Justitieutskottets betänkande

1978/79:7

med anledning av motion om åtgärder för att minska antalet falska larm till polisen

Motionen

I motionen 1977/78:520 av Martin Segerstedt (s) och Arne Nygren (s) hemställs att riksdagen hos regeringen begär en prövning av möjligheterna att vidta åtgärder i syfte att minska det mycket stora antalet falska larm till polisen.

I motiveringen uppger motionärerna att larmanordningar på utsatta platser är en viktig del i det brottsbekämpande arbetet samt att antalet sådana larmanordningar och antalet larm har ökat kraftigt under de senaste åren. Motionärerna pekar på att antalet "falsklarm" ökat oroväckande och anger att andelen falsklarm i ett polisdistrikt uppgått till ca 95 procent samt att ungefärligen motsvarande andel gällde för hela riket. Den stora andelen falska larm och onödiga polisutryckningar utgör enligt motionärerna ett meningslöst slöseri med personalresurserna hos polisen. Åtgärder för att motverka antalet falsklarm måste enligt motionärernas mening skyndsamt sättas in. Såsom tänkbara åtgärder nämner motionärerna specificerade krav på larmanläggningarnas tekniska funktionssäkerhet, periodvis återkommande översyner, översyn av instruktioner för personal som sköter anläggningarna samt avgiftsbeläggning av larmutryckningar.

Remissyttranden

Utskottet har inhämtat yttranden över motionen från rikspolisstyrelsen, postverket, bankinspektionen, statens provningsanstalt, televerket larmdivisionen, Sveriges Köpmannaförbund, Svenska Bankföreningen, Bevaknings AB Securitas, ABAB Allmänna Bevaknings AB, FSAB Försäkringsbranschens Serviceaktiebolag och LIF Larminstallatörernas Förening.

Remissinstanserna delar i allmänhet motionärernas uppfattning om behovet av åtgärder för att minska antalet falska larm till polisen.

Rikspolisstyrelsen uppger att larmanordningar tidigare i huvudsak endast förekom i penninginrättningar, totalförsvarsobjekt, värdebutiker, industrier och liknande anläggningar med stora egendomsvärden men att de nu i allt större omfattning installeras även i småbutiker, kiosker, hyreslägenheter, villor, fritidshus, båthamnar m. m. Larmfrekvensen för landets polisdistrikt visar enligt rikspolisstyrelsen följande utveckling för de senaste tre åren.

År	Hela landet	Därav falska (obefogade) larm i absoluta tal och i %	
1975	51 731	49 251	95,2
1976	61 121	58 665	95,9
1977	72 363	68 216	94,3

Utryckningar på inbrotts- och överfallslarm ges enligt rikspolisstyrelsen en mycket hög prioritering i polisarbetet; andra i och för sig angelägna och brådskande arbetsuppgifter läggs åt sidan för att åstadkomma snabbast möjliga insatser.

Rikspolisstyrelsen anför vidare:

Larmutryckningarna måste givetvis ske under hög beredskap. Då det övervägande flertalet av larmen är falska, avtrubbas uppmärksamheten och handlingsberedskapen hos de utryckande polismännen. Därigenom uppstår erfarenhetsmässigt felbeteenden, vilka vid riktiga larm ökar skaderiskerna för såväl polismännen själva som för de personer de skall undsätta.

De onödiga utryckningarna innebär också ett oförsvarligt slöseri med polisiära resurser, vilka skulla kunna användas på ett för både polisen och allmänheten mera meningsfullt sätt. För polisutryckningar enbart på falska larm togs för år 1975 inte mindre än 24,4 årsarbetskrafter i anspråk, för år 1976 åtgick 33,4 och för år 1977 hela 37 årsarbetskrafter. Som jämförelse kan nämnas, att för polisens medverkan i skolans lag och rätt-undervisning användes 33 årsarbetskrafter år 1976.

Anledningen till att hittillsvarande arbete på att minska antalet larm inte givit något nämnvärt resultat är enligt rikspolisstyrelsen bl. a. att vem som helst har rätt att via en privat larmcentral få larm förmedlade till polisen. Det ställs inga krav på anläggningens kvalitet och skötsel. Enligt rikspolisstyrelsen borde till polisen få förmedlas endast sådana larm som kommer från godkänd anläggning. Det godkännandeförfarande som i dag tillämpas av försäkringsbolagen berör enligt rikspolisstyrelsen endast en mindre del av hela antalet anläggningar. Med hänsyn till den stora arbetsbelastning och de störningar i polisarbetet som falsklarmen i dag utgör, kan det enligt rikspolisstyrelsen ifrågasättas om det i framtiden blir möjligt att bibehålla samma höga prioriteringsgrad för larmutryckningar. En ytterligare ökning av antalet falska larm torde på många håll framtvinga en annan prioriteringsordning, då resurserna helt enkelt inte räcker till för att jämsides med andra viktiga uppdrag ingripa vid alla larm.

