polisverksamheten. Den nya aktivitetsindelningen i planeringsdokumentet innebär att de lokala polisstyrelserna slaviskt måste följa detta. Möjligheterna för de lokala polisstyrelserna att använda polispersonalen för att styra polisverksamheten efter lokala behov har därmed minimerats.

Vad polisverksamheten behöver är en organisation som är anpassningsbar till lokala förhållanden och förändringar i brottsutvecklingen. Risken för att avståndet mellan allmänheten och polisen kan komma att öka i stället för motsatsen är uppenbar.

Beredningen skulle bland den berörda polispersonalen uppnått en större trovärdighet om man stannat vid att dra upp mer allmänna riktlinjer för det polisiära utvecklingsarbetet. Rikspolisstyrelsen genom metodutvecklingsbyrån och den regionala och lokala polisorganisationen skulle därmed inte bli så låsta av de centralt styrda tankegångarna utan mer kunnat anpassa verksamheten efter regionala och lokala förhållanden med de resurser som finns att tillgå. Beredningen har genom sina förslag därmed frångått den grundläggande målsättningen med en ny polisorganisation.

Särskilt yttrande av sakkunnige Anna-Greta Johansson

Under avsnittet 6.5.3.3. redovisas förslag på polismyndighetsärenden där delegering av beslutanderätten föreslås ske till administrativ personal, bl.a. vissa vapenärenden.

Enligt min mening bör det vara möjligt att till administrativ personal delegera ärenden som gäller vapenlicenser även vid det första ansökningstillfället, åtminstone i ärenden av enklare natur.

Lagtekniska hinder får inte vara avgörande för i vilken omfattning en i övrigt önskvärd delegering inom polisväsendet kan komma till stånd.

När det gäller anslagskonstruktionen kan konstateras att beredningen redan tidigare förordat en ordning som innebär att lönekostnader ingår i förvaltningsanslaget, trots de principiella invändningar som anförts. Samma invändningar kvarstår givetvis när beredningen nu förordar att

även en viss andel av polislönerna skall ingå i förvaltningsanslaget. Å andra sidan innebär beredningens tidigare förslag - och numera regeringens och riksdagens beslut - att lönerna för administrativ personal särbehandlas i förhållande till anslaget för polispersonal, mot vilket principiella invändningar också måste resas. Det kan av personalpolitiska skäl inte accepteras att anställda inom samma myndighet särbehandlas på det sätt som nuvarande anslagskonstruktion innebär. Även jämställdhets skäl talar mot en sådan ordning. Jag delar därför beredningens förslag i fråga om förändringen av anslagskonstruktionen.

Bilaga 1

Tabell 1. Antal anmälda brott inom olika brottskategorier
1950-1984

År	Vålds- brott (3 kap BrB)*	Sedlig- hets- brott (6 kap BrB)	därav våldtäkt och våld- förande	Rån (BrB 8:5-6)	Inbrotts- stöld (BrB 8:1-4)	därav bostads- inbrott**
1950	7 528	2 829	350	190	20 714	
1951	7 868	3 205	449	214	24 159	
1952	7 529	2 756	310	198	26 511	
1953	7 702	3 198	330	261	25 889	
1954	7 925	2 986	339	277	28 348	
1955	8 733	3 200	375	316	33 319	
1956	8 685	2 764	333	404	34 357	
1957	8 715	2 638	356	452	42 717	
1958	8 546	2 969	427	442	53 645	
1959	8 381	3 536	474	455	53 230	
1960	8 856	4 045	512	469	56 302	
1961	8 899	3 967	516	491	56 460	
1962	8 863	3 675	516	556	62 002	
1963	9 203	3 749	516	607	66 120	
1964	9 694	3 890	590	653	72 530	
1965	11 973	3 934	587	963	80 584	7 648
1966	13 275	3 711	660	1 066	80 520	8 163
1967	13 855	3 870	652	1 034	85 469	8 535
1968	17 045	3 717	603	1 192	97 493	9 045
1969	18 052	3 335	630	1 297	90 154	9 263
1970	18 610	3 321	602	1 511	107 578	11 020
1971	17 864	3 090	617	1 701	134 117	14 833
1972	18 363	2 595	598	2 027	127 329	16 223
1973	17 725	2 718	597	2 150	114 984	14 956
1974	20 174	3 313	684	2 296	114 427	15 787
1975	21 803	2 738	769	2 336	133 607	20 124
1976	21 736	2 377	773	2 697	149 399	22 250
1977	23 994	2 691	800	3 374	154 937	22 247
1978	23 249	2 852	851	3 461	144 113	21 244
1979	23 595	2 860	922	3 075	139 358	17 678
1980	25 062	3 096	885	3 427	139 215	20 385
1981	24 722	3 190	865	3 228	136 376	20 014
1982	28 687	3 904	941	3 530	138 343	21 063
1983	29 667	3 589	923	3 473	138 913	23 866
1984	31 264	3 846	995	3 681	141 781	24 647

