

Nr 115

Kungl. Maj:ts proposition till riksdagen med förslag till åtgärder för att bekämpa brottsligheten och förbättra den allmänna ordningen; given Stockholms slott den 6 april 1973.

Kungl. Maj:t vill härmed, under återopande av bilagda utdrag av statsrådsprotokollet över justitieärenden, föreslå riksdagen att bifalla de förslag om vars avlåtande till riksdagen föredragande departementschefen hemställt.

GUSTAF ADOLF

LENNART GEIJER

Propositionens huvudsakliga innehåll

Genom propositionen läggs fram förslag till förstärkta insatser för att förebygga och bekämpa brott och för att förbättra den allmänna ordningen.

Det föreslås sålunda att polisväsendet under budgetåret 1973/74 tillföres sammanlagt 624 nya tjänster, varav 400 polismanstjänster. Härei är inräknade de tjänster som föreslagits i statsverkspropositionen. Som riktlinjer för en fortsatt förstärkning av de polisiära insatserna anges att polisväsendet bör tillföras 550 tjänster, varav 400 polismanstjänster, under budgetåret 1974/75 och 500 tjänster, varav 400 polismanstjänster, under budgetåret 1975/76. Förstärkningarna syftar till att i första hand söka komma till rätta med vissa slag av brottslighet som framstår som särskilt oroande, såsom vålds- och narkotikabrott, tillgrepps- och skattebrott. Avsikten är också att mera inrikta polisarbetet på direkt brottsförebyggande verksamhet, bl. a. genom ökad fotpatrullering och flera kvarterspoliser.

Samtidigt läggs fram vissa förslag om ökade statsbidrag till kommunerna under budgetåret 1973/74 för social jourverksamhet, vårdcentraler, behandlingshem och vård i enskilt hem för narkotikamissbrukare samt medel för nya behandlingsformer för narkotikamissbrukare.

Propositionen innehåller vidare förslag till lag om tillfälligt omhändertagande. I huvudsak innebär förslaget att de bestämmelser om tillfälliga omhändertaganden som f. n. finns i polisinstruktionen förs över till den föreslagna nya lagen och kompletteras med vissa föreskrifter som syftar till att skapa underlag för stödjande åtgärder och klargöra hur fortsatta ordningsstörningar skall kunna förhindras. En bestämmelse

föreslås också som ger polisen möjlighet att flytta minderåriga från skadliga eller farliga miljöer.

I propositionen föreslås även vissa lagändringar som syftar till att hindra eller försvåra rånangrepp mot banker och andra penninginrättningar genom effektivare säkerhetsåtgärder. Förslag läggs sålunda fram om ändring i bl. a. banklagen som ger bankinspektionen en uttrycklig rätt att meddela tvingande föreskrifter om brottsförebyggande åtgärder.

I syfte att komma till rätta med den brottslighet som i vissa fall förekommer i anslutning till s. k. sexklubbar och poseringsateljéer föreslås att det i allmänna ordningsstadgan införs bestämmelser som bl. a. innebär att offentlig pornografisk föreställning inte får ges utan tillstånd av polismyndigheten.

I övrigt behandlas vissa andra frågor som rör samhällets insatser mot brott och ordningsstörningar.

**1 Förslag till
Lag om ändring i lagen (1955:183) om bankrörelse**

Härigenom förordnas, att 151 § lagen (1955:183) om bankrörelse skall ha nedan angivna lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

151 §

Där tillsynsmyndigheten så finner erforderligt, må myndigheten meddela närmare föreskrifter om sättet för förande av bankaktiebolags räkenskaper, om förvaring av värdehandlingar samt om inventering av dessa.

Där tillsynsmyndigheten så finner erforderligt, må myndigheten meddela närmare föreskrifter om sättet för förande av bankaktiebolags räkenskaper, om förvaring *och inventering av värdehandlingar samt om brottsförebyggande åtgärder.*

Denna lag träder i kraft den 1 juli 1973

2 Förslag till Lag om ändring i lagen (1955:416) om sparbanker

Härigenom förordnas, att 80 § lagen (1955:416) om sparbanker skall ha nedan angivna lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

80 §¹

Tillsynsmyndigheten skall övervaka att sparbankerna i sin verksamhet ställa sig till efterrättelse denna lag och andra författningar, såvitt de hava särskilt avseende å sparbanker, ävensom de för sparbankerna gällande reglementena samt de föreskrifter, som med stöd av stadgande i lag, författning eller reglemente meddelats av huvudmännen eller styrelsen.

Det åligger tillsynsmyndigheten att jämväl i övrigt med uppmärksamhet följa sparbankernas verksamhet i den mån så erfordras för kännedom om de förhållanden, som kunna inverka på sparbanks säkerhet eller eljest äro av betydelse för en sund utveckling av sparbanksverksamheten.

Tillsynen utövas med ledning av handlingar, vilka jämlikt denna lag insändas till tillsynsmyndigheten, ävensom upplysningar, som inhämtas vid sparbanksundersökning eller annorledes. Sparbanksundersökning skall anställas så ofta sådan av myndigheten anses erforderlig eller av Konungen anbefalles.

Där tillsynsmyndigheten så finner erforderligt, må myndigheten meddela närmare föreskrifter om sättet för förande av sparbanks räkenskaper, om förvaring av värdehandlingar samt om inventering av dessa.

Där tillsynsmyndigheten så finner erforderligt, må myndigheten meddela närmare föreskrifter om sättet för förande av sparbanks räkenskaper, om förvaring *och inventering av värdehandlingar samt om brottsförebyggande åtgärder.*

Denna lag träder i kraft den 1 juli 1973.

¹ Senaste lydelse 1962:234.

3 Förslag till Lag om ändring i lagen (1956:216) om jordbrukskasserörelsen

Härigenom förordnas, att 73 § lagen (1956:216) om jordbrukskasserörelsen skall ha nedan angivna lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

73 §

Därest tillsynsmyndigheten så finner erforderligt, må myndigheten meddela närmare föreskrifter om sättet att föra kreditkassas räkenskaper, om förvaring av värdehandlingar samt om inventering av dessa handlingar.

Därest tillsynsmyndigheten så finner erforderligt, må myndigheten meddela närmare föreskrifter om sättet att föra kreditkassas räkenskaper, om förvaring *och inventering av värdehandlingar samt om brottsförebyggande åtgärder.*

Denna lag träder i kraft den 1 juli 1973.

4 Förslag till Lag om tillfälligt omhändertagande

Härigenom förordnas som följer.

1 § Har polisstyrelse enligt särskild bestämmelse befogenhet att besluta omhändertagande av någon, får polisman omhändertaga honom i avbidan på polisstyrelsens beslut, om föreskrivna förutsättningar för beslut om omhändertagande bedömes föreligga och dröjsmål med omhändertagande finnes innebära fara för den omhändertagnes eller annans liv eller hälsa eller fara i annat hänseende.

2 § Anträffas någon, som kan antagas vara under femton år, under förhållanden som uppenbarligen innebär överhängande och allvarlig risk för hans hälsa eller utveckling får han tagas om hand av polisman för att genom dennes försorg skyndsamt överlämnas till föräldrar, annan vårdnadshavare eller barnvårdsnämnden.

3 § Den som genom sitt uppträdande stör allmän ordning eller utgör omedelbar fara för denna skall omhändertagas av polisman, om det är nödvändigt för att upprätthålla ordningen. Sådant omhändertagande skall ske även när det fordras för att avvärja straffbelagd gärning.

4 § Vid omhändertagande skall tillses att åtgärden ej orsakar den omhändertagne större olägenhet än som är oundviklig med hänsyn till åtgärdens syfte eller väcker onödig uppmärksamhet.

5 § Polisman som verkställt omhändertagande enligt denna lag skall så skyndsamt som möjligt anmäla omhändertagandet till sin förman.

Förmannen skall omedelbart pröva om åtgärd enligt 1 eller 3 § skall bestå. Innebär hans beslut att den som omhändertagits enligt 1 § skall kvarhållas eller har ingripande företagits med stöd av 2 §, skall han skyndsamt underrätta polisstyrelsen om omhändertagandet och skälen till detta.

6 § Den som är omhändertagen med stöd av 1 eller 3 § skall förhöras så snart som möjligt och därvid underrättas om anledningen till omhändertagandet.

Har omhändertagandet skett med stöd av 3 §, skall utredning göras beträffande den omhändertagnes personliga levnadsförhållanden i den mån behov av sådan utredning kan antagas föreligga. Utredningen skall om möjligt göras av företrädare för social myndighet. Avsikten med utredningen skall vara att utröna, om den omhändertagne är i trängande behov av hjälp eller stöd från samhällets sida.

7 § Polisstyrelsen skall snarast möjligt efter omhändertagandet enligt 1 § meddela beslut enligt vad därom är särskilt föreskrivet.

8 § Den som omhändertagits med stöd av 3 § skall friges så snart förhör och utredning som avses i 6 § har slutförts och anledning föreligger att den omhändertagne ej längre kommer att utgöra omedelbar fara för allmän ordning och säkerhet, dock senast inom sex timmar efter omhändertagandet.

9 § Den som omhändertagits enligt denna lag får ej underkastas annan inskränkning i sin frihet än som påkallas av ändamålet med omhändertagandet, ordningen på förvaringsplatsen eller allmän säkerhet.

10 § Bestämmelserna i 3 och 4 §§ samt 5 § första stycket gäller i tillämpliga delar även den som utan att vara polisman förordnats att fullgöra polisverksamhet, om ej annat framgår av förordnandet.

11 § Närmare föreskrifter för tillämpningen av denna lag meddelas av Konungen eller myndighet som Konungen bestämmer.

Denna lag träder i kraft den 1 oktober 1973.

5 Förslag till

Kungörelse om ändring i förordningen (1959:348) med särskilda bestämmelser om biograf föreställningar m. m.

Härigenom förordnas i fråga om förordningen (1959:348) med särskilda bestämmelser om biograf föreställningar m. m.,

dels att 8 § skall ha nedan angivna lydelse,

dels att i förordningen skall införas en ny paragraf 10 §, av nedan angivna lydelse.

*Nuvarande lydelse**Föreslagen lydelse*

8 §

Bryter någon uppsåtligen eller av oaktsamhet, som ej är att anse som ringa, mot föreskrifterna i 2 eller 4 §, straffes med *dagsböter*.

Bryter någon uppsåtligen mot *föreskriften i 2 §, dömes till böter eller fängelse i högst sex månader. Sker överträdelsen av oaktsamhet, som ej är att anse som ringa, dömes till böter.*

Bryter någon uppsåtligen eller av oaktsamhet, som ej är att anse som ringa, mot föreskrift i 4 §, dömes till böter.

10 §

Film och utrustning som använts i strid mot 2 § skall förklaras förverkade, om det ej är uppenbart obilligt.

Denna kungörelse träder i kraft den 1 juli 1973.

6 Förslag till Kungörelse om ändring i allmänna ordningsstadgan (1956:617)

Härigenom förordnas, att 9, 12, 21 och 29 §§ allmänna ordningsstadgan (1956:617) skall ha nedan angivna lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

9 §

Med offentlig tillställning avses teaterföreställning, konsert, tävling och uppvisning i sport och idrott, danstillställning, biograf-föreställning, cirkusföreställning, tivoli- och marknadsnöjen, festtåg samt tillställning av annat slag, som anordnas för allmänheten och som icke avses i lagen om allmänna sammankomster.

Med offentlig tillställning avses teaterföreställning, konsert, tävling och uppvisning i sport och idrott, danstillställning, biograf-föreställning, *pornografisk föreställning*, cirkusföreställning, tivoli- och marknadsnöjen, festtåg samt tillställning av annat slag, som anordnas för allmänheten och som icke avses i lagen om allmänna sammankomster.

Såsom offentlig skall anses jämväl tillställning, till vilken tillträde är beroende av medlemskap i viss förening eller av inbjudning, därest tillställningen uppenbarligen utgör del av rörelse, som föreningen eller inbjudaren driver uteslutande eller väsentligen för anordnande av dylika tillställningar, eller vilken eljest, såsom med avseende ä omfattningen av den krets som äger tillträde eller de villkor under vilka tillträde lämnas, är att jämställa med tillställning till vilken allmänheten har tillträde.

12 §¹

Å allmän plats må offentlig tillställning ej anordnas utan tillstånd av polismyndigheten.

Sådant tillstånd fordras även eljest för anordnande av offentlig danstillställning, cirkusföreställning, tivoli- och marknadsnöjen samt därmed jämförlig nöjeställning ävensom tävling och uppvisning i motorsport och professionell brottning.

Sådant tillstånd fordras även eljest för anordnande av offentlig danstillställning, *pornografisk föreställning*, cirkusföreställning, tivoli- och marknadsnöjen samt därmed jämförlig nöjeställning ävensom tävling och uppvisning i motorsport och professionell brottning.

¹ Senaste lydelse 1969:613.

*Nuvarande lydelse**Föreslagen lydelse*21 §²

Barn under femton år må ej medverka vid offentlig teaterföreställning, cirkusföreställning, tivoli- och marknadsnöjen eller därmed jämförlig offentlig tillställning. Länsstyrelsen äger dock medgiva undantag, om deltagandet kan anses icke menligt inverka på barnets andliga eller fysiska hälsa.

Person under aderton år får ej medverka vid offentlig pornografisk föreställning. Vid sådan föreställning får ej förekomma förrådande sexuella eller sadistiska beteenden.

Vid offentlig tillställning må ej förekomma hypnotiska eller därmed likartade experiment, med mindre socialstyrelsen funnit det kunna ske utan våda.

Om biografföreställning, tävling med fordon på väg, tävling eller uppvisning med luftfartyg samt om tillställning, för vilken bevillningsavgift för särskilda förmåner och rättigheter skall utgå, gälla särskilda föreskrifter utöver bestämmelserna i denna stadga.

29 §³

Till böter dömes

Till böter eller fängelse i högst sex månader dömes

1) den som anordnar offentlig tillställning utan att hava erhållit tillstånd, där sådant erfordras, eller som anordnar offentlig tillställning i strid mot förbud enligt 11 §;

2) den som fortsätter offentlig tillställning sedan beslut meddelats om dess upplösning eller i strid mot förbud enligt 20 § förnyar offentlig tillställning;

3) den som anordnar offentlig tillställning, varom anmälan skall ske, utan att anmälan blivit rätteligen gjord, eller som, då polismyndigheten medgivit befrielse från anmälningsskyldighet, icke ställer sig till efterrättelse för befrielsen stadgat villkor;

4) den som lämnar oriktig uppgift eller underlåter att meddela begärd uppgift angående förhållande, varom polismyndigheten äger infordra upplysning;

5) den som icke efterkommer av polismyndigheten för offentlig tillställning meddelade föreskrifter; samt

6) den som bryter mot bestämmelserna i 21 § första eller andra stycket

6) den som bryter mot bestämmelserna i 21 § första, andra eller tredje stycket.

² Senaste lydelse 1970:227.

³ Senaste lydelse 1971:672.

Nuvarande lydelse

Vid förseelse mot 21 § första stycket skall jämväl den som har vårdnaden om barnet straffas på sätt i första stycket denna paragraf sägs, därest han icke gjort vad på honom ankommit för att förhindra förseelsen.

Den som bryter mot bestämmelsen i 16 § andra stycket dömes, där ej gärningen är belagd med straff i annan författning, till böter, högst femhundra kronor.

Försummelse i fråga om anmälningsskyldighet eller med avseende å uppgiftsskyldighet beträffande tillställning som må hållas utan tillstånd skall dock ej föranleda ansvar, om försummelsen med hänsyn till omständigheterna kan anses ursäktlig och ej vållat någon olägenhet, samt ej heller om tillställningen icke kommit till stånd.

Föreslagen lydelse

Vid förseelse mot 21 § första eller andra stycket skall jämväl den som har vårdnaden om barnet straffas på sätt i första stycket denna paragraf sägs, därest han icke gjort vad på honom ankommit för att förhindra förseelsen.

Denna kungörelse träder i kraft den 1 oktober 1973.

Utdrag av protokollet över justitieärenden, hållet inför Hans Maj:t Konungen i statsrådet på Stockholms slott den 6 april 1973

Närvarande: Ministern för utrikes ärendena WICKMAN, statsråden STRÄNG, ANDERSSON, JOHANSSON, HOLMQVIST, ASPLING, NILSSON, LUNDKVIST, GEIJER, MYRDAL, ODIHOFF, MOBERG, BENGTTSSON, NORLING, LÖFBERG, LIDBOM, FELDT.

Chefen för justitiedepartementet, statsrådet Geijer, anmäler efter gemensam beredning med statsrådets övriga ledamöter fråga om *åtgärder för att bekämpa brottsligheten och förbättra den allmänna ordningen* och anför.

1 Inledning

Med stöd av Kungl. Maj:ts bemyndigande den 3 januari 1973 har jag tillkallat en kommission med uppgift att dra upp riktlinjer för och lägga fram förslag till åtgärder för att minska brottsligheten och förbättra den allmänna ordningen.

Kommissionen,¹ som antog namnet brottskommissionen, avlämnade den 26 mars 1973 sitt betänkande (Ds Ju 1973:5) Åtgärder för att bekämpa brottsligheten och förbättra den allmänna ordningen. Betänkandet torde få fogas till statsrådsprotokollet i detta ärende som *bilaga 1*.²

Till betänkandet finns fogade en reservation av riksdagsledamoten Astrid Kristensson och ett särskilt yttrande av borgarrådet Per-Olof Hanson och riksdagsledamoten Ake Polstam.

Kommissionen har under sitt arbete samrått med myndigheter och organisationer som berörs av hithörande frågor.

Kommissionen förslår väsentligt förstärkta polisiära insatser i form av personella förstärkningar till polisväsendet. Vidare föreslår kommissionen ökade statsbidrag för vård av narkotikamissbrukare samt möjligheter till statsbidrag för social jourverksamhet i kommunerna. Betänkandet innehåller vidare förslag till en lag om tillfälligt omhändertagande. Kommissionen föreslår också sådana ändringar i banklagstiftningen att bankinspektionen får en uttrycklig rätt att meddela tvingande föreskrifter om brottsförebyggande åtgärder. Beträffande postlokalerna förordas att Kungl. Maj:t utfärdar föreskrifter. För att komma till rätta med den

¹ Ledamöter: Statssekreteraren Ove Rainer, ordförande, departementsrådet Sven Andersson, borgarrådet Per-Olof Hanson, riksdagsledamöterna Lena Hjelm-Wallén, Ivar Högström, Astrid Kristensson och Ake Polstam, rikspolischefen Carl G. Persson, överförmyndaren Ingrid Segerström. Experter: Rättschefen Carl-Edvard Sturkell, kanslirådet Gösta Welander och förste ombudsmannen Sture Wendin.

² Bilagorna A - G till betänkandet har därvid uteslutits. Dessa bilagor finns intagna i Ds Ju 1973:5.

brottslighet som förekommer i anslutning till sexklubbar och poseringsateljéer föreslår kommissionen ändringar i allmänna ordningsstadgan som går ut bl. a. på att pornografiska föreställningar inte får ges utan tillstånd av polismyndigheter.

Chefen för socialdepartementet ämnar senare i dag föreslå bl. a. att medel begärs för att täcka ökade bidrag till vård av narkotikamissbrukare m. m. under budgetåret 1973/74. Chefens för socialdepartementet förslag och de förslag som jag i det följande kommer att lägga fram, bör föreläggas riksdagen i en gemensam proposition. De förslag från chefen för socialdepartementet, om vilka Kungl. Maj:t beslutar denna dag, tas in i dagens protokoll över socialärenden. Utdrag av detta protokoll bör biläggas den gemensamma propositionen som *bilaga A*.

2 Tillsättandet av brottskommissionen

Kriminalpolitiken måste fortlöpande anpassas till brottslighetens inriktning och omfattning och till de förändringar i samhällsförhållandena som påverkar människornas sociala anpassning. En effektiv brottsförebyggande verksamhet är i betydande utsträckning fråga om generella åtgärder som ligger utanför det i vedertagen mening kriminalpolitiska området. Det gäller bl. a. att bota brister och orättvisor och att utjämna ekonomiska, sociala och kulturella skillnader i samhället. De snabba förändringarna i det moderna samhället ställer ökade krav när det gäller att förebygga social missanpassning.

För kriminalpolitiken är ett väsentligt mål att underlätta för dem som har begått brott att anpassa sig till ett normalt liv i samhället. I detta sammanhang krävs betydande insatser och medverkan såväl från samhällets rättsvärdande organ som andra myndigheter, t. ex. arbetsmarknads-, skol-, bostads- och socialmyndigheter liksom olika frivilliga organisationer. När det gäller denna del av kriminalpolitiken har förslag om en genomgripande reform av kriminalvården förelagts riksdagen i årets statsverksproposition. Syftet med denna reform är att minska återfallsbrottsligheten och förbättra de dömdas möjligheter till social anpassning. Vid sidan av detta reformarbete krävs även åtgärder som direkt tar sikte på att förhindra brott och att skydda samhället och människorna i gemen från brott.

Atskilligt har också gjorts under senare år för att förstärka den brottsbekämpande verksamheten. Betydande anslag har tillförts polisväsendet som därigenom har fått mera personal och bättre utrustning. Inom såväl polisväsendet som rättsväsendets övriga organ har stora ansträngningar gjorts för att rationalisera och effektivisera arbetet. Genom dessa åtgärder och olika författningsändringar har statsmakterna gradvis ökat förutsättningarna att uppdaga och beivra brott som framstått som särskilt allvarliga eller oroande. Jag vill i detta sammanhang särskilt nämna narkotikalangningen, de politiska våldsdåden och skattebrotten.

Frågan om behovet av ytterligare förstärkning av den brottsförebyggande och brottsbekämpande verksamheten måste emellertid fortlöpande bedömas med utgångspunkt i inträffade förändringar i fråga om brottslighetens utveckling och inriktning. Ett oroande drag är f. n. den omfattning och karaktär som vissa slag av grövre brottslighet har fått. Jag syftar särskilt på rånen mot banker, postlokaler och butiker och annan brottslighet, där våld eller hot om våld förekommer. Vi kan vidare iaktta att brottslighet och annan asocialitet uppstått i anslutning till den verksamhet som bedrivs i s. k. sexklubbar. Många människor upplever också att det brister i fråga om ordning och trivsel på allmänna platser och kommunikationsmedel. Det föreligger över huvud taget ett behov av att förstärka de direkt brottsförebyggande insatserna i allmänhet och att

öka upptäcktsrisken för brott av olika slag. Förhållandena är sådana att kraftfulla åtgärder nu är motiverade i syfte både att minska brottsligheten och att skapa bättre ordning och trivsel på allmänna platser.

Det var mot bakgrund av vad nu sagts som brottskommissionen tillkallades. Samtidigt tillkallades en sakkunnig för att lägga fram förslag till uppgifter för och organisation av ett centralt råd för samordning av samhällets insatser mot brott.