Rikspolisstyrelsen aktualiserar frågan om en indelning av larmobjekten i olika klasser med olika prioritetsskrav. En sådan utveckling vore dock enligt rikspolisstyrelsen högst olycklig. Den skulle få en direkt brottsbefrämjande effekt och kunna komma att stå i strid med polisens allmänna skyldigheter enligt polisinstruktionen. Vad som i stället bör eftersträvas är enligt rikspolisstyrelsen att med olika medel kraftigt reducera antalet falska larm så att larmutryckningarna blir en hanterlig arbetsuppgift för polisen både

resursmässigt och från arbetarskyddssynpunkt.

Rikspolisstyrelsen anser sammanfattningsvis att specificerade krav på larmanläggningars tekniska funktionssäkerhet bör fastställas och att det bör tillskapas en statlig instans för provning och godkännande av larmanläggningar. Dessutom bör det enligt rikspolisstyrelsen skapas regler för leveransbesiktning av installerade anläggningar.

Postverket redogör i sitt yttrande för arbetet med utrustande av postkontoren med larmanläggningar som ansluts direkt till polisstation. Enligt beslut av postverket skall sålunda i princip alla postkontor utrustas med kombinerade inbrotts- och överfallslarm. Beträffande förekomsten av falsklarm anför postverket:

På några få orter, där det nya larmsystemet har installerats, har det i början av skilda orsaker förekommit många falsklarm. Detta kan inte undvikas i ett initialskede och det har polisen också förståelse för. Inte heller för framtiden kan man räkna med att helt slippa falsklarm. Varken människor eller teknik fungerar alltid felfritt. Postverket har emellertid med sin satsning på ett nytt larmsystem, enhetligt för alla postkontor, modernt, tekniskt högstående och lätt att handha, skapat bästa tänkbara förutsättningar för att falsklarm från postkontor inte skall behöva förekomma annat än i mycket begränsad omfattning. Regelbundet preventivt underhåll av anläggningarna, utfört av leverantören, noggranna instruktioner till personalen samt omedelbar analys av de falsklarm, som trots alla kommer att inträffa, är andra åtgärder som alla kommer att verka i samma riktning.

Bankinspektionen uppger att inspektionen i fråga om skyddet mot rån och andra angrepp samarbetar med bankerna och bankanställdas organisationer samt med rikspolisstyrelsen och övriga berörda myndigheter. Inspektionen har i samarbete med dessa organisationer och myndigheter utfärdat riktlinjer rörande rånskydd m. m. år 1973 och år 1976.

Enligt inspektionen kommer tätare och konkretare genomgångar med personalen att ske beträffande larmanordningarnas handhavande. Därigenom kan falsklarm som beror på den mänskliga faktorn reduceras till antalet. Åtskilliga fall beror enligt inspektionen på både felaktigt handhavande och svårhanterlighet i apparaturen. De falsklarm som beror därpå kan enligt inspektionen väntas nedgå allteftersom en förnyelse successivt sker. Detsamma gäller de talrika fel som beror på apparaturens känslighet för miljöstörningar. Men den alltför stora andelen falsklarm – 95 à 99 procent – beror, anför inspektionen, också till någon del, ca 30 procent, på anläggnings- och linjefel och sålunda på rent tekniska brister i nu använda larmsystem. Eftersom falsklarmen till stor del beror på tekniska brister, torde enligt inspektionen föga vara att vinna genom avgiftsbeläggning av falsklarm. Inspektionen uppger att sådan avgiftsbeläggning tillämpas i Frankrike men att andelen falsklarm där likväl uppgår till 99,5 procent.

Statens provningsanstalt uppger att enligt uppgift till anstalten mindre än 10 procent av de falska larmen torde bero på tekniska fel. Enligt anstalten orsakas 80–90 procent av dessa larm av felaktigt handhavande, ofta beroende

på att anordningen är inställd på för hög känslighet. Vid anstalten prövas sedan länge funktionssäkerheten hos detektorer och centralapparater för inbrottslarmanordningar. Syftet med provningen, som föranleds av de krav som Försäkringsbranschens Service AB ställer på tillverkarna, är bl. a. att bedöma risken för falsklarm. Enligt anstaltens mening är det av stor vikt att ytterligare krav på teknisk funktionssäkerhet och kontroll av installerade larmanordningar ställs av lämplig myndighet. Kraven bör framför allt ha som målsättning att så långt som möjligt säkerställa en falsklarmsfri funktion. Enligt anstaltens mening bör den samarbetsgrupp i vilken anstalten ingår och som f. n. bedriver provning inom området ges status av offentlig utredning för att medverka till att erforderliga krav tas fram och föreskrifter till deras efterlevnad utfärdas. Anstalten föreslår att utskottet skall förorda en sådan utredning.