* Utom vållande till annans död, till kroppsskada och framkallande av fara för annan.

** Fr.o.m. år 1968 exkl. inbrottsstöld av skjutvapen, ammunition och sprängmedel.

Tabell 1 (forts.). Antal anmälda brott inom olika brottskategorier 1950-1984

År	Uppklarade brott mot BrB	Trafiknykter- hetsbrott*	Brott mot narkotika- strafflagen
1950	81 732	3 460	
1951	79 258	4 658	
1952	78 258	5 530	
1953	80 417	6 508	
1954	83 891	7 442	
1955	88 806	9 071	
1956	92 721	11 694	
1957	92 848	12 026	
1958	103 517	12 286	
1959	101 252	13 490	
1960	105 714	12 702	
1961	104 717	13 329	
1962	111 259	12 678	
1963	110 170	12 592	
1964	115 357	14 822	
1965	115 011	16 494	
1966	161 235	17 031	
1967	181 058	18 001	
1968	170 174	15 923	
1969	163 994	18 442	43 946*
1970	182 573	17 036	15 635
1971	165 171	18 672	17 929
1972	151 281	18 108	18 876
1973	172 469	19 680	20 859
1974	166 228	20 931	18 840
1975	180 803	21 685	21 071
1976	180 249	20 766	17 872
1977	168 493	22 187	20 739
1978	176 567	22 671	20 647
1979	174 359	21 701	22 599
1980	213 252	21 681	59 425
1981	218 186	21 065	67 515
1982	240 972	21 217	68 505
1983	240 236	22 493	47 996

1984 247 307 21 925 38 238

* Uppgifterna om trafiknykterhetsbrott fr.o.m. 1975 är ej jämförbara med motsvarande uppgifter för tidigare år.

Tabell 1. (forts.) Antal anmälda brott inom olika brottskategorier 1950-1984

År	Bil- till- grepp	Annan* stöld	Bedrägeri (9 kap BrB)	Skade- görelse (12 kap BrB)	Alla brott mot BrB
1950	7 528**	89 756	14 653	5 063	161 778
1951	9 218**	109 951	21 907	5 165	194 753
1952	9 108**	104 821	15 485	5 826	185 787
1953	10 515**	112 215	14 994	6 330	192 851
1954	15 726**	114 284	17 005	7 257	201 317
1955	25 029**	130 088	17 111	8 039	225 231
1956	26 464**	138 088	17 137	9 702	235 153
1957	18 062	132 829	18 714	11 425	259 176
1958	20 698	138 600	18 849	12 355	280 917
1959	17 722	136 591	18 698	13 333	278 004
1960	18 219	129 154	20 144	13 166	276 314
1961	20 968	131 507	19 262	14 876	281 752
1962	23 836	133 408	18 927	15 465	293 763
1963	24 987	141 421	20 538	15 419	308 850
1964	26 959	155 532	22 554	18 233	336 435
1965	30 704	173 440	33 307	22 995	393 660
1966	27 328	182 784	41 321	22 393	410 904
1967	30 198	193 244	43 097	24 721	437 042
1968	31 319	205 465	63 354	28 815	493 926
1969	30 579	208 029	54 272	29 933	480 979
1970	32 301	250 644	71 601	33 882	563 138
1971	36 951	281 964	58 745	37 102	614 150
1972	34 621	285 590	48 084	37 007	598 681
1973	30 919	248 796	45 795	39 338	547 542
1974	30 323	258 389	49 492	45 771	570 610
1975	36 742	295 047	50 370	54 760	643 405
1976	43 757	308 311	53 731	54 901	683 279
1977	44 499	321 147	57 309	62 330	716 367
1978	38 785	310 469	51 762	61 305	683 646
1979	34 162	313 513	70 802	60 877	698 171
1980	34 301	340 614	101 122	59 057	760 911
1981	32 711	342 811	97 272	62 873	760 614
1982	35 692	367 061	94 408	68 278	805 569
1983	34 884	365 957	88 220	67 955	799 457

1984	38 378	394 374	91 080	71 999	845 706
------	--------	---------	--------	--------	---------

* 8 kap. BrB, utom inbrottsstöld, biltillgrepp och rånbrott.

