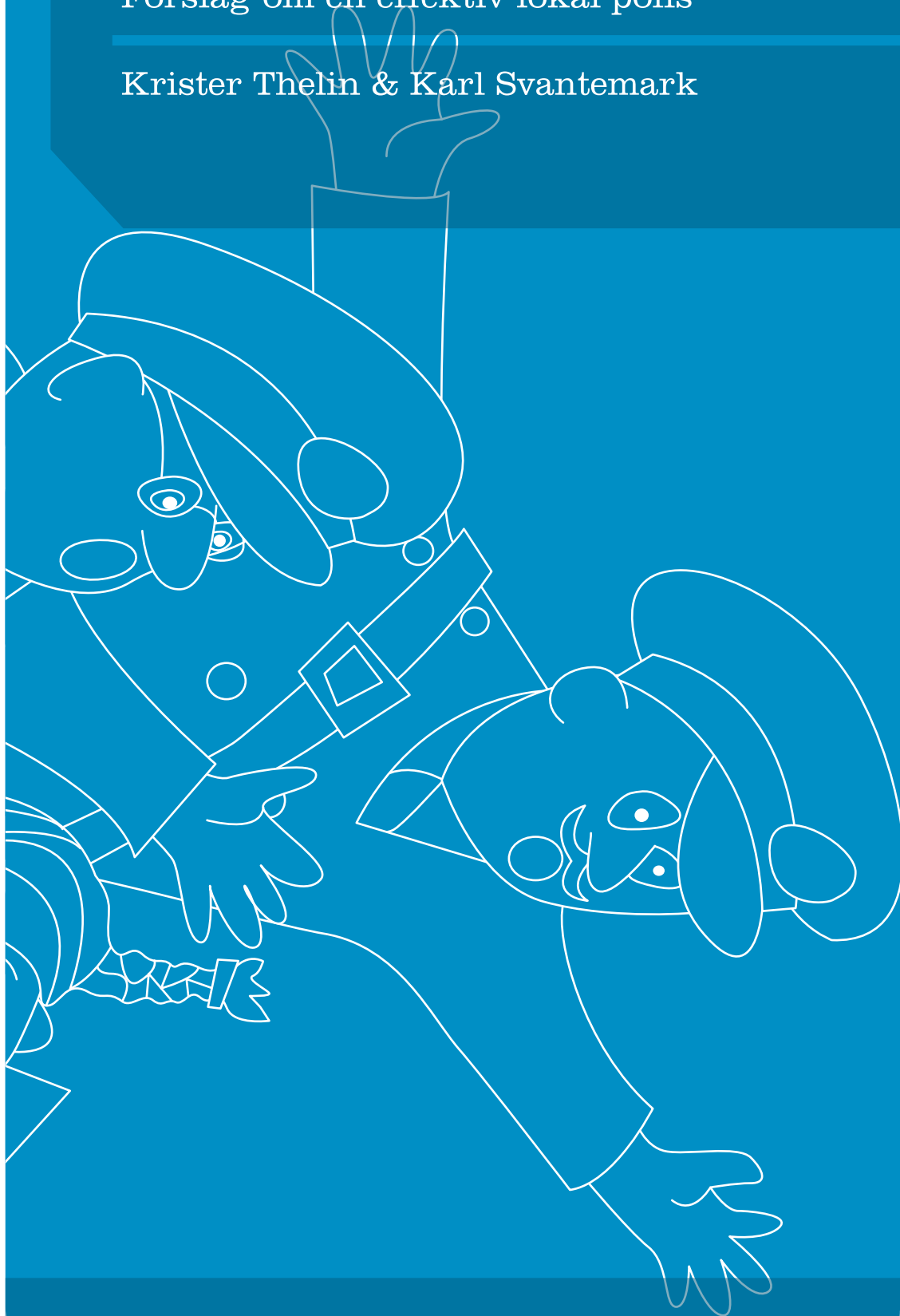


Polis i kris – har kommunerna kraften?

Förslag om en effektiv lokal polis

Krister Thelin & Karl Svantemark



TIMBRO

rappo**rt**

POLIS I KRIS – HAR KOMMUNERNA KRAFTEN?

Förslag om en effektiv lokal polis

Av hovrättslagmannen Krister Thelin och amanuensen Karl Svantemark



TIMBRO

December 2005

ISBN 91-7566-594-8

TIMBRO

Box 5234

102 45 Stockholm

tel +46-8-587 898 00

fax +46-8-587 898 55

info@timbro.se

www.timbro.se

INNEHÅLL

Sammanfattning 3

1. Inledning 5

2. Hur fungerar den svenska polisen? 6

- 2.1 Svensken är otryggast i Europa 6
- 2.2 Finns tillit till polisens förmåga? 8
- 2.3 Situationen i storstadskommunerna och särskilt Malmö 11
- 2.4 Bevakningsföretag som poliser i kommunerna 14
- 2.5 Slutsatser 14

3. Polisens nuvarande struktur efter förstatligandet 1965 16

- 3.1 Bakgrund 16
- 3.2 Polisreformen 16
- 3.3 Förnyelse av polisen 17
- 3.4 Besparingar inom polisen 17
- 3.5 Strukturella förändringar 18
- 3.6 Närpolisverksamhet 19
- 3.7 Polisdistrikten 20
- 3.8 Polismyndighetens organisation m m 20

4. Brottsutvecklingen, polisens effektivitet och svensk forskning 23

- 4.1 Kort historik 23
- 4.2 Uppklarningsprocent 24
- 4.3 Fler poliser och hårdare straff – färre brott? 26
- 4.4 Svensk polisiär forskning – ett magert fält 28

5. Statliga utredningar på området 31

6. Vissa internationella jämförelser 33

- 6.1 Polistäthet i Europa 34
- 6.2 Exempel på framgångsrika metoder i USA och Storbritannien 34
 - 6.2.1 Miraklet i New York m m 35
 - 6.2.2 Lyckade exempel från England 37

7. Utgångspunkter för en reform 39

8. Huvuddragen i en lokal polis 42

- 8.1 Organisation 42
- 8.2 Rekrytering 44
- 8.3 Utbildning 45
- 8.4 Utrustning 46
- 8.5 Finansiering och tillsyn 46
- 8.6 Exemplet Malmö 47

9. Snabbare lagföring 49

- 9.1 Inledning 49
- 9.2 Polisdomstolar 49
- 9.3 Konsekvenser för lagföringen i övrigt 51

10. Differentierade påföljder vid ungdomsbrott 52

- 10.1 Straffmyndighet 52
- 10.2 Kriminalvård eller socialtjänst 52
- 10.3 Skräddarsydda påföljder 53

Sammanfattning

Svensk polis förstatligades för fyrtio år sedan. Goda skäl fanns för detta, med en då många gånger illa utrustad kommunal polis. Efter att under 1980- och 90-talen ha genomgått en serie organisationsöversyner finns nu en nationell polis, indelad i stora distrikt, ett för varje län, där storskaligheten satts i system. Ett försök att införa ”närapolis” för drygt tio år sedan föll bl a på grund av samtidiga besparingar, en följd av krisöverenskommelsen hösten 1992.

Brottsutvecklingen har generellt ökat med knappt 10 procent under samma tid. För våldsbrottsligheten anges en ökning med knappt 45 procent. I storstäderna har den samlade brottsligheten sedan 1996 stigit med mellan 4 och 20 procent (Malmö), medan siffrorna för våldsbrotten är drygt 40 (Malmö), över 30 (Göteborg) och knappt 20 (Stockholm). Motsvarande siffror för rånbrott är drygt 80 procent (Malmö), 65 procent (Göteborg) och knappt 30 procent (Stockholm). Polisens uppklaringsprocent ligger generellt på bara 15 procent och har minskat mycket kraftigt de senaste tio åren.

Polistätheten i Sverige, som under denna tid legat konstant, är drygt hälften av det genomsnittliga antalet i Europa: 1,9 poliser per 1 000 invånare mot 3,5 i övriga EU. Medan polisen i Stockholm och Malmö i genomsnitt klarar upp 3 procent av anmälda inbrott, klarar som exempel polisen i engelska Leeds upp mer än en femtedel.

Medborgarnas förtroende för den svenska polisen är i botten och svenskarna är enligt vissa undersökningar otryggast i Europa.

Medan polisen är i kris blomstrar bevakningsbranschen. Antalet tjänster i den privata bevakningssektorn är nästan i nivå med antalet poliser och branschen växer med 5 procent årligen.

Mer brottstyngda länder än Sverige har under de senaste tio åren genomfört omfattande reformer av sin polis och lyckats bryta trenden. New York och Storbritannien erbjuder goda förebilder. Utländsk forskning visar det uppenbara, att fler poliser och längre fängelsestraff får ett direkt och positivt genomslag för brottsutvecklingen. Svensk forskning, i den mån den finns, erbjuder ingen inspiration i detta hänseende.

Några strukturella reformplaner för svensk polis syns inte vid horisonten, och debatten i Sverige fokuserar tämligen enögt på antalet poliser. Organisation, ledning och polisiära metoder behöver ses över för att nå den effektivitet som medborgarna har rätt att kräva av en resursslukande verksamhet.

I rapporten föreslås att en möjlighet öppnas att göra närapolisverksamheten – som bygger på de recept som gjort polisen i New York och Storbritannien så effektiv – till en renodlat lokal angelägenhet. En möjlighet att införa kommunalt huvudmannaskap kan vitalisera och

utveckla metoder och planer som nu bara finns på papper. Medborgarna får en kontroll de i dag saknar, där centralbyråkratin i stället firar triumfer. Huvuddragen i en sådan reform med en nyinrättad lokal polis innefattar frågor om organisation, rekrytering, utbildning, utrustning, finansiering och tillsyn. Förslag lämnas också på hur en snabbare lagföring och ett differentierat påföljdssystem kan bidra till att stävja den hotande utvecklingen vad gäller ungdomsbrott.

För Malmös del innebär en reform enligt förslaget att 1 000 poliser fördelas på tio närpolisområden med en garanterad nedgång av brottsligheten och tryggare medborgare.

1. Inledning

Svensk polis klarar inte sin uppgift att beivra och utreda brott, så att allmänheten känner sig trygg. Medborgarnas förtroende för den statliga enhetsmodellen är illa sargat. I föreliggande rapport redovisas polisens kris och ges argument för ett mer effektivt lokalt alternativ. Tillståndet inom polisen är inte bara resultatet av fyrtio års erfarenhet av förstatligande utan också av en brottsutveckling som under lika lång tid pekar åt fel håll. I rapporten görs också nedslag i kriminalpolitiken med betoning på ungdomsbrott. Huvudsyftet med rapporten är att nyansera den pågående politiska diskussionen som mest rör fruktlösa frågor om resurstilldelning och antalet poliser. Tyngdpunkten i rapporten ligger på polisens roll i bekämpningen av det som missvisande kommit att kallas vardagsbrott. Brott skall inte vara en del av vardagen. Exempel från framför allt Storbritannien och USA visar att trender kan brytas och framgångar nås med nya metoder för polisiärt arbete, metoder som av olika skäl har svårt att få genomslag i Sverige.

Polisen har inte monopol på att använda våld, som det ofta felaktigt framställs. Envar har rätt att freda sig och sin egendom och också hjälpa andra att avvärja pågående eller omedelbara angrepp på person eller egendom. Polisens processuella befogenheter att frihetsberöva enskilda är dock unika. I takt med att polisens förmåga minskar ökar inte bara allmänhetens intresse av att köpa de tjänster som bevaknings- och vaktbolagen erbjuder, utan också viljan bland medborgarna att organisera grannskaps- och byberedskap. Gränsen mellan småbåtsföreningens organiserade vakthållning – sprungen ur en frustration över polisens oförmåga – och olovlig kårverksamhet kan ibland vara liten. Ingen önskar sig medborgargården, men det är inte svårt att se hur en ineffektiv eller frånvarande polis kan bädda för detta. Och endast den köpstarke kan få professionell privat assistans av vaktbolag och säkerhetstjänster. Det är i brottsfrekventa områden, där resurserna allmänt är som minst, som behoven av polisiära insatser är som störst. En effektiv polis är inte bara en fråga om ”hårdare tag” och skydd för liv och egendom utan också en fråga om distributiv rättvisa, som borde få höger och vänster att förenas. För näringslivet, som har resurser att köpa sin säkerhet, är vinsten med en välfungerande polis uppenbar: den skapar utrymme för vettigare alternativkostnader.

I följande avsnitt behandlas förtroendet för polisen (avsnitt 2), dess organisation (avsnitt 3), brottsutvecklingen (avsnitt 4), reformplaner (avsnitt 5) och utländska jämförelser (avsnitt 6). Utgångspunkter för en förändring mot en lokal polis, snabbare lagföring och differentierat påföljdsval för bl a ungdomsbrottslingar behandlas i avsnitt 7–10.

2. Hur fungerar den svenska polisen?

I polislagen (1984:387) anges polisens uppgifter: *Polisen skall förebygga brott, övervaka den allmänna ordningen och säkerheten, bedriva brottsförebyggande arbete och lämna allmänheten skydd, upplysningar och annan hjälp.* Detta stadgande är tänkt att täcka in alla de aspekter på polisiärt arbete som bör fungera i ett tryggt och modernt samhälle. I följande avsnitt redovisas en verklighet som tydligt illustrerar att den svenska polisen inte uppfyller de krav som statsmakterna ställer och inte heller åtnjuter allmänhetens förtroende i någon nämnvärd grad. Brottsutvecklingen de senaste decennierna behandlas i avsnitt 4.

2.1 Svensken är otryggast i Europa

Polisens verksamhet syftar till att skapa trygghet för de medborgare som den är satt att beskydda. I en på aftonbladet.se redovisad enkät efterfrågades i april 2005 vilket förtroende läsarna hade för polisen.¹ Drygt 87 000 personer svarade på enkäten och resultatet var entydigt: Nästan 85 procent trodde inte att polisen skulle komma när den behövdes. Detta förödande negativa resultat, som bekräftar den konventionella uppfattningen sedan flera år, visar alltså att polisen i allmänhetens ögon har misslyckats i sin huvuduppgift att överlag lämna allmänheten skydd och hjälp.

I samma undersökning ställdes frågan: "Är du rädd för att drabbas av provocerat våld?"² Knappt 80 procent av drygt 46 000 personer svarade "Ja" på den frågan. Även i detta hänseende speglar undersökningen alltså en allmän otrygghet bland svenskar. Denna känsla är reell, även om det från forskarhåll ofta påstås att provocerat våld är en våldstyp som främst utövas av psykiskt störda personer och drabbar en liten del av befolkningen.³

Aftonbladets nätundersökning om den rädda och otrygga svenska allmänheten bekräftas av en undersökning som Länsförsäkringar har låtit göra.⁴ Undersökningen, som publicerades i juli 2005, visar att drygt hälften av alla kvinnor känner sig så otrygga att de undviker att gå ut ensamma på kvällar och nätter. Att allt fler människor bär med sig någon form av tillhyggen, vilket undersökningen visar, spär ytterligare på bilden av allt otryggare svenskar.

Även i ett komparativt perspektiv framstår svensken som särskilt otrygg. I en undersökning gjord av Security Point⁵ 2004, där 7 000 privatpersoner i sju europeiska länder⁶ tillfrågades

.....
¹ <www.aftonbladet.se> Ställning per 2005-06-29. Resultatet ger en bild av vad Aftonbladets nätläsare tycker. Resultatet är inte statistiskt säkerställt. Det går endast att svara på frågan en gång. Den fråga som ställdes var: "Litar du på att polisen kommer när du behöver hjälp?"

² <www.aftonbladet.se> Ställning per 2005-06-29.

³ Exempelvis av Jerzy Sarnecki, professor i kriminologi vid Stockholms universitet.

⁴ <www.lansforsakringar.se> 2005-07-13.

⁵ Security Point är ett internationellt initiativ av låskoncernen Assa Abloy. Syftet är bland annat att öka kunskapen om hemsäkerhet. Undersökningen genomfördes av det brittiska företaget The Ashdown Group.

⁶ Frankrike, Nederländerna, Polen, Spanien, Storbritannien, Sverige och Tyskland.

om bland annat hur säkra de känner sig i sin bostad, hamnade Sverige på en föga hedrande sistaplats. Nästan en fjärdedel av svenskarna upplevde sina hem som osäkra, medan genomsnittet för de länder som ingick i undersökningen endast var att en sjättedel hade den känslan.

Engelsmännen var de som kände sig mest trygga. Endast 3 procent upplevde sina hem som osäkra. I såväl Storbritannien som Nederländerna kände sig människor tre gånger så säkra i sina hem jämfört med svenskarna, trots att dessa länder i genomsnitt har fler inbrott än Sverige. En förklaring till detta något motsägelsefulla resultat kan, enligt undersökningen, vara att polisen i såväl Nederländerna som Storbritannien aktivt följer upp varje inbrott och omgående erbjuder de drabbade hjälp och råd.

Polisens brottsförebyggande roll i dessa länder bekräftas ytterligare i Security Points undersökning av att 68 procent av holländarna och 53 procent av briterna föredrar att vända sig till just polisen för att få råd om hemsäkerhet. Endast 5 procent av svenskarna angav att de skulle vända sig till polisen för råd och hjälp. En polisanmälan i samband med inbrott i ett svenskt hem fyller i dag endast funktionen som obligatorium för att försäkringsbolaget skall kunna behandla skadeärendet, och föranleder mycket sällan någon ytterligare åtgärd från polisens sida. Uppklaringsprocenten för inbrott i Storbritannien och Sverige talar också sitt tydliga språk och påverkar förstås allmänhetens förtroende för polisen i de båda länderna. Medan polisen i Stockholm och Malmö klarar upp ca 3 procent av inbrotten⁷, klarar polisen i engelska Leeds upp mer än en femtedel av alla inbrott.⁸

Studien visar att de européer som känner sig trygga i sina hem har en mer positiv syn på den allmänna brottsutvecklingen och anser risken att själva drabbas av inbrott mindre än personer som upplever sina hem som otrygga.

Två tredjedelar av de tillfrågade svenskarna trodde att antalet inbrott kommer att öka de närmaste tio åren, jämfört med undersökningens genomsnitt på bara hälften. Inget annat land i undersökningen kom i närheten av svenskarnas dystra framtidssyn.

Även i Statistiska centralbyråns undersökning om levnadsförhållanden (ULF) bekräftas Security Points resultat. En fjärdedel av befolkningen anger i SCB:s undersökning att den känner sig orolig för inbrott eller skadegörelse i bostaden.⁹

SCB-undersökningen visar också att närmare 8 procent av den svenska befolkningen mellan 16 och 84 år varit utsatt för våld eller hot under en ettårsperiod mellan 2000 och 2001.

Detta innebär att över en halv miljon svenskar utsätts för våld varje år.