Televerket redogör i sitt yttrande för larmanläggningars tekniska uppbyggnad och anger olika möjligheter att nedbringa antalet falska larm. Verket nämner härvidlag förbättrad instruktion till personal och höjd teknisk kvalitet på larmanordningarna. Enligt verket bör alla larmanläggningar som är utformade så att de gör anspråk på utryckning vid larm vara utförda efter fastställda normer och godkända av någon myndighet. Så länge det är fritt fram för alla och envar att installera denna typ av anläggningar torde det enligt verket vara svårt att effektivt angripa fellarmsproblematiken.

Allmänna Bevaknings AB hänvisar till televerkets yttrande och uppger att bolaget helt instämmer i televerkets uppfattning.

Sveriges Köpmannaförbund uppger att den relativt stora andelen falska larm enligt förbundets uppfattning beror främst på tekniska brister i utrustningen. Det torde därför, anför förbundet, vara tillverkarna av olika typer av larmanordningar som bör utveckla sina produkter för att väsentligt nedbringa antalet falska larm. Förbundet har inte något att erinra mot en översyn av instruktionen för personal enligt motionärernas förslag men uppger att införande av särskilda avgifter säkerligen skulle medföra att färre butiker än hittills skulle skaffa sig larmutrustning. Detta skulle enligt förbundet vara en utomordentligt negativ utveckling.

Bankföreningen påpekar att det av motionärerna påtalade problemet med falsklarm är internationellt. Föreningen redogör för arbetet i en för bankerna gemensam säkerhetskommitté som bl. a. utreder larmproblematiken och som föranstaltat om åtgärder för att minska antalet falska larm som förorsakats av i första hand personalfel och miljöstörningar. Föreningen påpekar att ett normeringsarbete enligt motionärernas förslag bör göras på internationell basis samt att periodvis återkommande översyn av bankernas larmanläggningar tillämpas sedan lång tid tillbaka. Vidare uppger föreningen att bankerna intensifierat utbildningen av berörd personal. Beträffande avgiftsbeläggning av larmutryckningar framhåller föreningen att om en avgiftsbeläggning skall få avsedd effekt, nämligen att minska antalet falsklarm, en primär förutsättning synes vara att sanktionen drabbar den part

som orsakat larmet. Det är enligt föreningen i många fall i praktiken ogörligt att utpeka denna. Vidare ifrågasätter föreningen om det från allmän synpunkt är rimligt att införa straffavgifter i samband med en brottsförebyggande anordning, som man från samhällets sida – trots de nackdelar som ännu är förknippade med larmsystemen – nu i praktiken kräver att bankkontor skall kunna vara utrustade med.

Bevaknings AB Securitas anser i likhet med motionärerna att åtgärder bör vidtas för att minska antalet falska larm, i yttrandet betecknade onödiga larm. Securitas redogör för olika orsaker till onödiga larm och uttalar att bolaget biträder de i motionen framförda förslagen till åtgärder mot onödiga larm. För att minska polisens belastning kan därutöver enligt Securitas övervägas att införa restriktioner beträffande anslutning av larmanläggningar till polisen. En sådan restriktion skulle, menar Securitas, kunna baseras på anläggningsinnehavarens verksamhetsinriktning. Till polisen skulle som exempel endast s. k. överfallslarm och larm från penninginstitut kunna anslutas medan övriga larm skulle anslutas till auktoriserade larmmottagningsstationer, vid vilka selektering av inkomna larm skulle ske innan polis tas i anspråk för utryckning till äkta larm.