3 Brottskommissionens betänkande

Brottskommissionen har i enlighet med sina direktiv bedrivit sitt arbete skyndsamt. I sitt betänkande konstaterar kommissionen att den tid som har stått till kommissionens förfogande inte har tillåtit några mera omfattande analyser när det gäller uppkomsten av brottslighet och förändringar i denna.

Orsakerna till de brister som kan iakttas när det gäller brottsutvecklingen och ordningsförhållandena är i betydande utsträckning av sådan art att de inte kan angripas med kriminalpolitiska medel. Kommissionen konstaterar sålunda att det här i praktiken är fråga om alla de förhållanden som kan leda till social missanpassning, exempelvis olämpliga bostadsmiljöer eller brister med avseende på utbildning, arbete och möjligheter till meningsfulla fritidsaktiviteter.

Med utgångspunkt i nu redovisade uppfattning konstaterar kommissionen att möjligheterna att på kort sikt kunna lösa alla de problem som hänger samman med brottsligheten är begränsade. Eftersom det inte heller kunnat komma i fråga att gå in på några mera övergripande kriminalpolitiska överväganden har kommissionen huvudsakligen fått inskränka sig till vad som inom den angivna tiden varit möjligt att arbeta fram när det gäller konkreta åtgärder för att komma till rätta med rådande förhållanden.

Främst har det härvid varit fråga om att fullfölja den del av kriminalpolitiken som syftar till att förstärka den direkt brottsförebyggande och den brottsbekämpande verksamheten i första hand genom förstärkning och effektivisering av polisverksamheten. Men det är enligt kommissionen också av största vikt att denna verksamhet i ökad utsträckning kombineras med åtgärder som syftar till att lösa de bakomliggande sociala problemen. Det gäller inte minst de åtgärder som primärt går ut på att förebygga och förhindra brott och ordningsstörande händelser. Kommissionen konstaterar vidare att det är fullt klart att problemet med att förbättra den allmänna ordningen inte kan få någon bestående lösning enbart genom polisiära insatser. Om inte andra åtgärder samtidigt vidtas skjuter man i regel endast problemet framför sig. Med hänsyn härtill har kommissionen även tagit upp vissa frågor som rör förstärkta sociala insatser.

I ett inledande avsnitt av betänkandet redovisar kommissionen vissa *allmänna synpunkter* på de frågor som kommissionen behandlar.

Kommissionen konstaterar därvid att den kriminalpolitiska debatten i hög grad präglats av statistiska uppgifter om brottslighetens utveckling och försök till analyser och slutsatser därav. För egen del nöjer sig kommissionen med att framhålla, att antalet brottsbalksbrott har ökat väsentligt under det senaste decenniet och att andelen uppklarade brott sedan lång tid har varit alltför låg.

Som bakgrund för sina fortsatta överväganden angående vilka brotts-

förebyggande och brottsbekämpande åtgärder som det nu framstår som mest angeläget att vidta lämnar kommissionen en sammanfattande redogörelse för brottsligheten med utgångspunkt såväl från vilka som begår brott som från själva brottslighetens art och inriktning. Slutsatsen av denna genomgång blir att det är vissa typer av brottslighet som främst förtjänar uppmärksamhet. Det gäller våldsbrott, narkotikabrott, koppleri, tillgreppsbrott, häleri, skattebrott och trafikbrott. Även de med ungdomsbrottsligheten förenade problemen påkallar särskilt intresse. Detsamma gäller den internationella brottsligheten.

När det gäller den allmänna ordningen framhåller kommissionen att de brister som kan iakttas i stor utsträckning utgör symptom på bakomliggande allvarliga missförhållanden av olika slag. De åtgärder och insatser som krävs för att komma till rätta därmed åvilar i första hand olika sociala myndigheter. Det behövs emellertid även ökade polisiära insatser för att åstadkomma en bättre ordning på allmänna platser och kommunikationsmedel. Enligt kommissionen är det dock väsentligt att dessa insatser kan kombineras med sociala stödåtgärder i form av råd och hjälp till samt vård av dem som genom sitt handlande visat sig vara i behov härav.

Kommissionen betonar att brottsutvecklingen och upprätthållandet av allmän ordning och säkerhet ställer ökade krav på polisväsendet. Det gäller såväl övervaknings- som utrednings- och spaningsverksamheten. Det är enligt kommissionens mening vidare önskvärt att ytterligare förbättra förhållandet mellan polisen och allmänheten. Åtgärder behöver även vidtas för att förbättra rekryteringen till polisväsendet och för att minska personalomsättningen inom poliskåren.

Kommissionen slår också fast att, även om ansvaret för brottsförebyggande åtgärder primärt vilar på de samhälleliga organen, måste enskilda och företag också själva skydda sig mot brott.

Vad särskilt gäller *våldsbrottsligheten* konstaterar kommissionen att det under senare år har skett en fortlöpande ökning av antalet rån mot banker och övriga penninginrättningar och andra förmögenhetsbrott där våld eller hot om våld ingår. Också antalet fall av våld mot polisman i tjänsteutövning har tilltagit. Samtidigt med denna utveckling har förmärkts en allmän tendens mot allt grövre våld.

De absoluta talen för denna brottslighet är enligt kommissionen inte så stora i jämförelse med förmögenhetsbrotten, men utvecklingen är likväl oroande med hänsyn bl. a. till en tilltagande brutalisering. Enligt brottsstatistiken för år 1972 uppgick antalet anmälda brott mot liv och hälsa (3 kap. BrB) till 18 268. Häre ingår omkring 200 fall av mord och dråp eller försök till sådana brott samt omkring 800 fall av grov misshandel. Vad angår rån förövades under 1968 20 väpnade rån mot bank- och postkontor, 1969 36, 1970 52, 1971 76 och 1972 98. Under sistnämnda år var det totala antalet rån mot bank- och postkontor 100, varav alltså alla utom två begicks genom vapenhot. Det är inte ovanligt att skottlossning förekommer vid dessa brott.

Kommissionen konstaterar vidare att en annan grupp av brott som

ökat kraftigt i antal under senare år är fickstölder och s. k. väskryckningar. Under år 1972 anmäldes sammanlagt 2 760 sådana brott, fördelade med cirka 65 procent på fickstölder och 35 procent på väskryckningar. Stockholm svarade ensam för närmare hälften av samtliga anmälda brott. Det har vidare blivit allt vanligare att tillgrepp av varor i butiker sker helt öppet och med användande av våld eller med hot om våld mot personalen. Det förekommer också andra tillgreppsbrott, t. ex. mot äldre och sjuka; med våld eller hot om våld.

Vad särskilt gäller post- och bankrånen samt möjligheterna att förebygga dessa brott redovisar kommissionen ett av företrädare för rikspolisstyrelsen, bankinspektionen, poststyrelsen, penninginrättningarna och försäkringsbolagen den 10 februari 1972 framlagt säkerhetsprogram. Kommissionen har även tagit del av redogörelser för de åtgärder som postverket har genomfört och som planeras samt av en av bankinspektionen gjord undersökning om vilka säkerhetsåtgärder som har vidtagits av de privata penninginrättningarna vid årsskiftet 1972/73 eller planeras för år 1973. På grundval härav konstaterar kommissionen att de i nämnda säkerhetsprogram rekommenderade åtgärderna genomförts i mycket begränsad omfattning.

Kommissionen påpekar att alla berörda parter varit överens om programmets utformning och att antalet bank- och postrån fortsatt att öka. Kostnaderna för åtgärdernas genomförande får anses vara relativt låga. Med hänsyn härtill anser kommissionen det anmärkningsvärt att säkerhetsprogrammet inte har realiserats i större utsträckning.

Penninginrättningarna och postverket måste anses ha ett särskilt ansvar när det gäller att skydda sig själva mot brottslig verksamhet. Penninginrättningarna och postverket intar sålunda en särskild ställning i samhället när det gäller hanteringen av kontanta medel. De omsätter dagligen mycket stora värden i reda pengar eller andra lätt överlåtbara tillgångar vilkas tidigare innehavare inte kan spåras. De utgör därför speciellt attraktiva mål för brottslighet av skilda slag. För att bank- och poströrelsen skall kunna erbjuda avsedd service måste verksamheten bedrivas så att den är lätt tillgänglig för allmänheten. Detta innebär att den också är särskilt utsatt för kriminella angrepp. Det är här fråga om en brottslighet som kan medföra allvarliga skador på personal och kunder.

Kommissionen konstaterar vidare att det krävs särskilt tillstånd av statlig myndighet för att driva bankrörelse samt att det vid denna prövning bl. a. skall bedömas om den tillämnade rörelsen är nyttig för det allmänna. Till skydd för såväl allmänna som enskilda intressen är sådan rörelse också underkastad en fortlöpande och ingående offentlig tillsyn.

Det ligger enligt kommissionen helt i linje med den reglering som bankväsendet sålunda är underkastat att ställa krav på vederbörande inrättningar att själva vidta de åtgärder i brottsförebyggande syfte som kan anses påkallade med hänsyn till deras speciella verksamhet. Det är här fråga om utgifter som får anses vara marginella i förhållande till de allmänna omkostnaderna för drivande av bankrörelse. Kommissionen förordar därför att de bestämmelser som ger tillsynsmyndigheten, dvs.

bankinspektionen, rätt att meddela föreskrifter om bl. a. förvaring av värdehandlingar kompletteras så att tillsynsmyndighetens kompetens uttryckligen även omfattar allmänt brottsförebyggande åtgärder, exempelvis hur banklokaler bör utformas och utrustas för att hindra eller försvåra rån. I fråga om utrustning och inredning bör samråd äga rum med rikspolisstyrelsen och berörda penninginrättningar. Vad gäller post-lokalernas inredning och utrustning föreslår kommissionen att Kungl. Maj:t utfärdar erforderliga föreskrifter.

När det gäller polisens möjligheter att genom sin övervakande verksamhet förebygga rån och annan brottslighet där våld eller hot om våld förekommer framhåller kommissionen som sin uppfattning att fotpatrullering är det effektivaste sättet att nå detta syfte. Ett ökat antal fotpatruller i tätorternas centrala delar synes därför vara erforderligt. Kommissionen betonar vidare att en hög uppklaringsprocent har en stark preventiv verkan inte minst i fråga om rån och andra grova förmögenhetsbrott. Eftersom möjligheterna att klara upp sådana brott erfarenhetsmässigt är starkt beroende av hur snabbt polispersonal kommer till platsen och efterspaningen kan sättas i gång, är det väsentligt att polisen ständigt kan hålla en tillräckligt hög beredskap för utryckningar liksom att utredningsverksamheten kan bedrivas så effektivt att förövaren snabbt kan avslöjas.

Kommissionens slutsats är att personella förstärkningar bör tillföras polisväsendet för övervakning, spaning och utredning när det gäller bank- och postrån och andra liknande grova brott.

Enligt direktiven hade kommissionen i uppdrag att se över straffskalorna för våldsbrotten. Efter en närmare genomgång av berörda lagrum har kommissionen emellertid inte funnit skäl att föreslå några straffskärpningar.

Kommissionen har vidare haft till uppgift att bedöma vad som förekommer i den verksamhet som bedrivs i och i anslutning till *sexklubbar och poseringsateljéer*. Det är här väsentligen frågan om att söka förhindra brottslighet och annan asocialitet i dessa miljöer.

Kommissionen noterar att missförhållanden av detta slag förekommer i samband med såväl sexklubbs- som poseringsverksamhet. Koppleri, främjande av otukt, olovlig rusdrycksförsäljning, narkotikabrott och häleri eller olovlig befattning med stulna eller insmugglade partier av cigaretter och spritdrycker är exempel på brott som har avslöjats i samband med sådan verksamhet. Även stöld, rån, misshandel och olaga hot förekommer mot både kunder och personal. De i klubb- och ateljéverksamheten engagerade personerna löper risk att efter hand hamna i asocialitet och kriminalitet. Utvecklingen har enligt kommissionens mening sannolikt lett till en väsentlig ökning av prostitutionens totala omfattning och därmed också av antalet personer som i längden löper risk för social missanpassning. Sexklubbarnas och poseringsateljéernas verksamhet medför också ofta sanitära olägenheter för kringboende.

Med hänsyn till dessa missförhållanden anser kommissionen det angeläget att myndigheterna får bättre möjlighet att kontrollera den pornogra-

fiska verksamheten än som nu kan ske. Kommissionen avvisar tanken på ett totalförbud under hänvisning till att en sådan åtgärd inte bara skulle strida mot grundsatsen om den enskildes rätt att i vidaste möjliga utsträckning själv få bestämma vad han vill ta del av utan sannolikt även skapa nya problem och negativa följder som är svåra att överblicka.

Kommissionen konstaterar att det enligt allmänna ordningsstadgan f. n. krävs polisstyrelsens tillstånd för anordnande av offentlig danstillställning, cirkusföreställning, tivoli- och marknadsnöjen och uppvisning i professionell brottning. Kommissionen föreslår att tillståndstvång införs även för pornografisk föreställning. Därmed får polisstyrelsen möjlighet att bl. a. bedöma sökandens person, tillställningens art och platsen eller lokalens lämplighet. Hänsyn kan även tas till de synpunkter som andra berörda myndigheter, exempelvis de som svarar för hälsovården och brandsäkerheten, önskar få tillgodosedda. Genom särskilda föreskrifter eller villkor angående lokalernas utformning och disponering kan man förhindra eller åtminstone försvåra prostitution inom klubblokaler och försäkra sig om att dessa inte heller i övrigt utnyttjas på ett otillbörligt eller olämpligt sätt.

Kommissionen föreslår vidare att det i allmänna ordningsstadgan införs bestämmelser som innebär att person under aderton år inte får medverka vid offentlig pornografisk föreställning och att sådan föreställning inte får innehålla förråande sexuella eller sadistiska beteenden.

Eftersom stora ekonomiska intressen gör sig gällande i pornografibranschen och förtjänsterna av verksamheten i många fall sannolikt är betydande anser kommissionen att ett tillståndstvång som endast är sanktionerat med böter inte kommer att vara tillräckligt effektivt. Kommissionen föreslår därför att fängelse intas i straffskalan.

När det gäller reklam för sexklubbar och poseringsateljéer konstaterar kommissionen att styrelsen för Svenska tidningsutgivareföreningen efter kontakter med företrädare för kommissionen numera rekommenderat föreningens medlemsföretag att i eget intresse iaktta återhållsamhet med publicering av sådana annonsillustrationer som på ett utmanande sätt återger sexuella motiv. Styrelsen har vidare konstaterat att det inte kan uteslutas att annonser om posering kan innefatta straffbar verksamhet. Styrelsen har därför även rekommenderat medlemsföretagen att i fortsättningen inte införa annonser som åsyftar att förmedla kontakt med ateljéer för posering och med sexklubbar som i sin annonsering lämnar erbjudanden av samma karaktär som poseringsateljéerna. Rekommendationen har, såvitt kommissionen har kunnat konstatera, lett till att annonsering för poseringsateljéer praktiskt taget har upphört i dagspressen.

På grund av vad sålunda har förekommit och då kommissionen ansett sig kunna utgå ifrån att dess förslag att införa tillståndstvång för sexklubbarna torde få en starkt brottsförebyggande och brottsbekämpande verkan har kommissionen inte ansett sig böra framlägga några förslag i fråga om pornografireklamen. Kommissionen har därvid utgått från att den föreslagna författningsändringen ger tidningsutgivarna ett underlag

för prövningen huruvida reklam för pornografisk föreställning skall medges.

Som underlag för sina överväganden angående behovet av åtgärder för att förbättra *den allmänna ordningen* redovisar kommissionen skilda undersökningar och uttalanden av vilka framgår att ordningsläget på allmänna platser och kommunikationsmedel är otillfredsställande framför allt i storstadsområdena. I en del av dessa uttalanden påtalas att särskilt ungdomars beteenden karakteriseras av ökad hänsynslöshet och tilltagande missbruk av alkohol och narkotika. Det har vidare gjorts gällande att butiksstöldrarna har ökat i antal och allt oftare förövas helt öppet av personer som hotar personalen, om man söker hindra tillgreppen. Andra uppgifter som förts fram i detta sammanhang är att handel med stulna varor i ökad utsträckning pågår öppet på allmänna platser. För Stockholms del har särskilt påtalats att ordningsförhållandena i tunnelbanan är mycket besvärliga.

Kommissionen framhåller i anslutning till nu nämnda uppgifter att den brottslighet och de ordningsstörningar som det här är fråga om i ett övervägande antal fall kan uppfattas som ett symptom på något bakomliggande, allvarligt missförhållande, såsom bristande fysisk eller psykisk hälsa, bostadsproblem, arbetslöshet, anpassningssvårigheter eller liknande problem. De åtgärder och insatser som krävs för att i grunden komma till rätta med nuvarande missförhållanden faller därför utanför det i vedertagen bemärkelse kriminalpolitiska området. Detta gäller i särskilt hög grad det mera långsiktiga, förebyggande arbetet. Även i det kortsiktiga perspektivet har emellertid enligt kommissionens mening frågor om vård och behandling samt andra socialvårdande insatser en central betydelse. Detta utesluter emellertid inte att det också behövs effektivare polisiära insatser för att hindra brottslighet och ordningsstörningar på och i anslutning till allmänna platser och kommunikationsmedel. Men dessa insatser bör i större utsträckning än f. n. kombineras med åtgärder som syftar till att komma till rätta med de personliga och sociala problem som i regel är den djupare orsaken till den rådande situationen. För detta ändamål måste man söka få till stånd ett smidigt och effektivt samarbete mellan de olika myndigheter och befattningshavare som arbetar med dessa problem.

I anslutning till nu nämnda överväganden behandlar kommissionen särskilt frågan om samarbetet mellan polis och socialarbetare.

Vad gäller det övergripande samarbetet på planerings- och ledningsnivå i särskilda samrådsorgan föreslår kommissionen att Kungl. Maj:t snarast beslutar att en undersökning kommer till stånd genom länsstyrelsernas försorg angående hur intentionerna bakom det år 1970 utfärdade cirkuläret (SFS 1970:513) om intensifierat samarbete mellan barnvård, skola och polis har förverkligats. Kommissionen föreslår att de åtgärder vidtas när det gäller upprättandet av samrådsorgan och dessas arbete som denna undersökning kan föranleda.

Beträffande det direkta samarbetet på fältet förordar kommissionen att nämnda samrådsorgan ägnar dessa frågor särskild uppmärksamhet

med sikte på att finna de mest ändamålsenliga formerna för sådan samverkan.

Enligt direktiven har kommissionen ägnat frågan om omhändertagande av personer som stör ordningen särskild uppmärksamhet. Kommissionen konstaterar därvid att gällande bestämmelser härom finns intagna i olika vårdlagar och i polisinstruktionen (1972:511). Vad gäller den praktiska tillämpningen av dessa bestämmelser har kommissionen fått en mycket splittrad bild. Stor osäkerhet anses sålunda råda om vilka befogenheter polisen har och hur dessa befogenheter i praktiken bör utnyttjas. Kommissionen föreslår inte någon ändring i vårdlagstiftningen. Men för att skapa en fast och enhetlig tillämpning av de regler som gäller för polisens tillfälliga omhändertaganden föreslår kommissionen att de viktigaste bestämmelserna härom förs in i en särskild lag. Förutsättningarna för omhändertagande på grund av ordningsstörande beteende bör därvid bibehållas oförändrade. Kommissionen erinrar om att en polisman aldrig får använda strängare medel än förhållandena kräver och att han i första hand alltid bör söka vinna rättelse genom upplysningar och anmaningar. Kommissionen föreslår att vissa nya bestämmelser angående förfarandet förs in i lagen för att skapa underlag för hjälpande och stödjande åtgärder och för att klargöra hur fortsatta ordningsstörningar skall kunna förhindras.

De väsentligaste nyheterna i förhållande till gällande rätt är att föreskrifter ges om hur den tid som omhändertagandet varar skall användas och att den längsta tiden för frihetsberövandet blir närmare reglerad samt att polisen får möjlighet att flytta minderåriga från skadliga eller farliga miljöer.

Vad först beträffar utnyttjandet av tiden för frihetsberövandet innehåller den av kommissionen föreslagna lagen en bestämmelse om att erforderlig utredning skall göras beträffande den omhändertagnes personliga levnadsförhållanden när omhändertagande har skett på grund av ordningsstörande uppträdande. Utredningen skall om möjligt göras av företrädare för socialmyndighet. För att skapa bättre förutsättningar härför föreslår kommissionen att statsbidrag skall utgå för social jourverksamhet. Avsikten med utredningen skall vara att utröna huruvida den omhändertagne är i trängande behov av hjälp eller stöd från samhällets sida.

Vid bestämningen av den längsta tid som frihetsberövandet får vara har kommissionen tagit hänsyn till att hjälpande och stödjande åtgärder kan behövas. Med hänsyn till de olika förhållanden som sålunda kan föreligga har maximitiden inte ansetts kunna sättas kortare än sex timmar. Kommissionen förutsätter att denna tid i vissa fall även kan behövas för att hindra fortsatt ordningsstörande verksamhet.

Kommissionen föreslår vidare en bestämmelse om omhändertagande av barn under femton år som av polisen anträffas under förhållanden som uppenbarligen innebär en överhängande och allvarlig risk för barnets hälsa eller utveckling. Som exempel på sådana situationer nämner kommissionen bl. a. fall då barn uppehåller sig i s. k. knarkarkvarter eller hittas

omtöcknade av berusningsmedel i rivningsfastigheter. Den föreslagna nya bestämmelsen bör vidare kunna tillämpas på barn som påträffas på hotellrum tillsammans med äldre asociala personer eller som annars befinner sig i en sådan situation att man kan befara att de kommer att bli otillbörligt utnyttjade. Enligt förslaget skall barnet efter omhändertagandet skyndsamt överlämnas till föräldrarna, annan vårdnadshavare eller företrädare för barnavårdsnämnd.

Kommissionen framhåller att socialarbetare i så stor utsträckning som möjligt bör tjänstgöra i de lokaler dit omhändertagna förs för att på så sätt det utredande och kurativa arbete som ofta bör sättas in efter ett omhändertagande snabbt skall kunna påbörjas. Vad kommissionen syftar till med sina förslag är att de polisiära och sociala insatserna skall samordnas så att man på ett effektivare sätt skall kunna lösa de problem som förorsakar de rådande förhållandena.

Mot bakgrund av nyss redovisade uppfattning och den rådande ordningssituationen anser kommissionen det synnerligen angeläget att barnavårdsnämnderna/sociala nämnderna ställer ökade personella resurser till förfogande för arbete bland barn och ungdomar under icke ordinarie arbetstid. För att snabbt göra det möjligt att initiera, pröva och utvärdera olika former av sådan social jourverksamhet föreslår kommissionen att 4 milj. kr. ställs till socialstyrelsens förfogande för bidrag till kommunerna för en försöksverksamhet.