** För åren 1950-1955 ingår motorcyklar och för år 1956 även mopeder.

1985 (1)

888 000

(1) Prognos, värdena för 1985 har beräknats på grundval av utvecklingen t.o.m. augusti 1985.

Statens offentliga utredningar 1985

Systematisk förteckning

Riksdagen

JO-ämbetet. [26]

Statsrådsberedningen

Några barn och ungdomsfrågor 1982—1985. [33]

Justitiedepartementet

Rättshjälp. [4]

Barn genom befruktning utanför kroppen m. m. [5]

Pantsättning av patent. [10]

Ny räntelag. [11]

Ordningslag m. m. [24]

Gripen anhållen häktad. [27]

Upphovsrätt och datateknik. [51]

Inriktningen av polisverksamheten. [62]

Utrikesdepartementet

Med sikte på nedrustning. [43]

Försvarsdepartementet

Svensk säkerhetspolitik inför 90-talet. [23]

Ersätningar och förmåner inom frivilligförsvaret. [35]

Värnplikten i samhället. [36]

Socialdepartementet

Leva som äldre. [3]

Skolbarnsomsorgen. [12]

Den barn- och ungdomspsykiatriska verksamheten [14]

Handel med alkoholdrycker [15]

Ökat förtroendemännainflytande i försäkringskassorna. [21]

Dagens äldre. [31]

Om smittskydd. [37]

Översyn av arbetsskadeförsäkringen. [54]

Finansdepartementet

Sammanhållen skatteförvaltning [20]

Hushållning för välfärd. [32]

Gruppförsäkring. [34]

Reavinstuppskov fastigheter. Del 1. Förslag. [38]

Reavinstuppskov fastigheter. Del 2. Bilagor. [39]

Förenklad taxering. [42]

Översyn av valutaregleringen. [52]

Statens förvaltningsfond. [60]

Skatteutjämningsystemet. [61]

Tjänstepension — trygghande och beskattning. [63]

Utbildningsdepartementet

Fornlämningar och exploatering. [13]

Förskola — skola [22]

Sveriges musikråd. [56]

Tillträde till högskolan. [57]

Prov för urval till högskolan. [59]

Jordbruksdepartementet

Livsmedelsforskning II. [2]

Kunskap för kemikaliekontroll. [25]

Ny strålskyddslag. [58]

Arbetsmarknadsdepartementet

Arbetsmarknadsverkets ansvarsområde. [7]

Beredningsarbete i AMS-regi. [8]

Kulturarbetsförmedling. [9]

Bostadsdepartementet

Förköp av bostadsrätter. [6]

Industridepartementet

Sverige och den europeiska patentorganisationen. [53]

Civildepartementet

Församlingar i samverkan. [1]

Den svenska psalmboken. Texter och melodier. Volym 1. [16]

Den svenska psalmboken. Historik, principer, motiveringar. Volym 2. [17]

Den svenska psalmboken. Text och musikkommentarer. Volym 3. [18]

Den svenska psalmboken. Ackompanjemang. Volym 4. [19]

Aktivt folkstyre i kommuner och landsting. [28]

Principer för en ny kommunallag. [29]

Skola för delaktighet. [30]

Regeringen, myndigheterna och myndigheternas ledning. [40]

Affärsverken och deras företag. [41]

Svenska kyrkans gudstjänst. Band 6. [44]

Veckans och kyrkoårets bönegudstjänster.

Svenska kyrkans gudstjänst. Band 7. [45]

Vignings-, mottagnings- och invigningshandlingar.

Svenska kyrkans gudstjänst. Band 8. [46]

Huvudgudstjänster och övriga gudstjänster. Kyrkliga handlingar.

Svenska kyrkans gudstjänst. Band 9. [47]

Musik.