.....

⁷ BRÅ.

⁸ UK Home Office, <www.homeoffice.gov.uk/crimes/index.html>.

⁹ *Offer för våld och egendomsbrott 1978–2002*. Rapport nr 104 i serien Levnadsförhållanden, SCB.

Sett i ett längre perspektiv har andelen som sedan mitten av 1970-talet utsatts för våld eller hot stigit kraftigt.¹⁰

Om förhållandena i storstäderna Malmö, Göteborg och Stockholm, se avsnitt 2.3.

2.2 Finns tillit till polisens förmåga?

Medborgarens tillit och förtroende är en grundförutsättning för en effektiv polismakt. Polisen skall ge god service till medborgarna och verka för ett säkert och brottsfritt samhälle.

”Allmänhetens förtroende för polisen ökar” uppgav polisen i ett pressmeddelande tidigare i år. En undersökning som gjorts av SOM-institutet (Samhälle, Opinion, Massmedia) vid Göteborgs universitet visar att polisen placerar sig i topp bland offentliga institutioner jämte sjukvården och universiteten. Ett närmare studium av årets undersökning från SOM-institutet visar dock, att allmänhetens förtroende för polisen har minskat kraftigt sedan 1994.¹¹ Sören Holmberg och Lennart Weibull, professorer vid Göteborgs universitet, menar att minskningen kring mitten av 1990-talet kan kopplas till den omdiskuterade närpolisreformens införande (se avsnitt 3.6) och dess effekter på polisverksamheten. En viss uppgång har skett från bottennoteringen 1997, men 2003 års notering är den näst lägsta sedan mätningen påbörjades 1986. En viss återhämtning tycks ha skett i 2004 års undersökning, men det är fortfarande långt till de nivåer som rådde i början av 1990-talet.¹²

I en undersökning gjord av TEMO i april 2004 sade sig två tredjedelar av svenskarna hysa gott förtroende för polisen, vilket alltså innebär att en tredjedel av svenskarna inte har förtroende för polismakten. Föga förvånande är det grupper som är trygga och väletablerade i samhället som har högst tillit, medan det omvända är förhållandet för dem som är mest exponerade för brott.

Svenskt kvalitetsindex (SKI)¹³ har genomfört regelbundna mätningar rörande kundnöjdhet och kvalitetsutveckling i den offentliga sektorn sedan 1989. SKI:s undersökningar baseras på de verkliga kundernas/brukarnas åsikter och mäter hur väl ”leverantören”, dvs myndigheten, uppfyller ”kundens” eller medborgarens krav. Det är brottsoffer som utsatts för våldsoch tillgreppsbrott som har intervjuats i undersökningen.

Ett intressant resultat av de tidigare undersökningarna är de som gjordes i samband med närpolisreformens införande i början av 1990-talet (se ovan). Ända sedan SKI började mäta

.....
¹⁰ A.a.

¹¹ Riks-SOM-undersökningen 2004. Bedömningar av förtroendet för tjugo samhällsinstitutioner 1986–2003. 1994 låg förtroendet på 63 vid ett balansmått mellan -100 + 100. 2003 var förtroendet 36.

¹² Holmberg, S & Weibull, L (red), *Lyckan kommer, lyckan går*. SOM-institutet, Göteborgs universitet, 2005.

¹³ Svenskt kvalitetsindex har initierats av ett konsortium bestående av SIQ (Institutet för Kvalitetsutveckling), SCB (Statistiska centralbyrån), samt de två forskningsinstitutionerna HHS (Handelshögskolan i Stockholm) och CTF (Centrum för tjänsteforskning vid Karlstads universitet).

kundnöjdheten hos polisen ökade graden av nöjdhet successivt fram till mitten av 1990-talet, då en mycket kraftig försämring kan konstateras. Med undantag för en marginell uppgång 2001 och 2002 har polisen inte kunnat ta igen den nedgången. Årets mätning visar att polisen har fortsatt låg grad av nöjdhet hos kunderna. Jämfört med mätningen 2002–03 har index sjunkit med 2,5 enheter eller 5,2 procent.¹⁴

Såväl allmänhetens förväntningar på polisen som förtroendet för polisens brottsutredning har minskat från tidigare års redan låga resultat.

Av de åtta samhällsfunktioner¹⁵ som undersökningen omfattade placerade sig polisen överlägset sist. Som en jämförelse kan nämnas att den ibland så kritiserade offentliga sjukvården placerar sig nästan femton enheter över polisen. Till och med skattemyndigheten har nöjdare ”kunder” än polismakten.

Medan det inte tycks finnas någon skillnad i missnöje mellan storstäder och glesbygd, finns det stora regionala skillnader i nöjdheten.

En aspekt på förtroendet är den grad av lojalitet allmänheten känner för polisen. Här visar SKI:s mätning att förtroendet för polisen minskar mycket kraftigt. Lojaliteten gentemot polisen har under flera år legat på en mycket hög nivå jämfört med de andra aspekter som undersökningen behandlar, som image, förväntningar och servicekvalitet. Lojalitetsaspekten har sedan förra årets undersökning minskat med drygt 10 enheter på den skala som SKI använder sig av. Detta är en minskning med ca 12,5 procent på bara ett år. En förutsättning för att polis- och ordningsmakten skall kunna bedriva ett konstruktivt och effektivt arbete är att den befolkning den är satt att beskydda har förtroende för polisen. Börjar lojaliteten svikta är steget inte långt till att invånarna tar saken i egna händer och startar medborgargården eller bevakningsgrupper.

SKI:s resultat överensstämmer väl med en undersökning som Statskontoret lät genomföra 2003¹⁶ som även den baserades på brukarnas (kundernas) åsikter. Undersökningen konstaterade att polisen inte lyckas få något riktigt bra betyg på någon av de uppgifter undersökningen omfattade. Omkring sex av tio personer är missnöjda med polisens brottsförebyggande och utredande verksamhet. Lika stor andel är missnöjd med hur snabbt polisen är på plats vid ett larm, och hela 70 procent är missnöjd med hur lång tid det tar att utreda brott.

Den nationella svenska polisen skall vara hela Sveriges polis. Om polisbristen är påtaglig i storstäderna, märks den ännu tydligare i glesbygden. Närpolisreformen skulle leda till att polisen fick ökad tillgänglighet över hela landet, men i stället visar siffror från Statens Ut-

.....
¹⁴ Indexet för kundnöjdhet kan anta värden mellan 0 och 100.

¹⁵ Sjuk- och hälsovård, förskola, grundskola, gymnasieskola, högskola och universitet, serviceboende, polisen, skattemyndigheten. SKI.

¹⁶ Statskontoret, *Förvaltningen i medborgarnas ögon*. Redovisade uppgifter återfinns i de verksamhetsspecifika resultaten. Publikationsnr 2003 : 106.

redningsinstitut att sedan 1994, då socialdemokraterna återkom till makten och då den av den borgerliga regeringen initierade närpolisreformen sjösattes, har 100 polisstationer över hela landet lagts ner. Polisförbundet lät 2004 göra en undersökning där man frågade poliser, ordningsvakter, kommunstyrelseordföranden och representanter för näringslivet ("ICA-handlare") i 23 glesbygdskommuner hur de upplevde polisbemanningen i sina kommuner.¹⁷ Resultaten visar, föga överraskande, att det finns en påtaglig brist i polisbemanningen vilket gör att stora delar av Sverige står utan polisbeskydd i den meningen att utryckningstiderna är mycket långa och de sträckor som polisen måste köra för att nå en nödställd är helt oacceptabla.

I samtliga intervjugrupper anger 70–80 procent att det finns behov av fler poliser i kommunen. Just behovet av fler poliser är det centrala när de intervjuade fritt får ange vilka resurser som behövs i glesbygden. Av alla intervjuade var det bara en enda person som ansåg att det var nödvändigt att hålla fast vid närpolissystemet.

Den låga polisbemanningen gör att ordningsvakter i allt större utsträckning tvingas ta på sig polisiära arbetsuppgifter. Drygt fyra femtedelar av de tillfrågade ordningsvakterna angav att de hade utfört arbetsuppgifter inom ramen för polisens åtaganden, en oroande hög siffra.

Den låga bemanningen sätter förstås sina spår i utryckningstider och hur långt polisen måste ta sig för att nå en brottsplats. Över en fjärdedel av poliserna angav att de som längst måste åka mer än 20 mil vid en utryckning, och hela 69 procent uppgav längsta sträckan till mellan 11 och 20 mil. De långa utryckningssträckorna leder givetvis till att poliser avstår från att åka på larm. En tredjedel angav sig ofta avstå från att åka på larm, medan endast en dryg sjättedel aldrig avstod från att hörsamma ett larm. Enligt en nyligen framlagd avhandling (se avsnitt 4.4) framgår att antalet patrullerande polisbilar har minskat kraftigt sedan 1980-talet. 1980 rullade 9–12 polisbilar i ett förortsdistrikt till en svensk storstad, 1994 hade siffran sjunkit till 5–8 bilar och 2004 var siffran 3–4 bilar.

Ett nytt prioriteringssystem för inkomna larm har aviserats från polisens håll och skall eventuellt tas i bruk efter årsskiftet 2005/06. Systemet innebär att alla länskommunikationscentraler i hela landet kommer att använda samma mall för att bedöma ett inkommet larms prioritet. I dagsläget finns stora regionala skillnader för hur larm bedöms. Dessa skillnader beror bl a på polistätheten, de geografiska avstånden och polisiära traditioner. Hur detta nya system kommer att påverka de olika polisdistrikten är inte helt klart, men för t ex Skåne kommer det att innebära att fler larm får en högre prioritet.

Riksrevisionsverket kritiserade i slutet av 1990-talet polisen för den arbetstidsförläggning som användes. RRV:s rapport visade att det var högst polisbemanning när brottsligheten var som lägst. Flest poliser var i tjänst onsdag eftermiddag och minst bemanning rådde på kvällar och helger.¹⁸ Detta ledde till att polisens arbetstidsavtal omförhandlades och polisen

.....
¹⁷ Boric, Bruno & Olczak, Patrik, *Undersökning bland poliser, ordningsvakter, kommunstyrelseordföranden samt representanter för näringslivet i 23 glesbygdskommuner, juni 2004*. Polisförbundet/Exquiro Market Research.

¹⁸ *Närpolisreformen och polisens arbetstider*. RRV 1999:42.

som arbetsgivare fick möjlighet att använda polisresurser när det behövdes. I en uppföljande rapport konstaterade RRV att förbättringar hade skett, men att resurserna inte utnyttjades till fullo.¹⁹

Nerläggningen av polisstationer och den låga bemanningen har urholkat tryggheten för medborgarna och gör att kriminaliteten kan få ytterligare fäste på landsbygden. I RRV-undersökningen uppgav mer än en sjättedel av näringsidkarna att de själva hade betalat för bevakning och skydd som polisen borde ha tillhandahållit. Så gott som ingen av de kommunstyrelseordförande som tillfrågats ansåg att staten tog sitt ansvar för polissituationen i glesbygden.

En rundringning som Ekot på Sveriges Radio gjorde i februari 2005 visade, att 30 procent (77 stycken) av Sveriges kommuner har verksamhet som faller inom polisens ansvarsområde, 28 kommuner har diskuterat frågan om införandet av en kommunal polis och flera kommuner har ansökt om att få ta över ansvaret för polisen.²⁰

Intresseorganisationen SmåKom, som består av Sveriges till befolkningstalet 100 minsta kommuner, har engagerat sig i polisfrågan. I en enkät SmåKom lät göra, som mätte förändringarna mellan 2000 och 2001, ansåg inte en enda kommun att uttryckningstiderna vid larm hade förbättrats under året. Däremot ansåg en knapp tredjedel av kommunerna att uttryckningstiden hade förlängts. Den låga bemanningen märks också i utredningsarbetet. En fjärdedel av kommunerna angav att antalet brott som skrivits av eller ej har blivit utredda har ökat under det år som undersökningen avser.²¹

I sitt remissvar till SOU 2002:70 *Polisverksamhet i förändring* (se avsnitt 5) uppger SmåKom att den utveckling som kan ses i småkommunerna rörande polisbemanningen allvarligt riskerar samhällets rättstrygghet, ökar medborgarnas otrygghet och bidrar till utflyttningen från landsbygden. Förutom ett ökat antal poliser ställer sig SmåKom positivt till att en del av poliskåren görs om till en kommunalt styrd polis med statlig finansiering.

2.3 Situationen i storstadskommunerna och särskilt Malmö

Vissa delar av Sverige är hårdare drabbade av brottslighet än andra. Vid en jämförelse av de tre storstadskommunerna utmärker sig Malmö stad som den av de tre kommunerna med högst brottslighet i förhållande till befolkningsmängden. Sett till antalet anmälda brott per 100 000 invånare hamnar Malmö överst (23 200 brott per 100 000 invånare), följt av Stockholm (20 600 brott per 100 000 invånare) och Göteborg (18 400 brott per 100 000 invånare).

.....
¹⁹ Fortsatt utveckling av Polisen – en uppföljande granskning. RRV 2000: 9.

²⁰ <www.sr.se/ekot> 2005-02-21.

²¹ ”SmåKom vill se en offensiv polissattsning – sammanställning av enkät om läget i polisfrågan.” SmåKom, 2001, se <www.smakom.org>.

Sedan 1996²² har den totala brottsligheten stigit med 19 procent i Malmö, 11 procent i Göteborg och 4 procent i Stockholm.

Vid en närmare granskning av olika brottstyper kan man konstatera att de våldsrelaterade brotten har ökat kraftigare i Malmö än i de två övriga storstadskommunerna. Under perioden 1996–2004 ökade våldsbrotten med 41 procent i Malmö, 32 procent i Göteborg och 17 procent i Stockholm.

Antalet rån (inklusive grova rån) har ökat med 83 procent i Malmö på nio år, medan ökningen har varit 65 procent i Göteborg och 27 procent i Stockholm.

Denna ökande kriminalitet har satt sina spår i tryggheten hos invånarna i Malmö.²³

Malmö stad har tillsammans med polisen i Malmö genomfört en trygghetsmätning bland Malmös invånare. Trygghetsmätningen 2004²⁴ visar att en stor del av Malmöborna är oroliga för att utsättas för stöld och skadegörelse, inbrott, överfall och misshandel i området där de bor. Jämfört med tidigare års undersökningar visar mätningen även att det finns en tendens till ökad oro bland Malmöborna.

42 procent av de tillfrågade uppgav att de oroar sig för att bli överfallna eller misshandlade i sitt bostadsområde. Kvinnor och äldre är mer oroliga än män, 50 procent av denna grupp anger att de är oroliga för överfall eller misshandel. 65 procent har varit oroliga för att få sin bil, cykel, motorcykel eller moped stulen eller utsatt för skadegörelse.

Undersökningen visar även att oron över att bli utsatt för våld påverkar Malmöbornas vardag. 18 procent har angett att de avstått från vissa aktiviteter, som bio- eller restaurangbesök, sportevenemang eller att åka buss eller tåg, eftersom de är rädda för att bli hotade eller utsätts för våld.²⁵

Polisen i Malmö anser att situationen i vissa delar av staden är mycket otrygg och att respekten för ordningsmakten är mycket liten. Enligt uppgift från Malmöpolisen är standardförfarandet vid en utryckning till stadsdelen Rosengård – en invandrartät del av Malmö – att minst två patruller rycker ut samtidigt. Vid ankomsten till brottsplatsen vaktar en av patrullerna båda patrullbilarna medan den andra löser uppgiften som man ryckte ut för.

Anledningen till att polisbilarna måste vaktas av en patrull är att de annars blir vandaliserade och förstörda.

.....

²² Brottsligheten relaterat till befolkningens mängd började mätas av BRÅ först 1996.

²³ Stockholm och Göteborg genomför inte liknande undersökningar, varför en jämförelse inte är möjlig.

²⁴ Trygghetsmätningen har genomförts av polisen som en enkätundersökning. I Malmö har enkäten skickats till 3 000 Malmöbor, ett slumpmässigt urval i gruppen 16–85 år.

²⁵ ”Trygghetsmätningen 2004.” Malmö stad, <www.malmo.se>.

Den ökande ungdomsbrottsligheten är ett problem i hela landet. Undersökningar visar dock att även denna typ av brottslighet är större i Skåne än i andra delar av landet. I en rapport från polismyndigheten i Skåne, som har granskat förekomsten av kriminella ungdomsgång, framgår att ungdomar från Skåne i större utsträckning är delaktiga i våldsbrott än i motsvarande nationella undersökningar.²⁶ Skjutvapen, stick-, skär-, huggvapen eller andra tillhyggen används vid vart fjärde våldsbrott, vilket är högre än i de nationella undersökningarna. Även antalet narkotikabrott är högre i Skåne än i övriga landet.

I undersökningen, som främst såg till förekomsten av kriminella ungdomsgång eller ungdomsgrupperingar, kartlades de kriminella ungdomar som var aktiva i Skåne. Under en datainsamlingsperiod²⁷ på sex månader kartlades drygt 2 000 ungdomar som före insamlingsperioden varit misstänkta för minst tre brott och under undersökningen var misstänkta för ett brott. Av dessa var ca 1 400 misstänkta för gängrelaterade brott. Dessa ungdomar – som bevisligen är många till antalet – är mycket fientligt inställda till polisen och andra samhällsinstitutioner. Kartläggning av poliser förekommer bland ungdomarna, liksom attentat mot polisstationer och försåt riktade mot poliser under tjänsteutövning.²⁸

Det är av stor vikt att på ett tidigt stadium identifiera och bryta ett kriminellt beteende hos en ung människa, och polisen i Skåne använde undersökningen för att vidta åtgärder för att splittra ungdomsgängen.

I uppföljningen av den undersökning som Skånepolisen genomförde konstateras att de punktinsatser som gjordes mot de kriminella ungdomsgängen hade viss effekt, men att antalet kriminella ungdomsgång är detsamma som före undersökningen. Några ungdomsgång splittrades, men samtidigt tillkom ett par nya.

Antalet extremt brottsfrekventa ungdomar ökade med 8 procent under 2004, och Skånepolisens utredare konstaterar att de starka brottskonstellationerna består och det dyker ständigt upp nya gäng och extremt brottsfrekventa ungdomar.²⁹

På fem år har antalet minderåriga som är intagna på någon av landets ungdomsvårdsanstalter ökat med 150 procent.³⁰

.....
²⁶ Landvall, Göran, "Kriminella ungdomsgång i Skåne 2003." Uppföljning 2004. Rapporter från KUT Skåne. Projektnr ALM 491-568/04.

²⁷ 2003-01-01 till 2003-06-30.

²⁸ Landvall, Göran, "Kriminella ungdomsgång i Skåne 2003", sid 3.

²⁹ A a sid 20.