Ett annat område där kommissionen ansett sig kunna ta ställning för omedelbara ytterligare insatser från statens sida är narkomanvården. Narkotikamissbruket har framför allt i de största kommunerna en väsentlig del i uppkomsten av brottslighet och ordningsstörande förhållanden. Kommissionen föreslår därför till stöd för kommunala insatser på detta område förenklade bidragsregler och ökade möjligheter till statsbidrag till vårdcentraler för narkotikamissbrukare, ökade driftbidrag till behandlingshem för narkotikamissbrukare samt nytt statsbidrag till vård i enskilt hem av narkotikamissbrukare. Medelsbehovet härför beräknas till 3,8 milj. kr. Vidare föreslås att ytterligare 500 000 kr. ställs till socialstyrelsens förfogande för viss försöksverksamhet med särskilda vårdformer.

Kommissionen betonar att vad den sålunda föreslagit beträffande förstärkta insatser på det sociala området endast kan få en mycket begränsad effekt när det gäller att komma till rätta med de sociala missförhållanden som ligger bakom bl. a. den brottslighet och de ordningsstöranden som förekommer. Samhällets insatser för att lösa dessa problem måste ske från en bredare bas och med en långsiktig planering som innefattar bl. a. föräldraskolning, skolans roll och utformning av människornas livsmiljö i sin helhet. Men också i det kortsiktiga perspektivet krävs ett samlat grepp när det gäller samhällets ansvar för de människor som av olika skäl inte passar in i vårt sociala mönster. Samhällets insatser måste ta sikte på en rehabilitering där krav också ställs på den vårdbehövandes eget ansvar i sin situation. Närmast är det socialutredningens uppgift att överväga inriktningen och samordningen av

de sociala insatserna. Kommissionen har förvissat sig om att dess begränsade förslag ligger i linje med socialutredningens intentioner.

Det har inför kommissionen uppgetts att i varje fall beträffande storstadsområdena är det ett begränsat antal personer med stora missbruksproblem, framför allt ungdomar, som i huvudsak uppehåller sig i citykärnan och som där skapar ständiga oroshärdar. Även om det kan antas att flertalet av dessa personer är föremål för något slag av åtgärder från sociala eller sjukvårdande myndigheter, synes dessa åtgärder inte innebära tillräckligt stöd för att de skall orka ta sig ur den nedbrytande miljö de lever i. Kommissionen är medveten om att man inte kan lösa sociala problem genom att använda tvång i stor skala och att man här har att göra med grundläggande problem inom hela social- och sjukvården som det inte ankommer på kommissionen att ta ställning till. Kommissionen vill dock understryka att från samhällets, men framför allt från de vårdbehövandes egen synpunkt, måste vårdinsatserna för dessa människor effektiviseras.

Kommissionen utgår ifrån att vad som anförts kommer att vägas in i de samlade bedömningar som socialutredningen har att göra när det gäller inriktningen och samordningen av de sociala insatserna.

Kommissionen offentliggör en i februari 1973 genomförd undersökning om allmänhetens kunskaper om och attityder till polisen. Undersökningens resultatet visar enligt kommissionen att *förhållandet mellan allmänheten och polisen* på det hela taget är mycket gott men att det föreligger ett behov av ökad information om polisens verksamhet inte minst hos ungdomen.

Kommissionen förutsätter att hithörande frågor i ett mera långsiktigt perspektiv kommer att behandlas av det blivande centrala rådet för samordning av samhällets insatser mot brott.

I avsikt att nå en förbättrad information till massmedia framlägger emellertid kommissionens förslag om att särskilda kontaktmän utses i polisdistrikten. Dessa bör ges en viss utbildning för uppgiften. För den centrala informationsverksamheten föreslås vidare att tre tjänster för journalister inrättas vid rikspolisstyrelsen. Dessa befattningshavare förutsätts också kunna biträda polisdistrikten. Kommissionen föreslår vidare att polisväsendet tillförs 25 polismanstjänster för trafikundervisning i skolorna och 25 polismanstjänster för undervisning i lag och rätt.

Utöver de nu föreslagna åtgärderna framhåller kommissionen behovet av mera kontaktskapande verksamhetsformer i polisarbetet. Särskild vikt läggs därvid bl. a. på en utökning av antalet fotpatrullerande polismän och på en ökning av antalet kvarterspoliser. Kommissionen tillstyrker också ett förslag från polisstyrelsen i Stockholm att en upplysningscentral för allmänhetens telefonförfrågningar upprättas i Stockholms polisdistrikt.

I det avsnitt av betänkandet i vilket kommissionen direkt behandlar behovet av *förstärkning av polisverksamheten* tar kommissionen till en början upp frågan om kraven för antagning som polisaspirant.

Med hänsyn till den höjda utbildningsnivån i samhället och till de krav

som allmänt sett bör ställas på en polisman i dagens samhälle finner kommissionen därvid att kraven på skolunderbyggnad för anställning som polisaspirant bör höjas. Kommissionen föreslår att de krav som uppställs för s. k. allmän behörighet till högre utbildning skall gälla även för antagning till polisaspirant. Detta innebär att krav bör uppställas på lägst avgångsbetyg från 2-årig gymnasielinje i vilken ingår 2-årig utbildning i svenska och engelska eller 2-årig folkhögskoleutbildning som omfattar studier i svenska och engelska motsvarande två årskurser i gymnasieskolan.

De höjda kraven föreslås bli tillämpade tidigast från år 1975.

Av betydelse när det gäller att få lämpliga aspiranter är enligt kommissionen också den rekryteringsverksamhet som bedrivs. Kommissionen föreslår därför att åtta nya tjänster som rekryteringskonsulenter inrättas.

Beträffande polismännens utbildning och befordran har kommissionen konstaterat att de olika tjänsterna inom polisväsendet byter innehavare med påfallande korta intervaller. För den tjänst som polismannen innehar har han ofta fått särskild utbildning eller förvärvat speciell erfarenhet. En minskad omsättningsfrekvens skulle därför verka såväl effekthöjande som personal- och kostnadsbesparande.

Samhällets och brottslighetens utveckling har för polisväsendets del bl. a. medfört behov av och krav på en ökad specialisering hos personalen i allt flera befattningar. Tjänsten kräver sålunda i allt större utsträckning bättre kunskaper och vidare erfarenheter. Byte av personal medför därför dels nya utbildningsbehov, dels försämrad kontinuitet i enhetens arbete.

Kursverksamheten inom polisväsendet är omfattande. Utöver den utbildning som är obligatorisk eller följer på befordran genomförs ca 100 centrala kurser om året vilkas syfte i de flesta fall är att ge viss grundläggande specialutbildning för skilda tjänster och i övriga fall fortbildning. Om personalomsättningen kan minskas bör det vara möjligt att reducera befattningsutbildningen. Det är också angeläget att så länge som möjligt kunna tillvarata den arbetskapacitet som består däri att polismannen har förvärvat vana och erfarenhet i sin tjänst.

På grund av vad nu sagts föreslår kommissionen att en särskild utredning tillsätts för att lösa de problem som är förknippade med gällande befordringsordning. Utredningen bör undersöka möjligheterna till en tidigare specialisering inom olika verksamhetsområden. Det bör därvid eftersträvas att personalen ges likvärdiga utvecklingsmöjligheter inom de olika grenarna av verksamheten. Utredningen bör överväga när en sådan specialisering kan sättas in och hur långt den kan och bör drivas med beaktande av att möjligheter att söka och erhålla tjänst inom andra verksamhetsgrenar skall föreligga även i fortsättningen.

När det gäller bedömningen av behovet av personalförstärkningar tar kommissionen sin utgångspunkt framför allt i de nya inslag i brottsligheten och ordningsförhållandena som har framkommit. Kommissionen anser att det föreligger ett behov av flera poliser för att bemästra situationen och att förstärkningsbehoven avser samtliga verksamhetsgre-

nar.

Som bakgrund till kommissionens ställningstaganden i denna del redogör den till en början för de bedömningar av personalbehovet som polischeferna och länsstyrelserna gjorde i sina förslag till beräkning av utgifter för den lokala polisorganisationen för budgetåret 1973/74. Kommissionen konstaterar därvid att polischeferna har bedömt det sammanlagda behovet av ytterligare polismanstjänster till 1 478 medan länsstyrelsernas bedömning ligger något lägre, 1 432 tjänster. Såväl polischeferna som länsstyrelserna har ansett att de kraftigaste förstärkningarna behövs för övervakningsverksamheten.

Kommissionen konstaterar vidare att rikspolisstyrelsen i sina anslagsäskanden för budgetåret 1973/74 har yrkat 760 nya polismanstjänster. Enligt kommissionens mening är det totala personalbehovet på längre sikt avsevärt större.

Innan kommissionen går in på frågan om personalförstärkningarnas omfattning och på vilka verksamhetsområden de i första hand bör sättas in och andra liknande frågor gör kommissionen en bedömning av de faktiska möjligheterna att tillföra polisväsendet personal. För överblickens skull bör enligt kommissionen denna bedömning avse en treårsperiod.

Den nya färdigutbildade personalen skall i första hand ersätta den som avgår. Först sedan detta skett kan man bestämma hur många av de nyrekryterade som kan placeras på nya tjänster. Möjligheterna att tillföra polisväsendet mera personal är alltså beroende av vilket tillskott av färdigutbildad personal som rekryteringsunderlaget medger och av hur stor personalavgången är.

Rekryteringen till polisyrket påverkas av många olika faktorer som verkar i olika riktningar. Av dessa kan nämnas antagningskrav, arbetsuppgifter, tjänstgöringsförhållanden, lön och befordringsutsikter. Sannolikt har också sådana faktorer som allmänhetens inställning till polisen sin betydelse liksom även polismännens inställning till sitt yrke. Flera av dessa faktorer kan påverkas genom information dels genom massmedia, dels direkt till den krets av ungdomar som kan väntas ha intresse för polisyrket. Kommissionen har tidigare föreslagit åtgärder för att förbättra informationen i dessa avseenden. Rekryteringsbefrämjande åtgärder av annan art kan också komma i fråga. Mycket stor betydelse för möjligheterna att rekrytera polisaspiranter har givetvis också den allmänna situationen på arbetsmarknaden.

Vad nu sagts visar att en bedömning av möjligheterna att rekrytera personal är vanskelig att göra. Flera av de faktorer som styr utvecklingen kan förändras på ganska kort tid i den ena eller andra riktningen.

Även personalavgången varierar från år till år. Vid bedömningen av möjligheterna att tillföra polisväsendet ytterligare personal bör också beaktas att ett visst antal färdigutbildade extra polismän fortlöpande bör finnas att tillgå för att tillsättningsförfarandet skall löpa smidigt.

Av vad nu sagts framgår att rätt stora variationer föreligger i de olika faktorer som skall vägas in vid bedömningen av möjligheterna att tillföra

polisväsendet mera personal. Vid denna avvägning har kommissionen funnit att det antal nya tjänster som kan komma i fråga är varken avsevärt högre eller avsevärt lägre än 400. Kommissionen anser därför att man bör utgå från att 400 nya tjänster skall kunna upprätthållas med färdigutbildad personal, om detta antal tillförs organisationen varje budgetår under en treårsperiod.

Slutsatsen av det nyss sagda är att de erforderliga personalförstärkningarna bör tillföras polisväsendet under en treårsperiod. Genom en sådan lösning uppnås i övrigt väsentliga fördelar. Antagningen av aspiranter kan anpassas till rekryteringsunderlaget så att kravet på kvalificerade sökande kan upprätthållas. Rekryteringsverksamheten kan bedrivas plan enligt. Belastningen på utbildningsorganisationen blir relativt konstant. Budget- och planeringsarbetet kan på olika nivåer bedrivas inom en fastställd ram och begränsas till en bedömning av var de fastställda personalförstärkningarna skall sättas in. Härigenom sparas åtskilligt arbete och personalen kan utnyttjas för andra arbetsuppgifter, såsom rationaliserings- och inspektionsverksamhet.

Enligt vad som anförts tidigare bör det vara möjligt att tillföra polisväsendet färdigutbildad personal i sådan omfattning att ytterligare 1 200 polismanstjänster kan inrättas under en treårsperiod. Behovet av förstärkningar såsom det har kommit till uttryck i polischefernas och länsstyrelsernas yrkanden har angetts till några hundratal tjänster därutöver. Det är således möjligt att i huvudsak tillgodose de sålunda framförda önskemålen, om förstärkningarna fördelas på tre budgetår.

Kommissionen föreslår därför att polisväsendet tillförs 400 polismanstjänster under vart och ett av de tre närmaste budgetåren. Kommissionen förutsätter därvid att vakanssituationen i Stockholm till följd av vidtagna rekryteringsfrämjande åtgärder kommer att avsevärt förbättras under det kommande budgetåret.

Kommissionen anser att överföringen av arbetsuppgifter från polispersonal till annan personal bör fortsätta. Härför erfordras ett antal nya tjänster för framför allt kvalificerad biträdespersonal. Härigenom friställs i stort sett ett motsvarande antal polismän för rent polisiära uppgifter, något som kommissionen bedömer som angeläget med hänsyn till det begränsade utrymme som finns att tillföra organisationen ytterligare polisutbildad personal.

Kommissionen föreslår därför att 450 tjänster för annan personal inrättas under en treårsperiod. Av dessa avses 200 tjänster för budgetåret 1973/74, 150 tjänster för budgetåret 1974/75 och 100 tjänster för budgetåret 1975/76.

Utöver de 1 200 föreslagna polismanstjänsterna föreslår kommissionen inrättande av ett mindre antal tjänster vid rikspolisstyrelsen.

Vad gäller kommissionens uttalanden angående fördelning av de föreslagna nya tjänsterna hänvisar jag till betänkandet.

För anskaffning av utrustning till följd av att nya tjänster har inrättats har tidigare tillämpats vissa normer, vilka enligt kommissionens mening i princip bör gälla även nu. Kommissionen inskränker sig därför till att

beröra vissa särskilda frågor. Kommissionen har förordat att övervakningsverksamheten i allt större utsträckning fullgörs genom fotpatrullering. Det är därvid bl. a. från skyddssynpunkt viktigt att polismännen utrustas med bärbara radiostationer. Kommissionen föreslår därför att ytterligare 500 bärbara radiostationer anskaffas. Med hänsyn till att behovet av bilar för övervakningsverksamhet f. n. är väl tillgodosett och till att de nya tjänsterna företrädesvis bör användas för ökad fotpatrullering anser kommissionen att normerna i detta fall kan frångås.

I ett avslutande avsnitt av betänkandet om *andra brottsförebyggande insatser* anför kommissionen vissa allmänna synpunkter på frågan om näringsidkares och enskildas skyldigheter och möjligheter att i viss utsträckning själva skydda sig mot brott.

Beträffande brottsförebyggande insatser från näringsidkarnas sida framhålls bl. a. att personalstyrkan bör vara anpassad inte bara med hänsyn till kravet på kundbetjäning utan också så att ett tillfredsställande självskydd erhålles. Viktigt är också att larmanläggningar och annan teknisk bevakningsutrustning byggs ut och förbättras liksom att rutinerna för kassatjänst och banktransporter ses över. Vidare är en tillfredsställande märkning av stöldbegärliga varor en brottsförebyggande åtgärd av stor vikt.

Den enskildes möjligheter att skydda sig mot brott består främst i att i ökad omfattning skaffa sig mekaniska inbrottsskydd av olika slag som lås och galler. Kommissionen hänvisar i detta sammanhang till pågående utredningar angående utökat konsumentskydd beträffande lås och låsinstallation samt särskilda byggnormer rörande inbrottsskydd. En angelägen åtgärd är att genom ökad upplysning försvåra handeln med stulet gods.

4 Departementschefen

Jag vill som min allmänna syn på de frågor som vi nu har att ta ställning till slå fast att det i detta sammanhang inte har varit fråga om att göra några mera omfattande och ingående analyser av brottslighetens uppkomst eller förändringar i denna. Det har inte heller varit avsett att nu framlägga förslag till brottsförebyggande och brottsbekämpande åtgärder som direkt angriper bakomliggande orsaker till brott och ordningsstörningar. Den mera långsiktiga kampen för att minska brottsligheten och de missförhållanden som tar sig uttryck i brister beträffande den allmänna ordningen förutsätter insatser på ett betydligt vidare fält och av delvis helt annat slag än som inrymts i kommissionens begränsade uppdrag. Jag ansluter mig för egen del till uppfattningen att vi här i grunden har att göra med problem som i betydande utsträckning är av sådan art att de inte kan angripas med i vedertagen mening kriminalpolitiska medel. Det väsentligaste är de allmänt förebyggande åtgärderna. Hit hör arbetet i skolan, ungdomsvården och i ungdomens egna organisationer liksom samhällsåtgärder för att skapa bättre bostads- och arbetsmiljöer och bättre sociala förhållanden i allmänhet.

Med utgångspunkt från nu redovisade uppfattning är det angeläget att understryka nödvändigheten av att skapa former för en bättre samordning och en mera långsiktig planering av samhällets brottsförebyggande och brottsbekämpande verksamhet i stort. Det är uppgiften för det blivande centrala rådet för samordning av samhällets insatser mot brott. Detta råd kommer att upprättas inom den allra närmaste tiden. Jag vill vidare framhålla att åtgärder som direkt tar sikte på berörda människors behov av vård eller andra former av stöd och hjälp samt insatser för fritidsmiljön enligt gällande ansvarsfördelning ankommer på kommunerna. Inom socialutredningen övervägs inriktningen och samordningen av den kommunala socialvården.

I detta sammanhang är emellertid uppgiften en annan. Den omständigheten att brottslighetens bakomliggande orsaker angrips med långsiktiga medel får självfallet inte hindra att brottslighetens omedelbara yttringar angrips med effektiva åtgärder. I dagens samhälle är det främst den tilltagande brutaliseringen och kommersialiseringen av brottsligheten som påkallar uppmärksamhet. Men även den oro och osäkerhet som många känner inför brister i den allmänna ordningen och säkerheten måste beaktas i detta sammanhang. Samhället måste tillse att ordningen upprätthålls.

Mot den bakgrunden anser jag det behövt med en förstärkning av polisens resurser. Även vissa ändringar i lagstiftningen är påkallade. Självfallet bör man ta till vara de möjligheter som finns att samtidigt sätta in sådana sociala hjälpåtgärder som har direkt samband med polisens verksamhet. Jag anser att kommissionens förslag till åtgärder av nu angivet slag är väl avvägda. Jag återkommer i det följande till den närmare utformningen av de olika förslagen.

I fråga om *våldsbrottsligheten* vill jag framhålla, att även om antalet rånbrott mot bank- och postlokaler i och för sig inte är så stort, så ger den hittillsvarande utvecklingen på detta område anledning till betydande oro. Jag tänker här främst på de stora risker för allvarliga personskador som uppkommer i samband med dessa brott. Som kommissionen anför finns det tecken som tyder på att brott av detta slag i ökad utsträckning börjat ingå som ett led i en organiserad och yrkesmässigt bedriven brottslighet. Det kan inte heller uteslutas att den nuvarande bristen på lämpliga skyddsanordningar i penninginrättningarnas lokaler ibland kan vara den direkt bidragande orsaken till mera impulsmässigt utförda rånkupper och på så sätt i värsta fall leda till ny eller försvårad kriminalitet.

Efter gemensamma överläggningar i november 1971 mellan representanter för rikspolisstyrelsen, bankinspektionen, poststyrelsen, penninginrättningarna och försäkringsbolagen och berörda personalorganisationer utarbetade en särskild arbetsgrupp ett säkerhetsprogram avseende det förebyggande skyddet mot rånbrott. Mot bakgrund av de i kommissionens betänkande närmare redovisade uppgifterna angående genomförandet av detta säkerhetsprogram, anser jag i likhet med kommissionen att åtaganden som gjorts inte har haft den effekt som man har kunnat förvänta sig. Kommissionens förslag till författningsreglering beträffande bankers och andra penninginrättningars brottsförebyggande åtgärder bör därför genomföras.

Kommissionen föreslår, att det i lagen (1955:183) om bankrörelse, lagen (1955:416) om sparbanker, lagen (1956:216) om jordbrukskassörrelsen och i kungörelsen (1969:733) om tillsyn av postbanken m. m. förs in bestämmelser som klargör att bankinspektionen är behörig att meddela föreskrifter om allmänt brottsförebyggande åtgärder, exempelvis hur banklokaler bör utformas och utrustas för att hindra eller försvåra rån. Jag ansluter mig till kommissionens förslag. Frågan om ändring av kungörelsen om tillsyn av postbanken m. m. och om postlokalernas inredning och utrustning torde få anmälas senare för Kungl. Maj:t.

Jag är ense med kommissionen om att det inte finns anledning föreslå några skärpningar av de straffbestämmelser som avser gärningar vari ingår våld eller hot om våld.

Till de av kommissionen förordade förstärkningarna av polisens resurser för att förebygga våldsbrottslighet återkommer jag längre fram.

Vad gäller den verksamhet som under senare tid i ökad utsträckning kommit att bedrivas i s. k. *sexklubbar och poseringsateljéer* har kommissionen enligt direktiven haft att överväga vilka åtgärder som kan vidtas för att förebygga brott och motverka de risker för social missanpassning som hotar de kvinnor som utnyttjas i denna kommersiella verksamhet. Det angavs därvid att kommissionen bl. a. borde pröva under vilka förutsättningar polismyndighet lämpligen kan ges befogenhet att förbjuda pornografiska föreställningar i fall då verksamheten kan antas innefatta brottslighet eller eljest är förenad med betydande sociala olägenheter.

På tidigare anförda och i betänkandet ytterligare utvecklade skäl har

kommissionen avvisat tanken på ett totalförbud för den form av pornografisk verksamhet som det här är fråga om. Kommissionen har i stället föreslagit ändringar i allmänna ordningsstadgan (1956:617) som bl. a. innebär att myndigheterna får bättre möjligheter än f. n. att kontrollera offentliga föreställningar av detta slag.

Jag kan i allt väsentligt ansluta mig till de överväganden som ligger bakom detta ställningstagande.

De av kommissionen framlagda förslagen till ändringar i allmänna ordningsstadgan innebär som tidigare nämnts att offentlig pornografisk föreställning kommer att jämföras med sådana offentliga tillställningar för vilkas anordnande redan nu krävs särskilt tillstånd av polismyndighet, exempelvis cirkusföreställning, tivoli- och marknadsnöjen och uppvisning i professionell brottning. Det klargörs vidare att person under aderton år ej får medverka i pornografisk föreställning. Genom en särskild föreskrift slås vidare fast att det vid sådan föreställning inte får förekomma förråande sexuella eller sadistiska beteenden. Slutligen innebär förslaget att i straffskalan, vid sidan av normalstraffet böter, även införs fängelse i högst sex månader med tanke i första hand på överträdelse av de bestämmelser som det här är fråga om.

Enligt min mening är de av kommissionen sålunda förordade förslagen lämpligt avvägda för att motverka de omedelbara missförhållandena på detta område. Efter samråd med chefen för civildepartementet förordar jag därför att förslag framläggs om genomförande av ifrågakvarande författningsändringar. De i betänkandet redovisade synpunkterna angående tillämpningen av de föreslagna bestämmelserna föranleder inte några erinringar från min sida.