Försäkringsbranschens Service AB uppger att försäkringsbolagen, som ofta tar hänsyn till larmanläggningar i sin premieberäkning, traditionellt både i Sverige och utomlands har tillhandahållit föreskrifter och anvisningar för larmanläggningar. Även om dessa i första hand varit avsedda för sådana anläggningar som anknyts till försäkringsavtal har de i brist på andra regler fått ett stort inflytande på alla larmanläggningar för vilka krav ställs. För inbrottslarm har försäkringsbolagen utgett särskilda föreskrifter som syftar dels till att göra larmanläggningar ändamålsenliga och driftsäkra, dels till att begränsa de omotiverade larmen. Som exempel på det senare kan nämnas krav på regelbunden besiktning, kompetent anläggningsskötare, skötsel och underhåll, utförande som reducerar larm orsakat av miljöstörningar samt anordning för att förhindra tillkoppling av felaktig anläggning. Utanför den begränsade och i viss mån kontrollerade marknad där försäkringsbolagens föreskrifter följs finns det enligt bolaget en mycket stor fri marknad som är praktiskt taget helt utan kontroll. Utan att kunna utöva något direkt inflytande på denna marknad har dock försäkringsbolagen i flera sammanhang uttalat den rekommendationen att larmanläggningar just med hänsyn till falsklarmproblemen bör utnyttjas restriktivt och i första hand för objekt som innehåller stora värden. Enligt bolagets uppfattning är det fel att ställa antalet omotiverade larm i relation till antalet motiverade larm bl. a. därför att en larmanläggning i mycket stor utsträckning avskräcker från inbrottsangrepp. En stor del av larmanläggningens värde ligger just i denna avskräckande effekt och därför blir naturligtvis mängden motiverade larm ringa.

Bolaget anför slutligen följande.

Vi delar helt motionärernas uppfattning att ytterligare åtgärder behövs för att minska falsklarmen. Såsom utgivare av de svenska reglerna kan försäkringsbolagen indirekt påverka situationen. En revidering av reglerna kommer att påbörjas under innevarande år varvid vi samarbetar med försäkringsorganisationerna i de flesta europeiska länder. Därvid finns möjlighet till ytterligare skärpning i syfte att minska falsklarmen.

Flera undersökningar och aktiviteter för att komma till rätta med falsklarmen pågår emellertid inom landet. De förslag till åtgärder som kommit fram är ganska enstämmiga och skiljer sig inte mycket från de krav som redan finns i försäkringsbolagens regler. Det är därför enligt vår mening mera en fråga om att verka för att befintliga regler – med vissa kompletteringar – tillämpas än att skapa nya bestämmelser.

Försäkringsbolagen kan emellertid utöva direkt inflytande på en mycket ringa del av antalet anläggningar. Större inflytande än försäkringsbolagen kan larmcentralerna ha. De flesta "seriösa" larmanläggningar är nämligen anslutna till larmcentraler. Försäkringsbolagen har godkänt vissa larmcentraler och nyligen med dessa väckt frågan att de för anslutning skulle kunna kräva att larmanläggningar har de spärrfunktioner som föreskrives i försäkringsbolagens regler och vars ändamål är att minska antalet larm i samband med tillkoppling av anläggningen. Om detta går att genomföra på frivillighetens väg återstår att se. Större effekt skulle det få om polisen som villkor för direkt förbindelse mellan larmcentral och polis ställer ett sådant krav.

Larminstallatörernas Förening uppger att föreningen är helt överens med motionärerna om att åtgärder måste vidtas för att minska onödiga larm. I yttrandet uppges att en arbetsgrupp inom föreningen arbetar med problemet för att utarbeta förslag till eliminerande åtgärder. Bl. a. har utarbetats ett s. k. aktionsprogram med rekommendationer till larminstallatörer, larmförmedlare, försäkringsbolagen och polisen.

Utredning inom STU

Inom styrelsen för teknisk utveckling (STU) har i april 1978 lagts fram en utredning om förutsättningar för STU-program beträffande rån- och inbrottslarm. I utredningen presenteras bl. a. ett program, benämnt akutprogram, för nödvändig minskning av antalet onödiga larm. Programmet går ut på att akuta åtgärder genast måste sättas in mot alltför många falsklarm från ett och samma bankkontor.

Utskottet

I detta betänkande behandlar utskottet en motion angående falska larm till polisen. Enligt motionärerna bör åtgärder skyndsamt sättas in för att motverka antalet falska larm. Yrkandet går ut på att riksdagen hos regeringen skall begära en prövning av möjligheterna till sådana åtgärder. Motionärerna anger härvidlag som exempel uppställande av krav på larmanordningars tekniska funktionssäkerhet samt periodvis återkommande översyner av sådana anordningar och instruktioner för personal som sköter dem. En annan

möjlighet är enligt motionärerna att belägga larmutryckningar med avgift.

Larmanordningar förekom tidigare främst i penninginrättningar, totalförsvarsobjekt, industrier och liknande anläggningar med stora egendomsvärden samt i vissa butiker men installeras numera i stor omfattning även i bostäder, båthamnar m. m.