Svenska kyrkans gudstjänst. Bilaga 6. [48]

Svenska kyrkans gudstjänst. Bilaga 7. [49]

Kyrkoinvigningen — Liturgiska utvecklingslinjer.

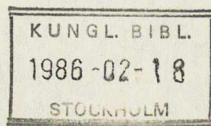
Bred datautbildning. [50]

Musiken i svenska kyrkan. [55]

Statens offentliga utredningar 1985

Kronologisk förteckning

1. Församlingar i samverkan. C.
2. Livsmedelsforskning II. Jo.
3. Leva som äldre. S.
4. Rättshjälp. Ju.
5. Barn genom befruktning utanför kroppen m. m. Ju.
6. Förförköp av bostadsrätter. B.
7. Arbetsmarknadsverkets ansvarsområde. A.
8. Beredningsarbete i AMS-regi. A.
9. Kulturarbetsförmedling. A.
10. Pantsättning av patent. Ju.
11. Ny räntelag. Ju.
12. Skolbarnsomsorgen. S.
13. Fornlämningar och exploatering. U.
14. Den barn- och ungdomspsykiatriska verksamheten. S.
15. Handel med alkoholdrycker. S.
16. Den svenska psalmboken. Texter och melodier. Volym 1. C.
17. Den svenska psalmboken. Historik, principer, motiveringar. Volym 2. C.
18. Den svenska psalmboken. Text och musikkommentarer. Volym 3. C.
19. Den svenska psalmboken. Ackompanjemang. Volym 4. C.
20. Sammanhållen skatteförvaltning. Fi.
21. Ökat förtroendemannainflytande i försäkringskassorna. S.
22. Förskola — skola. U.
23. Svensk säkerhetspolitik inför 90-talet. Fö.
24. Ordningsslag m. m. Ju.
25. Kunskap för kemikaliekontroll. Jo.
26. JO-ämbetet. R.
27. Gripen anhållen häktad. Ju.
28. Aktivt folkstyre i kommuner och landsting. C.
29. Principer för ny kommunallag. C.
30. Skola för delaktighet. C.
31. Dagens äldre. S.
32. Hushållning för välfärd. Fi.
33. Några barn- och ungdomsfrågor 1982—1985. SB.
34. Gruppförsäkring. Fi.
35. Ersättningar och förmåner inom frivilligförsvaret. Fö.
36. Värnplikten i samhället. Fö.
37. Om smittskydd. S.
38. Reavinstuppskov fastigheter. Del 1. Fi.
39. Reavinstuppskov fastigheter. Del 2. Fi.
40. Regeringen, myndigheterna och myndigheternas ledning. C.
41. Affärsverken och deras företag. C.
42. Förenklad taxering. Fi.
43. Med sikte på nedrustning. Ud.
44. Svenska kyrkans gudstjänst. Band 6. C.
Veckans och kyrkoårets bönegudstjänster.
45. Svenska kyrkans gudstjänst. Band 7. C.
Vignings-, mottagnings- och invigningshandlingar.
46. Svenska kyrkans gudstjänst. Band 8. C.
Huvudgudstjänster och övriga gudstjänster. Kyrkliga handlingar.
47. Svenska kyrkans gudstjänst. Band 9. C.
Musik.
48. Svenska kyrkans gudstjänst. Bilaga 6. C.
49. Svenska Kyrkans gudstjänst. Bilaga 7. C.
Kyrkoinvigningen — Liturgiska utvecklingslinjer.
50. Bred datautbildning. C.
51. Upphovsrätt och datorteknik. Ju.
52. Översyn av valutareglerna. Fi.
53. Sverige och den europeiska patentorganisationen. I.
54. Översyn av arbetsskadeförsäkringen. S.
55. Musiken i svenska kyrkan. C.
56. Sveriges musikråd. U.
57. Tillträde till högskolan. U.
58. Ny strålskyddslag. Jo.
59. Prov för urval till högskolan. U.
60. Statens förvaltningsfond. Fi.
61. Skatteutjämningsystemet. Fi.
62. Inriktningen av polisverksamheten. Ju.
63. Tjänstepension — tryggnad och beskattning. Fi.



 **Liber**
Allmänna Förlaget

ISBN 91-38-09071-6
ISSN 0375-250X