Kommissionen har påtalat att filmförevisning ofta ingår i pornografiska föreställningar. Enligt kommissionens mening finns anledning anta att det därvid i tämligen stor utsträckning är fråga om film som inte har godkänts för offentlig visning av statens biografbyrå och som till en del kan misstänkas innehålla sådana förråande inslag att förutsättningar för godkännande saknas. Det i förordningen (1959:348) med särskilda bestämmelser om biografföreställning m. m. stadgade straffet för överträdelse av förbudet mot offentlig visning av ej godkänd film – böter – har enligt kommissionen lika litet som motsvarande sanktion enligt gällande bestämmelser i allmänna ordningsstadgan för anordnande av offentlig tillställning utan tillstånd tillräckligt avskräckande effekt. Enligt kommissionens mening finns sålunda en uppenbar risk för att ett bötesstraff - i varje fall i detta sammanhang - närmast skulle betraktas som en omkostnad i verksamheten. Med hänsyn härtill föreslår kommissionen att fängelse i högst sex månader införs även i straffbestämmelsen i berörda förordning. Kommissionen föreslår dessutom en ny bestämmelse som innebär att film och utrustning som använts vid offentlig visning av ej godkänd film kan tas i beslag och förklaras förverkad.

Efter samråd med chefen för utbildningsdepartementet och på de av kommissionen anförda skälen förordar jag att nämnda ändringar i förordningen med särskilda bestämmelser om biografföreställning m. m. genom-

förs. Jag vill understryka att fängelsestraffet och förverkandet bara bör tillämpas vid de uppenbara brott mot nämnda bestämmelser som kommissionen angett.

I likhet med kommissionen anser jag inte att det f. n. finns anledning att föreslå några åtgärder beträffande reklamen för sexklubbar och po-seringsateljéer.

Jag delar kommissionens uppfattning att *ordningsläget* på sina håll och då främst på vissa allmänna platser och kommunikationsmedel i storstadsområdena är otillfredsställande. Jag är också beredd att instämma i att vi i stor utsträckning har anledning att betrakta dessa företeelser som symptom på något allvarligt bakomliggande missförhållande. Det kan sålunda förutsättas att händelser av detta slag i många fall utgör en mer eller mindre direkt följd av ett påbörjat eller utbildat missbruk av alkohol eller narkotika. Bakom detta missbruk eller annan social missanpassning ligger inte sällan sådana förhållanden som bristande fysik eller psykisk hälsa, bostadsproblem, arbetslöshet, anpassningssvårigheter eller liknande problem som i sin tur kan leda tillbaka till andra bakomliggande faktorer, t. ex. uppväxt- och utbildningsförhållanden.

Även om det sålunda inte råder någon tvekan om att de åtgärder och insatser som krävs för att komma till rätta med nuvarande missförhållanden främst faller utanför det i vedertagen mening kriminalpolitiska området, måste som framgår av vad jag förut anfört samhället också med polisens hjälp se till att allmän ordning och säkerhet upprätthålls.

Mot bakgrund av de uppgifter och överväganden som jag har redovisat i det föregående har kommissionen lagt fram förslag till lag om tillfälligt omhändertagande. För min del vill jag understryka att en frihetsberövande åtgärd alltid måste betraktas som ett allvarligt ingrepp i den personliga integriteten. I likhet med kommissionen anser jag därför att det redan från rättssäkerhetssynpunkt finns starka skäl som talar för att förutsättningarna för omhändertagande och förfarandet därvid regleras i lag. Jag delar vidare kommissionens uppfattning att erfarenheterna från tillämpningen av nuvarande bestämmelser i polisinstruktionen så till vida är mindre tillfredsställande som det alltför ofta förekommer att den som omhändertagits på grund av ordningsstörande beteende inom kort återvänder till samma plats där ingreppet skett och fortsätter att störa ordningen. Nya bestämmelser om omhändertagande bör ge klart stöd för ingripanden som är tillräckliga för att förhindra sådant. Med hänsyn till vad som tidigare anförts om orsakerna till missförhållandena anser jag det önskvärt att den tid under vilken ett från ordningssynpunkt motiverat frihetsberövande sker om möjligt utnyttjas också för en utredning om den omhändertagnes sociala förhållanden.

Av vad jag nu sagt framgår att jag i allt väsentligt kan ansluta mig till de synpunkter som ligger bakom kommissionens lagförslag.

Enligt 17 § polisinstruktionen skall polisman, om det är nödvändigt för att upprätthålla allmän ordning, tillfälligt omhänderta den som genom sitt uppträdande stör ordningen eller utgör en omedelbar fara för denna. Sådant omhändertagande skall även ske när det fordras för att av-

värja straffbelagd handling.

I barnavårdslagen (1960:97), lagen (1954:579) om nykterhetsvård, lagen (1966:293) om beredande av sluten psykiatrisk vård i vissa fall samt i utlänningslagen (1954:193) finns bestämmelser som innebär att polisstyrelse i avbidan på annan myndighets beslut kan besluta omhändertaga någon för att underlätta att lämplig vård sätts in eller annan åtgärd vidtas. I anslutning till dessa bestämmelser finns i 18 § polisinstruktionen föreskrifter som gör det möjligt för polisman att i sådant fall göra ett tillfälligt omhändertagande i avbidan på polisstyrelsens beslut, om dröjsmål med omhändertagandet innebär fara för den omhändertagnes eller annans liv eller hälsa eller fara i annat hänseende.

Kommissionen har föreslagit att de förutsättningar för tillfälliga omhändertaganden som anges i nämnda båda bestämmelser i polisinstruktionen bibehålls oförändrade i den nya lagen. Jag ansluter mig till förslaget. Vad särskilt gäller förutsättningarna för ett omhändertagande på grund av ordningsstörande uppträdande eller handling vill jag i likhet med kommissionen framhålla att för tillämpningen av bestämmelsen -- liksom för all polisverksamhet -- gäller den allmänna bestämmelsen i 16 § polisinstruktionen, att polisman vid verkställande av tjänsteåtgärd inte får använda strängare medel än förhållandena kräver samt att han i första hand bör söka vinna rättelse genom upplysningar och anmaningar.

Vad kommissionen anfört om behovet av en särskild bestämmelse som medger att polisman i vissa nödfallsliknande situationer skall kunna ombesörja att barn som kan antas vara under 15 år skyndsamt flyttas från den skadliga eller farliga miljö där de påträffas är enligt min mening övertygande. De av kommissionen föreslagna förutsättningarna för en sådan åtgärd liksom regeln om att polismannen i sådant fall skyndsamt skall överlämna den omhändertagne till föräldrarna, annan vårdnadshavare eller barnavårdsnämnden anser jag också vara lämpligt avvägda och ändamålsenligt utformade.

För de fall då omhändertagande sker på grund av ordningsstörande uppträdande eller handling eller för att avvärja straffbelagd gärning bör det enligt kommissionens mening i många fall finnas anledning att söka utnyttja den tid under vilken omhändertagandet består för att utröna huruvida den omhändertagne är i trängande behov av någon hjälp- eller stödinsats från samhällets sida. Härför krävs en närmare utredning om den omhändertagnes personliga förhållanden och aktuella situation. Detta utredningsarbete bör enligt kommissionens mening i så stor utsträckning som möjligt fullgöras av socialvårdspersonal och då helst inom ramen för en särskild jourverksamhet i direkt anslutning till de lokaler dit den omhändertagne förs. För att underlätta tillkomsten av en sådan jourverksamhet har kommissionen lagt fram förslag om statsbidrag till en försöksverksamhet på detta område.

Som framgår av vad jag tidigare anfört anser jag det värdefullt om man på nu angivet sätt kan utnyttja tiden för ett omhändertagande på ett meningsfyllt sätt. Målsättningen bör sålunda vara att i största möjliga utsträckning söka utnyttja den angivna tiden för att förbereda sådana åtgär-

der eller etablera sådana kontakter som kan vara till hjälp för den omhändertagne. Jag biträder sålunda även denna del av kommissionens förslag. Frågan om försöksverksamheten med socialjour tas upp av chefen för socialdepartementet.

Enligt gällande bestämmelse i polisinstruktionen (20 §) får den som omhändertagits enligt 17 § i samma instruktion hållas i förvar endast så länge han skulle utgöra en omedelbar fara för allmän ordning och säkerhet om han frigavs. Av uppgifter från tio polisdistrikt, däribland Stockholms, Göteborgs och Malmö, angående tillämpningen av denna bestämmelse under föregående år framgår att medeltiden för sammanlagt 5 467 omhändertaganden enligt 17 § polisinstruktionen uppgick till 1 timme 50 minuter.

Mot bakgrund av att det kunnat konstateras att den som har omhändertagits med stöd av nämnda bestämmelse omedelbart efter frigivningen har återvänt till samma plats och fortsatt sin ordningsstörande verksamhet har kommissionen ifrågasatt om omhändertagandeinstitutet alltid har utnyttjats tillräckligt effektivt. Därtill kommer att ett infriande av målsättningen att omhändertagandet i görligaste mån bör utnyttjas för att vidta eller förbereda eventuella stöd- och hjälpinsatser enligt kommissionens mening ibland kan väntas kräva en viss tid för utrednings- och kontaktverksamhet.

Med anledning av dessa överväganden har kommissionen föreslagit att i den nya lagen införs en regel som innebär att frigivning skall ske så snart erforderliga förhör och utredningar slutförts och anledning föreligger att den omhändertagne ej längre utgör en omedelbar fara för allmän ordning och säkerhet, dock senast inom sex timmar efter omhändertagandet. Vid bestämningen av den sålunda föreslagna maximitiden för ett omhändertagande har kommissionen bl. a. utgått ifrån att motsvarande tidsgräns finns i 23 kap. 9 § första stycket rättegångsbalken såvitt gäller skyldighet att kvarstanna för förhör.

I likhet med kommissionen anser jag att det inte minst från rättssäkerhetssynpunkt finns starka skäl som talar för att frågan om frihetsberövandets längd blir närmare reglerad i den nya lagen. Jag delar även uppfattningen att det från ordningssynpunkt i vissa fall kan finnas behov av att utsträcka ett omhändertagande under längre tid än som i dag är vanligt. Härför talar också att det i många fall kan behövas sociala stöd- och hjälpinsatser. Den föreslagna maximitiden på sex timmar synes vara lämpligt avvägd.

Övriga bestämmelser i lagförslaget överensstämmer i allt väsentligt med motsvarande föreskrifter i polisinstruktionen.

Sammanfattningsvis vill jag framhålla att jag inte har funnit anledning till några erinringar mot kommissionens förslag till lag om tillfälligt omhändertagande eller till de i anslutning därtill gjorda uttalandena angående tillämpningen av de enskilda bestämmelserna. Jag förordar därför att förslaget läggs till grund för lagstiftning.

År 1959 utfärdade Kungl. Maj:t vissa cirkulär angående åtgärder i brottsförebyggande syfte m. m. I dessa understryks betydelsen av ett re-

gelbundet samarbete mellan socialvårdsmyndigheter, skola och polis samt andra berörda myndigheter och ideella organisationer. Det rekommenderades därför att särskilda samarbetsorgan skulle bildas i kommunerna för regelbundna överläggningar om ifrågavarande problem. Nämda cirkulär har numera ersatts av cirkuläret (1970:513) om intensifierat samarbete mellan barnvårdsnämnd, skola och polis. Även i detta cirkulär ges rekommendationer om att samarbetsorgan bör bildas "såvida inte sådant organiserat samarbete uppenbarligen är obehövligt". Det anges vidare att länsstyrelserna skall verka för att samarbetsorgan skall bildas där sådant behövs.

Mot bakgrund av uppgifter, som kommissionen närmare redovisar i betänkandet, uttalar kommissionen att syftet med de utfärdade cirkulären inte har förverkligats i den utsträckning som varit att vänta. Sålunda har samarbetsorgan inte inrättats i ett antal kommuner där behov därav torde föreligga. Det har också framkommit att samrådsorganen på vissa håll inte fungerar effektivt. Kommissionen föreslår därför att Kungl. Maj:t snarast ger länsstyrelserna i uppdrag att göra en samlad redovisning av den aktuella situationen på detta område inom länet och att Kungl. Maj:t på grundval av dessa undersökningar prövar huruvida det finns behov av ytterligare åtgärder för att förverkliga intentionerna bakom cirkulär 1970:513.

I likhet med kommissionen anser jag efter samråd med statsrådet Odhoff och chefen för utbildningsdepartementet att frågan om ett effektivt samarbete på detta område är så väsentlig att den förordade undersökningen bör komma till stånd. Jag vill i detta sammanhang även ansluta mig till kommissionens uttalande om det angelägna i att fritidssektorn bereds tillfälle att delta i det aktuella samarbetet.

I anledning av kommissionens synpunkter på frågan om samtjänstgöring mellan polis och socialarbetare vill jag betona värdet av att samrådsorganen ägnar dessa frågor särskild uppmärksamhet med sikte på att söka finna de mest ändamålsenliga samarbetsformerna.

Kommissionen har i skilda sammanhang — bl. a. i det avsnitt av betänkandet där kommissionen redovisat vissa allmänna synpunkter på frågan hur näringsidkare och enskilda själva kan skydda sig mot brott — pekat på några angelägna arbetsuppgifter för det blivande *centrala rådet* för samordning av samhällets insatser mot brott. Det gäller bl. a. frågan om särskilda normer rörande inbrottskydd samt behovet av ökad information och upplysning till allmänheten om riskerna för vissa brott samt om handel med stulet gods. Jag ansluter mig till dessa uttalanden och vill redan nu säga att det är min avsikt att rådet skall kunna ägna sig åt de brottsförebyggande åtgärder som kommissionen sålunda förordat.

Frågan om förhållandet mellan *polisen och allmänheten* blir en viktig uppgift för det centrala rådet för samordning av samhällets insatser mot brott. I likhet med kommissionen anser jag emellertid att vissa åtgärder kan vidtas redan nu.

Jag tillstyrker kommissionens förslag att särskilda kontaktmän skall utses i polisdistrikten för information till massmedia och att dessa får ut-

bildning för uppgiften. Jag biträder även kommissionens förslag att inrätta tre tjänster för journalister vid rikspolisstyrelsen med de uppgifter som kommissionen har föreslagit liksom förslaget att inrätta 50 polismans-tjänster för att öka polisens möjligheter att medverka i undervisningen i skolan. En upplysningscentral för allmänhetens telefonförfrågningar bör upprättas i Stockholms polisdistrikt.

Av särskild betydelse när det gäller att få en bättre kontakt mellan polisen och allmänheten är en ökad fotpatrullering och en utbyggnad av kvarterspolisverksamheten. I likhet med kommissionen anser jag därför att särskilda åtgärder bör vidtas för en utökning av denna verksamhet. Jag återkommer här till i det följande. I detta sammanhang vill jag endast framhålla att de åtgärder som föreslås utgör ett led i strävandena till en alltmer serviceinriktad polisverksamhet.

Kommissionens förslag innehåller i övrigt betydande *förstärkningar av polisverksamheten*. Det gäller såväl kvalitativt som kvantitativt. Kommissionens förslag får här ses som fullföljande av den upprustning av polisväsendet som fortlöpande har skett med hänsyn till de senaste årens brottsutveckling. Som jag har anfört i direktiven för brottskommissionen krävs nu ytterligare kraftfulla åtgärder både för att minska brottsligheten och för att skapa bättre ordning och trivsel på allmänna platser. Jag anser att kommissionens förslag till olika åtgärder är väl avvägda med hänsyn till dessa krav.

Kommissionen anser att den höjda utbildningsnivån i samhället och de krav som allmänt sett bör ställas på en polisman i dagens samhälle motiverar en höjning av polispersonalens allmänkunnskapsnivå. En sådan lösning kan enligt kommissionen inte åstadkommas inom ramen för nuvarande polisutbildning. Däremot har de antagna aspiranternas kunskapsnivå vid antagningstillfället förbättrats så påtagligt under senare år att en höjning av antagningskraven kan övervägas. Kommissionen anser att kraven för antagning till polisaspirant bör vara samma som de krav som uppställs för s. k. allmän behörighet till högre utbildning. Detta innebär att krav bör uppställas på lägst avgångsbetyg från 2-årig gymnasielinje i vilken ingår 2-årig utbildning i svenska och engelska eller 2-årig folkhögskoleutbildning som omfattar studier i svenska och engelska motsvarande två årskurser i gymnasieskolan. Med hänsyn till gymnasieskolans utbyggnadstakt föreslår kommissionen att ändringen genomföres tidigast år 1975.

Enligt min mening bör för antagning till polisaspirant gälla i huvudsak samma krav som uppställs för allmän behörighet till högre utbildning. De närmare kompetenskraven får emellertid övervägas ytterligare. Med hänsyn till att åtskilliga för polisyrket lämpliga personer saknat möjlighet att genomgå gymnasial utbildning måste även sådana som har annan utbildning i viss utsträckning komma i fråga vid rekryteringen. Jag vill även erinra om att kompetenskommittén enligt sina direktiv (riksdagsberättelsen U 1973:53) efter samråd med berörda myndigheter har att lägga fram erforderliga förslag om kompetensreglernas tillämpning för olika verksamhetsutbildningar.

Vad gäller rekryteringen till poliskåren vill jag framhålla att denna påverkas av en mängd olika faktorer. Klart är emellertid att rekryteringsverksamheten bör förstärkas. Jag tillstyrker därför kommissionens förslag att nio nya tjänster som rekryteringskonsulenter tillförs polisväsendet, häri inräknat den tjänst som föreslås i statsverkspropositionen. Jag vill särskilt framhålla att rekryteringsverksamheten bör bedrivas så att polisverksamheten beskrivs på ett sakligt och realistiskt sätt med framhållande av såväl polisyrkets fördelar som de särskilda problem som polisverksamheten innebär.

Kommissionen har konstaterat att de olika tjänsterna inom polisväsendet byter innehavare med påfallande korta intervaller. En polisman har ofta fått särskild utbildning eller förvärvat speciell erfarenhet för den tjänst som han innehar. En hög personalomsättning skapar betydande problem. Kommissionen anser att det är angeläget att man söker komma till rätta med de olägenheter som är förenade med nuvarande höga omsättning av personal på tjänsterna inom polisväsendet.

Kommissionen föreslår därför att frågan tas upp till allsidig belysning i en särskild utredning. Utredningen bör kartlägga den nuvarande personalomsättningens omfattning, orsaker och konsekvenser samt överväga vilka åtgärder som kan komma i fråga för att minska rörligheten hos polispersonalen. Åtgärderna bör i första hand syfta till ett system där personalens specialkunskaper för och erfarenhet av viss tjänstgöring kan utnyttjas under längre tid än vad som är möjligt f. n. Särskild uppmärksamhet bör därvid ägnas de befattningstyper som kräver särskilt omfattande specialutbildning eller lång tjänstgöringstid i befattningen. Utredningen bör också undersöka möjligheterna till en tidigare specialisering inom olika verksamhetsområden. Man bör eftersträva att personalen ges likvärdiga utvecklingsmöjligheter inom de olika grenarna av verksamheten. Utredningen bör överväga när en sådan specialisering kan sättas in och hur långt den kan och bör drivas med beaktande av att möjligheter att söka och erhålla tjänst inom andra verksamhetsgrenar skall föreligga även i fortsättningen.

Jag avser att inom kort inhämta Kungl. Maj:ts bemyndigande att tillkalla den av kommissionen föreslagna utredningen. Utredningen kommer att föreslås få de uppgifter som föreslagits av kommissionen.

Vad gäller behovet av personalförstärkningar anser jag i likhet med kommissionen att de krav som bör uppställas för en effektiv polisverksamhet inte kan upprätthållas utan en väsentlig personalförstärkning och att förstärkningsbehoven avser samtliga verksamhetsgrenar.

Kommissionen har bedömt möjligheterna att tillföra polisväsendet ytterligare polismanstjänster med utgångspunkt i antaganden om rekryteringsunderlaget och personalavgången. Kommissionen har därvid funnit att man bör utgå från att 400 nya tjänster skall kunna upprätthållas med färdigutbildad personal, om detta antal tillförs organisationen varje budgetår under en treårsperiod. Kommissionen pekar också på åtskilliga fördelar av praktisk art med att förstärkningarna slås ut på en treårsperiod. Det sagda talar för att man kan tillföra polisväsendet 1 200

polismanstjänster under en treårsperiod. Kommissionen påpekar att behovet av förstärkningar såsom det har kommit till uttryck i polischefernas och länsstyrelsernas yrkanden har angetts till några hundratals tjänster därutöver. Det är således möjligt att i huvudsak tillgodose de sålunda framförda önskemålen, om förstärkningarna fördelas på tre budgetår.

Kommissionen föreslår därför att polisväsendet tillförs 400 polismanstjänster under vart och ett av de tre närmaste budgetåren. Kommissionen förutsätter därvid att vakanssituationen i Stockholm till följd av vidtagna rekryteringsfrämjande åtgärder kommer att avsevärt förbättras under det kommande budgetåret.

Kommissionen framhåller vidare att överföringen av arbetsuppgifter från polispersonal till annan personal bör fortsätta. Härför behövs ett antal nya tjänster för framför allt kvalificerad biträdespersonal. Härigenom friställs i stort sett ett motsvarande antal polismän för rent polisiära uppgifter, något som kommissionen bedömer som angeläget med hänsyn till det begränsade utrymme som finns att tillföra organisationen ytterligare polisutbildad personal.

Kommissionen föreslår därför att 450 tjänster för annan personal inrättas under en treårsperiod. Av dessa avses 200 tjänster för budgetåret 1973/74, 150 tjänster för budgetåret 1974/75 och 100 tjänster för budgetåret 1975/76.

Utöver de 1 200 föreslagna polismanstjänsterna föreslår kommissionen inrättande av ett mindre antal tjänster vid rikspolisstyrelsen.

Jag ansluter mig till kommissionens bedömningar och tillstyrker kommissionens förslag att polisväsendet tillförs 400 polismanstjänster under vart och ett av de tre närmaste budgetåren. Med hänsyn till vidtagna och planerade åtgärder anser jag att det finns goda förutsättningar för att vakanssituationen i Stockholms polisdistrikt skall avsevärt förbättras under budgetåret 1973/74. På de av kommissionen anförda skälen tillstyrker jag också förslaget att inrätta 450 nya tjänster för annan personal. Ett mindre antal nya tjänster bör också inrättas vid rikspolisstyrelsen.

Kommissionen har inte ansett det vara möjligt att föreslå en preciserad fördelning av de föreslagna tjänsterna på olika tjänstegrener främst med hänsyn till den osäkerhet som föreligger beträffande prioriteringsbehoven under periodens senare del. Enligt kommissionen bör såväl övervaknings- som spanings- och utredningsverksamheten förstärkas. Kommissionen anser att övervakningsverksamheten bör tillföras huvuddelen av de föreslagna tjänsterna för att behovet av arbetsledning, hög uttryckningsberedskap och dygnetruntövervakning skall kunna tillgodoses. Kommissionen har dessutom särskilt pekat på behovet av en ökad preventiv och kontaktskapande övervakningsverksamhet och föreslagit ett ökat antal kvarterstopoliser och en ökad fotpatrullering i kombination med bilpatrullering. Även för trafikövervakningen föreslås ett antal tjänster.