³⁰ *Dagens Nyheter*, 2005-09-08.

2.4 Bevakningsföretag som poliser i kommunerna

Att flera kommuner anser att den polisbevakning som erbjuds inte räcker till visar sig bl a genom att privata bevakningsföretag anlitas i allt större utsträckning.³¹ Bevakningsbranschen har haft en tillväxttakt på 5 procent för bevakningsuppdrag per år under de senaste tio åren. Under 2004 omsatte bevakningsbranschen 12 000 årsarbetstjänster, vilket skall jämföras med polisens ca 15 000 (2003).³² Det finns alltså nästan lika många anställda inom bevakningsbranschen som inom polisen. Den som har råd att betala är skyddad, medan övriga får hålla till godo med en alltmer frånvarande och misstrodd polis.

Det blir också allt vanligare att ordningsvakter används till polisiära uppgifter, även om den delen är liten i förhållande till bevakningsbranschens övriga affärsområden.

Att gränsdragningen mellan polisiära och icke-polisiära uppgifter suddas ut är enligt branschen ett stort arbetsmiljöproblem och i längden riskabelt för rättssäkerheten. En ineffektiv polisorganisation, tillsammans med en påtaglig underbemanning, har också lett till att det är svårt för väktare att få hjälp av polisen. Under 2004 fick en väktare som hade tillkallat polis i Stockholms tunnelbana i samband med ett omhändertagande vänta i genomsnitt 65 minuter innan polisen anlände. Den långa insatstiden innebär en större risk för den ingripande väktaren såväl som att rättssäkerheten eftersätts för den omhändertagne. Väktaren agerar med stöd av bestämmelserna i 24 kap 7 § rättegångsbalken och gör ett så kallat envars-gripande. Efter ett sådant gripande skall polis skyndsamt tillkallas och gripandet skall prövas av polismannen. En väntetid på 65 minuter kan knappast räknas som skyndsamt och vid ett felaktigt omhändertagande sker ett intrång i den enskildes integritet som inte är acceptabelt.

2.5 Slutsatser

En slutsats som entydigt kan dras av tillgängligt material är att svensk polis fungerar allt sämre och att allmänheten tappat förtroende för dess förmåga att beivra och utreda brott. Några ansatser till snar förbättring finns inte, och en risk är att den pågående krisen snarare fördjupas medan allmänhet och kommuner i ökande grad överväger alternativa metoder för att säkra en tryggare tillvaro. Särskilt oroande är utvecklingen i storstadsområdena och när det gäller ungdomsbrott.

I ett politiskt klimat där allt fler samhällsfunktioner centraliseras och övertas av en svällande statsapparat med fler rena opinionsbildande myndigheter, är det oroväckande att regeringen verkar ha inställningen att så fort det gäller brottsbekämpning ankommer det på den enskilde att freda sig efter bästa förmåga.

.....
³¹ Enligt Martin Bjurhem, presstalesman för Sweguard, bevakningsbranschens samarbetsorganisation.

³² Rikspolisstyrelsen.

Polismakten och de ordningsupprätthållande funktionerna bör vara det allmännas ansvar. En försvagning i detta hänseende är inte bara en fara för rättssäkerheten utan äventyrar hela det demokratiska samhället.

Det är av yttersta vikt att den svenska polisen ges de förutsättningar som är nödvändiga för att bedriva en effektiv verksamhet och återupprätta förtroendet hos befolkningen.

Redovisningen ovan visar att den svenska polisen är i kris samtidigt som brottsutvecklingen fortsätter att öka.

Det krävs nya synsätt på polisens roll, en mer effektiv organisation, mer personal och en allmän attitydförändring. Ett brott skall alltid bekämpas, oavsett svårighetsgrad.

Först när bristerna i polisorganisationen är åtgärdade har polisen en möjlighet att uppfylla de krav som ställs upp i polislagen – att förebygga brott, övervaka den allmänna ordningen och säkerheten, bedriva brottsförebyggande arbete och lämna allmänheten skydd, upplysningar och annan hjälp. Dit är det en bit kvar.

3. Polisens nuvarande struktur efter förstatligandet 1965³³

3.1 Bakgrund

År 1965 förstatligades polisväsendet. Detta skedde för att skapa en enhetlig och effektiv polisorganisation i landet. Före år 1965 var polisen i huvudsak en kommunal angelägenhet. Reglerna för verksamheten lades fast av riksdag och regering men kommunerna svarade för resurserna till verksamheten. Länsstyrelsen var – sedan 1600-talet – länets högsta polisorgan. I de flesta av de över 500 polisdistrikten var funktionerna som polischef, åklagare och kronofogde sammanförda i en tjänst (landsfiskal). För spaning och utredning vid grova brott samt trafikövervakning fanns statspolisen, placerad i residensstäderna.

Vid förstatligandet skapades Rikspolisstyrelsen som en central förvaltningsmyndighet.

I varje län behöll länsstyrelsen rollen som högsta polisorgan. Länet indelades i polisdistrikt. Det fanns 119 polisdistrikt, som var egna myndigheter. Samtidigt uttalades att uppmärksamhet fortlöpande måste ägnas åt frågorna om polisens organisation.

I början av 1970-talet tillkom i varje polisdistrikt polisstyrelser med förtroendevalda ledamöter som ett delvis beslutande organ i stället för den tidigare rådgivande polisenämnden.

3.2 Polisreformen

En stegvis reformering av polisväsendet genomfördes under 1980-talet. Till grund för förändringarna låg förslag från 1975 års Polisutredning och 1981 års Polisberedning.

Ett huvudtema i reformarbetet var att effektivisera polisen genom att minska detaljstyrningen och öka det lokala självbestämmandet. De förtroendevalda polisstyrelserna skulle få ökade möjligheter att styra polisen.

Det första steget i polisreformen genomfördes hösten 1984, då polisstyrelserna fick ökade befogenheter att fatta beslut om bl a den övergripande inriktningen av verksamheten vid polismyndigheten. Styrelsen fick dock inte avgöra frågor som avsåg polisledning i särskilt fall, d v s den mer direkt operativa verksamheten. En ny regional organisation, den s k läns-polismästarmodellen, infördes i Stockholms län, Göteborgs och Bohus län samt i Jämtlands län. Modellen byggde på att den regionala polischefen samtidigt var chef för en av polismyndigheterna i länet.

.....
³³ Framställningen bygger på Rikspolisstyrelsens *Information till förtroendevalda inom polisen 2003*.

Reformens andra steg genomfördes hösten 1985. I huvudsak innebar förändringarna att de regionala och lokala myndigheterna gavs ett avgörande inflytande över verksamhetens inriktning och resursfördelningen inom polisväsendet med utgångspunkt från de allmänna riktlinjer för verksamheten som riksdag och regering beslutade.

Vidare infördes vid varje polismyndighet ett system med en grundläggande organisation som beslutades av regeringen, medan resurserna i övrigt, de s k fria resurserna, stod till de regionala och lokala polismyndigheternas förfogande.

3.3 Förnyelse av polisen

År 1990 slog riksdagen fast principerna för fortsatt decentralisering och en ökad inriktning på polisverksamheten mot bl a förebyggande arbete. Beslutet grundade sig på den s k förnyelsepropositionen (1989/90:155). Polismyndigheterna fick nu möjlighet att inrätta en eller flera polisenämnder för att under den lokala polisstyrelsen leda polismyndigheten inom den eller de delar av polisdistriktet som polisstyrelsen bestämde.

En sådan ordning avsågs också leda till ett förstärkt medborgarinflytande över den lokala polisverksamheten och till ökat engagemang i polisfrågor på lokal nivå.

Rikspolisstyrelsens roll som central förvaltningsmyndighet renodlades. Tyngdpunkten på den egentliga polisverksamheten skulle ligga på lokal och regional nivå.

År 1992 infördes i hela landet den s k länspolismästarmodellen, som dessförinnan funnits endast i några län. Genom den inom förvaltningen i övrigt införda rambudgeteringen och målstyrningen blev det härigenom bl a möjligt för de lokala och regionala polismyndigheterna att själva bestämma antalet poliser inom myndigheten. Tidigare hade denna uppgift ankommit på riksdagen, vars roll i detta hänseende nu reducerades till att godkänna den medelsanvisning som förslogs i regeringens budgetproposition. Rikspolisstyrelsens och Justitiedepartementets kontroll, bl a genom fördelningsnycklar och anvisningar i regeringsbrev, är i princip – inom den av riksdagen angivna ramen – obegränsad. För många riksdagsledamöter, vana vid att också kunna bestämma antalet polismän i landet, tog det tid att förstå att antalet poliser nu var reducerat till en obestämd budgetpost, underordnad polismyndighetens beställning av de aspiranter som så småningom examinerades från de numera tre polishögskolorna i Solna, Växjö och Umeå.

Den tidigare riksdagsbehandlingen av antalet polismän förklarar till en del riksdagspartiernas fokusering på just denna faktor när polisfrågor debatteras.

Rikspolisstyrelsen är, som nämnts, central förvaltningsmyndighet för polisväsendet och har tillsyn över denna.

Till Rikspolisstyrelsen hör *Säkerhetspolisen, Rikskriminalpolisen* och *Polishögskolan*. Till Polis-

högskolan är knuten en professur, som alltsedan tillkomsten 1991 och innehafts av kriminologen och författaren Leif G W Persson.

Det finns 21 polisdistrikt i landet. Varje län utgör ett polisdistrikt. I varje polisdistrikt finns en polismyndighet med en länspolismästare som chef. För ledningen av polismyndigheten finns en styrelse som utses av regeringen. Se vidare avsnitt 3.7 nedan

3.4 Besparingar inom polisen

För att stabilisera den svenska ekonomin beslutade riksdag och regering hösten 1992 bl a att sammanlagt 500 miljoner kronor skulle sparas inom Justitiedepartementets område. Besparingen var öronmärkt som ett krav från socialdemokraterna i den krisuppgörelse regeringen Bildt tvingades till den hösten. Besparingarna skulle genomföras huvudsakligen genom rationaliseringar inom polisen och genom en övergång till studiemedelsfinansiering av polisutbildningen.

Länsstyrelsen hade, som högsta polisorgan i länet, att ansvara för de rationaliseringar som behövdes mot bakgrund av riksdagens och regeringens beslut.

För att skapa förutsättningar för att genomföra besparingskraven delegerades ytterligare befogenheter till länsstyrelserna när det gällde polisens organisation och verksamhet.

Länsstyrelserna fick besluta om länets indelning i polisdistrikt och om polismyndigheternas grundläggande organisation och verksamhet. Vidare gavs länsstyrelserna vidgade uppgifter i fråga om bl a samverkan, organisation och administration inom länets polis. Besparingarna, som fick full effekt sedan den socialdemokratiska regeringen återkommit 1994, gick i stor utsträckning ut över den 1993 lanserade närpolisreformen (se nedan), som därigenom åderläts och inte gavs möjlighet att få verka.

Anslaget till polisen uppgår i senaste budgetpropositionen till 15,67 miljarder kr.³⁴ Det är Justitiedepartementets enskilt största post. Antalet poliser i hela landet uppgår för närvarande till ca 16 900.

3.5 Strukturella förändringar

Som ett led i rationaliseringsarbetet valde flera länsstyrelser att förändra polisdistriktsindelningen i syfte att få en effektivare verksamhet. Antalet polismyndigheter i riket, som i december 1993 uppgick till 117, hade ett år senare minskats till 70.

Den 1 juli 1995 var antalet polismyndigheter 49. I mer än hälften av länen fanns då endast en polismyndighet. På några år genomfördes den största strukturella förändringen inom

.....
³⁴ Prop 2005/06:1, utgiftsområde 4 sid 7.

polisväsendet sedan förstatligandet. Sammanslagningen av polismyndigheterna fortsatte, och i september 1997 fanns det 28 polismyndigheter och 20 av 23 län utgjordes av en polismyndighet. Den 1 juni 1998 hade målsättningen att varje län skulle bilda en polismyndighet uppfyllts. Polisorganisationen består därför numera av 21 polismyndigheter.

3.6 Närpolisverksamhet

Samtidigt med denna omfattande strukturförändring infördes närpolisverksamheten.

Bakgrunden var att även om polisverksamhet av traditionellt slag, såsom utryckning och brottsutredning, är viktiga inslag i kampen mot allt slags brottslighet, så räcker dessa verksamhetsformer inte till för att bryta brottsutvecklingen. Detta gällde inte minst beträffande "vardagsbrottsligheten" i form av t ex inbrott, misshandel, rån och skadegörelse.

På förslag av den borgerliga regeringen slog riksdagen år 1993 därför fast att polisverksamheten i ökad utsträckning skall inriktas mot brottsförebyggande insatser i vid mening, och mot brottsförhindrande åtgärder. I samband med att närpolisverksamheten infördes underströks att det problemorienterade synsättet skall vara strategin för polisens arbete. Kunskapen om kriminella handlingar och bakomliggande orsaker skall användas aktivt för att förhindra att brott och ordningsstörningar uppstår. Problemorientering innebär fokusering på de egentliga problemen, d v s på de faktorer som möjliggör eller är de mer direkta orsakerna till brott och ordningsstörningar. Polisen har ett stort ansvar för att samarbete och samverkan sker i gemensamma frågor. Det problemorienterade arbetssättet har efter hand ökat i omfattning, men har långt ifrån fått full genomslagskraft.

Tanken var att polisdistrikten skulle organiseras i närpolisområden med ansvar för de flesta slag av polisverksamhet inom sitt geografiska område, såsom förebyggande polisverksamhet, övervakning, utredning av vardagsbrottslighet samt service till allmänheten.

Besparingarna kom emellertid, som nämnts, att blockera utbyggnaden av en fungerande närpolisverksamhet. Till trögheten bidrog också ett visst motstånd inom polisen, där man på sina håll uppfattade det som en avdämning av det gamla begreppet "kvarterspolis", som inte hölls särskilt högt inom de poliskretsar för vilka piketpolisen och utryckningsverksamhet var kvintessensen av "riktig" polisverksamhet.³⁵

Vad besparingarna innebar kan förhållanden i Malmö vittna om. En integrerad organisation med 52 poliser avsedd för Rosengårds närpolisområde raserades helt under åren 1995–97. Under tre år kom inga nya aspiranter, samtidigt som tillgängliga poliser sökte sig bort till den länskriminalverksamhet som också byggdes upp parallellt; underrättelserotlar och specialrotlar lockade, eftersom de anställda tröttnade på löften om en fungerande närpolisorganisation som aldrig infriades. Förlusten av kompetens och kunskap var "helt förödande och

.....
³⁵ Thelin, Krister, *Sverige som rättsstat*. Timbro 2001.

vi har inte förmått bygga upp den igen”.³⁶ Förhållandena är likartade i övriga delar av landet, samtidigt som enstaka undantag förstås finns.

3.7 Polisdistrikten

Varje län utgör numera ett *polisdistrikt*. Regeringen bestämmer namnen på polisdistrikten.

I varje polisdistrikt finns en *polismyndighet* som ansvarar för polisverksamheten inom distriktet.

För *ledningen* av en polismyndighet finns en *polisstyrelse*. Polisstyrelsen består av polismyndighetens chef (polischefen) och av det antal ledamöter som regeringen bestämmer.

Polisstyrelsen får inrätta en eller flera *polisnämnder* för att under styrelsen leda polismyndigheten inom den eller de delar av polisdistriktet som styrelsen bestämmer. Chef för en polismyndighet är en länspolismästare.

Myndighetens chef ansvarar för myndighetens verksamhet. Denne skall se till att verksamheten bedrivs författningsenligt och effektivt.

Vid varje polismyndighet skall det finnas vakthavande polisbefäl. I den utsträckning som det behövs för vaktuppdraget utövar det vakthavande polisbefälet befälet över varje annan polisman som tjänstgör inom ramen för vaktuppdraget utom över sin förman i uppdraget.

Beredskap skall fullgöras av sådan personal inom en polismyndighet som är behörig att på myndighetens vägnar fatta beslut i förekommande ärenden och som vid behov kan ge råd och anvisningar till personalen i övrigt. Polismyndigheten bestämmer vilka som skall delta i beredskapen. Beredskapen skall fullgöras vid den egna polismyndigheten eller vid annan polismyndighet, om myndigheterna har träffat överenskommelse om sådan samverkan.

Kollektivt ingångna arbetstidsavtal styr arbetsgivarnas, d v s polisledningarnas möjlighet att närmare besluta om vad som är normalarbetstid och dess förläggning. I enlighet med vad som gäller i övrigt på arbetsmarknaden är jour- eller beredskapstid, liksom helgarbete och dylikt (obekvämt arbetstid), kostnadsdrivande och resursslukande.

3.8 Polismyndighetens organisation m m

En polismyndighet beslutar om den egna organisationen, indelning av polisdistriktet i polisområden och/eller närpolisområden, stationeringsorter liksom fördelningen av personal på enheter.

.....
³⁶ Uppgift i september 2005 från en kommissarie i Malmö med god insyn i verksamheten.

Polischefsbefattningar

Rikspolisstyrelsen bestämmer hur många polischefsbefattningar som, utöver länspolismästaren, skall finnas vid en polismyndighet.

Länspolismästarna vid polismyndigheterna i Stockholms, Västra Götalands och Skåne län, anställs för högst sex år genom beslut av regeringen efter anmälan av Rikspolisstyrelsen.

Länspolismästare vid övriga polismyndigheter anställs tills vidare genom beslut av regeringen efter förslag av Rikspolisstyrelsen. Biträdande länspolismästare, polismästare och polisöverintendenterna anställs tills vidare genom beslut av Rikspolisstyrelsen.

Övrig polispersonal

Polismyndigheten skall bestämma hur många polismän i övrigt (kommissarier, inspektörer och polisassistenter) som skall finnas vid myndigheten.

Rikspolisstyrelsen får fördela polisaspiranter för aspirantutbildning till polismyndigheterna.

Vid de polismyndigheter som Rikspolisstyrelsen beslutar skall anställda avdelas för sådant polisarbete som leds av Rikspolisstyrelsen. Chefskapet för dessa anställda utövas av Rikspolisstyrelsen.

Civilanställd personal

Icke-polisiära anställningar beslutar polismyndigheterna själva om. Med den ökade efterfrågan på polisiära tjänster och service har den civilanställda personalen fått större betydelse i polisväsendet. Specialister inom områden som ekonomi, teknik och IT m m, rekryteras i ökad utsträckning. En sådan utveckling framstår som nödvändig för att på sikt kunna uppehålla professionalismen inom polisens verksamhet. Att rekrytera specialister ligger också i linje med principen att poliser inte bör användas för uppgifter som inte kräver polisutbildning.

Polisförstärkning

En polismyndighet får besluta om polisförstärkning till en annan polismyndighet och begära polisförstärkning från en annan polismyndighet. Frågor om polisförstärkning prövas av myndighetens chef eller i brådskande fall av kommissarie eller vakthavande befäl.