Frekvensen falska larm till polisen från larmanordningar uppgick under åren 1975–1977 till över 90 procent. Antalet falska larm var under år 1977 nästan 70 000.

Några särskilda författningsmässiga regler för hur larmanordningar skall vara beskaffade finns inte. Försäkringsbolagen har dock tillhandahållit föreskrifter och anvisningar, som syftar till att göra anläggningarna ändamålsenliga och driftsäkra samt till att begränsa antalet falska larm. De anläggningar på vilka försäkringsbolagen ställer krav eller beträffande vilka försäkringsbolagens regler tillämpas utgör en mindre del av det totala antalet anläggningar.

Provning av detektorer och centralapparater för inbrottslarmanläggningar bedrivs sedan länge vid statens provningsanstalt och även vid andra institutioner och företag. Syftet med provningen är bl. a. att bedöma risken för falsklarm. I en grupp med deltagare av bl. a. provningsanstalten, försäkringsbranschen och larminstallatörer bedrivs visst arbete för att skapa enhetliga normer för provning.

Inom styrelsen för teknisk utveckling (STU) har nyligen utarbetats en förstudie med förslag till fortsatt utredning av larmsystemen. Beslut om fortsatta åtgärder kommer senare att fattas.

En grupp inom Larminstallatörernas Förening arbetar med förslag till åtgärder för att minska antalet falsklarm.

Problemet med den mycket stora andelen falska larm till polisen från larmanläggningar har bekräftats vid utskottets remissbehandling av motionen. Remissinstansernas uppfattning om anledningen till det stora antalet falska larm varierar något; huvudorsakerna är felaktig skötsel, tekniska fel på anläggningarna eller överföringsledningar samt miljöstörningar.

Under remissbehandlingen har redogjorts för vissa vidtagna åtgärder och pågående verksamheter för att minska antalet falska larm. Remissinstanserna ställer sig i allmänhet positiva till de förslag som framförs i motionen beträffande teknisk utveckling av anläggningarna samt utbildning av personal. En avgiftsbeläggning ställer sig dock flera remissinstanser kritiska till. Bl. a. pekas på risken att sådan avgift kan få dem som behöver larmutrustning att avstå därifrån. Rikspolisstyrelsen anför att det förutom specificerade krav på larmanläggningarnas tekniska funktionssäkerhet bör skapas en statlig instans för provning och godkännande av larmanläggningar liksom regler för leveransbesiktning av installerade anläggningar.

Enligt utskottets mening är det, såsom motionärerna uppger, angeläget att åtgärder sätts in för att minska antalet falska larm; den höga frekvensen av sådana larm innebär en misshushållning med polisens resurser till men för

andra, angelägna arbetsuppgifter. Remissbehandlingen av motionen visar som ovan framhållits att vissa åtgärder redan vidtagits av olika intressenter. Några enhetliga regler exempelvis för godkännande av larmanläggningar föreligger inte. Ej heller finns det någon författningsreglering av rätten att ansluta sådan anläggning till polisen.

Mot den angivna bakgrunden finner utskottet att det nu bör tas ett mer samlat grepp för att minska antalet falska larm. I enlighet med motionärernas önskemål bör därför en översyn göras rörande vilka olika åtgärder som kan vidtas i detta hänseende. Härvid bör prövas om det finns behov att föreskriva provning och godkännande genom det allmännas försorg av anläggningar som förmedlar larm till polisen. Även andra metoder att minska antalet falska larm bör övervägas såsom utbildning av personal och kontrollbesiktning. Vid översynen bör också helt förutsättningslöst prövas frågan om avgiftsbeläggning. Det bör ankomma på regeringen att besluta om formerna för den av utskottet förordade översynen.

Vad utskottet sålunda anfört bör såsom riksdagens mening ges regeringen till känna.

Utskottet hemställer

att riksdagen med bifall till motionen 1977/78:520 som sin mening ger regeringen till känna vad utskottet anfört om översyn av möjligheterna att minska antalet falska larm till polisen.

Stockholm den 17 oktober 1978

På justitieutskottets vägnar
BERTIL LIDGARD

Närvarande: Bertil Lidgard (m), Lisa Mattson (s), Åke Polstam (c), Eric Jönsson (s), Bertil Johansson (c), Gunde Raneskog (c), Kerstin Andersson i Kumla (s), Håkan Winberg (m), Hans Pettersson i Helsingborg (s), Carl Lidbom (s), Gunilla André (c), Ella Johnsson (c), Martin Segerstedt (s), Iris Mårtensson (s) och Margareta Andrén (fp).

GOTAB 58551 Stockholm 1978