Spanings- och utredningsverksamheten bör enligt kommissionen förstärkas för att så långt det är möjligt få ned arbetsbalanserna och förbättra uppläringsprocenten. Bland de brottstyper som vid fördelning

av tjänsterna skall ges prioritet framhåller kommissionen grova våldsbrott, grova narkotikabrott, koppleri och annan brottslighet som kan förekomma i anslutning till sexklubbar och poseringsateljéer, häleriverksamhet och grova bedrägeri- och skattebrott.

Polisens brottsförebyggande och kontaktskapande insatser i skolundervisningen bör enligt kommissionen ökas. För detta ändamål har jag redan föreslagit att polismännen tillförs ytterligare tjänster. Kommissionen framhåller också behovet av utökade insatser mot ungdomsbrottsligheten.

Jag delar kommissionens uppfattning angående inriktningen av polisförstärkningarna.

För anskaffning av utrustning till följd av att nya tjänster har inrättats har tidigare tillämpats vissa normer, vilka i princip bör gälla även nu. Kommissionen inskränker sig därför till att beröra vissa särskilda frågor. Kommissionen har förordat att övervakningsverksamheten i allt större utsträckning bör fullgöras genom fotpatrullering. Det är därvid bl. a. från skyddssynpunkt viktigt att polismännen utrustas med bärbara radiostationer. Kommissionen föreslår därför att ytterligare 500 bärbara radiostationer anskaffas. Med hänsyn till att behovet av bilar för övervakningsverksamhet f. n. är väl tillgodosett och till att de nya tjänsterna företrädesvis bör användas för ökad fotpatrullering anser kommissionen att normerna i detta fall kan frångås.

Även när det gäller anskaffning av utrustning ansluter jag mig till kommissionens förslag.

Med ledning av vad nu sagts bör medelsbehovet för budgetåret 1973/74 beräknas enligt följande.

B 1. Rikspolisstyrelsen

1971/72	Utgift	59 162 904
1972/73	Anslag	70 000 000 ¹
1973/74	Förslag	90 560 000

I prop. 1973:1 (bil. 4 s. 33) har Kungl. Maj:t föreslagit riksdagen att till Rikspolisstyrelsen för budgetåret 1973/74 anvisa ett förslagsanslag av 88 500 000 kr., varav 5 200 000 kr. att avräknas mot automobilskatte-medlen.

	1972/73	Beräknad ändring 1973/74
		Dep. chefen
<i>Personal</i>		
Handläggande personal	231	+11
Övrig personal	300	
	531	+11

¹ Av anslaget skall 5,4 milj. kr. avräknas mot automobilskatte-medlen.

	1972/73	Beräknad ändring 1973/74
		Dep. chefen
<i>Anslag</i>		
Lönekostnader	38 365 000	+ 4 590 000
Sjukvård	60 000	+ 41 000
Resersättningar	740 000	+ 60 000
Därav utrikes resor	(150 000)	—
Lokalkostnader	12 800 000	+ 2 100 000
Expenser	3 700 000	+ 777 000
Därav engångsutgifter	(550 000)	—
Radioförbindelser med utlandet	35 000	—
Passformulär m. m.	1 500 000	+ 1 000 000
Kostnader för polisväsendets arbetstidsnämnd m. m.	20 000	
Centralt anordnad utbildning m. m.	1 300 000	+ 162 000
Central löneuträkning	280 000	+ 50 000
Avgifter till datamaskinfonden m. m.	11 200 000	+11 780 000
	<i>70 000 000</i>	<i>+20 560 000</i>

Med hänvisning till sammanställningen beräknar jag anslaget till 90 560 000 kr.

Under anslagsposten Lönekostnader har jag beräknat medel för tre nya handläggartjänster vid styrelsens sekretariat, två nya tjänster som polisintendent vid polisbyrå I och II, tre handläggartjänster vid interposektionen och en ny handläggartjänst vid rekryteringssektionen. Tjänsterna vid sekretariatet är avsedda för journalister och skall ge styrelsen förbättrade möjligheter att ge polisdistrikten ökat stöd i informationsverksamheten. Tjänsterna som polisintendent är avsedda för utvidgad tillsynsverksamhet.

Jag har vidare beräknat medel för två nya handläggartjänster vid styrelsens registerbyrå. Dessa tjänster är avsedda för person- och spåridentifiering samt s. k. inre spaning.

Under budgetåret 1973/74 bör ca 760 extra polismän antas för utbildning, vilket medför ökade utbildningskostnader. Av de medel jag har beräknat för detta ändamål har jag beräknat ca 120 000 kr. för att anställa ytterligare personal vid schemaavdelningen, expeditionen och skrivcentralen samt servicecentralen och garaget vid polisskolan Ulriksdal.

B 2. Polisverket: Inköp av motorfordon m. m.

1971/72	Utgift	37 996 575	Reservation	19 711 940
1972/73	Anslag	27 000 000 ¹		
1973/74	Förslag	30 394 000		

¹ Av anslaget skall 20,7 milj. kr. avräknas mot automobilskattemedlen.

I prop. 1973:1 (bil. 4 s. 36) har Kungl. Maj:t föreslagit riksdagen att till *Polisverket: Inköp av motorfordon m. m.* för budgetåret 1973/74 anvisa ett reservationsanslag av 27 000 000 kr., varav 19 700 000 kr. att avräknas mot automobilskattemedlen.

	1972/73	Beräknade kostnader 1973/74
		Dep. chefen
Bilar och motorcyklar m. m.	18 350 000	21 338 000
Helikoptrar	--	--
Båtar	300 000	539 000
Radioutrustning m. m.	8 150 000	8 116 000
Hästar och hundar	1 250 000	1 456 000
Trafikövervakningsmateriel m. m.	950 000	945 000
Reserverade medel	-2 000 000	-2 000 000
	27 000 000	30 394 000

Med hänvisning till sammanställningen beräknar jag anslaget till 30 394 000 kr.

Som kommissionen har föreslagit bör de nya tjänsterna som tillförs övervakningssektionerna företrädesvis användas för att öka fotpatrulleringen. Detta innebär att man kan begränsa tilldelningen av fordon till dessa tjänster och således frångå tillämpade normer. Utöver de fordon som har föreslagits i statsverkspropositionen beräknar jag medel till ytterligare 10 bilar för de förstärkningar inom den lokala polisorganisationen som jag förordar i det följande.

Spaningsverksamheten bör tillföras fordon utöver tillämpade normer. Anledningen härtill är främst det ökade behov av fordon som har uppstått för de polismän som alterneringstjänstgör vid spaningsenheterna. Utöver tidigare föreslagna bilar för spaningsverksamhet beräknar jag medel för ytterligare 10 bilar. Vidare beräknar jag medel för ytterligare 6 bilar för utbildningsändamål.

I statsverkspropositionen föreslog jag att 400 bärbara radioapparater skulle anskaffas. Vid fotpatrullering är det bl. a. från skyddssynpunkt viktigt att polismännen kan utrustas med sådana apparater. Jag beräknar därför 2,5 milj. kr. för ytterligare 500 bärbara radioapparater.

B 3. Polisverket: Underhåll och drift av motorfordon m. m.

1971/72	Utgift	47 356 015
1972/73	Anslag	57 350 000 ¹
1973/74	Förslag	62 100 000

¹ Av anslaget skall 33,4 milj. kr. avräknas mot automobilskattemedlen.

I prop. 1973:1 (bil. 4 s. 37) har Kungl. Maj:t föreslagit riksdagen att till *Polisverket: Underhåll och drift av motorfordon m. m.* för budgetåret 1973/74 anvisa ett förslagsanslag av 61 750 000 kr., varav 34 300 000 kr. att avräknas mot automobilskattemedlen.

	1972/73	Beräknad ändring 1973/74
		Dep. chefen
Underhåll och drift av motorfordon m. m.	30 750 000	+2 230 000
Underhåll och drift av helikoptrar m. m.	5 550 000	+1 100 000
Underhåll och drift av båtar	950 000	+ 50 000
Underhåll och vård av radioanläggningar m. m.	8 950 000	+ 300 000
Underhåll och vård av fordonsutrustning m. m.	2 200 000	+ 100 000
Försäkring av motorfordon	900 000	+ 120 000
Underhåll och vård av hästar m. m.	400 000	+ 70 000
Underhåll och vård av hundar m. m.	1 750 000	+ 250 000
Underhåll och vård av personlig utrustning m. m.	4 300 000	+ 100 000
Underhåll och vård av trafikövervakningsmateriel m. m.	700 000	+ 100 000
Underhåll och vård av kriminalteknisk utrustning m. m.	500 000	+ 100 000
Underhåll och vård av speciell materiel m. m.	400 000	+ 230 000
	57 350 000	+4 750 000

Med hänvisning till sammanställningen beräknar jag anslaget till 62 100 000 kr.

B 6. Lokala polisorganisationen: Förvaltningskostnader

1971/72	Utgift	986 506 011
1972/73	Anslag	1 076 750 000 ¹
1973/74	Förslag	1 218 510 000

I prop. 1973:1 (bil. 4 s. 52) har Kungl. Maj:t föreslagit riksdagen att till *Lokala polisorganisationen: Förvaltningskostnader* för budgetåret 1973/74 anvisa ett förslagsanslag av 1 196 800 000 kr., varav 275 265 000 kr. att avräknas mot automobilskattemedlen.

¹ Av anslaget skall 247,7 milj. kr. avräknas mot automobilskattemedlen.

	1972/73	Beräknad ändring 1973/74
		Dep. chefen
<i>Personal</i>		
Tjänstemän i polischefs- karriären	254	+ 5
Övriga polismän, exklusive personal i rekryteringskåren	13 571	+400
Annan personal	2 736	+208
	16 561	+613
<i>Anslag</i>		
Lönekostnader till tjänstemän	876 800 000	+ 97 117 000
Lönekostnader till extra polis- män (polisaspiranter)	42 150 000	+ 18 000 000
Lönekostnader till övrig ext- ra personal och till till- fällig arbetskraft	11 800 000	+ 1 090 000
Ersättningar till sakkunniga	5 450 000	+ 500 000
Sjukvård	1 450 000	+ 30 000
Resersättningar	31 500 000	+ 2 500 000
Lokalkostnader	71 850 000	+ 17 900 000
Kostnader för personalvårdande och trivselbefrämjande åtgärder	180 000	+ 193 000
Expenser	27 650 000	+ 3 800 000
Därav engångsutgifter	(500 000)	-
Kostnader för förpassning och för kost och sjukvård för omhändertagna personer m. m.	2 000 000	-
Kostnader för regionalt och lokalt anordnad utbildning	1 550 000	+ 250 000
Särskilda utgifter i polis- tjänsten	900 000	+ 40 000
Ersättning för skador vid fly- gande inspektion	20 000	-
Kostnader för framkallning och kopiering av film m. m.	500 000	-
Ersättning för skador på polis- mans lösa egendom	100 000	-
Ersättning till enskilda för biträde at ordningsmakten	50 000	-
Kostnader för inköp av unifor- mer till polischefspersonal	50 000	-
Kostnader för polistransporter	800 000	+ 200 000
Kostnader för trafiknämnder	250 000	- 100 000
Kostnader för företagsnämnder	200 000	+ 50 000
Vissa kostnader för förunder- sökning m. m.	1 050 000	+ 150 000
Övriga utgifter	450 000	+ 40 000
	1 076 750 000	+141 760 000

Med hänvisning till sammanställningen beräknar jag anslaget till 1 218 510 000 kr.

I statsverkspropositionen har jag beräknat medel för 165 polismans-tjänster och 50 tjänster för annan personal. Jag föreslog att 155 polismanstjänster skulle fördelas mellan Stockholms, Göteborgs och

Malmö polisdistrikt. Kommissionen har föreslagit att sammanlagt 400 nya polismanstjänster skall inrättas under nästa budgetår. Enligt min uppfattning bör ingen ändring göras i statsverkspropositionens fördelning av tjänster till de tre största distrikten. I Stockholms polisdistrikt föreligger f. n. betydande vakanser. Kommissionen har uttalat att förstärkningar till Stockholms polisdistrikt — utöver de som har föreslagits i statsverkspropositionen — bör anstå till dess möjligheter föreligger att besätta de inrättade tjänsterna. Jag delar denna uppfattning men vill ändå förorda att Stockholms polisdistrikt erhåller ytterligare ett mindre antal tjänster.

Under anslagsposten Lönekostnader till tjänstemän har jag, utöver de personalförstärkningar som föreslagits i statsverkspropositionen beräknat medel för ytterligare 5 polissekreterartjänster och 235 tjänster för polismän samt 158 tjänster för annan personal enligt följande fördelning:

I polischefskarriären	5 tjänster som polissekreterare med placering i Lidingö, Ljungby, Kungälv, Lidköpings och Piteå polisdistrikt.
Vid polismästarkanslierna	5 polismanstjänster.
För övervakningsverksamhet	102 polismanstjänster, varav ca 25 inspektörs-tjänster och ca 35 tjänster som kvarterspoliser.
För trafikövervakningsverksamhet	10 polismanstjänster för trafikundervisning i skolorna och 6 befälstjänster vid länstrafikgrupper.
För spanings- och utredningsverksamhet	65 polismanstjänster, varav 15 för spaningsrotlar och 5 för en särskild spaningsgrupp som skall organiseras vid rikskriminalen samt 5 för rikskriminalens narkotikarotel.

Därutöver beräknar jag medel för ytterligare 47 extra ordinarie polismän som vikariats- och förstärkningspersonal. Jag beräknar även medel för ytterligare 8 nya tjänster som rekryteringskonsulenter. Kungl. Maj:t bör uppdra åt rikspolisstyrelsen att tillsätta dessa tjänster och att bestämma om vilket verksamhetsområde de skall ha. För att i ökad utsträckning fortsätta överföring av vissa arbetsuppgifter som inte kräver polisutbildning från polispersonal till annan personal beräknar jag medel för ytterligare 150 tjänster för biträdespersonal och annan personal. Dessa tjänster avses främst för tjänstgöring som radioexpeditörer i de större polisdistrikten, för fordons- och materielredogörare och för bl. a. utredningsverksamhet.

Det ankommer på Kungl. Maj:t att besluta om fördelning av tjänsterna på polisdistrikt.

B 7. Lokala polisorganisationen: Utrustning

1971/72	Utgift	14 935 596	Reservation	16 335 211
1972/73	Anslag	3 000 000 ¹		
1973/74	Förslag	14 725 000		

I prop. 1973:1 (bil. 4 s. 53) har Kungl. Maj:t föreslagit riksdagen att till *Lokala polisorganisationen: Utrustning* för budgetåret 1973/74 anvisa ett reservanslag av 13 000 000 kr., varav 2 695 000 kr. att avräknas mot automobilskattemedlen.

	1972/73	Beräknade kostnader för 1973/74
		Dep. chefen
Inventarier och annan utrustning till nya polislokaler	5 000 000	10 000 000
Inventarier och utrustning till polisskolan Ulriksdal	—	350 000
Möbler, kontorsmaskiner och andra inventarier	1 200 000	2 600 000
Personlig utrustning	1 600 000	1 275 000
Övrig utrustning		
a) Förvaringsskåp och utrustning för larmskydd	600 000	450 000
b) Kriminalteknisk materiel	150 000	250 000
c) Utrustning för fjällräddningstjänst	—	50 000
d) Kartutrustning	—	—
e) Utbildningsmateriel	50 000	250 000
f) Speciell materiel	200 000	1 000 000
Reserverade medel	-5 800 000	- 1 500 000
	3 000 000	14 725 000

Med hänvisning till sammanställningen beräknar jag medelsbehovet till 14 725 000 kr.

¹ Av anslaget skall 600 000 kr. avräknas mot automobilskattemedlen.

5 Hemställan

Jag hemställer att Kungl. Maj:t i en gemensam proposition
dels föreslår riksdagen att antaga inom justitiedepartementet upprättade förslag till

1. lag om ändring i lagen (1955:183) om bankrörelse,
2. lag om ändring i lagen (1955:416) om sparbanker,
3. lag om ändring i lagen (1956:216) om jordbrukskasserörelsen,
4. lag om tillfälligt omhändertagande,

dels inhämtar riksdagens yttrande över inom justitiedepartementet upprättade förslag till

5. kungörelse om ändring i förordningen (1959:348) med särskilda bestämmelser om biograf föreställningar m. m.,

6. kungörelse om ändring i allmänna ordningsstadgan (1956:617),

dels föreslår riksdagen att godkänna de riktlinjer för förstärkningarna till polisväsendet under budgetåren 1974/75 och 1975/76 som angetts i det föregående,

dels föreslår riksdagen att för budgetåret 1973/74 under andra huvudtiteln

1. till B 1. *Rikspolisstyrelsen* anvisa ett förslagsanslag av 90 560 000 kr., varav 5 350 000 kr. att avräknas mot automobilskattemedlen,

2. till B 2. *Polisverket: Inköp av motorfordon m. m.* anvisa ett reservationsanslag av 30 394 000 kr., varav 21 135 000 kr. att avräknas mot automobilskattemedlen,

3. till B 3. *Polisverket: Underhåll och drift av motorfordon m. m.* anvisa ett förslagsanslag av 62 100 000 kr., varav 34 400 000 kr. att avräknas mot automobilskattemedlen,

4. till B 6. *Lokala polisorganisationen: Förvaltningskostnader* anvisa ett förslagsanslag av 1 218 510 000 kr., varav 280 257 000 kr. att avräknas mot automobilskattemedlen,

5. till B 7. *Lokala polisorganisationen: Utrustning* anvisa ett reservationsanslag av 14 725 000 kr., varav 2 890 000 kr. att avräknas mot automobilskattemedlen,

dels förelägger riksdagen de förslag som framgår av bilagda utdrag av statsrådsprotokollet över socialärenden (*bilaga A*).

Ärendet bör behandlas under riksdagens vårsession.

Med bifall till vad föredraganden sålunda med instämmande av statsrådets övriga ledamöter hemställt förordnar Hans Maj:t Konungen att till riksdagen skall avlätas propositionen av den lydelse bilaga till detta protokoll utvisar.

Ur protokollet:
Britta Gyllensten

Bilaga A

Utdrag av protokollet över socialärenden, hållet inför Hans Maj:st Konungen i statsrådet på Stockholms slott den 6 april 1973.

Närvarande: Ministern för utrikes ärendena WICKMAN, statsråden STRÄNG, ANDERSSON, JOHANSSON, HOLMQVIST, ASPLING, NILSSON, LUNDKVIST, GEIJER, MYRDAL, ODHNOFF, MOBERG, BENGTTSSON, NORLJING, LÖFBERG, LIDBOM, FELDT.

Chefen för socialdepartementet, statsrådet Aspling anmäler efter gemensam beredning med statsrådets övriga ledamöter fråga om ökade statsbidrag till vård av narkotikamissbrukare m. m. och anför.

Chefen för justitiedepartementet anmäler denna dag fråga om åtgärder för att bekämpa brottsligheten och förbättra den allmänna ordningen. Till grund för hans förslag ligger ett av brottskommissionen den 26 mars 1973 avgivet betänkande (Ds Ju 1973:5) Åtgärder för att bekämpa brottsligheten och förbättra den allmänna ordningen. Jag hänvisar till betänkandet, som bilagts utdrag av protokollet över justitieärenden denna dag.

Kommissionens huvuduppgift har omfattat de frågor som anmälts av chefen för justitiedepartementet. Därutöver har kommissionen lagt fram förslag om tidigare i olika sammanhang i riksdagen diskuterade förbättringar och förstärkningar av vissa statsbidrag främst för vård av narkotikamissbrukare. Innan jag går över till att behandla dessa statsbidragsfrågor finns det anledning framhålla att det inte har ankommit på kommissionen att behandla frågan om den kommunala socialvårdens omfattande uppgifter och dess principiella inriktning. Dessa frågor behandlas f. n. av socialutredningen. Utgångspunkten för socialutredningens arbete är att samhällets sociala åtgärder skall syfta till att förebygga sociala risker och otrygghet och att tillförsäkra människorna individuell hjälp, vård och omvårdnad. Åtgärder för att komma tillrätta med sociala missförhållanden måste sättas in på bred front med utgångspunkt i en helhetssyn på den enskildes situation och samhällets möjligheter till stöd och hjälp. De förebyggande insatserna är därvid av grundläggande betydelse. De omfattar en mångfald samhällsåtgärder för att skapa goda miljöer för samhällsmedlemmarna och förhindra uppkomsten av sociala risksituationer. Samhällets barnomsorg, sociala insatser i skolan och åtgärder för en aktiv och meningsfull fritid är exempel på betydelsefulla förebyggande insatser för barn och ungdom. Enligt de riktlinjer som gäller för socialutredningens arbete måste socialvårdens insatser ses som självklara rättigheter och i ökad utsträckning ges karaktären av social service. Därav följer att sociala insatser i görligaste mån bör ges en generell utformning och i största möjliga utsträckning bygga på frivillighet. Den enskildes positiva medverkan är av avgörande betydelse för ett framgångsrikt socialt behandlingsarbete. Det är från dessa utgångspunkter som socialutredningen har till uppgift att pröva socialvårdens mål och arbetsformer

och att på grundval därav lägga fram förslag till en ny lagstiftning för den kommunala socialvården. Utredningens betänkande om de principiella målfrågorna för socialvården beräknas föreligga under innevarande år.

De frågor som föreligger till behandling i detta sammanhang gäller, som jag förut nämnt, endast förbättringar och förstärkningar av vissa statsbidrag främst till vård av narkotikamissbrukare. Tidigare i år har riksdagen beslutat om en ökning av medelsanvisningen för bidrag till detta ändamål med ca 4 milj. kr. Jag anser i likhet med kommissionen att grunderna för statsbidrag till vårdcentraler för narkotikamissbrukare bör ändras så att kravet på en övre åldersgräns utgår ur statsbidragsvillkoren liksom anknytningen till reglerna för alkoholpoliklinik. Detta innebär att de nuvarande kraven på akutvårdplatser och jourverksamhet slopas. Det ökade medelsbehov, som föranleds av nämnda ändringar av bidragsgrunderna kan beräknas till 500 000 kr. För att förstärka de vårdinsatser som lämnas narkomaner vid behandlingshemmen anser jag vidare i likhet med kommissionen att det är angeläget att öppna möjlighet till högre statsbidrag för detta ändamål. Statsbidrag utgår f. n. med belopp motsvarande högst 75 % av de styrkta nettokostnaderna för hemmens drift dock med högst 21 000 kr. per plats och år. Detta belopp bör i enlighet med kommissionens förslag höjas till 35 000 kr. Merkostnaden härför beräknar jag till i runt tal 1,5 milj. kr.