Behövs polisförstärkning från ett polisdistrikt till ett annat, och kan de polismyndigheter som berörs inte enas i frågan, får Rikspolisstyrelsen besluta i saken.

Vid särskilda händelser får Rikspolisstyrelsen på begäran av en polismyndighet besluta om polisförstärkning från ett eller flera polisdistrikt till andra polisdistrikt.

Om en polismyndighet begär det skall Rikspolisstyrelsen, i mån av tillgång till resurser, lämna förstärkning vid spaning eller utredning som leds av polismyndigheten.

Begär en polismyndighet biträde av den nationella insatsstyrkan, eller en del av styrkan, skall Rikspolisstyrelsen lämna sådan förstärkning, om det är lämpligt och kan ske med hänsyn till styrkans huvuduppgift.

Rikspolisstyrelsen får tillkalla anställda från polismyndigheterna för verksamhet som bedrivs vid styrelsen eller Ekobrottsmyndigheten (EBM).

Samråd med åklagarmyndigheten

Polismyndigheten skall samråda med åklagarmyndigheten, innan den fattar beslut som berör åklagarväsendet.

Ordningspolisen

Den del av polisen som allmänheten oftast möter tillhör ordningspolisen. Till ordningspolisens uppgifter hör bl a att hitta försvunna personer samt förhindra och förebygga olika typer av brott.

Polisverksamheten innefattar också *specialfunktioner* som sjöpolis, fjällräddning, polishundtjänst, polisflyg etc.

Piketpolisen är även en speciell funktion som finns i de tre största städerna. Piketpolisen har som uppgift att ingripa i situationer där det behövs en samövad och väl utbildad grupp. Det kan gälla att gripa en beväpnad rånare, att leta efter en försvunnen person i oländig terräng, att eskortera ett besökande statsöverhuvud, att ingripa vid större oroligheter i samband med demonstrationer eller idrottsevenemang samt leta efter efterlysta grova brottslingar som bedöms vara farliga.

Kriminalpolisen svarar för den utredningsverksamhet som inte kan klaras inom närpolisen. På regional nivå finns länskriminalavdelningar, medan Rikskriminalpolisen, som är en del av Rikspolisstyrelsen, har det nationella utredningsansvaret. *Statens kriminaltekniska laboratorium* (SKL) och *Rättsmedicinalverket* (RMV) svarar för det kvalificerade analysarbete som polisens kriminalutredningsverksamhet kräver.

Slutligen bör nämnas att det organisatoriskt finns inrättat en *beredskapspolis* avsedd att användas vid beredskap, d v s som ett led i en höjd försvarsberedskap. Den består av personer som genomgått en viss kortare utbildning inriktad på bevakningsuppdrag för att, när den inkallas, kunna avlasta den ordinära polisen. Av och till höjs röster för att mer systematiskt – också i tider då beredskap inte råder – utnyttja denna resurs, men frågan faller som regel av olika skäl, bl a polisens fackliga motstånd mot att använda ”B-poliser”.

4. Brottsutvecklingen, polisens effektivitet och svensk forskning

Det vanligaste och kanske mest pålitliga sättet att mäta brottslighet är genom statistiska sammanställningar över anmälda brott. Den anmälda brottsligheten speglar dock inte den faktiska brottsligheten. Skillnaden mellan antalet anmälda och antalet faktiskt utförda brott benämns dold brottslighet. Den dolda brottsligheten är olika stor för olika typer av brott. I exempelvis brottskategorin brott mot person, är andelen faktiska brott mellan 4 och 10 gånger högre än andelen anmälda brott, medan för butiksstölder uppskattas mörkertalet till mellan 20 och 100 gånger antalet anmälda brott.³⁷

I de följande avsnitten ges en kort historik av brottsutvecklingen (4.1) och behandlas upplärningsprocenten (4.2), frågan om relationen poliser, straff och brott (4.3) samt svensk forskning inom området (4.4).

4.1 Kort historik

Sverige började föra nationell brottsstatistik 1950. Sedan dess har antalet anmälda brott till polis, tull och åklagare ökat mycket kraftigt. Att ökningen av den faktiska brottsligheten korresponderar med den anmälda visar flera offerundersökningar och andra kompletterande specialstudier.

Fram till och med mitten av 1960-talet ökade antalet anmälda brott svagt. 1950 anmäldes drygt 195 000 brott och 1964 anmäldes närmare 368 000 brott. 1980 hade antalet anmälda brott ökat till ca 928 000.

Mellan 1980 och 1990 steg ökningstakten, och i genomsnitt anmäldes 31 000 fler brott per år än året innan.

Under 1990-talet har antalet anmälda brott legat relativt konstant med upp- och nedgångar under vissa år. 1994 anmäldes 1 112 500 brott, vilket var den lägsta nivån sedan 1988. En delförklaring till denna nedgång var att fängelseiderna förlängdes genom förändringar av den villkorliga frigivningen 1993; med en hög återfallsprocent (runt 65 procent) för många dömda påverkas statistiken av ett längre frihetsberövande.³⁸ Under de följande två åren steg brottsligheten åter något för att sedan stagnera. 2004 anmäldes 1 245 100 brott till polis, tull och åklagare. Sedan 1995 har den anmälda brottsligheten stigit med 8 procent.³⁹

.....
³⁷ Ahlberg, J, *Brottsförebyggande rådets tidskrift Apropå*, nr 2, 1999.

³⁸ Se *Sverige som rättsstat*, sid 66ff.

³⁹ BRÅ.

Det är dock stor skillnad mellan olika brottstyper när det gäller ökningen av antalet anmälningar. Mellan 1995 och 2004 sjönk antalet anmälda fordonsstölder med 31 procent, medan antalet anmälda misshandelsfall ökade med 44 procent.

Generellt kan sägas att tillgreppsbrotten har minskat de senaste tio åren, medan våldsbrotten har ökat.⁴⁰ Som framgår av avsnittet ovan (2.3) uppvisar utvecklingen sedan 1996 i Malmö, Göteborg och Stockholm en kraftig ökning av bl a våldsbrott och rånbrott.

4.2 Uppklaringsprocent

Uppklaringsprocenten används ofta som en indikator på hur väl polisen lyckas binda en gärningsman till ett anmält brott och har därmed blivit ett mått på polisens förmåga att klara upp brott. Uppklaringsprocenten för år 2003 var 29 procent. Denna siffra är dock något missvisande, eftersom alla dessa brott inte är uppklarade i traditionell språklig mening. Ett brott kan klaras upp på olika sätt. Dels genom att en person faktiskt kan knytas till brottet och åtal väckas, vilket brukar benämnas ”personupplärning”, dels genom att brottet anses uppklat genom en teknisk eller byråkratisk åtgärd. Denna ”tekniska upplärning” kan bero på att gärningen inte bedöms vara ett brott eller att den misstänkte är minderårig. Det är dock först under de senaste åren, och efter kritik från Riksrevisionsverket⁴¹, som teknisk upplärning och personupplärning har skilts åt i statistiken, vilket annars har lett till en missvisande bild över hur många brott som polisen faktiskt klarar upp. Personupplärningen 2003 var enbart 15 procent.

Sett över de senaste 10 åren har brottsupplärningen minskat mycket kraftigt.

Under perioden 1983–93 klarade polisen upp lika många brott år efter år. Däremot ökade antalet anmälda brott utan att utredningsresurserna ökade, vilket gjorde att utredningshögarna växte och upplärningsprocenten sjönk. Efter omorganisationen 1993, d v s närpolisreformen (se avsnitt 3.6), skedde en mycket kraftig minskning av upplärningsprocenten. Denna senare nedgång var även den kopplad till utredningsresurserna, men på ett annat sätt än tidigare. Brottsanmälningarna ökade inte i samma takt som under 1980-talet, utan den sjunkande upplärningsprocenten var i stället kopplad till minskade utredningsresurser. 1994–96 skedde en viss återhämtning av upplärningsprocenten, främst på grund av att många av de tidigare outredda brotten klarades upp med hjälp av ”teknisk upplärning”. Ökningen av personupplärningen har dock varit marginell. Dagens upplärningsprocent ligger långt under nivåerna före omorganisationen 1993.⁴²

Personupplärningsprocenten kan ses som den genomsnittliga sannolikheten att en gärningsman åker fast. En minskning av upplärningsprocenten leder följaktligen till att en

.....
⁴⁰ BRÅ, *Kriminalstatistik* 2004, sid 22ff.

⁴¹ *Svårigheter med statistik rörande brottsutredningar*, RRV 1999:3.

⁴² Ahlberg, Jan, *Varför har brottsupplärningen minskat? En analys av orsakerna*. BRÅ, Rapport 2002:4.

brottsling löper mindre risk att åka fast. 1993 var personupplärningsprocenten för biltillgrepp 10,3 procent, men hade 2004 minskat till 6 procent. Detta innebär att 1993 kunde en aktiv biltjuv begå nio biltillgrepp innan han åkte fast. 2004 hade denna siffra alltså stigit till 15 biltillgrepp.⁴³

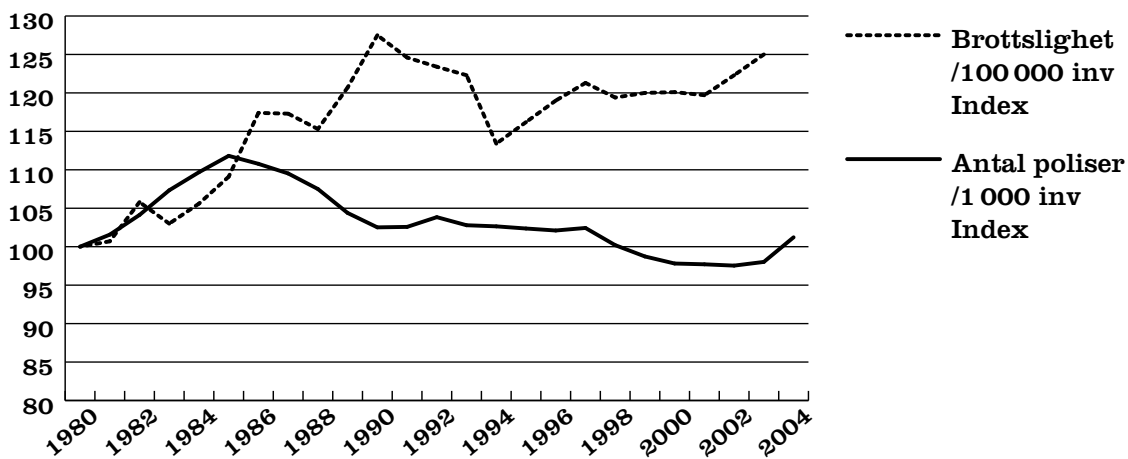
Enligt Brottsförebyggande rådet krävs det ytterligare resurser till utredningsverksamheten. I bl a England och Norge har effektiviseringar av utredningsverksamheten lett till högre brottsupplärning och detta skulle säkert kunna påverka upplärningsprocenten även i Sverige. BRÅ:s utredare menar dock att det krävs mer långtgående omfördelningar för att kunna öka personupplärningsprocenten till samma nivåer som före 1993.

Antalet poliser, vilket som nämnts för närvarande är knappt 17 000, har inte ökat i samma takt som den anmälda brottsligheten har ökat. 1980 fanns 1,9 poliser per 100 000 invånare och siffran för 2004 är nästan exakt lika stor. Under samma period har brottsligheten ökat från 11 200 brott per 100 000 invånare 1980 till 13 900 brott 2004, en ökning med 24 procent. Sett till våldsbrotten har det skett en ökning med nästan 150 procent.

I digrammen nedan åskådliggörs skillnaden mellan utvecklingen av polistätheten och den ökande brottsligheten.

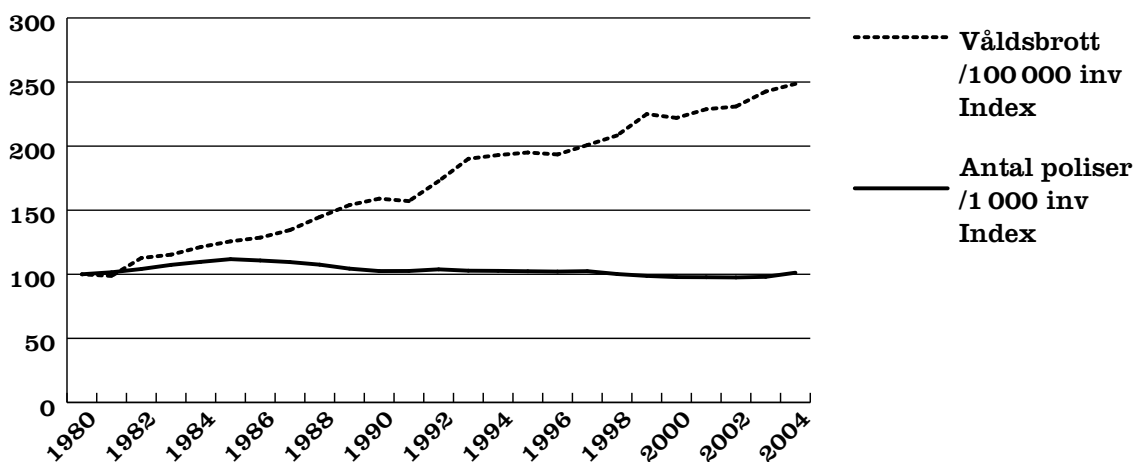
Utveckling av den totala brottsligheten kontra polistätheten 1980–2004.

Index 1980 = 100.



⁴³ A a sid 40.

**Utveckling av antalet anmälda våldsbrott kontra polistätheten 1980–2004.
Index 1980 = 100.**



4.3 Fler poliser och hårdare straff – färre brott?

Polisiär närvaro, upptäcktsrisk och brottsförebyggande arbete är avgörande för brottsutvecklingen. De djupgående bristerna i den svenska polisorganisationen har stor del i att kriminaliteten ökar i vårt land. Bristerna är, såsom framgått av avsnitt 2, tydliga och innefattar felaktig ledning, underbemanning, bristande lokal förankring etc.

Debatten i Sverige är emellertid oftast polariserad kring frågan om antalet poliser, där högern står mot vänstern. En tuffare attityd gentemot kriminella, hårdare krav på föräldrarna och fler poliser på gatorna uppfattas av en del enbart som faror och en risk för att samhället utvecklas i "fascistisk" riktning. Den politiska vänstern föredrar som regel att i stället lyfta fram socioekonomiska orsaker såsom bostadsbrist och arbetslöshet som brottslighetens orsaker, vilket innebär att polisen enbart framstår som ett för sent, om än nödvändigt, insatt repressivt medel.

Vad som för allmänhet och enskilda framstår som självklart, nämligen att en ökad polisiär närvaro minskar brottsligheten, bekräftas också av en forskningsrapport från USA som behandlar relationen mellan polisökning och brottsstatistik i Washington D.C. Forskningsdata utgjordes av perioder före och under ökningen av terrorvarningsnivån i USA, "Terror Alert Level". När varningsnivån höjs ökas polisbemanningen genom att polisernas skift förlängs, vilket medför att fler poliser är i tjänst samtidigt. Enligt rapporten är slutsatsen, att en polisökning med knappt 50 procent ger en genomsnittlig och statistiskt säkerställd minskning av brottsligheten med hela 16 procent.⁴⁴ Vissa typer av brottsligheten minskade med över 40 procent.⁴⁵

⁴⁴ Klick, J & Tabarrok, A, *Using terror alert levels to estimate the effect of police on crime*. American law and economics association, Paper 38, 2004, sid 10.

⁴⁵ A a sid 9.

I resultaten är andra faktorer, såsom minskad turism, färre människor på gatorna etc, medräknade och påverkar inte resultatet.⁴⁶ Det föreligger alltså ett starkt och obestridigt orsaks-samband mellan den periodvis ökade polisnärvaron och den minskade brottsligheten.

Överfört på svenska förhållanden skulle en ökning av den svenska polisstyrkan till den genomsnittliga nivån för snittet i EU, d v s 3,5 poliser per 1 000 invånare eller nästan dubbelt mot den svenska nivån (se avsnitt 6.1), alltså innebära en minskning av brottsligheten i Sverige med mellan 32 och 80 procent, d v s en minskning med minst 400 000 brott per år.

En annan undersökning från USA har riktat in sig på att undersöka effekten av hårdare straff. Forskarna har försökt uppskatta vilken avskräckande effekt systemet med ”Three strikes and you’re out”, som tillämpas i Kalifornien, har haft. Systemet har tillämpats sedan 1994, och innebär att en person som har blivit fälld för ett brott av viss grovhet⁴⁷, och därefter begår ytterligare två separata brott, automatiskt blir dömd till minst 25 års fängelse.⁴⁸

Systemet har utsatts för hård kritik, *men undersökningen visar, att den avskräckande effekten efter det första brottet (av tre) gör att nästan hälften av de lagförda inte återfaller i brott.*

Den gängse synen i Sverige på fängelsestraffet jävar ett sådant resultat. Den förhärskande synen bland svenska forskare och tillämpare, d v s framför allt domare, är att fängelse till varje pris bör undvikas. Så här uttryckte hovrättslagmannen Martin Borgeke, som i olika sammanhang medverkat i utformningen av den svenska straffrätten, nyligen saken i en betraktelse över det svenska påföljdssystemet:

”Det är för övrigt påfallande underligt att man från ansvarigt håll, i en situation där fängelser och häkten är överfulla, är så upptagen med att skapa resurser för att ta hand om alla som skall frihetsberövas att man, som det verkar, inte hinner sätta sig ner och tänka efter om alla de som döms till fängelse nödvändigtvis behöver dömas till ett sådant straff och om straffen verkligen måste vara så långa som de i vissa fall är i dag.”⁴⁹

Något utrymme för en positiv samhällseffekt av fängelse ges inte i detta politiskt korrekta och i Sverige helt okontroversiella synsätt. I den citerade domarens synpunkt anas också en inte så liten grad av misstro mot dem som låter sig fångas av okunniga och opportunistiska vindar och inte analyserar påföljdssystemet i straffrättsteoriernas svala anda.

Den förhärskande synen i Sverige är att eventuella goda samhällseffekter av frihetsberövande alltid uppvägs av den integritetskränkning som straffet medför för den dömda och därmed kan bortses ifrån.

.....
⁴⁶ A a sid 5.

⁴⁷ California Penal Code, Mord, våldtäkt, rån, mordbrand, drogförsäljning till minderåriga, m m.

⁴⁸ Helland, E & Tabarrok, A, ”Does Three Strikes Deter? A Non-Parametric Estimation”. George Mason University, se <<http://mason.gmu.edu/~atabarro/ThreeStrikes.pdf>>.