För att främja ett ökat utnyttjande av familjevård för unga narkotikamissbrukare förordar jag att statsbidrag skall kunna utgå för att täcka en del av kostnaderna för vård i enskilt hem av narkotikamissbrukare som efter vård på institution eller efter bedömning av vårdcentral anses bäst kunna övervinna sitt missbruk i en sådan vårdform. Statsbidrag bör i enlighet med kommissionens förslag utgå till kommunens kostnad för vård i enskilt hem av narkotikamissbrukare med 300 kr. i månaden per plats. Bidraget bör utgå såväl vid frivillig placering som vid omhändertagande enligt barnavårdslagen under en tid av högst två år för en och samma vårdtagare. Kostnaderna för dessa bidrag beräknar jag till 1,8 milj. kr. Förutom det belopp som har ställts till socialstyrelsens förfogande för stöd av olika försök med nya vård- och behandlingsformer för narkotikamissbrukare bör vidare som kommissionen föreslagit ytterligare 500 000 kr. anvisas för bidrag till kommuner och till organisationer som sysslar med rehabilitering av narkotikaskadade personer.

Utöver de nämnda förstärkningarna av statsbidragen för vård av narkotikamissbrukare, som uppgår till 4,3 milj. kr., bör i enlighet med kommissionens förslag också ställas medel till socialstyrelsens förfogande för ersättning till kommunerna för social jourverksamhet under en försöksperiod på två år. När det gäller formerna för denna jourverksamhet vill jag särskilt understryka att dessa försök också bör kunna omfatta direkt uppsökande verksamhet. För detta ändamål och för täckning av ökade kostnader hos socialstyrelsen beräknar jag 4 milj. kr. för nästa budgetår.

Jag hemställer att Kungl. Maj:t föreslår riksdagen att

1. godkänna av mig förordade grunder för ökade bidrag till vård av narkotikamisbrukare m. m.,

2. till *Täckning av kostnader för ökade bidrag till vård av narkotikamisbrukare m. m.* för budgetåret 1973/74 under femte huvudtiteln anvisa ett förslagsanslag av 8 300 000 kr.

Vad föredraganden sålunda med instämmande av statsrådets övriga ledamöter hemställt bifaller Hans Maj:t Konungen.

Ur protokollet:
Britta Gyllensten



JUSTITIEDEPARTEMENTET
Ds Ju 1973:5

ÅTGÄRDER FÖR ATT BEKÄMPA
BROTTLIGHETEN OCH FÖRBÄTTRA
DEN ALLMÄNNA ORDNINGEN

Betänkande avgivet av brottskommissionen

Mars 1973

Till Statsrådet och chefen för justitiedepartementet

Genom beslut den 3 januari 1973 bemyndigade Kungl. Maj:t chefen för justitiedepartementet att tillkalla en kommission, bestående av högst nio ledamöter jämte experter och sekreterare, att utreda frågan om åtgärder för att bekämpa brottsligheten och förbättra den allmänna ordningen.

Samma dag förordnades som ordförande i kommissionen statssekreteraren Ove Rainer. Den 9 januari 1973 förordnades som ledamöter departementsrådet Sven Andersson, borgarrådet Per-Olof Hanson, ledamöterna i riksdagen fil. mag. Lena Hjelm-Wallén, bostadsdirektören Ivar Högström, förbundsjuristen Astrid Kristensson och kriminalinspektören Åke Polstam, rikspolischefen Carl Persson och överförmyndaren Ingrid Segerström. Som experter förordnades samtidigt rättschefen Carl-Edvard Sturkell, kanslirådet Gösta Welander och förste ombudsmannen Sture Wendin samt som sekreterare numera departementsrådet Per Jermsten och byråchefen Thorsten Cars.

Kommissionen antog namnet brottskommissionen.

Kommissionen får härmed överlämna sitt betänkande ”Åtgärder för att bekämpa brottsligheten och förbättra den allmänna ordningen”.

Kommissionens uppdrag är därmed slutfört.

Stockholm den 22 mars 1973.

Ove Rainer

Sven Andersson

Per-Olof Hanson

Lena Hjelm-Wallén

Ivar Högström

Astrid Kristensson

Åke Polstam

Carl Persson

Ingrid Segerström

Carl-Edvard Sturkell

Gösta Welander

Sture Wendin

/Per Jermsten

Thorsten Cars

Innehåll

1	<i>Kommissionens direktiv</i>	59
2	<i>Kommissionens syn på sitt uppdrag</i>	63
3	<i>Allmänna synpunkter på de frågor som kommissionen har att behandla</i>	65
	3.1 Brottsligheten och åtgärder mot denna	65
	3.2 Upprätthållandet av allmän ordning	72
	3.3 Vilka krav ställs i dag på polisväsendet	73
	3.4 Andra brottsförebyggande åtgärder	75
	3.5 Vissa andra kriminalpolitiska frågor	76
	3.6 Avslutande synpunkter	77
4	<i>Allmänhetens attityd till polisen</i>	78
5	<i>Våldsbrottsligheten</i>	81
	5.1 Det aktuella läget	81
	5.1.1 Straffbestämmelser	81
	5.1.2 Brottsutvecklingen	82
	5.1.3 Vidtagna åtgärder och pågående utredningsarbete	84
	5.2 Överväganden och förslag	88
	5.2.1 Behovet av åtgärder	88
	5.2.2 Särskilda åtgärder för att förebygga och uppdaga rån	89
	5.2.2.1 Inredning och utrustning	89
	5.2.2.2 Värde transporter	90
	5.2.3 Polisens övervaknings-, spanings- och utredningsverksamhet	92
	5.2.4 Översyn av straffbestämmelserna	94
	5.2.5 Vissa frågor inom kriminalvården	98
6	<i>Sexklubbar och poseringsateljéer</i>	101
	6.1 Det aktuella läget	101
	6.1.1 Gällande bestämmelser	101
	6.1.2 Verksamheten	104
	6.2 Överväganden och förslag	105
	6.2.1 Kontroll av verksamheten	106
	6.2.2 Begränsning av reklam för verksamheten	109
7	<i>Ordningen på allmänna platser</i>	112
	7.1 Det aktuella läget	112
	7.1.1 Gällande bestämmelser	112

	7.1.1.1 Allmänt om polisens uppgifter	112
	7.1.1.2 Polismans befogenhet att ingripa med stöd av rättegångsbalken	112
	7.1.1.3 Omhändertagande med stöd av 17 § polis- instruktionen	114
	7.1.1.4 Polisingripande med stöd av vissa special- författningar	115
	7.1.1.5 Ingripande på grund av fylleri	118
	7.1.1.6 Lag (1964:450) om åtgärder vid samhälls- farlig asocialitet	118
	7.1.1.7 Bestämmelser i övrigt som rör ordningen på allmän plats	118
	7.1.2 Lämnade uppgifter om rådande förhållanden	119
	7.1.3 Vidtagna åtgärder och pågående utredningar	121
7.2	Överväganden och förslag	125
	7.2.1 Bakgrunden och orsaken till de rådande förhållan- dena	125
	7.2.2 Samarbete mellan socialarbetare och polis	129
	7.2.3 Förslag till lagstiftning och dess tillämpning	135
	7.2.4 Förstärkta insatser på det sociala området	146
8	<i>Polisen och allmänheten</i>	152
	8.1 Rådande förhållanden	152
	8.2 Överväganden och förslag	152
	8.2.1 Informationsfrågor	152
	8.2.2 Kontaktfrågor	156
9	<i>Förstärkning av polisverksamheten</i>	157
	9.1 Organisationen i stort	157
	9.2 Nyligen vidtagna åtgärder och framlagda förslag	159
	9.3 Polisverksamheten och polispersonalen	161
	9.3.1 Övervakningsverksamheten	161
	9.3.2 Spanings- och utredningsverksamheten	165
	9.3.3 Rekryteringen till polisväsendet	166
	9.3.4 Polisens utbildnings- och befodringsförhållanden	168
	9.4 Överväganden och förslag	169
	9.4.1 Inriktningen av förstärkningsinsatserna	169
	9.4.2 Kommissionens bedömning och förslag till åtgär- der	172
	9.4.2.1 Rekryteringen till polisväsendet	172
	9.4.2.2 Polismannabanan	174
	9.4.2.3 Personalförstärkningar	175
	9.4.2.3.1 Polismanstjänster	175
	9.4.2.3.1.1 Behovet av förstärkningar	175
	9.4.2.3.1.2 Möjligheterna att öka per- sonalen	176
	9.4.2.3.1.3 Slutsatser	177

	9.4.2.3.1.4 Inriktningen av förstärkningarna	178
	9.4.2.3.2 Övriga tjänster	183
	9.4.2.3.2.1 Överföring av arbetsuppgifter från polispersonal till annan personal	183
	9.4.2.3.2.2 Personalförstärkningar i rikspolisstyrelsen	184
	9.4.2.3.3 Utrustning	185
10	<i>Andra brottsförebyggande insatser</i>	186
11	<i>Kostnadsberäkning</i>	189
12	<i>Sammanfattning</i>	191
13	<i>Reservation</i>	205
14	<i>Särskilt yttrande</i>	212
15	<i>Bilagor:</i>	
	1: Förslag till lag om ändring i lagen om bankrörelse m. m.	213
	2: Förslag till kungörelse om ändring i allmänna ordningsstadgan m. m.	215
	3: Förslag till lag om tillfälligt omhändertagande	218
	A: Sammanfattning av undersökningsrapport om allmänhetens kunskaper om och attityder till polisen	
	B: Undersökning angående tillämpningen av 33 § barnavårdslagen och 17 § polisinstruktionen	
	C: Promemoria av utredningen Polisen i Stockholm	
	D: Polisväsendets organisation 1.1.1973	
	E: Rikspolisstyrelsens organisation 1.1.1973	
	F: Ett fullt utbyggt polisdistrikts organisation 1.1.1973	
	G: Personalläget vid polisväsendet vid slutet av budgetåret 1972/1973	

I Kommissionens direktiv

I anförande till statsrådsprotokollet den 3 januari 1973 anmälde chefen för justitiedepartementet, statsrådet Geijer, efter gemensam beredning med statsrådets övriga ledamöter fråga om åtgärder för att bekämpa brottsligheten och förbättra den allmänna ordningen och anförde.

Kriminalpolitiken måste fortlöpande anpassas till brottslighetens inriktning och omfattning och till de förändringar i samhällsförhållandena som påverkar människornas sociala anpassning. Den kriminalpolitik som vi för sedan lång tid tillbaka följer i huvudsak två linjer. Dels går den ut på att vidta åtgärder som gör det lättare för dem som har begått brott att inpassa sig i samhället. Det är i första hand kriminalvårdens uppgift. Dels går den ut på att förebygga brott och att skydda samhället och människorna i gemen mot brott. I ett långsiktigt perspektiv är detta en social fråga som i stor utsträckning handlar om att komma till rätta med bristfälliga miljöer och förebygga social missanpassning. Vissa frågor om samarbetet mellan olika sociala myndigheter och organ, skolan och rättsvården med långsiktiga syften kommer jag att ta upp senare i dag i ett annat sammanhang. I ett nära och vardagligt perspektiv är brottsbekämpningen i första hand en uppgift för polis, åklagare, domstolar och kriminalvården.

Inom kriminalvården pågår sedan lång tid ett betydande reformarbete genom successiv upprustning av anstalts- och frivården. I årets statsverksproposition föreslås en genomgripande reform av kriminalvården i syfte att minska återfallsbrottsligheten och förbättra de dömdas möjligheter till social anpassning. Om riksdagen godtar förslagen, fullföljs den del av kriminalpolitiken som syftar till att anpassa dem som har begått brott till ett normalt liv i samhället.

Parallellt härmed har under senare år åtskilligt gjorts för att förstärka den brottsbekämpande verksamheten. Betydande anslag har tillförts polisväsendet som därigenom har fått mera personal och bättre utrustning. Verksamheten inom polisväsendet liksom rättsväsendets övriga organ har rationaliserats och effektiviserats på många sätt. Skärpta påföljder har genomförts i fråga om narkotikabrott, olaga vapeninnehav och dobbleri. Polisen har fått ökade möjligheter att uppdaga brott av nyss angivet slag genom husrannsakan, kroppsvisitering och andra liknande spaningsåtgärder. Den kriminalpolitiska behandlingen av grova narkotikaförbrytare och andra som har dömts till långvariga straff för grova brott har skärpts. En parlamentarisk kommission har föreslagit åtskilliga åtgärder för att förebygga politiska våldsdåd. Jag räknar med att de av kommissionen föreslagna åtgärderna i allt väsentligt kommer att vara genomförda inom kort tid. I statsverkspropositionen föreslås ett flertal åtgärder för att förbättra de polisiära förhållandena i Stockholm. I samma syfte har förhandlingsuppdrag lämnats till avtalsverket för omreglering av ett stort antal polismanstjänster i Stockholm. Även i andra avseenden och på andra områden har insatser gjorts för att förstärka den brottsförebyggande och brottsbekämpande verksamheten.

De reformer och de åtgärder i övrigt för vilka jag nu har redogjort är uttryck för den kriminalpolitik som vi fortlöpande har fört. Denna politik skall fullföljas.

Behovet av brottsbekämpande insatser måste därvid — som jag redan

framhållit — bedömas med hänsyn till de förändringar i brottsligheten och samhällsförhållandena i övrigt som framkommer från tid till annan. Ett oroande drag i den senaste tidens utveckling är den omfattning och den karaktär som vissa slag av grov brottslighet har fått. Jag syftar särskilt på rånen mot banker, postlokaler och butiker och annan brottslighet, där våld eller hot om våld förekommer. Vi kan vidare iakttä att brottslighet och annan asocialitet uppstått i anslutning till den verksamhet som bedrivs i s. k. sexklubbar. Många människor upplever också att det brister i fråga om ordning och trivsel på allmänna platser och kommunikationsmedel. Det föreligger över huvud taget ett behov av att förstärka de direkt brottsförebyggande insatserna i allmänhet och att ge polisen ett starkt stöd i dess verksamhet. Förhållandena är sådana att kraftfulla åtgärder nu är motiverade i syfte både att minska brottsligheten och att skapa bättre ordning och trivsel på allmänna platser.

Jag föreslår därför att en särskild kommission tillkallas med uppgift att dra upp riktlinjer för och lägga fram förslag till konkreta åtgärder för att minska brottsligheten och förbättra den allmänna ordningen. I kommissionen bör ingå företrädare för de fyra stora politiska partierna. Den bör bedriva sitt arbete med sådan skyndsamhet att resultatet därav kan redovisas under loppet av några månader. Beträffande kommissionens närmare arbetsuppgifter vill jag här bara i korthet ange några synpunkter som bör vara vägledande.

Ett oroande drag i samhällsbilden är som jag redan har påpekat rånen mot banker, posten och butiker och annan brottslighet, där våld eller hot om våld förekommer. Jag skall här inte söka klarlägga orsakerna till dessa förhållanden utan endast framhålla att samma utveckling kan konstateras i ett flertal jämförbara länder. Det finns därför anledning befara att vi här inte har att göra med en tillfällig uppgång av denna typ av brottslighet. Samhället måste med all kraft tränga tillbaka våldet.

Kommissionen bör i detta sammanhang överväga vilka direkt brottsförebyggande och övervakande åtgärder av olika slag som kan komma i fråga. Sålunda bör kommissionen undersöka dels vilka tekniska förändringar som kan tänkas när det gäller utrustning och inredning av post- och banklokaler, dels hur en förstärkt polisiär och annan övervakning av bank-, post- och affärslokaler skall kunna åstadkommas. Det bör också undersökas, om ökade insatser kan göras i fråga om polisens spanings- och utredningsverksamhet när det gäller brott av detta slag. Straffskallorna för dessa brott bör också ses över.

Ett annat område där brottslighet och asocialitet uppstått i nya miljöer är som jag framhållit den verksamhet som bedrivs i s. k. sexklubbar. En öppen reklam görs i dagspressen för klubbarna. De som driver verksamheten och de som upplåter lokaler härför uppbär stora intäkter för sin hantering. Verksamheten kan vara en grogrund för brottslighet av skiftande slag. Kvinnor utnyttjas kommersiellt i verksamheten och löper stor risk för social missanpassning. Verksamheten är ofta också störande för kringboende.

I många fall torde verksamheten falla in under straffbestämmelserna för koppleri i 6 kap. 7 § brottsbalken. Åtskilliga ingripanden har skett av polisen med stöd av denna bestämmelse och i flera domstolsavgöranden har innehavare av sådana klubbar dömts till ansvar för koppleri. Det oaktat fortsätter denna verksamhet. Det sammanhänger framför allt med att polisen ofta av olika skäl har svårt att bevisa att brottslig verksamhet förekommer.

Med utgångspunkt i vad nu har sagts bör kommissionen överväga vilka åtgärder som kan vidtas för att förebygga brott i samband med sexklubbarnas verksamhet. Som jag sagt tidigare har polisen ofta svårt att styrka

brottslig verksamhet. Kommissionen bör pröva under vilka förutsättningar polismyndighet lämpligen kan ges befogenhet att förbjuda pornografiska föreställningar i fall då verksamheten kan antas innefatta brottslighet eller eljest är förenad med betydande sociala olägenheter. Vidare bör - såsom förutsattes i samband med genomförandet av 1970 års lagändringar om pornografiska framställningar - en förnyad prövning ske när det gäller sådana föreställningar som innehåller våldsinslag och sexuella perversiteter.

Det kan vidare ifrågasättas om reklam för pornografiska föreställningar fyller något godtagbart informationssyfte som uppväger de sociala olägenheter som kan uppkomma av en omfattande sexklubbsverksamhet. I det sammanhanget bör beaktas att många människor på grund av sina etiska värderingar reagerar mot den påträngande annonseringen för pornografiska föreställningar. Det är fullt i linje med de värderingar som låg bakom den år 1970 beslutade lagstiftningen att skona den tidningsläsande allmänheten från pornografiska alster. Tidningsutgivareföreningen har tagit ett initiativ i denna riktning. Kommissionen bör därför överlägga med företrädare för tidningsbranschen för att åstadkomma en sanering av ifrågavarande reklam och om en sådan sanering inte kan komma till stånd överväga förbud mot reklam av detta slag.

Som jag redan anfört är ordningsförhållandena på allmänna platser och kommunikationsmedel ofta otillfredsställande. Det gäller särskilt storstäderna men även på vissa håll i landsorten framför allt i samband med större evenemang av olika slag. Sprit- och ölförtäring förekommer på allmänna platser i en utsträckning och på ett sätt som skapar otrevnad och är störande för den allmänhet som vistas på eller passerar dessa platser. Alkohol- eller narkotikapåverkade personer trakasserar förbipasserande genom tillmälen och ibland handgripligheter. Inte minst utsatt är personalen på de allmänna kommunikationsmedlen. Stölder och skadegörelse förekommer ofta i omkringliggande affärer.

Enligt gällande författningar och instruktioner har polisen möjlighet att omhändertaga personer som är alkohol- eller narkotikaberausade. Särskilda möjligheter finns för polisen att ta den som inte har fyllt 20 år i förvar i avbidan på åtgärd av barnavårdsnämnd. Det har ifrågasatts om dessa möjligheter utnyttjas i tillräcklig grad. Kommissionen bör - i den mån det är möjligt inom ramen för dess kortfristiga uppdrag - bilda sig en uppfattning om hur det förhåller sig härmed.

När det gäller förgelseväckande beteende eller störande uppträdande utan klart samband med alkohol- eller narkotikapåverkan är polisens möjligheter att ingripa i huvudsak begränsade till att anteckna vederbörande för eventuell bötespåföljd. Kommissionen bör överväga om man lämpligen kan ge polisen rätt att även i sådana fall omhändertaga vederbörande under den tid som behövs för att hindra fortsatt störande uppträdande. Därvid bör givetvis beaktas, att rimliga krav på rättssäkerhet och personlig integritet måste uppfyllas även vid mycket kortvariga frihetsberövanden. Kommissionen bör överväga vilka resurser i fråga om personal och lokaler som skulle krävas för att personer som stör ordningen på allmänna platser skall kunna avföras från platsen och omhändertagas.

Jag vill framhålla det angelägna i att polisen och de sociala myndigheterna samarbetar effektivt och förtroendefullt. Det är också nödvändigt att polisen har allmänhetens stöd. Dessa frågor skall i ett mera långsiktigt perspektiv behandlas av det centrala råd för samhällets olika insatser mot brott som jag har nämnt i det föregående. Kommissionen bör emellertid överväga vilka åtgärder som redan nu kan vidtas från samhällets sida när det gäller samarbetet mellan polisen, de sociala

myndigheterna och allmänheten. Det får inte råda någon tvekan om att polisen, som i första hand har ansvaret för ordningens upprätthållande, har samhällets fulla stöd vid fullgörandet av sina i många fall svårösta uppgifter.

Jag har nu berört vissa frågor som enligt min mening bör tas upp av kommissionen till särskild behandling. Men kommissionens uppdrag bör inte begränsas till dessa frågor. Åtgärder med direkt brottsförebyggande syften krävs över ett vidare fält. Även om det här rör frågor som det förut nämnda centralrådet kommer att ta upp bör kommissionen pröva åtgärder som mera omedelbart kan vidtas. Framför allt bör eftersträvas att i allmänpreventivt syfte öka upptäcktsrisken för brott. Olika åtgärder bör därvid övervägas. Det gäller åtgärder såväl från det allmännas sida som från enskilda.

När det gäller insatser av det förstnämnda slaget kan komma i fråga att förstärka polisens resurser för övervakning, spaning och utredning samt för upprätthållandet av allmän ordning. I statsverkspropositionen föreslås vissa förstärkningar av polispersonalen. Dessa förstärkningar föreslås sättas in på sådana områden där behovet är särskilt framträdande. Förstärkningarna begränsas bl. a. med hänsyn till möjligheterna att under nästkommande budgetår rekrytera personal till de nya tjänsterna. Kommissionen bör undersöka vilka åtgärder som kan vidtas för att stimulera rekryteringen till polisyrket och för att förbättra polisens arbetsförhållanden. Kommissionen bör göra en samlad bedömning såväl när det gäller polisverksamhetens inriktning och polisens arbets- och trivselförhållanden som beträffande behovet av personal.

Kommissionen bör vidare pröva i vad mån allmänheten och enskilda kan vidta åtgärder för att skydda sig mot brott och för att bidra till en bättre allmän ordning.

I sådana frågor liksom när det gäller åtgärder av brottsförebyggande slag över huvud taget bör kommissionen arbeta i nära kontakt med företrädare för de allmänna kommunikationerna, försäkringsbolag, banker, affärsidkare m. fl. Det är angeläget att därvid olika uppslag och initiativ från dem som utsätts för brottslig eller ordningsstörande verksamhet prövas och att kommissionens arbete bedrivs med hänsynstagande till dessas berättigade intressen.