⁴⁹ ”Påföljdsval och straffmätning – nytt vin i gamla läglar”. *Svensk juristtidning*, 2004 sid 901f.

Den humana svenska "kriminalvården" ses alltså enbart som ett nödvändigt ont, vilket inte har någon nämnvärd tillgångssida. Detta synsätt är så djupt nedlagt, att det knappast vållar politisk strid, även om brottsoffren under de senaste decennierna fått en mera framträdande roll i debatten. Det var också den borgerliga regeringen 1991–94 som inrättade Brottsoffermyndigheten som en symbol för ett mer nyanserat synsätt. Ett faktum är också att de längre fängelseperioder som blev följden av att den obligatoriska villkorliga frigivningen avskaffades 1993 ledde till en nedgång med 30 000 brott per år (se ovan).

Omsorgen om fångarnas integritet och välfärd har alltså ett tydligt pris i fler brottsoffer.

Införandet av elektronisk övervakning, dvs "fotboja", som också skedde under samma tid, kan ytterligare illustrera det underliggande svenska gängse synsättet. När tanken väcktes 1992, att också i Sverige införa en ordning som med framgång använts i bl a USA och Storbritannien, reste sig det svenska kriminalvårdsetablissemanget, understött av den politiska vänstern och de vanliga "kulturdebattörerna", som en man i protest. Det bärande argumentet var att en sådan ordning skulle vara integritetskränkande mot den dömda. Inte ens motargumentet att det i vart fall inte torde vara mer integritetskränkande än fängelse bet. Dock, efter att reformen varit i kraft några år, används straffet "elektronisk fotboja" allt flitigare, och påföljden hyllas numera allmänt som det goda alternativ till fängelse det är. Så kan det gå.

Se vidare om påföljder vid ungdomsbrott, avsnitt 10.

4.4 Svensk polisiär forskning – ett magert fält

Den svenska debatten om brottslighet utgår så gott som alltid från rapporter från Brottsförebyggande rådet eller statliga utredningar, vilka pekar mot en allt dystrare framtid. Den akademiska forskningen går oftast ut på att belägga eller vederlägga resultaten av BRÅ:s verksamhet. Mera sällan sätts forskningen in i ett polisiärt funktionellt sammanhang. Den till Polishögskolan knutna professuren har inte avkastat något nämnvärt resultat sedan den inrättades för över 15 år sedan. Det finns exempelvis flera utländska modeller som har visat sig vara mycket framgångsrika (se avsnitt 4.3, 6.2.1 och 6.2.2), men dessa har inte behandlats på ett ingående sätt i den svenska forskningen. Den så kallade Eskilstunamodellen som bygger på nolltolerans, liknande det som tillämpas i New York, prövades bl a i Sverige i mitten av 1990-talet och utvärderades också i en rapport från Polishögskolan 1997.⁵⁰ Däri konstateras att man inte kan dra några entydiga slutsatser rörande modellens påverkan på brottsligheten, men att detta troligtvis beror på att insatsen var ett så kallat lågdosprojekt som genomfördes under en begränsad tid. Samtidigt konstateras att allmänheten upplevde ökad trygghet under tiden som nolltolerans tillämpades. Någon annan utvärdering synes inte ha gjorts.

.....
⁵⁰ Dolmén, L, Fernefors, E & Wikström, P-O, "Att förebygga oordning och öka tryggheten i stadskärnan". Stencil, Polishögskolan, 1997.

Brottsförebyggande rådet har gjort en sammanställning av den svenska forskningen kring olika polisiära åtgärder mot brott som har författats i Sverige sedan 1976.⁵¹ Sammanställningen omfattar endast fjorton rapporter, varav hälften är författade av Rikspolisstyrelsen eller Brottsförebyggande rådet självt. En av rapporterna är sedermera polisprofessorns Leif G W Persson tjugofem år gamla avhandling.⁵² Sedan dess synes professor Perssons produktion ha begränsats till det skönlitterära fältet.⁵³

Enligt Perssons norska motsvarighet, professor Johannes Knutsson vid Polishögskolan i Oslo, beror likriktningen och bristen på nya tänkesätt i den svenska forskningen på att man under lång tid varit fullt upptagen med att begrunda den svenska krisen. Detta har inneburit att lyckade utländska exempel har gått den svenska arenan omärkt förbi, även om vissa ansatser märkts. Under senare delen av 1990-talet var New York-modellen på modet i Sverige. Dåvarande länspolismästaren i Stockholm, Gunno Gunnmo, visade visst intresse för att införa nolltoleransmodellen också i Stockholm, men det hela rann ut i sanden.⁵⁴

Professor Knutsson är mycket tveksam till det polisiära nyttoinnehållet i den svenska kriminologiska forskningen. Ett senkommet undantag synes dock utgöras av en avhandling som lades fram vid Linköpings universitet 2005.⁵⁵ I denna visar författaren, att arbetsprestationerna varierar kraftigt mellan olika närpolis och ordningspolis. Genom att studera antalet ingripanden vid landets samtliga polismyndigheter ges en bild av polisernas ambitionsnivå.

Resultatet visar överlag en förödande brist på motivation hos landets poliser. En femtedel av alla poliser står för ca hälften av alla ingripande, medan halva poliskåren tar få eller inga egna initiativ för att bekämpa brott.

Enligt avhandlingen beror bristerna i verksamheten på ett glapp mellan ledning och organisation, vilket får effekten att den enskilde polismannen inte har förståelse för de beslut som polisledningen fattar, vilket i sin tur påverkar motivationen negativt. Vidare framgår att passiviseringen beror på att poliserna får svaga reaktioner på de insatser de gör, att avrapporteringen är ineffektiv och att polisens IT-system är svår använda.

Under en polismans första år i tjänst finns motivationen att aktivt bekämpa brott, men därefter dalar motivationen snabbt, visar avhandlingen. (Jfr Riksrevisionsverkets rapport om arbetstid i avsnitt 2.2.)

.....
⁵¹ Lindström, Peter, et al, *Effektiva polisiära åtgärder mot brott*. BRÅ, 2:2004.

⁵² Persson, Leif G W, *Hidden criminality : theoretical and methodological problems, empirical results*. Diss, Stockholm 1980.

⁵³ Dock kommenterar han gärna olika polisiära företeelser i medierna, inte sällan underhållande och kritiskt. Så stödde han exempelvis vice statsministerns Bo Ringholm famösa yttrande om "slöa poliser" i september 2005, ett uttalande som upphovsmannen själv tog avstånd ifrån, sedan han insett att denna privata reflektion honom ovetande gått ut i etern. Statsministern doktor (hc) Persson förklarade sig vara bekymrad, inte när det gällde polisen men väl över ställföreträdarens indiskretion.

⁵⁴ Se Krister Thelin, "Nolltolerans eller inget dalt", <www.smedjan.com> 1997-09-10.

⁵⁵ Holgersson, Stefan, *Yrke: Polis*. Linköping Studies in Information Science, Diss no. 13, 2005. Författaren, numera alltså filosofie doktor, är också polis.

Poliskåren uppvisar mycket hög facklig organisationsgrad och polisfacket har stort inflytande när det gäller att konservera attityder och förhållningssätt i yrket. Fackliga stridsvapen ger god ammunition, om konflikter skulle utbryta. Senast användes det på allvar när Bengt K Å Johansson på 1980-talet, som inrikesminister och ansvarig för polisfrågorna, hade att bemöta högljudda lönekrav som i tiden kom att sammanfalla med ett förestående riksdagsval. Enbart hotet om konflikt var tillräckligt för att få kravet tillgodosett av regeringen. En borgerlig minister hade inte lyckats bättre. Det är också påtagligt hur sällan kritik från politiskt håll riktas mot polisen. Snarare förhåller sig en del borgerliga parter i sina enformiga krav på flera poliser – men inga krav på polisreformer i övrigt – som enbart en pålitlig polisfacklig allierad.

5. Statliga utredningar på området

De statliga utredningar som under senare år har behandlat förändringar av polisens arbetsätt och organisation har i huvudsak varit koncentrerade kring olika möjligheter att flytta uppgifter från polisen till andra aktörer.

I början av 1990-talet tillsattes en utredning som skulle se över samarbetet mellan kommun och polis och undersöka möjligheterna att öka tryggheten i kommunerna. Utredningen som presenterade sitt slutbetänkande i SOU 1995:146 *Trygghet mot brott – Rollfördelning och samverkan* kom fram till att för att utöka tryggheten i kommunerna skulle kommunerna genomföra en trygghetsplanering tillsammans med polisen och föra en aktiv dialog kring trygghetsarbetet. Utredningen föreslog ingen lagreglering, utan snarare en rekommendation till polis och kommuner att tala med varandra. Övriga delar av utredningen behandlade dörrvakternas situation i Stockholm, auktorisering av ordningsvakter och säkerheten vid värdetransporter.

Den 21 december 2000 beslutade regeringen att tillsätta en särskild utredare med uppgift att göra en översyn av polisens arbetsuppgifter. Detta resulterade i Polisverksamhetsutredningen. Utredningen har koncentrerats kring att utreda och lämna förslag till ändringar som innebär att polisens verksamhet renodlas så att polisen i ökad utsträckning kan koncentrera sig på sin centrala funktion att minska brottsligheten och öka människors trygghet. Polisverksamhetsutredningen har också sett över vilka möjligheter det finns att komplettera polisens resurser och insatser i glesst befolkade delar av Sverige och, vid särskilda tillfällen, även i övriga delar av landet. Utredningen har hittills levererat två delbetänkanden och arbetet pågår för närvarande.

En av utredningens huvudpunkter har legat på att undersöka möjligheten att renodla polisens verksamhet och flytta vissa uppgifter som polisen i dag är ansvarig för, till andra myndigheter och privata organisationer. Som exempel på uppgifter som kan flyttas från polisens ansvarsområde har nämnts olika typer av tillståndsärenden, hantering av hittegods och utfärdande av pass.

I den andra delen av utredningens uppdrag, att undersöka möjligheterna att komplettera polisen i glesbygden, föreslår utredningen i ett delbetänkande att ordningsvakter skall få utökade befogenheter för att på så sätt kunna understödja polisen. Utredningen konstaterar att polisbemanningen i glesbygden inte är tillräcklig och förespråkar en utvidgning av ordningsvaktens befogenheter, "Ordningsvaktsmodellen". Denna modell innebär i korthet att en ordningsvakt efter kompletterande utbildning på 40 timmar skall kunna erhålla ett ordningsvaktsförhållande som ger polisen i ett visst län rätt att ta ordningsvakten i anspråk och ger ordningsvakten rätt att biträda polisen i dess arbete. Ordningsvakten skall, för att lösa uppgifterna, kunna ges större befogenheter än vad en ordningsvakt har i dag.

Exempel på uppgifter som utredningen menar att en ordningsvakt skulle kunna göra är handräckningsuppdrag, avspärrningsarbete, patrullering, övervakning och trafikdirigering.

Utredningen betonar att ordningsvakterna skall vara ett komplement till polisen, och inte en ersättning för saknade poliser.⁵⁶

Reformarbete på 1990-talet (se avsnitt 3) och pågående översyner går alltså i riktning mot ökad lokal anknytning samtidigt som alternativ till billigare lösningar (ordningsvakter) prövas, men några mer grundläggande eller strukturella reformer har inte övervägts.⁵⁷ Reformmotståndet inom polisen, och de politiska risker som är förenade med att utmana en stark och välorganiserad kår, har säkerligen verkat hämmande. Allmänhetens bristande insikter i det verkliga tillståndet inom polisen påverkar också avsaknaden av politiska initiativ. De senaste årens utveckling kan dock leda till en ändring också på detta område, i takt med att förtroendet för polisens förmåga avtar ytterligare (se avsnitt 2.1–2.2).

.....

⁵⁶ SOU 2002:70, *Polisverksamhet i förändring. Delbetänkande av polisverksamhetsutredningen*, sid. 308ff.

⁵⁷ Den borgerliga alliansens hittills presenterade program på området andas inte heller någon förändringsvilja, utan upprepar i stort enbart kända krav på flera poliser.

6. Vissa internationella jämförelser

Det är givetvis inte enbart Sverige som är hårt drabbat av ökad brottslighet. Flera länder i Europa upplever ökad brottslighet, vilket ofta framhävs i den svenska debatten som en ursäkt för att den svenska polisen inte når upp till rimliga krav på effektivitet. Ett accepterat synsätt verkar vara att eftersom vi tillhör ett kollektiv med problem blir våra egna inhemska svårigheter inte lika allvarliga. Dock har i detta resonemang en viktig skillnad glömts bort. Flera andra länder har påbörjat eller genomfört polisreformer, inklusive långtgående organisationsförändringar, för att få bukt med den ökade kriminaliteten.

Att jämföra kriminaliteten mellan länder är mycket svårt och ger ofta en svårtolkad bild av den faktiska skillnaden i brottslighet. Detta beror bland annat på att kriminaliteten mäts olika i olika länder och att det statistiska urvalet varierar, d v s samma brott kan värderas olika i olika länder. Däremot kan kriminalstatistiken i andra länder användas för att skönja trenderna i det landet.

En ingående sammanställning över de statistiska skillnaderna i brottslighet ges därför inte i denna rapport. Det kan dock konstateras, som framgått, att brottsligheten ökar i Sverige, framför allt den grova brottsligheten och våldsbrotten, medan i flera andra europeiska länder som har haft och har problem med hög kriminalitet, brottsligheten i stället minskar.

I en sammanställning gjord av det brittiska inrikesdepartementet rörande brottsutvecklingen i 15 EU-länder under 1996–2000 framgår att Sveriges samlade brottslighet ökade med ca 3 procent. Danmark, Storbritannien, Tyskland och Italien minskade sin brottslighet med mellan 5 och 9 procent under samma tidsperiod.⁵⁸ Dessa länder framstår ofta som hårt drabbade av kriminaliteten, vilket till viss del stämmer, men de har alltså lyckats vända en negativ trend.

Inte heller redovisas i föreliggande rapport de strukturella skillnader som finns i andra jämförbara länder när det gäller polisens organisation. I de flesta fall finns såväl en lokal (kommunal) som regional (delstatlig) och nationell nivå, den senare inte sällan med polisstyrkor som gränsar till en rent militär organisation (exempelvis Gendarmerie i Frankrike, Guardia Civil i Spanien och Carabinieri i Italien). Sverige är dock mycket ensamt om att enbart ha en reell organisationsnivå och en enda poliskår.

I följande avsnitt redovisas mot denna bakgrund polistätheten i EU (6.1) och exempel på framgångsrika metoder i USA (6.2.1) och Storbritannien (6.2.2)

.....
⁵⁸ Barclay, G & Tavares, C, "International comparisons of criminal justice statistics 2000". London : Home Office, Research Development and Statistics Directorate, 2002.

6.1 Polistäthet i Europa

Det råder ostridigt polisbrist i Sverige. Rikspolisstyrelsen uppskattar att det behövs ytterligare 4 000 poliser för att polisen skall kunna sköta de uppgifter som statsmakten har ålagt dem. Regeringen har i flera år flaggat för en ökning av antalet poliser och i dag utbildas fler än för ett par år sedan. Dessa poliser kommer dock främst att användas till att täcka upp de stora pensionsavgångar som kommer att drabba polisen de närmaste åren.⁵⁹ Den faktiska polisökningen av den nuvarande regeringens satsningar kommer därför att bli högst marginell. Polistätheten i Sverige ligger långt under EU-genomsnittet, och det skulle krävas en kraftig satsning för att vi inte skulle hamna på motsvarande nivå, i stort en fördubbling av antalet. Den låga polistätheten i Sverige beror till viss del på att vi under lång tid varit förskonade från alltför allvarlig brottslighet, men också på ett uttalat vänsterpolitiskt motstånd under hela efterkrigstiden mot en ”polisstat”.

Läget är nu det att den allvarliga brottsligheten i Sverige har ökat kraftigt de senaste tio åren, utan att en motsvarande satsning skett på antalet poliser. Den återhållsamma rekryteringspolitiken har lett till att vi i dag har 1,9 poliser per 1 000 invånare, jämfört med ett EU-snitt på 3,5 poliser per 1 000 invånare.⁶⁰

Ökningen av brottsligheten och bristen på polisiära resurser i Sverige blir ännu tydligare när man ser till hur stor arbetsbelastning en svensk polisman har.

I Sverige bör, enligt vissa mått, varje polisman utreda 254 brott per år. Detta kan jämföras med en fransk polis som har 89 brott att utreda per år. Ett mekaniskt och statistikstyrt produktionstänkande får dock inte hindra nödvändiga rationaliseringar. God organisation, ledning och styrning är avgörande för graden av måluppfyllelse och ett effektivt resursutnyttjande. Riksrevisionsverkets rapporter (se avsnitt 2.2) visar att den svenska polisen, också inom nuvarande ramar, har mycket att förändra bl a vad gäller arbetstidens förläggning och rutiner i övrigt.

6.2 Exempel på framgångsrika metoder i USA och Storbritannien

För att Sverige skall komma till rätta med den ökande kriminaliteten krävs inte bara fler poliser och en förändrad organisation. Det krävs nya tänkesätt, arbetsmetoder och en förändrad syn på polisens roll. Flera länder har genom reformer i polisens arbetssätt fått ner brottsligheten och ökat tryggheten markant. Den svenska polisen bör i större utsträckning kunna använda goda förebilder från andra länder för en nödvändig ”benchmarking”. I det följande uppmärksammas det väl kända fallet med New York-polisen och redogörs kortfattat för vad som skett i Storbritannien.

.....
⁵⁹ Rikspolisstyrelsen/Ekonomibyrån, ”Polisens budgetunderlag för åren 2006–2008”, sid 13–14, se <www.polisen.se/inter/mediacache/4347/4734/3928/Budgetunderlag_06_08.pdf>.

⁶⁰ Barclay, G, Tavares C, International comparisons of criminal justice statistics 2000. *Home Office Statistical Bulletin* 12/03.

6.2.1 Miraklet i New York m m

New York är en stad som har fått ner kriminaliteten på ett sätt som saknar motstycke i världen. Från att ha varit en av världens mest otrygga städer i början på 1990-talet har flera kraftfulla reformer genomförts under 1990-talet, vilka har haft en närmast osannolik gynnsam inverkan på brottsbekämpningen. På 15 år har brottsligheten minskat med närmare 75 procent, och 2004 var året med lägst kriminalitet sedan 1970. Vid en jämförelse med den anmälda brottsligheten mellan Sverige och New York (befolkningsskillnaden är inte påfallande stor) framgår att Sverige har dubbelt så många misshandelsfall per år som New York, dubbelt så många våldtäkter sker i Sverige som i New York och dubbelt så många bilar stjäls i Sverige.⁶¹

Hur har då New York förvandlats från osäker till säker stad, en stad mindre för brottslingarna och mer för medborgarna?