2 Kommissionens syn på sitt uppdrag

Kommissionen skall som framgått dra upp riktlinjer för och lägga fram förslag till konkreta åtgärder för att bekämpa brottsligheten och förbättra den allmänna ordningen. Den bör bedriva sitt arbete med sådan skyndsamhet att resultatet därav kan redovisas under loppet av några månader. I direktiven pekats på vissa särskilda frågor som kommissionen skall ägna uppmärksamhet, nämligen våldsbrotten, sexklubbsverksamheten, ordningen på allmänna platser och förhållandet mellan polisen och allmänheten. Men kommissionens uppdrag är inte begränsat till dessa frågor. Kommissionen har också att föreslå åtgärder med direkt brottsförebyggande syften över ett vidare fält. Kommissionen skall göra en samlad bedömning såväl när det gäller polisverksamhetens inriktning och polisens arbets- och trivselförhållanden som beträffande behovet av personal.

Den tid som står till kommissionens förfogande tillåter inte några mera omfattande analyser när det gäller uppkomsten av brottslighet och förändringar i denna. Vissa avgränsningar i övrigt har också blivit nödvändiga vid fullgörandet av uppdraget. Kommissionen kommer i det följande att beskriva den rådande situationen område för område inom ramen för kommissionens uppdrag. Orsakerna till de brister som kan iakttagas på de olika områdena är i betydande utsträckning av sådan art att de inte kan angripas med kriminalpolitiska medel. Det är här fråga om alla förhållanden som kan leda till social missanpassning, exempelvis olämpliga bostadsmiljöer eller brister med avseende på utbildning, arbete och möjligheter till meningsfulla fritidsaktiviteter. Hit hör vidare allt som rör föräldrars, skolans och även massmedias möjligheter och vilja att skapa respekt för medmänniskors liv och hälsa, integritet och rättigheter. Här ligger en självklar begränsning i möjligheten att på kort sikt kunna lösa de problem som sammanhänger med brottsligheten i vårt samhälle. Härtill kommer att i detta sammanhang några mera övergripande kriminalpolitiska överväganden inte kan komma i fråga. Kommissionen får därför huvudsakligen begränsa sig till vad som inom den angivna tiden är möjligt att arbeta fram när det gäller konkreta åtgärder för att komma till rätta med de rådande förhållandena.

Vad det härvid blir fråga om är att fullfölja den del av kriminalpolitiken som syftar till att förstärka den brottsförebyggande och brottsbekämpande verksamheten. Åtgärder av detta slag går i första hand ut på förstärkning och effektivisering av polisverksamheten. Men det är också av största vikt att denna verksamhet i ökad utsträckning kombineras med åtgärder som syftar till att lösa de bakomliggande sociala problemen. Det gäller inte minst de åtgärder som primärt går ut på att förebygga och förhindra ordningsstörande händelser. Det är fullt klart att problemet att förbättra den allmänna ordningen inte kan få någon bestående lösning enbart genom polisiära insatser. Om inte andra åtgärder samtidigt vidtas

skjuter man i regel endast problemet framför sig. Kommissionen anser sig därför böra vara oförhindrad att ta upp frågor och lägga fram förslag som rör insatser utanför rättsvårdens område, om sådana har ett direkt samband med de frågor som behandlas.

Åtgärder inom polisväsendet får givetvis konsekvenser inom andra delar av rättsväsendet, t. ex. åklagar- och domstolsväsendet. En samlad bedömning härav är mycket svår att göra, eftersom olika åtgärder verkar i olika riktningar. Med hänsyn härtill och då ett klarläggande av dessa faktorer inte framstår som helt nödvändigt i detta sammanhang har kommissionen ansett sig kunna underlåta att ingå på en sådan bedömning. Kommissionen vill emellertid redan i detta sammanhang framhålla det angelägna i att åtgärder vidtas så att ett snabbare förfarande kan uppnås i brottmålsprocessen i stort. Sålunda bör bl. a. frågan om inrättande av jourdomstolar eller en på annat sätt förenklad brottmålsprocess utredas.

Att bekämpa brottsligheten är givetvis i första hand en uppgift för samhället. Det är emellertid inte möjligt att skydda medborgarna för brott enbart genom polisiära åtgärder eller andra kriminalpolitiska medel. Det är också nödvändigt att de som i särskilt hög grad riskerar att utsättas för brott vidtar åtgärder för att så långt möjligt skydda sig för angrepp på person och egendom. Behovet av brottsförebyggande åtgärder måste i ökad utsträckning beaktas av enskilda och vid olika slag av affärsdrivande verksamhet. Sådana åtgärder bör vidtas i samråd med i första hand polisen. Kommissionen ser som en av sina uppgifter att visa på en del sådana brottsförebyggande åtgärder.

Vad nu sagts hänger delvis samman med frågan om förhållandet mellan polisen och allmänheten. Detta förhållande är i stort sett mycket gott. De brister som från allmänhetens sida är mest påtalade i detta sammanhang gäller framför allt möjligheterna att komma i kontakt med polisen under normala förhållanden liksom en otillräcklig information om polisen och dess samlade verksamhet. Det gäller sålunda att åstadkomma förbättringar på dessa områden. Men till en del är det också fråga om en attitydpåverkan, som kräver åtgärder av mera långsiktig natur. Kommissionen är i denna fråga hänvisad till insatser av det slag som hittills har gjorts och som i huvudsak syftar till ökad information om den brottsförebyggande och brottsbekämpande verksamheten.

Kommissionen har härmed velat klagöra de begränsningar som enligt uppdragets natur föreligger när det gäller möjligheterna att med snabb effekt vidta åtgärder för att bekämpa brottsligheten och förbättra den allmänna ordningen. Det sagda hindrar dock inte kommissionen från att ta upp frågor beträffande vilka det inte är möjligt att anvisa omedelbara lösningar. När konkreta förslag inte kan framläggas nu, har kommissionen därför valt att söka dra upp riktlinjer för de fortsatta insatser som kommissionen finner nödvändiga på olika områden.

3 Allmänna synpunkter på de frågor som kommissionen har att behandla

3.1 *Brottsligheten och åtgärder mot denna*

I den kriminalpolitiska debatten har framkommit önskemål om att söka beräkna samhällets kostnader för brott. För en övergripande planering av åtgärder mot brott skulle det givetvis vara av utomordentligt stor betydelse att få en säkrare uppfattning än vi nu har om dessa kostnaders totala storlek. En bild av de totala kostnaderna för rättsväsendets insatser har vi. Någon uppfattning av kostnaderna för andra myndigheters insatser har vi däremot inte. Inte heller av de enskildas — de skadelidandes kostnader. Endast för vissa typer av skador har man försökt beräkna kostnaderna. Ett sådant försök har försäkringsbolagen gjort. Inom samarbetsorganet för ADB inom rättsväsendet pågår diskussioner i dessa frågor. Vi vet i dag alltför litet om dessa kostnader. Pågående arbete för att söka bilda sig en uppfattning av dessa kostnader bör intensifieras. Även om det är värdefullt att få större klarhet i dessa frågor bör det stå klart att andra värderingar än rent ekonomiska måste göras när det gäller att komma till rätta med det allvarliga samhällsproblem som brottsligheten utgör.

Den kriminalpolitiska debatten har i övrigt i hög grad präglats av statistiska uppgifter om brottslighetens utveckling och försök till analyser och slutsatser därav. Kommissionen begränsar sig till att framhålla, att antalet brottsbaksbrott har ökat väsentligt under det senaste decenniet. Variationer i andelen uppklarade brott från år till år har också diskuterats. För kommissionens del är det tillräckligt att konstatera att andelen uppklarade brott sedan lång tid har varit alltför låg och att uppklaringsprocenten varierar starkt för olika brott.

När det gäller att bedöma vilka brottsförebyggande och brottsbekämpande åtgärder som bör vidtas för att söka råda bot på de nu angivna förhållandena framträder vissa drag i brottslighetens utveckling som bör beaktas. Kampen mot brottsligheten måste föras med medel som förlöpande anpassas till de förändringar som kan iakttas i brottslighetens art och omfattning. Kommissionen vill i det följande söka teckna en bild av de förhållanden som är av särskild betydelse för att avgöra hur samhällets åtgärder bör sättas in.

Om man ser på brottsligheten med utgångspunkt huvudsakligen från vilka som begår brott kan man mycket schematiskt dela in den allvarligare brottsligheten i tre huvudgrupper. Den första och antalsmässigt sannolikt största gruppen är vad man kan kalla tillfällighetsbrottslighet. Den domineras av enkla eller medelsvåra tillgreppsbrott, smärre bedrägerier och liknande brottslighet. Här finns också inslag av våld. Den andra gruppen brukar ibland betecknas intellektuell brottslighet. De typiska brotten inom denna grupp är skattebrott, valutabrott och vissa mera komplicerade förmögenhetsbrott. Vidare har framför allt på senare år

framkommit att vi har att göra med en tredje grupp av brottslighet som kan betecknas som organiserad brottslighet. Den utgöres av grova rån, serier av grova bedrägerier, grova stölder och yrkesmässigt bedriven häleriverksamhet. Hit hör också de allvarigare narkotikabrotten. Det förekommer också våld eller hot om våld i denna brottslighet.

Gränsen mellan dessa tre huvudtyper av brottslighet är självfallet flytande. Framför allt gäller detta de två senast nämnda typerna. Även den organiserade brottsligheten och tillfällighetsbrottsligheten har beröringspunkter. Kanalerna går i båda riktningarna. Exempel härpå är å ena sidan den organiserade häleriverksamheten, å andra sidan narkotikabrottsligheten och därmed sammanhängande förmögenhetsbrottslighet.

Till den stora och i och för sig ganska heterogena grupp som *tillfällighetsbrottsligheten* utgör hör sådana brott som har sin grund i gärningsmannens oförstånd eller brist på mognad eller som på annat sätt mer bör ses som ett utslag av hans aktuella situation och levnadsförhållanden än som bevis på en medveten inriktning mot en asocial livsföring. I den mån det inte är fråga om tillfällighetsbrott i ordets egentliga betydelse är det här i betydande utsträckning i grunden fråga om sociala problem. Detta gäller främst sådana brott som begås av på ett eller annat sätt missanpassade människor, ibland med starka aggressioner mot omgivningen och samhället. Den brottsligheten måste främst mötas med socialt inriktade åtgärder. Det är en uppgift för kriminalvården, barna- och ungdomsvården, nykterhetsvården och arbetsmarknadsmyndigheterna. Den föreslagna kriminalvårdsreformen utgör därvid ett mycket betydelsefullt bidrag i kampen mot brottsligheten. I förebyggande syfte är det också fråga om polisiära insatser för att förhindra brott. Härtill bidrar också att de som riskerar att utsättas för brott själva skyddar sig och sin egendom för angrepp.

Beträffande den *intellektuella brottslighetens* art och omfattning är det svårt att bilda sig en uppfattning. Det står dock klart att ekonomiskt sett är skadorna betydande. Denna brottslighet är av den typ där allvarliga påföljder får antas ha en avhållande verkan. Men det förutsätter att upptäcktsrisken är någorlunda stor. Utöver allmänna kontrollåtgärder krävs en effektiv utredningsverksamhet hos polisen.

För den *organiserade brottsligheten* är utmärkande att den utövas av en relativt fast grupp av brottslingar, som ofta har ett allvarligt kriminellt förflutet. Det är som regel vidare fråga om grova brott. Tillvägagångssättet är ofta yrkesmässigt. Gruppen är ofta fast centrerad kring en enda person. Ett samband torde ibland finnas mellan denna brottslighet och den verksamhet som bedrivs i sexklubbar, poseringsateljéer och spelhålor. De som leder denna brottsliga verksamhet torde även i en del fall ägna sig åt laglig affärsverksamhet vari olagligt åtkomna pengar investeras. De tar i allmänhet inte själva någon personlig befattning med utförandet av brotten. Det är närmast fråga om planering och finansiering av verksamheten. Bekämpandet av den organiserade brottsligheten är väsentligen en fråga om rent polisiära insatser ofta i samarbete med tull och andra myndigheter. Dessa åtgärder måste rikta sig mot de olika slag av

brottslighet som ingår i verksamheten och som har sitt klara samband med vad som tidigare benämnts tillfällighetsbrottslighet. Men det är också nödvändigt att – inom ramen för gällande förundersökningsregler – inrikta polisverksamheten på en närmare kartläggning och övervakning av de personer som är engagerade i denna verksamhet. Ett realiserande av detta önskemål kan komma att kräva ökade personella insatser.

Den mycket summariska bild som nu har tecknats av brottsligheten och åtgärder mot denna har utgått från bedömningen av vilka som begår brott. Om man i stället ser till brottslighetens art framträder vissa typer av brottslighet som förtjänar särskild uppmärksamhet. Dessa typer av brott förekommer inom samtliga tre grupper som nyss behandlats och framträder där med varierande styrka och omfattning. Olika slag av brottslighet påkallar olika slag av brottsbekämpande åtgärder.

När det gäller att avgöra vilka åtgärder som skall sättas in mot olika slag av brottslighet är det givetvis väsentligt att söka få en uppfattning om orsakerna till de rådande förhållandena. Det är inte kommissionens uppgift att söka klarlägga dessa. Kommissionen får begränsa sig till att göra vissa iakttagelser beträffande olika slag av allvarlig brottslighet och undersöka vilka iakttagbara faktorer som kan ha påverkat den utveckling som har skett på olika områden. Mot bakgrunden härav får bedömas vilka åtgärder som på kort sikt kan vidtas för att skapa bättre förhållanden.

Ett särskilt oroande drag i brottsbilden är den omfattning och karaktär som *våldsbrottsligheten* har fått. Kommissionen tänker här bl. a. på de tendenser mot en förgrövning av våldet som har kunnat iakttas i vissa misshandelsfall inte minst mot åldringar, och en ökad användning av vapen i den kriminella verksamheten. Ett allvarligt drag i denna utveckling är den snabba stegringen av bank- och postrånen. Eftersom dessa brott i allmänhet innebär att personal och kunder blir utsatta för synnerligen allvarliga risker till liv och hälsa framstår det som ytterst angeläget att bryta denna utveckling. Med hänsyn härtill och då de stora ekonomiska värden som det ofta är fråga om inte bara utgör en särskild lockelse utan redan i sig själv bör mana till stor försiktighet framstår det som ändamålsenligt att lämpliga skyddsåtgärder i ökad utsträckning vidtas i bank- och postlokalerna. Det krävs också att polisens övervaknings- och utredningsverksamhet särskilt inriktas på denna brottslighet.

Beträffande bank- och postrån kan vidare konstateras att det här finns ett inslag av vad som tidigare benämnts tillfällighetsbrottslighet. Det har sålunda förekommit att t. ex. missbrukare av narkotika försökt skaffa sig medel till inköp av narkotika genom bank- eller postrån. Även när det gäller detta slag av brottslighet är det alltså i första hand fråga om åtgärder av mera vårdinriktad art. Å andra sidan visar erfarenheterna att grova rån ofta utförs som led i en organiserad och yrkesmässig brottslighet. Det är därför nödvändigt att kraftfulla insatser görs för att de som planerar och utför dessa brott snabbt blir upptäckta och lagförda och att samhället skyddar sig mot risken för fortsatt brottslighet från deras sida. I sistnämnda avseende vilar ansvaret på kriminalvården som därvid ställs inför svåra avgöranden.

Den tendens till ökat användande av våld som under årens lopp har kunnat iakttas har också bl. a. yttrat sig i våld mot polismän. Man har anledning att se allvarligt härpå. Ett elementärt krav när det gäller att ge polismännen det nödvändiga stödet i deras arbete är att minska riskerna för att de därvid skall komma till skada. Det sker i första hand genom olika säkerhetsåtgärder i polisarbetet, t. ex. genom särskild skyddsutrustning, sampatrullering och rätt avvägda personella insatser i övrigt.

En annan typ av brottslighet som antagit en mycket allvarlig karaktär är *narkotikabrottsligheten*. Den är särskilt skadlig genom de personliga tragedier och de sociala problem som följer av den illegala narkotikahandlingen. Samtidigt har den som regel sin grund i sociala missförhållanden. Med narkotikabrottsligheten följer också annan brottslighet bland dem som är offer för handlingen. Den grova narkotikabrottsligheten är till helt övervägande del organiserad. Den ingår inte sällan som ett led i annan allvarlig brottslighet. Av vad nu sagts följer att genom effektiva åtgärder mot narkotikabrottsligheten angriper och minskar man i betydande utsträckning även annan brottslighet. Kommissionen bedömer åtgärder av detta slag som mycket väsentliga.

Narkotikabrottsligheten måste bekämpas på två plan. Den centralt ledda smugglingen och langningen av narkotika måste angripas genom insatser av tull och polis. Olika åtgärder på internationellt plan är nödvändiga. Vidare måste langningen i mindre skala angripas genom polisens spanings- och övervakningsverksamhet. Det är samtidigt nödvändigt att förbättra vården av narkotikamissbrukare. Det kan sålunda enligt kommissionens mening aldrig nog understrykas att av humanitära och sociala skäl betingade insatser i regel också har en starkt brottsförebyggande effekt. Det är därför anledning för kommissionen att i någon mån gå in på vårdfrågorna, även om det här rör sig om ett delvis mera långsiktigt perspektiv.

Ett annat slag av brottslighet som kräver ökad uppmärksamhet är den brottslighet som förekommer i anslutning till sexklubbar och poseringsateljéer. Det är här fråga om *koppleri* men sannolikt också annan, allvarigare brottslighet såsom rån, utpressning och andra förmögenhetsbrott. Sexklubsverksamhet torde inte sällas utgöra ett led i organiserad brottslighet. För sexklubbarna och poseringsateljéerna har bedrivits en omfattande reklam i pressen. Den prostitution som bedrivs inom sexklubbar och poseringsateljéer har nu fått en omfattning som sannolikt vida överstiger omfattningen av den tidigare förekommande gatuprostitutionen. Allt fler kvinnor dras in i denna verksamhet. Det är med hänsyn till vad nu sagts nödvändigt att vidta åtgärder mot denna verksamhet. Det är motiverat såväl av sociala skäl som för att komma tillrätta med den straffbara koppleriverksamheten. Genom sådana åtgärder kan man också motarbeta annan brottslighet som förekommer i anslutning till denna verksamhet.

Vad det här gäller är att få en bättre kontroll över verksamheten. Härigenom skapas underlag för effektivare polisiära åtgärder mot koppleriet och annan brottslighet. Det är också nödvändigt att ta ställning till frågan om reklamen för sexklubbar och poseringsateljéer.

Ett annat område som kommissionen har uppmärksammat är *tillgreppsbrodden*. Under senare år har framträtt vissa drag i denna brottslighet vilka ger anledning att överväga särskilda åtgärder. Det har blivit allt vanligare att tillgrepp av varor i butiker sker helt öppet och med användande av våld eller med hot om våld mot personalen. Brott av detta slag underlättas till en del genom de moderna försäljningsmetoderna att ha varorna liggande lätt tillgängliga för kunderna. Det förekommer också andra tillgreppsbrott, t. ex. mot äldre och sjuka, med våld eller hot om våld. Det är inte sällan narkotikaberusade personer som begår brott av detta slag. Vad som åtkommit säljer man sedan, ofta ganska öppet, för att få pengar för inköp av t. ex. narkotika.

Att komma till rätta med detta slag av brottslighet är – såsom tidigare framhållits – i stor utsträckning en fråga som sammanhänger med insatser i allmänhet mot narkotikamissbruket. Kommissionen vill ännu en gång understryka sambandet mellan detta och brottslighet av olika slag. Givetvis spelar också alkoholmissbruket en mycket stor roll i detta sammanhang. Vad särskilt gäller ungdomen har mellanölet här blivit ett särskilt problem. Ett visst ansvar ligger också på affärsinnehavarna när det gäller att skydda sig och personalen. Behovet av brottsförebyggande åtgärder måste beaktas i ökad utsträckning av företagarna själva. Effektiva polisiära insatser behövs för övervakning i köpcentra för att hindra genomförandet av sådana brott och för att ingripa mot en försäljning av gods som kan misstänkas vara stulet. Information behövs också till allmänheten med uppmaning att inte köpa sådant gods.

Vad nu sagts sammanhänger med en annan erfarenhet som gjorts nämligen att *häleribrotten* har blivit ett allt allvarligare problem. Många häleribrott kan med största säkerhet hänföras till gruppen tillfällighetsbrottslighet. Ett oroande drag i utvecklingen under senare år är emellertid att häleriverksamheten beträffande vissa dyrbara varor såsom exempelvis bilar och pälsar blivit alltmer organiserad. Allt tyder på att en ökande del av häleriverksamheten – framför allt om man ser till varornas värde – kan hänföras till gruppen organiserad brottslighet. Utvecklingen mot en mer organiserad häleriverksamhet betyder att även tillgreppsbrodden kan befaras öka i motsvarande takt eftersom de som begår dessa på så sätt får större möjlighet av avyttra det tillgripna godset. En effektiv bekämpning av häleribrotten och då i synnerhet den organiserade formen framstår därför som en angelägen åtgärd eftersom man på så sätt kan undanröja en grundförutsättning för flertalet tillgreppsbrott.

Ett infriande av denna målsättning kräver främst polisiära spanings- och utredningsresurser. Det är vidare önskvärt att särskilt begärliga varor får en sådan märkning att de lätt kan identifieras och på så sätt härledas till rätt ägare. Detta är ett exempel på fall då näringslivet genom egna insatser kan förebygga brott.

Inledningsvis har som exempel på vad som kallats intellektuell brottslighet nämnts skattebrott, valutabrott och vissa mera komplicerade förmögenhetsbrott. Därav bör *skattebrodden* ägnas särskild uppmärksamhet. Denna brottslighet är allvarlig med hänsyn såväl till sin art och

omfattning som till de belopp som undandras det allmänna. Det är av allmänpreventiva skäl mycket angeläget att öka upptäcktsrisken vid skattebrott och skapa förutsättningar för en snabb lagföring av begångna brott. Vid sidan av skattemyndigheternas kontroller krävs effektiva polisinsatser för utredning av skattebrott. Det förutsätter tillgång på särskilt utbildad polispersonal.

En grupp av brott som i viss mån intar en särställning i förhållande till de brott som har behandlats i det föregående är *trafikbrotten*. Frågor om olika åtgärder mot trafikbrottsligheten utreds för närvarande i annat sammanhang och får i huvudsak anses ligga utanför kommissionens uppdrag. Kommissionen vill dock framhålla att denna brottslighet medför mycket betydande skador på person och egendom och därför utgör ett synnerligen allvarligt samhällsproblem. I trafiksäkerhetsarbetet fyller polisens trafikövervakning en mycket väsentlig uppgift. Denna verksamhet kräver redan i dag betydande personella och materiella resurser. Vid en samlad bedömning av polisverksamhetens inriktning och behovet av personal kan därför frågan om en effektiv trafikövervakning inte förbigås.