Först och främst slutade New York-polisen försvara den höga kriminaliteten genom att skylla på etniska och sociala problem. Bristen låg i stället i att polisen inte lyckades upprätthålla den lag och ordning som medborgarna var berättigade till. Genom att på detta sätt till viss del ta på sig skulden för kriminaliteten fick polisen också medborgarnas respekt, och de gav polisen sitt stöd för de nya metoder som skulle förändra New York. Man sjösatte flera program och handlingsplaner som riktade in sig på att minska brottsligheten. Flera av dessa slog mycket väl ut och är i dag standard för hela New York-polisen och även andra städer i USA. Ett av dessa program är användningen av CompStat, en datoriserad metod för att kartlägga brott och fånga upp brottstrender på ett tidigt stadium. Varje vecka samlas samtliga polischefer och går igenom dagsaktuell kriminalstatistik genom ett datoriserat visningsprogram. Varje brott presenteras på en karta genom en färgprick, varje brott med en egen färg. På så sätt kan man snabbt se vilka områden som för närvarande är hårt drabbat av en viss brottstyp. Den ansvarige polischefen får sedan förklara sin syn på saken, och därefter diskuteras frågan och lämplig åtgärd beslutas, ofta genom omfördelning av resurser. Om en polischef upprepade gånger misslyckas med att få ner brottsligheten byts han ut. Kontinuerlig chefsprövning genomsyrar verksamheten. Få polischefer i Sverige hade förmodligen haft kvar sina jobb efter ett år med denna metod.

Nolltoleransen, ett begrepp som blev känt också i Sverige under 1990-talet, men som på allvar genomfördes i New York, har alltså visat sig vara mycket effektivt.⁶²

Systemet är lika effektivt som det borde vara självklart. Ett brott är ett brott och skall bekämpas. Genom att slå ner på all brottslighet, även den mindre grova brottsligheten som skadegörelse, klotter, fylleri och annat störande beteende sänder man signalen att brottslighet, oavsett form och svårighetsgrad, inte accepteras.

.....
⁶¹ BRÅ och UCR Crime Index. Washington, D C: Federal Bureau of Investigation.

⁶² Begreppet nolltolerans "zero tolerance" myntades först i London och importerades till andra sidan Atlanten av New Yorks dåvarande polischef William J Bratton.

Detta ger i sin tur en ökad känsla av trygghet bland befolkningen, som rör sig ute på stan under dygnets alla timmar, vilket i sin tur ytterligare ökar trygghetskänslan genom en levande stadsbild.⁶³ Den ökande tryggheten ger ett större förtroende för polisen, vilket underlättar det brottsförebyggande arbetet, som därefter leder till minskad brottslighet. En god spiral i stället för en ond byggs upp.

Nu krävs det naturligtvis mer än bara en nollvision för att få ner brottsligheten. Det är viktigt att varje polisman känner samhörighet med det område som han eller hon bevakar, och att det finns tillräckliga resurser, både personellt och ekonomiskt. En ständig förflyttning mellan olika stadsdelar gör att den enskilde polismannen tappar kontakten med de människor som bor i hans eller hennes område. Självklart sker det, som ovan sagt, förstärkningar och förflyttningar mellan olika distrikt, men så långt det är möjligt skall varje polis ha sitt eget distrikt att arbeta i och framför allt för.

Eftersom varje område är unikt avseende folkmängd, etnisk sammansättning, geografi etc, har varje polischef en stor självbestämmanderätt för att på det sätt som är bäst för hennes område anpassa antalet poliser och sättet som verksamheten bedrivs på. Genom att samma poliser arbetar i ett område får de en bra kontakt med invånarna och kan på ett effektivt sätt bedriva brottsutredande såväl som brottsförebyggande arbete.

New York-polisens verksamhet baseras på tillgången till aktuella och relevanta underrättelser, effektiv taktik, snabb fördelning av personal och resurser och kontinuerlig och omedelbar uppföljning av genomförda åtgärder.

Under senare år har rörelsen Reclaim the Streets orsakat en del uppståndelse i framför allt Stockholm, där ungdomar har barrikaderat gator. Rörelsen som påstås i grunden vara fredlig och skall motverka våld, har i Sverige använts som ett sätt att provocera polisen, vilket har lett till sammandrabbningar med personskador och materiella skador som följd. I New York har man i stället Reclaim the Parks, ett initiativ från polisens sida för att tillsammans med medborgarna återskapa en trygghet i stadens parker. *Reclaim* – samma ord men med två helt olika innebörder i New York som i Sverige. Tillsammans med staten eller mot staten, en avgörande skillnad.

Den danska polisen har under flera år arbetat med icke-provokation för att stävja våld och sammandrabbningar vid demonstrationer. Metoden går ut på att gå med demonstrationståget och göra punktinsatser för att lyfta ut potentiella orosmakare innan de har vållat någon skada. Metoden, som har varit mycket framgångsrik, har skapat internationellt intresse, och även svenska poliser har varit i Danmark på utbildning. Att den svenska polisen skulle nå samma framgång som den danska tvivlar dock professor Knutsson vid norska polishögskolan på.

.....

⁶³ I Sverige tvingas skötsamma medelklassföräldrar ut på staden på nätterna för att hålla reda på egna och andras barn, s k föräldravandringar, för att skapa en skenbart tryggt social miljö och kompensera polisens bristande ordningshållning.

Denne menar att den danska polisen kontinuerligt prövar sina chefer för att kontrollera att de uppfyller de högt ställda kraven. Detta gör enligt Knutsson inte den svenska polisen, vilket gör det svårt att ta efter den danska modellen på ett effektivt sätt.

6.2.2 Lyckade exempel från England

England har under lång tid haft hög kriminalitet, men har under de senaste åren vänt trenden. Sedan 1995 har andelen anmälda brott minskat med 39 procent. Bilstölder och inbrott har minskat med ca 50 procent och antalet anmälda våldsbrott har minskat med 30 procent.⁶⁴

Anledningarna till minskningen är många. Dels har polisen tillförts resurser, men man har även på lokal nivå tagit initiativ för att få ner brottsligheten. I Leeds har man genom att lägga utredningsresurser på bostadsinbrott fått en upplärningsprocent på drygt 20 procent samtidigt som bostadsinbrotten har sjunkit med 37 procent.

Flera andra delar av England har infört program och handlingsplaner, ofta på initiativ från regeringen, som har haft dramatisk inverkan på brottsligheten.

I början av 2000-talet skedde en kraftig ökning av antalet personrån i England. För att bryta denna negativa trend startades 2002 Street Crime Initiative (SCI). I SCI samarbetade polis, skola och andra berörda institutioner, såväl privata som offentliga, för att få ner antalet personrån. Man ökade antalet poliser som patrullerade, genomförde långsiktiga satsningar på social uppföljning vid brott, utökade gatubelysningen m m.

Satsningen resulterade i att personrånen sjönk med 25 procent på 6 månader i de polisdistrikt som omfattades av programmet.⁶⁵

Efter terrordåden i London i juli 2005 har regeringen Blair antagit ytterligare kraftfulla handlingsprogram för att bekämpa brott och annat ”antisocialt beteende”.

Ungdomsbrottslighet

För att tackla ungdomsbrottsligheten och markera för unga förbrytare att samhället inte accepterar ett brottsligt beteende finns i England särskilda institutioner som bara hanterar ungdomsbrottslighet. Dessa samarbetar för att på bästa sätt se till att den unga brottslingen inte återfaller i brott.

Bland annat finns speciella ungdomsdomstolar vilka prövar brott som personer under 18 år är misstänkta för. Förhandlingarna i dessa domstolar är mindre formella än vid vanliga rättegångar.

.....
⁶⁴ Motsvarande svenska siffror enligt BRÅ:s statistik för tiden 1995–2004: Tillgrepp av fortskaffningmedel –31 %, Inbrott –12 %, Våldsbrott +30 %.

⁶⁵ *Tackling personal robbery – lessons learnt from the police and community partnerships*. London: Home Office Development and Practice Report, <www.homeoffice.co.uk/rds>.

gångar och hålls alltid bakom stängda dörrar. Ungdomsdomstolen kan utfärda påföljder som maximalt sträcker sig över 24 månader och kan innefatta olika typer av samhällstjänst, eller olika typer av ungdomsvårdsanstalter. En vanlig påföljd är att den dömda åläggs att reparera den skada som han har åsamkat, exempelvis att tvätta bort klotter, eller reparera materiella skador. En annan påföljd är att ungdomen tillsammans med sin målsman åläggs att inställa sig inför en panel som består av en representant för ungdomsvården och två frivilliga från samhällets sida. Tillsammans utformar de ett kontrakt som löper på mellan tre och tolv månader, vari den unge förbinder sig att till exempel reparera den skada han (vilket det oftast är) har åsamkat, delta i olika typer av program eller andra typer av åtgärder. Panelen övervakar sedan att kontraktet uppfylls.⁶⁶

Att på detta sätt involvera den unge kriminella gör att denne på ett tydligt sätt får se konsekvenserna av sitt handlande och kan förhindra ett kriminellt beteende i framtiden.

Frivilligpolis

England har sedan mitten av 1960-talet haft ett system med frivilligpolis, "Special Constables". Frivilligpoliserna utgör en reserv av poliser och är tillgängliga för deltidstjänst i den mån de själva har möjlighet. I nuläget finns ca 12 000 frivilligpolis och det pågår rekryteringar för att utöka antalet. Frivilligpoliserna har samma befogenheter som en vanlig polis och har även liknande utrustning och uniform. Innan en person godkänns för frivilligt polisarbete sker en noggrann granskning av personens lämplighet och färdigheter, varefter utbildning och träning tar vid. Utbildningen genomförs genom undervisning under 4–5 helger och genom 14 veckors arbete på fältet tillsammans med en ordinarie polis. En frivilligpolis skall arbeta minst 16 timmar per månad, medarbetstiden är 26 timmar per månad. Frivilligpoliserna arbetar oftast tillsammans med en ordinarie polis, men det förekommer att de patrullerar ensamma, framför allt på landsbygden. Även om de har samma befogenheter och utrustning som den ordinarie polisen koncentreras deras arbete till fotpatrullering och enklare polisuppgifter, och det är mycket ovanligt att de används vid utryckningar. Synen på frivilligpoliserna har blivit alltmer positiv, både inom den ordinarie poliskåren och bland allmänheten.

Det pågår just nu en satsning som skall ge varje tätort och by i Storbritannien en egen kvarterspolisgrupp vid utgången av 2008. Denna grupp skall bestå av ordinarie poliser och frivilligpolis som arbetar tillsammans för att skapa ett säkert område. Man eftersträvar en synlig polis som kan verka både brottsförebyggande och brottsbekämpande. Avsikten är att medlemmarna i dessa grupper skall rekryteras från området de bor i och på så sätt kunna utföra uppgifter som en "bobby on the beat" gjorde förr.

.....
⁶⁶ *The Official Yearbook of the United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland*. London: The Office of National Statistics, 2005, sid 218, <www.statistics.gov.uk>.

7. Utgångspunkter för en reform

Allmänheten saknar numera förtroende för svensk polis. Bristen på tillit är grundad i polisens oförmåga att reagera vid hjälpbehov eller att förebygga brott. Vid exempelvis inbrott har polisens medverkan sedan länge av en luttrad allmänhet mest setts som en ritual för att tillmötesgå försäkringsbolagens krav. Svenskarna anser sig vara den mest otrygga befolkningen bland jämförbara länder i Europa. Också i länder med en högre brottsnivå än i Sverige är förtroendet för polisen större än i vårt land. Medan polisen i Sverige enbart kan utreda 3 procent av inbrottsstöder klarar man i Storbritannien av en femtedel, eller sju gånger så många brott.

I London och New York har förändrad organisation och nya polismetoder lett till att brottsutvecklingen brutits och antalet brott sjunkit. I Stockholm, Göteborg och Malmö finns inga tecken på en positiv förändring eller metodutveckling, samtidigt som brottsligheten till synes ökar dramatiskt. Den svenska landsbygden får se sina kvarvarande polisstationer läggas ner och sambandscentraler samordnas till större geografiska enheter med sämre lokalkännedom och längre reaktionstider som följd.

Polisens arbetsförhållanden dikteras till inte ringa del av fackliga krav på ledighet och arbetstidens förläggning, vilket leder till att den polisiära närvaron är som lägst när behovet är som störst.

Trots upprepade genomförda organisatoriska förändringar efter polisens förstatligande för över fyrtio år sedan, har makten ytterligare centraliserats, byråkratiserats och fjärmats från medborgarna. Den år 1993 införda närpolisreformen var, inom den statliga ramen, vältänkt med sin betoning på lokalt problemorienterat och preventivt polisarbete men fick aldrig någon möjlighet att prövas. I kölvattnet på budgetkrisen för tio år sedan drogs samtidigt resurser in och närpolisen blev en budgetregulator bland andra. Kommunledning, skola och socialtjänst saknar varje inflytande över den polisiära resursfördelningen, som är en angelägenhet för enbart Rikspolisstyrelsen och Justitiedepartementet. Storskalighet och pågående managementförsök präglar arbetet inom Rikspolisstyrelsen, och en stigande brottskurva bekämpas med byråkratisk påhittighet och statistiska innovationer.

Förstatligandet 1965 drevs fram av en strävan att effektivisera och rationalisera. Den dåvarande kommunala polisen uppvisade stor spridning när det gällde kvalitet. Uppsplittringen var ett hinder inte bara för kommunikation över stads- och kommungränserna utan också för en vettig samordning av resurserna. Det bästa har nu blivit det godas fiende. Den nationella svenska polisen är i vissa hänseenden välutrustad men likväl oförmögen att svara mot medborgarnas lokala behov. Frustration blandas med resignation hos såväl allmänhet som lokala politiker. Reformen under 1990-talet har alla betonat betydelsen av en lokal förankring men få konkreta steg har tagits, så när som på en illa genomförd närpolisreform.

En utgångspunkt för en polisreform bör vara att skapa en flexibilitet i organisatoriskt hänseende som medger ett reellt lokalt inflytande utan att de tekniska landvinningar som förstatligandet medförde går förlorade. En återgång till förhållandena före 1965 är varken möjlig eller önskvärd.

En annan viktig utgångspunkt bör vara att en lokal polisförankring kan sättas in mot den brottslighet som inte bara drabbar kommuninvånarna i gemen, utan också sysselsätter betydande kommunala sektorer som skola och socialtjänst. Avsaknaden av en gemensam huvudman gör att exempelvis insatser mot ungdomsbrottslighet inte kan utveckla full kraft och effektivitet. Polisens lokala representation, i den mån den finns, kan nämligen i realiteten mäla sig ut ur olika lokala projekt eller försök genom att hänvisa till centrala direktiv eller allmän statlig resursbrist. Kommunala representanter har bara att foga sig, vädja eller på olika sätt försöka påverka den nationella nivån.⁶⁷

Ett ökat kommunalt inflytande över polisen får inte heller leda till en eftersatt rättssäkerhet eller kvalitetsnedgång. Krav på enskilda polisers utbildning, liksom teknisk utrustning, bör uppfylla en minsta kvalitetsnivå, som kan mätas och upprätthållas nationellt. Utrymme bör dock finnas att ytterligare sprida utbildningen av polisen över landet och att också anpassa utbildningen till flera nivåer.

En kommunalisering bör inte vara ett obligatorium utan frivillig för de kommuner som önskar. Lagtekniskt kan detta ske genom en ändring i den nuvarande polislagen som gör polisverksamhet till en uteslutande statlig angelägenhet. Statsbidragen till kommunerna bör anpassas, så att kommunerna vid en övergång till ett lokalt ansvarstagande inte drabbas ekonomiskt. Väl infört bör varje kommun ha frihet att anpassa nivån med stöd av egna skatteintäkter inom ramen för den kommunala budgeten.

Slutligen bör en reform kunna knytas till en förändring av lagföringen främst inriktad mot unga lagöverträdare. Polisen är en viktig aktör inom rättsväsendet och dess insatser kan förhindra att den övriga repressiva apparaten tas i anspråk.

Röster mot den nu skisserade förändringen kommer inte att saknas. Det kan förutses att polisen som kår kommer att vara helt emot, och därmed också de politiska krafter som mer eller mindre reflexmässigt försvarar polisfackliga intressen. Hos politiska partier som särskilt värnar om nationalstaten, bl a moderaterna, blir en nationell polis lätt en symbol för den förespråkade lilla men starka staten och en differentierad polis således ett ideologiskt hot.

Till en uttalad konservatism inom polisen skall läggas överdrivna farhågor att ett kommunalt huvudmannaskap skulle leda till kvalitetsnedgång.

Polisfacket har vidare en dokumenterad allmän motvilja mot en uppdelning i "A- och B-lag", vilket varje förändring i polisens nuvarande homogena struktur regelmässigt brukar kallas.

.....
⁶⁷ Se kommunalrådets i Malmö Ilmar Reepalu debattartikel i *Sydsvenska Dagbadet* 2005-09-13.

Likaså kommer det att framhållas att det redan finns långtgående verksamhets- och organisationsplaner inom polisdistrikten, vilka bara behöver fyllas med innehåll, d v s fler poliser.

Inga av alla dessa motargument har någon större saklig tyngd, eftersom det avgörande är att en lokal förankring också måste bygga på en reell medborgarkontroll, inte det kommunala pseudoinflytande som i dag finns. Det är påtagligt att de lyckade exemplen i USA och Storbritannien byggt på en lokalt styrd polis, inte enbart på polisiär metodutveckling och antalet poliser.

Möjlig kritik, som pekar på risken att större frihet för kommunerna att få organisera sin egen brottsbekämpning skulle leda till ”orättvisa” skillnader i landet mellan ”fattiga” och ”rika” kommuner, speglar ett synsätt som endast söker en minsta dålig gemensam nämnare i stället för att tillåta goda exempel att verka också i vårt land. Men argumentet om ”ojämlikhet” kommer säkert också att föras fram av kramarna av den nuvarande poliskrisorganisationen.

Rapportens närmare förslag om möjligheten till en frivillig kommunal polis redovisas i följande tre avsnitt (8–10).

8. Huvuddragen i en lokal polis

I dag finns ett förbud för den kommun som önskar att inrätta en lokal polis. Polislagen utgår från att all polis i landet skall vara statlig. En grundförutsättning är därför att detta formella förbud ändras till en möjlighet. Lagtekniskt och enklast bör detta kunna ske genom ett tillägg till polislagen och införandet av en särskild lag med nödvändiga särbestämmelser enligt följande.

”En kommun har rätt att inrätta en lokal polisorganisation. För sådan gäller X kap. Y §, ... och Y kap. X § i denna lag och i övrigt vad som följer av lagen (00:00) om kommunal polis.”

Andra viktiga frågor vid en möjlighet för kommunal polis är organisation (avsnitt 8.1), rekrytering (avsnitt 8.2), utbildning (8.3), utrustning (8.4) samt finansiering och tillsyn (8.5).

Det ligger i sakens natur att den eftersträfvade flexibilitet som en lokal polis erbjuder innebär att olika kommuner kan anamma olika lösningar och göra olika val vid uppbyggandet av en sådan. En skiss på hur en fullfunktionsmodell skulle kunna te sig ges dock i avsnitt 8.6, där Malmö valts som exempel.

8.1 Organisation

Kommunerna bör således ges stor frihet att utforma den lokala polisorganisationen. Tyngdpunkten skall dock ligga på brottsförebyggande arbete, ordningsverksamhet och brottsutredning av fall som lämpligen kan handhas lokalt. En utgångspunkt kan vara den närpolisreform som i praktiken aldrig lyfte från skrivbordet.

En huvudtanke med närpolisreformen var att polisarbetet i högre grad inriktades mot ett preventivt och problemorienterat arbetssätt. Det innebär att den många gånger stela uppdelningen i yttre och inre tjänst (ordningsavdelning respektive utredningsavdelning) som av ålder varit vägledande för polisorganisationen i allmänhet, ersätts med en metod där polisen med ett geografiskt sektorsansvar är ansvarig för alla funktioner, såväl det preventiva arbetet som det mer reaktiva, d v s utryckningar och patrullering. Det preventiva arbetet förutsätter ett nära och integrerat arbete med skola och socialtjänst, inte minst för att förebygga och beivra ungdomsbrott.

I den mån närpolisreformen alls genomfördes blev den symboliserad av ett kontor i en kommunal del, ett kontor som på grund av resursbrist alltmer sällan var öppet. Den integrering mellan utrednings- och ordningsverksamhet som var avsedd kom i många fall inte att få full funktion på grund av ständig resursbrist och pågående organisationsöversyner, där närpolisområdena i besparingssyfte gjordes större och större.

En fungerande lokal polis bör alltså bygga på ett tydligt geografiskt begränsat sektorsansvar och ingen uppdelning i kriminal- och ordningsfunktion men med välutvecklat teknikstöd och tillräckliga utryckningsresurser.

Varje sektor eller polisområde bör ha en ledning och ett tillräckligt antal poliser som svarar för all ordnings- och utredningsverksamhet inom området. Fysisk närvaro i polisområdet bör styras av behovet, oavsett om detta är att förebygga eller beivra brott. Polisen bör ha möjlighet att inom området samgruppera, inte bara med andra kommunala myndigheter, utan också anta erbjudanden om stöd från privata hyresvärdar när det gäller lokaler.

En effektiv organisation på basplanet förutsätter god kunskap om den anvisade sektorn och tydligt angivna mål för verksamheten. Basenheten bör ha stor frihet att utforma de medel som skall användas för måluppfyllelsen. I New York och Storbritannien (se avsnitt 6) var en tydlig målstyrning och uppföljning jämte tillräckliga resurser avgörande för de framgångar som nolltoleransen och det förändrade polisarbetet medfört.

Ovanför de olika polisområdena, som personellt och resursmässigt måste vara anpassade till de angivna målen, behövs en övergripande polisledning med en operativt ansvarig polischef.

Denne bör i sin tur ha rapporteringsansvar gentemot ett polisansvarigt kommunalråd och kommunalstyrelsen. Någon särskild polisstyrelse därutöver behövs i princip inte, eftersom varje nivå enbart tenderar att generera byråkratiska merkostnader utan motsvarande effektivitetsvinster. Den demokratiska förankringen, som nu legitimerar dagens polisstyrelser, är inbyggd genom kommunledningens övergripande ansvar.

Organisatoriskt bör alltså två nivåer vara tillräckliga för det operativa arbetet med anpassade stabsfunktioner på varje nivå. Övriga kompetens- eller revirgränser bör undvikas.

Samverkan med kommunala sektorer som skola, socialtjänst och räddningstjänst bör ske självständigt inom varje polisområde efter riktlinjer från polischefen. Denne svarar också för samverkan med övriga kommuner och den statliga polisen, d v s regional och nationell nivå. Av särskild betydelse är frågan när de kommunala utredningsinsatserna behöver förstärkas från exempelvis länskriminalavdelningar eller Rikskriminalpolisen. Den kommunala polisen bör dock ha självständig rätt att inhämta rättstekniska utlåtanden från nationella myndigheter.

Likaså bör den kommunala polisen överta den behörighet som den statliga polisen nu har att inom kommunen utöva tillsyn och meddela tillstånd inom vissa sektorer, exempelvis vad avser ordningsvakter och bevakningsföretag. Polisens beslut bör kunna överklagas till förvaltningsdomstol.

Inom varje polisområde skall målen styra insatserna. Det innebär att krav på polisiär närvaro inom området skall vara behovsstyrt och inte utformat av organisatoriska eller fackliga krav. Det kan innebära att vissa områden under perioder kan kräva intensiv polisiär närvaro och

bevakning oavsett veckodag eller tidpunkt på dygnet. Å andra sidan bör resursanvändning och effektiv måluppfyllelse kunna komma de anställda poliserna till del. Det innebär i det korta perspektivet att en nedgång i brottsligheten i ett polisområde skapar utrymme för större frihet när det gäller arbetets förläggning. Bestående framgångar bör emellertid givetvis växlas in i alternativ resursanvändning.

Vid sidan av de rena polisiära befattningarna krävs i organisationen givetvis stödfunktioner och civila specialistbefattningar, exempelvis inom IT- och kommunikationsområdet. En kommunal polis bör dock kunna innebära återgång till en ordning där polisresurser inte används för administrativa rutinuppgifter, vilket nu ofta sker inom polisväsendet.

En skiss på hur en lokal polis skulle kunna organiseras för Malmös del ges, som nämnts, i avsnitt 8.6.

8.2 Rekrytering

Poliser för de olika polisområdena bör rekryteras lokalt. En strävan bör vara att poliskårens sammansättning speglar kommunens lokala profil. Det innebär att invandratäta kommuner bör ha en poliskår med medlemmar som rekryterats ur de olika grupper som finns. Dock bör etnisk kvotering eller positiv särbehandling inte förekomma, lika lite här som i samhället i övrigt.⁶⁸ En positiv rekryteringsmetod innefattar bl a att tidigt fånga upp lämpliga kandidater genom kontakter med skolor och fritidsförvaltning. Bland många grupper finns en avog inställning till polisen, inte sällan formad efter kontakter i forna hemländer. Men övergripande kulturskillnader och en bristande insikt i svenska förhållanden skapar motsättningar. En berättigad fråga är om de oftast våldsamma konfrontationer som på senare tid skett mellan polis och ungdomsgäng i invandratäta områden behövt ske med en etniskt mer representativ poliskår.⁶⁹ Svaret är förmodligen nej. Det stelbenta statliga rekryteringssystemet med tämligen rigida krav försvårar här önskvärd förändring. Måhända bidrar också en ingrodd konservatism i en hittills mycket homogen poliskår till den nuvarande trögheten. Framgångarna med att rekrytera kvinnliga poliser visar dock att förändringar är möjliga.

En del av de lokala polisområdenas uppgifter bör vara att identifiera blivande polisaspiranter. En integrerad skolpolisverksamhet, där den lokala polisen står som fadder för en skolans egen "poliskår" sammansatt av elever på skolan, kan vara en metod. Det är bättre att fånga upp "stökiga" elever (pojkar) i en väl strukturerad verksamhet med möjlighet till lagom avpassade spänningsmoment, än att låta socialtjänsten senare behöva lägga betydande resurser på "värstingseglatser" för att återanpassa dömda ungdomsbrottslingar. En lokal polis kan tillsammans med exempelvis det lokala brandväsendet fungera som en modern uppfostringsanstalt eller scoutrörelse för vilsna ungdomar. Beröringsytorna med det lokala idrottslivet är en annan betydelsefull faktor i sammanhanget.

.....
⁶⁸ Uppsala tingsrätt har i ett överklagat mål funnit att den positiva särbehandling som juridiska fakulteten vid Uppsala universitet använt vid antagning till juristlinjen är olaglig. Se <www.centrumforrattvisa.se>.

⁶⁹ Händelserna i stadsdelen Ronna i Södertälje i september 2005 står i en klass för sig. Associationerna går till de våldsamma gängbråken i Los Angeles på 1980-talet eller i Frankrike hösten 2005.

En förvildad 13-åring kan bli en utmärkt lokal polis tio år senare, om rekryteringsperspektivet är tillräckligt genomtänkt och stött av kommunens olika sektorer.

Härutöver bör till den lokala polisen kunna knytas en "hjälpkår" av äldre, vilket också skulle spegla kommunens demografiska struktur. I bl a USA och Storbritannien finns "Auxiliary Police" (jfr avsnitt 6.2.2) som vid behov biträder den ordinarie polisen. Medlemmarna har kortare utbildning (jfr de svenska beredskapspoliserna) och begränsade befogenheter men utför värdefullt arbete. Parkeringsvakter i kommuner med en framtida kommunal polis bör exempelvis kunna ingå i en sådan kapacitet.

8.3 Utbildning

Utbildningen av poliser som skall tjänstgöra i de lokala polisområdena bör kommunerna kunna köpa av befintliga institutioner, som de nuvarande statliga polishögskolorna. En grundläggande polisutbildning bör inte omfatta mer än ett år, inklusive en obligatorisk praktikdel i den egna kommunen. Vissa teoretiska moment, såsom rättskunskap m m, bör kunna tillhandahållas regionalt av de många högskolor som numera finns i landet.⁷⁰ Med en utvecklade kommunal polis bör över tid ett behov av utbildningstjänster kunna tillgodoses genom skraddarsyddas kurser eller utbildningsmoment som också kan utlokaliseras till berörda kommuner.

Någon anledning för kommunerna att själva bygga upp institutionaliserad utbildning bör således inte finnas.

Chefsförsörjningen kräver en utbildning därutöver och avser främst befattningar som polisområdeschef, kommunal polischef jämte biträdesbefattningar och stabsbefattningar.

Även för dessa kategorier bör kurser vid de statliga polishögskolorna kunna tillgodose behovet. Något krav på att en kommunal polischef skall ha fullständig juristexamen bör inte uppställas. Den konstlade uppdelningen i den nuvarande statliga poliskarriären, där befattningar över kommissarienivån, dvs polischefskarriären, i praktiken kräver avlagd juris kandidatexamen bör inte överföras på en kommunal polis. En anpassad och återkommande befattningsutbildning skall göra det möjligt för alla poliser att utsträcka karriären från basplanet till toppen, oavsett bakgrund i övrigt. Ett återkommande argument för att en polischef bör ha avlagt jur kand-examen är att rättssäkerheten kräver detta. Argumentet är inte sakligt hållbart utan speglar ett fackligt skråtänkande som bör överges också för den statliga polisens vidkommande.

Rättssäkerheten kräver god kunskap hos enskilda poliser, olika för chefer och övriga, på vissa straffrättsliga, civilrättsliga och processuella områden men långt ifrån alla de teoretiska kunskaper som fyra och ett halvt års allmänna juriststudier innefattar.

.....
⁷⁰ Statsministern doktor (hc) Persson erinrade i sitt tal vid riksdagens öppnande den 13 september 2005 om att det numera finns ett universitet eller en högskola i varje län i Sverige. Om kvaliteten sades emellertid inget.

8.4 Utrustning

Kommunen bör ha frihet att inom ramen för sedvanliga bestämmelser, exempelvis om offentlig upphandling, utrusta den lokala polisen.

Begränsningar bör dock finnas i två hänseenden, dels vapen, dels kommunikationsutrustning. På dessa två områden bör kommunerna stå under Rikspolisstyrelsens tillsyn.

De krav som ställs på vapen och vapeninnehav för den nationella polisen bör också gälla den kommunala. Kommunikationsutrustningen bör likaledes följa nationella riktlinjer för att säkerställa att sambandet fungerar såväl mellan polisen i angränsande kommuner som mellan kommunal och statlig polis.

Den behörighet som finns för nationell polis att få tillgång till information i databaser bör utsträckas till en ömsesidig rätt för den kommunala polisen med de interna behörighetsbegränsningar som kan anses påkallade.

De restriktioner som i dag gäller för nationell polis att ta emot sponsorbidrag bör inte gälla den kommunala polisen.

Tanken bakom förbudet är att sponsring, d v s bidrag till polisen från enskilda eller företag, skulle kunna komma i konflikt med bestämmelserna om opartiskhet och gränsa till mutbrott. Dessa farhågor är överdrivna, förutsatt att bidrag sker öppet och följer de riktlinjer som ställs upp, särskilt att ett stöd inte kan eller får medföra krav på en positiv särbehandling. Tillåtna stöd bör exempelvis kunna gälla lokaler och viss utrustning. Kommunens egna resurser skall förstås härutöver utan begränsningar kunna upplåtas åt polisen.

8.5 Finansiering och tillsyn

Kostnaderna för den kommunala polisen bör i sin helhet finansieras över den kommunala budgeten i likhet med annan kommunal verksamhet.

I ett initialskede bör för de kommuner som väljer att inrätta en kommunal polis, statsbidrag motsvarande kostnaden för statliga polisen kunna utgå.

Lika lite som staten bör kunna hindra inrättandet av en kommunal polis, bör staten omedelbart kunna växla in en sådan åtgärd som en besparing. Exempler där staten ålägger kommunerna att utföra vissa uppgifter utan att anvisa tillräckliga medel är många. En växling på det polisiära området bör därför inledningsvis vara kostnadsneutral. Över tid kan statsbidraget fasas ut.

Utgångspunkten för den föreslagna reformen är att en lokal polis på ett mer effektivt sätt kan beivra och förhindra brott. En sådan åtgärd kommer medborgarna och hela samhället till del, men innebär också omedelbara besparingar för exempelvis andra statliga sekto-

rer, som rättsväsendet i övrigt. Statliga bidrag till det kommunala polisväsendet bör därför också bedömas och beräknas i detta ljus. En dokumenterad nedgång i brottsligheten, som kan tillskrivas insatser från den kommunala polisen, bör leda till att ett statsbidrag kan vara oförändrat, vilket innebär att vinsten delas mellan den statliga och kommunala sektorn till båtnad för båda.

Det bör ankomma på Riksrevisionsverket att utarbeta modeller och metoder för hur statsbidragen skall utformas i olika fall.

Som framgått bör en kommunal polis också stå under viss tillsyn av Rikspolisstyrelsen. Förutom att säkerställa att användning av viss utrustning överensstämmer med nationella normer (se avsnitt 8.4) bör Rikspolisstyrelsen också svara för kontroll av att utbildningsnivån uppfyller fastställda minimikrav. Vidare finns behov av regler för samverkan inom vissa polisiära områden mellan kommuner och mellan dessa och den statliga polisen, exempelvis vad avser utrednings- och underrättelseverksamheten. Motsvarande gäller de många tillstånds-, handräcknings- och tillsynsärenden som polisen nu svarar för. Utgångspunkten bör här vara att den kommunala polisen får behörighet inom sitt geografiska område men med samverkans- och rapporteringsskyldighet i erforderlig omfattning.

Rikspolisstyrelsens tillsynsrätt kan också, där det bedöms lämpligt, delegeras till och utövas av den polismyndighet inom vars område – oftast länet – den kommunala polisen verkar.

En statlig tillsynsrätt måste dock utövas med tillräcklig hänsyn till det kommunala självstyret, av vilket en kommunal polis blir en betydelsefull del. Tvister i anledning av tillsynen, exempelvis i en fråga om kvaliteten på den kommunala polisen, bör liksom andra frågor som rör det kommunala självstyret prövas av förvaltningsdomstol.

Det kommer att finnas kommuner som av olika skäl önskar, men saknar egna resurser att, inrätta en egen polis. Det bör för dessa vara möjligt att ingå i samverkansavtal med angränsande kommuner. Olika modeller för samverkan finns redan på det kommunala området, exempelvis inom räddningstjänsten.

8.6 Exemplet Malmö

Malmö har en befolkning på drygt 270 000 invånare. Staden är indelad i tio stadsdelar vars befolkning varierar från knappt 40 000 till 10 000. Andelen utlandsfödda i stadsdelarna uppvisar en spridning från 10 procent (Limhamn) till knappt 60 procent (Rosengård).

Som framgått av avsnitt 2.3 är Malmö mera brottsbelastat än övriga storstadsområden, också när det gäller ungdomsbrott. Antalet ungdomar (15–17 år) misstänkta för brott var (år 2004) 149 per 1 000, medan motsvarande siffra för Stockholms del enbart var drygt hälften eller 79 per 1 000 ungdomar.⁷¹

.....
⁷¹ Polismyndigheten Skåne, *Verksamhetsredovisning 2004*, sid. 37.

I polisområde Malmö, som också omfattar grannkommunen Burlöv med knappt 15 000 invånare, finns för närvarande ca 500 poliser, varav hälften anges som närpolis, dvs har ”synliga” uppgifter. Härtill kommer tjänster vid trafikavdelningen, piketen och polisrytteriet. Som jämförelse kan nämnas att antalet brandmän ständigt i tjänst i kommunen är knappt 30.

De 500 polistjänsterna motsvarar i grova drag genomsnittet (1,9 poliser per 1 000 medborgare) för landet.

En lämplig utgångspunkt för en lokalt styrd polis i Malmö bör vara att öka polistätheten till åtminstone i nivå med det europeiska genomsnittet, dvs 3,5 tjänster per 1 000 medborgare. Det skulle innebära en fördubbling eller 1 000 närpolis jämte stabsfunktioner för Malmös del, fördelade på närpolisområden med stadsdelarna som bas. Demografiska och sociala faktorer, liksom brottsstatistiken, bör vara avgörande för antalet närpolis i varje område. Det innebär att antalet för stadsdelen Limhamn bör vara proportionellt mycket lägre än för Rosengård. De 40 000 medborgarna i Rosengård kan behöva över ett hundratal, medan Limhamn klarar sig med en handfull för att trygghet och säkerhet skall uppnås.⁷²

Kostnaderna för den lokala polisen bör, när det gäller årskostnad per tjänst, kunna jämföras med den genomsnittliga kostnaden för brandmän och grundskolelärare, vilken för närvarande är knappt 390 000 kr. Den genomsnittliga årskostnaden för en statlig polistjänst ligger ca 30 procent högre. En tredjedel av polisökningen skulle således vid full funktion kunna rymmas inom ramen för nuvarande statliga tilldelning, medan övriga kostnader fick bestriktas av den kommunala budgeten. Härtill kommer de insatser som en lokal volontärpolis kan göra, till en lägre kostnad än en heltidsanställd lokal polisman.

Ett genomförande av ett lokalt ansvar för polisen måste givetvis fasas in och koordineras med de statliga resurser som skall ha en regional och lokal bäring. I takt med att den lokala närpolisen byggs ut och bemannas i skilda stadsdelar kan den statliga polisens ansvar reduceras. Med en lagändring, genomförd år 2006, som öppnar för en lokal polis, borde Malmö – om den politiska viljan finns – inte senare än 2008 kunna ha en fullt fungerande effektiv egen polis i alla sina stadsdelar. Och stadens nuvarande *Handlingsplan för trygghet och säkerhet* får därmed ett reellt innehåll.

.....
⁷² Staden har f n en handlingsplan för trygghet och säkerhet med inriktning på bl a brottsförebyggande arbete, där polisens roll av förståeliga skäl i det närmaste lyser med sin frånvaro. Se <www.malmo.se>.

9. Snabbare lagföring

9.1 Inledning

En effektiv lokal polis bör ses också i ljuset av hela lagföringsprocessen. Polisen befinner sig i fronten av brottsbekämpningen men är också en del i en processuell ordning när det gäller att fastställa skuld och ansvar, d v s det som är en polisutrednings syfte. Sedan länge har polisen behörighet att utfärda ordningsbotsföreläggande för mindre förseelser. Denna rätt bör också den kommunala polisen ha. Ordningsbotsföreläggande motsvarar strafföreläggande, vilket är åklagarmyndighetens summariska metod att avgöra ett ärende i stället för att väcka åtal vid domstol. Ett godkänt ordningsföreläggande eller strafföreläggande har samma processuella effekt som en lagakraftvunnen dom.

Sedan flera decennier har utvecklingen i Sverige gått mot ökad användning av strafförelägganden, i syfte att undvika att ärenden hamnar i den mer tungrodda och resurskrävande ordning som en domstolsprocess innebär. Till skillnad från polis och åklagare är domstolens roll inte främst brottsbekämparens, även om en vanlig uppfattning är att domstolen ingår i en "rättskedja" med kriminalvården som sista länk. Endast vid påföljdsvalet kan domstolen sägas vara repressiv.

Ett annat utvecklingsspår under de senaste decennierna har varit att "dekriminalisera" visst beteende eller "depenalisera" det, alltså göra det straffritt respektive förvandla böter till en avgift och därmed avföra frågan från det straffrättsliga fältet och föra över den till det civilrättsliga området. Utvecklingen har ansetts vara lyckosam och tas numera för given. Den har dock en nackdel, nämligen att processens funktion att skapa en ram där också brottsoffer kan komma till tals och få upprättelse går förlorad.

Ett brunt fönsterkuvert från åklagarmyndigheten till en brottsling har inte alltid samma pedagogiska effekt som inställelse vid domstol och en muntlig förhandling, om än aldrig så kort, skulle kunna ha.

Mot utvecklingen att "deprocessa" lagföringen genom att göra den till ett rent skriftligt förfarande finns återkommande förslag att införa "jourdomstolar" eller "polisdomstolar" för att påskynda förfarande men bibehålla inslag av muntlighet. Tanken har dock aldrig slagit rot.

I följande avsnitt lämnas förslag på hur moderna polisdomstolar skulle kunna utformas (avsnitt 9.2) och vilka konsekvenser en lokal polis får på lagföringen i övrigt (avsnitt 9.3).

9.2 Polisdomstolar

Med en polisdomstol (jourdomstol) avses alltså en förhandling inför en domare i vissa enkla brottmål, där förfarandet är något förenklat och åklagarens talan kan utföras av polisen.

Mot en sådan ordning anför oftast att det skulle innebära ett steg tillbaka och förta effekterna av de besparingar som en inriktning mot ett rent skriftligt förfarande genom bl a straffföreläggande medfört. Rättsäkerhetsaspekter, såsom behov av tillräcklig utredningstid och närvaro av offentlig försvarare eller andra att biträda den misstänkte anför också, liksom rena strukturfrågor, d v s att det kräver förändringar inte bara inom polisens organisation utan också påverkar åklagarmyndigheternas och domstolarnas arbete.

Förespråkarna hävdar att det är betydelsefullt att få till stånd en muntlig prövning i nära anslutning till en gärning, dels för att erbjuda ett forum där offret kan få upprättelse och gärningsmannen få allvaret i sitt handlande inskräp, dels få saken avklarad medan exempelvis vittnens minnesbilder är färska.

För närvarande finns i Sverige endast jourdomare, som prövar en häktningsfråga på talan av åklagare. Regeln tillkom för att tillgodose kravet på att en frihetsberövad person har rätt att ställas inför domare inom 24 timmar efter ett anhållande.⁷³

Med en kommunal polis kan det förutsättas att antalet ingripanden blir fler och därmed också behovet att öka takten i lagföringen. Valet står mellan att låta den sedvanliga förundersökningsproceduren ha sin gilla gång, som oftast utmynnar i ett nedlagt åtal eller ett straffföreläggande, eller regelmässigt få saken prövad inför en domare efter en mycket kort tid.

Den kommunala polisen bör i de fall det är lämpligt kunna formulera en gärningsbeskrivning och inställa en misstänkt gärningsman inför en domare inom ett dygn från gripandet. Målsägande och vittnen bör antingen medföras eller kallas samtidigt. Föräldrar och socialtjänst bör föreläggas att medverka när det gäller unga lagöverträdare.

De brott som bör komma ifråga för ett snabbare men mer summariskt muntligt förfarande är de som inte stadgar strängare straff än böter eller fängelse i högst ett år i straffskalan. En sådan avgränsning täcker in de flesta mindre allvarliga fall av egendoms- och våldsbrott, liksom brott mot allmän ordning.

Domstolen bör vara domför med en domare och ha möjlighet att, när det gäller ungdomsbrottslingar, utdöma mer differentierade påföljder än i dag (se avsnitt 10).

En ordning med polisdomstol kräver ändringar i rättegångsbalken men kan utan större svårigheter samordnas med den ordning med jourdomare som redan finns. Även om talan kan utföras av polisen bör åklagarmyndigheten utöva tillsyn och vid behov ta över ärendet.

.....
⁷³ Denna regel infördes i Sverige sedan Europadomstolen i Strasbourg i början på 1980-talet förklarar, att den svenska ordningen utan någon tidsgräns stred mot art 5 i Europakonventionen om de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna. Den dåvarande socialdemokratiska regeringen argumenterade i Strasbourg mot en ändring med hänvisning till att åklagaren (!) i Sverige var att betrakta som domare, ett lika egendomligt som fruktlöst argument. 12/1983/68/103 Mc Goff vs Sweden.

Förhandlingen bör äga rum i en av kommunen upplåten lämplig lokal, vilket onödiggör behovet av långa transporter utanför kommunen om tingsrätten är belägen på annan ort.

Vid sidan av jourdomarordningen bör pensionerade domare kunna anlitas för dessa polisdomaruppdrag.

Den tilltalades intressen bör på sedvanligt sätt tillgodoses genom offentlig försvarare eller annat biträde. Försvararjouren är redan en del av jourdomarsystemet. Motsvarande bör införas när det gäller målsägandebiträden för polisdomstolarnas del.

I de fall ytterligare utredning krävs eller fallet inte är lämpat för den summariska handläggningen i polisdomstolen skall det beredas på sedvanligt sätt. Ytterst ankommer det på domstolen att kontrollera att denna sortering sker.

9.3 Konsekvenser för lagföringen i övrigt

Ett införande av polisdomstol påverkar såväl åklagarmyndighetens som tingsrättens arbete.

Åklagarmyndighetens befattning med bagatellmålen blir, i stället för att utfärda flera straffförelägganden, närmast att övervaka polisens utredning och utförande av åtalet i polisdomstolen. Genom att på detta sätt avgöra ärendena slutligt i samband med ett ingripande, om utredningsläget medger, blir det en lättnad i åklagarnas arbetsbörda.

För misstänkta, målsägande och vittnen reduceras väntetiderna, vilket medför att eventuella trauman snabbare kan få sin lösning och frustrationsnivån sänkas. Samtidigt är det processuella utredningsläget bättre, vilket gynnar rättssäkerheten.

Med en snabbare ordning sätter lagföringen de inblandade individerna i centrum på ett helt annat sätt än ett ärende som omgående övergår i ett rent skriftligt förfarande, där endast ett sent verkställt telefonförhör är den enda muntliga kontakten före ett skriftligt avskrivningsbeslut eller en huvudförhandling i domstol ett stort antal månader senare.

En polisdomstol ställer inte bara krav på de handläggande poliserna och deras förmåga att utreda och företräda det allmänna i domstol, utan också på åklagarmyndigheter och domstol att överge den rytmi i beredningen som nu gäller. Ett större mått av flexibilitet och rimliga avkall på de formella kriterier som nu dikterar processen krävs. De misstänkta intressen kan väl tas tillvara också inom ramen för ett summariskt muntligt förfarande.

Förslaget får kostnadskonsekvenser för såväl kommunerna för staten. Dessa bör dock ses som en investering i medborgarnas trygghet.

10. Differentierade påföljder vid ungdomsbrott

10.1 Straffmyndighet

Den nuvarande straffmyndighetsåldern är 15 år. För dem mellan 13 och 15 år finns ett sällan använt förfarande (sakerförklaring) för att fastställa att ett brott har begåtts, men den unge gärningsmannen kan inte straffas.

Varje åldersgräns blir i någon mening godtycklig, eftersom olika individer kan ha olika grad av mognad. Utgångspunkten är dock att barn inte kan hållas ansvariga för sina handlingar och därför inte lagföras. Det är möjligt att mognadsgraden ökar längre ner i åldrarna i dag än för en generation sedan samt att ålderbestämningen hos en del nyinflyttade svenskar kan vara missvisande. Det står också klart att straffmyndighetsgränsen inte sällan utnyttjas på det sättet att barn medvetet används som gärningsmän vid planerade eller organiserade brott, exempelvis fickstöld eller organiserade ungdomsbrott, eftersom de är straffimmuna.

Även om det alltså kan finnas skäl att genomföra en sänkning av straffmyndighetsålder, vilket har föreslagits från flera håll, innebär det inte någon varaktig lösning. En ny gräns kan likväl kringgås och kan också, när det gäller individuella avvikelser ifråga om personlig mognad, vara lika godtycklig i det enskilda fallet. Den nuvarande 15-årsgränsen bör därför ligga fast.

10.2 Kriminalvård eller socialtjänst

Utgångspunkten har sedan länge varit att hänvisa unga dömda till socialtjänstens omsorger och undvika att kriminalvården, d v s fängelse eller kriminalvård i frihet, anlitas för denna kategori. Det finns också en särskild påföljd, benämnd ”överlämnande till vård enligt socialtjänstlagen”. Socialtjänsten å sin sida har möjlighet att låta den unge vara kvar i sin miljö (”vård i hemmet”) eller anlita institutionsförvaring.⁷⁴ Resultatet av dessa insatser är överlag nedslående. Skillnaden mellan de åtgärder som vidtas som en följd av lagföring eller som ett resultat av omhändertagande enligt de sociala vårdlagarna (där straffmyndighetsgränsen inte spelar någon roll) är relativt liten.

För dem som behöver institutionsförvaring är på det hela taget kriminalvården ett bättre alternativ, förutsatt att särskild hänsyn tas till denna kategori dömda. Kritiker av institutionsbehandling framhåller gärna det destruktiva elementet med denna form av åtgärd, samtidigt som det medges att reella alternativ saknas. Det som talar för kriminalvården är att dess erfarenhet av dömda är större och förutsättningarna därför allmänt bättre att få rätsida på de kriminella ungdomarna. Svårigheterna hos de nuvarande ungdomsinstitutionerna att för-

.....
⁷⁴ Socialtjänstlagen (2001:453) 6 kap.

hindra rymningar, med den risk det innebär för fortsatta brott och hot mot allmän ordning och säkerhet, talar också för en lösning inom kriminalvårdens ram.

De förändringar som framgent krävs, såväl vad avser fängelse som andra frihetsberövanden inom kriminalvården, tas dock inte vidare upp i denna rapport.⁷⁵

10.3 Skräddarsydda påföljder

Om kriminalvården ges större ansvar också för unga brottslingar, samtidigt som socialtjänsten avlastas denna uppgift, markerar det ett större allvar i påföljden. Innehållet i den nuvarande vården enligt socialtjänstlagen kan variera från kommun till kommun och även inom varje enskild socialförvaltning. Medan många socialsekreterare gör ett gott arbete, präglas insatserna på andra håll av en alltför stor eftergivenhet. Insikten om det ofta tandlösa innehållet i socialtjänstens insatser är vida spridd, vilket medför att när det allmännas reaktioner väl kommer, sedan skola och föräldrar misslyckats, uppfattas de av ungdomarna inte som en särskilt allvarlig åtgärd.

Domstolens möjlighet i dag, vid sidan av att döma ut böter eller fängelse (alternativt villkorlig dom eller skyddstillsyn) i de allra enklaste respektive grövsta fallen, att skräddarsy en påföljd för unga är obefintlig. Kreativiteten, förutom frihetsberövande, är tänkt att utövas av socialtjänsten (eller kriminalvården, när det avser kriminalvård i frihet).

För dem som nått så långt i sin kriminalitet att institutionsvård är befogad, framstår de allmännas insatser som för sent insatta. Det är allmänt accepterat att tidiga men mindre ingripande insatser kan ha större preventiv effekt. För många ungdomsbrottslingar blir mötet med domstol en alltför senkommen och samtidigt skarp reaktion, som följer på år av eftergivenhet och åtgärder som de unga anser vara föga märkbara, även om de i de handläggande myndigheternas ögon ter sig nog så allvarliga.

Domstolen bör i stället ha möjlighet att i högre grad anpassa reaktionerna i det enskilda fallet. Effekterna av en väl avvägd reaktion, som också följer snabbt på gärningen, är större än en utdragen process som kanske enbart så småningom utmynnar i en kallelse till socialkontoret.

En kommunal polis och polisdomstol gör det möjligt att åstadkomma bättre samverkan mellan skola, socialtjänst och rättsväsendet för tidiga men mer resoluta ingripanden. Om skolans egen disciplinvilja (nu många gånger helt frånvarande på grund av skollagens utformning eller tolkning) var tillräckligt uttalad och effektiv, skulle socialtjänsten och rättsväsendet i de flesta fall inte alls behöva tas i anspråk.

.....
⁷⁵ Den borgerliga alliansen har i sitt rättspolitiska program pekat på en del nödvändiga förändringar.

Med en mer tillgänglig kommunal polis och kortare beslutsvägar under samma huvudman kan särskilda program och projekt, där skola och socialförvaltning måste ha ett betydande inflytande, mot ungdomsbrott få en bättre utformning och ge ett säkrare preventivt utfall. Vad som härutöver behövs är att i de enskilda fallen vid brott en reaktion blir tillräcklig men också bättre avpassad för omständigheterna i varje fall. Här erbjuder en polisdomstol större möjligheter, förutsatt att också domstolen får nya alternativ till påföljdsval.

Det bör vara möjligt för en domstol att bli i fall av egendomsbrott – exempelvis skadegörelse – ålägga den dömda att själv reparera skadan som ett alternativ till böter och skadestånd. Den klottrare som döms att själv ställa i ordning (eller åtminstone göra handräckningstjänst vid tvätten) ser klarare sambandet mellan gärning och straff, samtidigt som målsäganden får en konkret upprättelse.

Påföljden samhällstjänst, som nu har ett schematiskt och föga ingripande innehåll, bör utvidgas och göras mer diskretionär. Det finns många uppgifter inom en kommun av mer okvalificerat slag som behöver göras, men där tjänsterna antingen är bortrationaliserade, fackligt kontrollerade eller för dyra.⁷⁶ Kommunens gatukontor och renhållningstjänst torde här erbjuda stora möjligheter för en domstol att döma en ungdomsbrottsling till att på framtiden göra nytta. Uppgifterna behöver inte inskränkas till kommunala tjänster, även privata eller statliga uppgifter kan komma ifråga, oavsett om de företräder målsägandeintressen eller inte: En vistelse på Gotska Sandön under sommarlovet för att hjälpa till att sköta renhållningen i den på ön belägna semesterbyn kan vara en såväl straffande som uppbyggande erfarenhet för strulpellar ("problemungdomar") från fastlandet som behöver byta miljö. Tillsynsmän finns redan på ön. Sverige är fyllt av motsvarande möjligheter för kreativa påföljder i skog och mark. Uppgifterna skall förstås inte kunna påtvingas den i vars intresse arbetet skall utföras.

En annan påföljd för den dömda kan i vissa fall vara att helt enkelt tvingas träffa målsägande och be denne om ursäkt. Ansatser till medling och alternativ konfliktlösning finns i en del kommuner, men vad som saknas är den bindande kraft som en dom skulle innebära. Detta formella hinder bör undanröjas.

De vanligaste argumenten mot en mer differentierad och fri påföljdsbestämning av det slag som nu föreslås är bl a:

1. *"En friare påföljdsbestämning innebär att den förutsebarhet och likabehandling som normalt krävs inte kan uppfyllas och är därför i strid med straffrättsliga principer."* Häremot kan anföras att alla fall är unika och att olikheterna åtminstone inte blir större än i nuvarande ordning, där socialtjänsten har frihet att sätta in sina "åtgärder";

.....
⁷⁶ Tanken går också osökt till de s k plustjänster som regeringen avser att införa för att frisera arbetslöshetsstatistiken. Se prop. 2005/06:1.

2. "ålagt arbete blir svårt att organisera, eftersom det kräver särskild tillsyn, tillstånd och arbetsrättsliga hänsyn." Mot detta kan genmäljas att byråkratiska eller fackliga hinder kan ställas upp mot all verksamhet, men att en grundförutsättning här är att samtycke till arbetet lämnas av den som får det utfört åt sig och att denne påtar sig ansvaret för arbetets utförande. Många gånger är det inom kommunen eller skolan som arbetet kan utföras, där rutiner redan finns utvecklade för tillsyn m m, vilka lätt kan anpassas; och

3. "straffarbetet avskaffades 1965." Inte heller denna invändning är särskilt hållbar, även om den är dramatisk. Det arbete som det här är fråga om, från reparation för målsägandes räkning till nyttiga insatser till enskilda eller det allmännas nytta i stärkande och fostrande syfte, har inte karaktären av gamla tiders straffarbete på fästning eller "chain-gangs" i amerikanska sydstaterna.

Med en differentierad påföljdsordning och möjlighet till skraddarsydd lösningar, som alltså kräver lagändring, kan införande av en kommunal polis och en polisdomstol fullt ut användas för att bättre än för närvarande ge de allmänna ytterligare redskap att bryta den utveckling mot ökad ungdomsbrottslighet som finns på åtskilliga håll i landet och som är särskilt uttalad i våra storstadsområden.