Vid ett försök till en schematisk strukturering av brottsligheten bör också *ungdomsbrottsligheten* beröras. En betydande del av den brottslighet som tidigare berörts begås av jämförelsevis unga personer. Denna åldersgrupp svarar också för en förhållandevis mycket stor del av ordningsproblemen på allmänna platser och kommunikationsmedel. Det finns givetvis många orsaker härtill. En del hänger samman med att det här är fråga om människor som av naturliga skäl har särskilt lätt att känna sig rotlösa eller oförstådda och vilka på grund av besvärliga hemförhållanden, svårigheter i skolan eller av andra liknande skäl i högre grad än andra har svårt att finna någon stabilitet i tillvaron. I den mån nu nämnda förhållanden eller andra anledningar till en yttre eller inre osäkerhet tar sig uttryck i sysslöshet eller missbruk av alkohol eller narkotika blir riskerna för konflikter med samhällets normer mycket påtagliga. Det har länge varit känt att bruket av beroendeframkallande berusningsmedel innebär särskilda faror för unga människor. Mot bakgrund härav finns det anledning att i detta sammanhang ånyo framhäva narkotikans centrala betydelse som en brottsframkallande faktor. Som tidigare nämnts utgör emellertid alkoholen och inte minst mellanölet, en vanlig orsak till de missförhållanden som det här är fråga om.

Av vad nu sagts framgår att ungdomsbrottsligheten i ännu högre grad än annan brottslighet i första hand bör bekämpas med andra medel än de i gängse mening kriminalpolitiska. Ansvaret för såväl preventiva som rehabiliterande insatser åvilar främst föräldrar, skola och socialvård. Vid sidan av dessa har emellertid även en rad andra myndigheter och organ här en synnerligen angelägen uppgift. Detta gäller bl. a. arbetsmarknadsmyndigheter och skilda vårdorgan. Inte minst värdefulla är vidare de insatser som enskilda personer eller organisationer kan göra. Vad gäller det förebyggande arbetet vill kommissionen särskilt betona den stora betydelse som olika ungdomsorganisationers verksamhet har när det gäller att aktivera och stimulera ungdomar. Kommissionen har den

uppfattningen att det centrala rådet för samordning av samhällets insatser mot brott bör ytterligare uppmärksamma behovet av stöd åt dessa organisationers verksamhet. Av stor betydelse i detta sammanhang är vidare de kommunala fritidsorganens verksamhet. Det framstår över huvud taget som angeläget att väsentligt öka utbudet av möjligheter till meningsfulla fritidsaktiviteter. Det är nödvändigt att lämpliga lokaler härför i ökad utsträckning ställs till ungdomarnas förfogande.

Kommissionen vill i detta sammanhang även betona hur viktigt det är att nödvändiga stöd- och hjälpinsatser sätts in på ett så tidigt stadium som möjligt. För detta ändamål fordras bl. a. en effektivisering av barnvårdens uppsökande verksamhet. I den mån det är fråga om ett påbörjat missbruk av alkohol eller narkotika torde utsikterna till en framgångsrik vård i stor utsträckning vara beroende av hur snabbt den unge kommer under behandling.

I de fall då nu nämnda missförhållanden tar sig uttryck i en brottslighet som måste beivras med kriminalpolitiska medel bör berörda myndigheter enligt kommissionens mening sträva efter att i ännu högre grad än som nu är fallet förverkliga de av statsmakterna uppställda kraven på en snabb handläggning. Det är sålunda ytterst angeläget att tiden mellan den begångna gärningen och det slutliga ställningstagandet blir så kort som möjligt. Ett uppskov med en oundviklig reaktion kan sålunda i många fall leda till att den unge blir ytterligare belastad eller att hans allmänna situation blir ännu sämre. Enligt kommissionens mening bör åtgärder vidtas som möjliggör att samtliga berörda myndigheter, dvs. polis, åklagare, barnvårdsnämnder och domstolar, verkligen kan behandla dessa ärenden med den skyndsamhet som de förtjänar.

Ett annat inslag i brottsligheten är att vi i ökad utsträckning har fått att göra med en *internationell brottslighet*. Förbättrade kommunikationsmöjligheter och en starkt ökad samfärdsel är givetvis faktorer som medverkat till denna utveckling. Till en del kan emellertid anledningarna spåras i själva brottsligheten. Detta gäller bl. a. den illegala narkotikahandlingen som ofta förutsätter en samverkan över gränserna. Det finns många tecken som tyder på att även annan organiserad brottslighet i ökad utsträckning blir allt mera internationellt rörlig. För vårt lands del kan man i detta sammanhang bl. a. peka på fall då grupper av utländska medborgare under tillfälliga besök här utfört omfattande bedrägerier eller andra grova förmögenhetsbrott. Erfarenheten visar också att det utländska inslaget bland bank- och postrånare är förhållandevis stort. Detsamma gäller den illegala spelverksamheten. Till detta kommer slutligen de särskilda problem som hänger samman med vissa utländska extremistorganisationers terrorverksamhet.

En bekämpning av den internationella brottsligheten förutsätter ökat samarbete mellan berörda myndigheter i skilda länder. Inom bl. a. FN, Europarådet och andra internationella organ har man sedan länge sökt tillgodose dessa behov på ett flertal sätt. Stora ansträngningar har gjorts för att nå en ökad harmonisering av lagstiftningen på skilda områden samt för att underlätta den inbördes rättshjälpen. För polisens del har

uppbyggnaden av samarbetet genom Interpol blivit särskilt betydelsefullt.

Kommissionen vill i anslutning till vad som här sagts betona nödvändigheten av att ytterligare ansträngningar görs för att vidareutveckla och effektivisera det internationella samarbetet för brottsbekämpning.

3.2 *Upprätthållandet av allmän ordning*

Såsom uttalas i direktiven är ordningsförhållandena på allmänna platser och kommunikationsmedel ofta otillfredsställande. Det har påtalats i framställningar och uppvaktningar av enskilda, organisationer och myndigheter. Trakasserier och handgripligheter av olika slag, fylleri och narkotikamissbruk förekommer i en utsträckning som inte kan godtas. Rån, stölder, misshandel och skadegörelse ingår också i bilden. Överdrifter i skildringar av förhållandena förekommer visserligen och inger hos en del människor obefogad oro men kvar står det allmänna intrycket av vissa allvarliga brister på detta område.

Vad som framkommer är – i den mån det inte rör sig om tillfälliga förseelser – symptom på bakomliggande allvarliga missförhållanden såsom fysisk eller psykisk ohälsa, bostadsproblem, arbetslöshet och anpassningssvårigheter som kan härledas ur bl. a. uppväxt- och utbildningsförhållanden. En starkt bidragande orsak till de rådande förhållandena är här liksom när det gäller en stor del av brottsligheten det omfattande alkohol- och narkotikamissbruket inte minst bland ungdomen.

Av vad som nu sagts framgår att de åtgärder och insatser som krävs för att komma till rätta med nuvarande missförhållanden främst faller utanför det i vedertagen mening kriminalpolitiska området. Detta gäller i särskilt hög grad det mera långsiktiga förebyggande arbetet. Men även i det kortsiktiga perspektivet har frågor om vård och behandling samt andra socialvårdande insatser en central betydelse. För åtgärder av detta slag har enligt gällande ansvarsfördelning olika sociala myndigheter det direkta ansvaret. Av stor vikt är även att ökade ansträngningar görs från skilda håll för att bättre än i dag tillgodose ungdomars behov av meningsfull fritidsverksamhet.

Polisen å sin sida har till uppgift att svara för att allmän ordning upprätthålls. Vid fullgörandet av denna uppgift kommer polisen ofta i kontakt med människor som är i behov av åtgärder från de sociala organens sida. Gällande regler ger polisen rätt att omhänderta personer som stör ordningen eller utgör en omedelbar fara för denna. Det är givetvis angeläget att polisen kan begagna de medel som behövs för att i allmänhetens intresse skapa ordning på allmänna platser och hindra fortsatt störande uppträdande från den som gjort sig skyldig därtill men det är också nödvändigt att de åtgärder som därvid vidtas i så stor utsträckning som möjligt förenas med insatser som syftar till att komma till rätta med den omhändertagnes personliga förhållanden.

Kommissionen har funnit att stor oklarhet råder angående utnyttjandet av omhändertagandeinstitutet. Ett klagörande av förutsätt-

ningarna för omhändertagande på nu angivna grunder och förfarandet i samband därmed är nödvändigt. Det är också angeläget att polisen och de sociala organens åtgärder samordnas och att ett förtroendefullt samarbete utvecklas mellan dessa myndigheter. Kommissionen anser att ökade polisiära insatser för att åstadkomma en bättre ordning på allmänna platser och kommunikationsmedel måste kombineras med sociala stödåtgärder i form av råd och hjälp till samt vård av den som genom sitt handlande visat sig vara i behov härav.

3.3 Vilka krav ställs i dag på polisväsendet?

Den utveckling av brottsligheten och de förhållanden rörande det allmänna ordningsläget som kommissionen nyss har beskrivit ställer stora krav på polisväsendet. Det är kommissionens uppfattning att dessa krav i dag inte är till fullo uppfyllda.

Kommissionen vill – mot bakgrund av den bild av brottsligheten och förändringar i denna samt det allmänna ordningsläget som nyss har behandlats – peka på några av de väsentligaste problemen inom polisväsendet. Rent allmänt kan konstateras att arbetsläget är pressat när det gäller såväl övervaknings- som spanings- och utredningsverksamheten. Trots att övertidsarbete tillgrips i stor omfattning är det sålunda inte möjligt att bedriva preventiv övervakning i den utsträckning som krävs för att hindra brottslighet och ordningsstörningar. Detsamma gäller den spaningsverksamhet som syftar till att komma till rätta med framför allt den grövre brottsligheten. På kriminalavdelningarna är utredningsbalanserna i många fall oacceptabla. Det förflyter ofta alltför lång tid mellan ett brotts begående och beslut om åtal. Mindre allvarliga brott blir ofta över huvud taget inte utredda. Det gäller även fall då misstänkt gärningsman finns. Såsom framhållits i direktiven för kommissionen bör genomgående eftersträvas att öka upptäcktsrisken för brott.

När det gäller övervakningsverksamheten framgår av vad som sagts tidigare att ökade insatser krävs för att komma till rätta med bl. a. bank- och postrånen. Det ofta förekommande våldet mot polismän ställer krav på säkerhetsåtgärder. Sampatrullering måste ske i betydande utsträckning. Denna är personalkrävande men nödvändig för polismännens skydd och för att nödvändiga ingripanden skall kunna ske effektivt. Även narkotikalagningen kräver betydande övervakningsinsatser på allmänna platser. Tillgreppen av varor och försäljningen av dessa mer eller mindre öppet medför att köpcentra måste särskilt övervakas. Den ökade trafiken medför att trafikövervakningens resurser ansträngs. Vad som framkommit angående ordningen på allmänna platser och de problem som sammanhänger därmed föranleder också en prövning huruvida övervakningsinsatserna är tillräckliga.

I detta sammanhang bör också beaktas önskemålet att ytterligare förbättra förhållandet mellan polisen och allmänheten. En utökning av den s. k. kvarterspolisverksamheten är ett medel att uppnå detta. Sådan verksamhet torde också ha en allmänt brottsförebyggande effekt. Det-

samma torde uppnås om man i viss utsträckning ersätter bilpatrullering med fotpatrullering. Förbättrad radioutsutning bör kunna skapa gynnsammare förutsättningar härför.

På spaningsverksamheten ställs såsom framgått stora krav om man skall komma till rätta med den organiserade brottsligheten. Det är väsentligt att denna verksamhet ytterligare effektiviseras, om man skall bättre kunna angripa den grova våldsbrottsligheten, narkotikalangningen, koppleri- och häleribrottsligheten.

Inom kriminalpolisverksamheten har man som redan framhållits utredningsbalanser som inte kan godtas. Dessa måste nedbringas. Det är väsentligt för allmänhetens förtroende för polisens arbete. I synnerhet bör bank- och postrån och annan grövre brottslighet av nyss angivet slag liksom våldsbrott över huvud taget och andra integritetskränkningar uppmärksammas. För utredning av skattebrott krävs ökade insatser av särskilt utbildad personal.

På samtliga nu angivna områden av polisverksamheten föreligger särskilda problem beträffande storstadsområdena. Av dessa har Stockholmsområdet uppmärksammas särskilt i årets statsverksproposition. Men även Göteborg och framför allt Malmö liksom en del andra större polisdistrikt har stora problem att brottas med. För Stockholm är det särskilt problem med antalet vakanta tjänster, som f. n. uppgår till ca 200. Denna fråga måste lösas snarast.

Vad gäller rekryteringen till polisyrket har framförts kravet på gymnasieutbildning för anställning som polisman. Sådan utbildning förekommer redan nu i betydande utsträckning. Det har också framförts önskemål att samhällsorientering och psykologi skall ges ökat utrymme i polisutbildningen.

Som nyss nämnts föreligger svårigheter med rekryteringen till storstadsregionerna. Denna fråga är redan föremål för olika åtgärder. Effekten av dessa går ännu inte att överblicka. Klart är emellertid att detta problem sammanhänger med det pressade arbetsläget och olika trivselfrågor. Problemet torde inte kunna varaktigt lösas annat än genom ett samlat grepp på hela den polisiära situationen i Stockholm.

Ett allmänt problem är också det förhållandet att polismännen ofta med korta intervaller flyttar från en tjänst till en annan. Det sammanhänger med stelheten i nuvarande lönesystem och medför att utbildning för och erfarenheter av en tjänst inte utnyttjas effektivt. Det är för polisarbetets effektivitet och av kostnadsskäl angeläget att söka komma till rätta med detta förhållande.

Ett annat problem rör de små polisdistrikten, där det är svårt att bedriva en effektiv övervaknings- och utredningsverksamhet. Särskilt allvarligt är om — såsom är vanligt — övervakning inte kan äga rum dygnet runt.

Under senare år har åtgärder vidtagits för att överföra uppgifter från polisutbildad personal till annan personal. Arbetet härpå bör fullföljas.

Slutligen är det viktigt att man vidtar ytterligare åtgärder för att förbättra kontakten mellan polisen och allmänheten. Kommissionen redo-

visar en nyligen gjord undersökning härom. Utöver vad redan nämnts är det här fråga om förbättrad information om polisens verksamhet och om brottsförebyggande åtgärder, deltagande av polisen i skolundervisningen, förbättrad utbildning och ökad kontaktverksamhet.

De åtgärder för förstärkning av polisverksamheten som enligt vad som sagts bör övervägas har ett starkt inbördes samband. De måste därför vidtas planenligt och samordnas inbördes. De syftar till att förbättra arbetsförhållandena för poliskåren. Härigenom skapas en positiv inställning hos de enskilda polismännen till polisarbetet. Det är en förutsättning för en effektiv polisverksamhet.

3.4 Andra brottsförebyggande åtgärder

Det primära ansvaret för brottsförebyggande åtgärder vilar givetvis på de samhällseliga organen. Erfarenheterna visar emellertid i allt högre grad att det inte är möjligt att skydda medborgarna för brott enbart genom polisiära åtgärder eller andra kriminalpolitiska medel. Enskilda och företag måste i viss utsträckning själva skydda sig för brottslig verksamhet. Det gäller främst utrustning för skydd mot olika slag av förmögenhetsbrott, såsom stöldskydd, effektiva låsanordningar, larmanordningar m. m. Man måste också se till att mera värdefull egendom förvaras så att den inte är lätt tillgänglig. Det är också angeläget att enskilda och företagare skyddar sig genom olika försäkringsanordningar.

Vad nu har sagts har framkommit inte minst vid de överläggningar som kommissionen har haft med företrädare för olika näringsidkare och deras personal. Behovet av brottsförebyggande åtgärder måste i ökad utsträckning beaktas vid olika slag av affärsdrivande verksamhet. Kommissionen vill från början slå fast att i den mån ändringar i försäljningsmetoder eller utsträckt öppethållande av affärer medför ökade risker för tillgrepp eller annan brottslighet bör företagaren vidta de skyddsåtgärder som föranleds därav. Det går inte att uteslutande hänvisa till att uppgiften att bekämpa brott är en fråga för samhället att lösa, dvs. i första hand genom ökade polisiära insatser. Härtill kommer att det finns en gräns för vad man kan nå med polisiära insatser. Om man ser frågan från rent ekonomisk synpunkt kan sägas att företagaren kan skydda sig genom egna skyddsåtgärder eller genom försäkring. Det är en kostnadsfråga men därvid får beaktas att vilken väg man än väljer får konsumenterna bidra att täcka kostnaderna genom de påslag dessa medför på priserna. Såväl konsumenterna som personalen torde föredra att man satsar på åtgärder av förebyggande art. Över huvud taget bör det stå klart att det är bättre att förhindra brott än att vara hänvisad till att ingripa sedan ett brott har begåtts.

Av det sagda framgår att ökade insatser måste göras från enskildas och företagares sida för att förhindra brott. Sådana insatser bör i så stor utsträckning som möjligt göras i nära samarbete med polisen. Från polisens sida gäller det att informera om olika skyddsåtgärder och att bidra med råd och anvisningar hur skyddet bör utformas.

Vad kommissionen har att särskilt beakta är frågan om utrustning och inredning av bank- och postlokaler till skydd mot rån. I denna fråga har överläggningar sedan länge ägt rum mellan företrädare för rikspolisstyrelsen samt posten och bankerna. En överenskommelse har träffats om vidtagande av olika skyddsåtgärder.

Åtgärder har hittills vidtagits endast i begränsad utsträckning.

För kommissionen är det väsentligt att konstatera, att det här ofta rör sig om stora värden som är lätt tillgängliga i form av kontanter. Det är därför ett attraktivt objekt för brott. Brottsligheten innebär stor risk för allvarliga skador på personal och kunder. Det är därför särskilt angeläget att skyddsåtgärder vidtas i bank- och postlokalerna. Kostnaderna härför är enligt vad kommissionen inhämtat av en relativt blygsam storleksordning och måste betraktas som mera marginella i förhållande till andra kostnader för verksamhetens bedrivande än vad som är fallet beträffande annan verksamhet där brott av detta slag kan förekomma. Kommissionen anser därför att det bör övervägas att införa tvingande bestämmelser om skyddsanordningar, såvida åtgärder inte vidtas på frivillig väg.

En annan fråga som kommissionen har uppmärksammat i detta sammanhang är risken för rån riktade mot olika värdetransporter. Sådana förekommer i mycket stor utsträckning mellan banker, posten och riksbanken. Kommissionen anser det nödvändigt att antalet sådana transporter väsentligt minskas och att andra skyddsåtgärder vidtas.

3.5 *Vissa andra kriminalpolitiska frågor*

Som kommissionen redan framhållit måste kampen mot brottsligheten föras med medel som fortlöpande anpassas till de förändringar som kan iakttagas i brottslighetens art och omfattning. Kommissionen har i det föregående pekat på vissa problem som i dag kräver särskild uppmärksamhet och anvisat efter vilka linjer man bör överväga att lösa problemen. Eftersom resurserna är begränsade måste insatserna avvägas med hänsyn till angelägenhetsgraden.

Åtskilliga reformer och andra åtgärder har vidtagits för att styra de kriminalpolitiska insatserna dit där de bäst behövs. Sålunda har en avkriminalisering skett av vissa lindrigare brott. Vidare har handläggningsrutinerna beträffande andra lindriga lagöverträdelser förenklats. Åtgärderna innebär emellertid inte att samhället accepterar ifrågavarande gärningar. Det finns – med anledning av vad som inför kommissionen har framkommit angående butiksstöldernas omfattning – skäl att framhålla detta när det gäller snatteri. I övrigt vill kommissionen framhålla det angelägna i att man påskyndar det arbete som pågår i åtalsrättskommittén beträffande möjligheterna att underlåta åtal och förundersökning då kriminalpolitiska eller processekonomiska skäl föranleder detta. Kommissionen anser också att från samma utgångspunkter en översyn bör ske av gäldenärsbrotten eller utredningsförfarandet beträffande dessa brott.

Som redan framhållits får kommissionen begränsa sig till åtgärder med mera omedelbar verkan. Behovet av mera långsiktiga insatser för att

komma till rätta med bakomliggande sociala problem har starkt framträtt under kommissionens arbete. Den begränsning som har legat i kommissionens kortfristiga mandat har särskilt på denna punkt upplevts som mycket besvärande. Det är angeläget att det centrala råd för en mera långsiktig brottsbekämpning som avses bli upprättat får erforderliga resurser och snabbt kommer i arbete.

3.6 *Avslutande synpunkter*

Med det nu sagda har kommissionen berört de huvudfrågor som kommissionen har att ta ställning till och dragit upp de riktlinjer efter vilka de olika frågorna bör lösas. Kommissionen kommer i det följande att mera ingående behandla frågorna mot bakgrund av nu anförda allmänna synpunkter. De förslag som framläggs avser – bortsett från vissa förslag till författningsändringar – huvudsakligen åtgärder inom polisväsendet. Kommissionen förutsätter att dessa förslag följs upp med erforderliga åtgärder inom andra delar av rättsväsendet.

4 Allmänhetens attityd till polisen

Genom beslut den 5 maj 1972 bemyndigade Kungl. Maj:t chefen för justitiedepartementet att tillkalla en utredningsman med uppdrag att utreda frågan om åtgärder för att förbättra polisens arbetsförhållanden i Stockholm. Utredningsmannen överlämnade i oktober 1972 betänkandet *Polisen i Stockholm* (Ds Ju 1972:33), vilket behandlade arbetsförhållanden och personalläge samt utmynnade i vissa reformförslag. De föreslagna åtgärderna har i stor utsträckning redan genomförts eller föranlett förslag i 1973 års statsverksproposition. Vid betänkandets avlämnande anmälde utredningsmannen att de i direktiven angivna övervägandena beträffande polisens relationer till allmänheten och hithörande informationsfrågor samt vissa rekryteringsfrågor ännu inte hunnit behandlas fullständigt. Utredningsmannen avsåg därför att senare inkomma med särskilda förslag i dessa frågor. Sedan brottskommissionen tillsatts, har utredningsmannen slutfört sitt arbete och redovisat resultatet därav i en promemoria som överlämnats till kommissionen. Kommissionen återkommer närmare till där behandlade frågor i avsnitt 8.

Utredningen *Polisen i Stockholm* föreslog vidare i sitt nyss nämnda betänkande att en opinionsundersökning skulle göras för att undersöka förhållandet mellan allmänheten och polisen. Sedan medel ställts till förfogande av Nämnden för samhällsinformation genomförde Institutet för marknadsundersökningar AB (Imu) i februari 1973 en undersökning om allmänhetens kunskaper om och attityder till polisen. Imu:s rapport över undersökningen har överlämnats till brottskommissionen. Sammanfattningen av rapporten bifogas detta betänkande som *Bilaga A*.

Undersökningen har grundats på intervjuer med 1 017 personer mellan 15 och 70 år från ett utgångsurval på 1 520 personer inom dessa åldersgrupper med tillgång till telefon, fördelade på två ungefär lika stora urval, ett för Stockholm med grannkommuner och ett för landet i övrigt. Svarsandelen var för stockholmsgruppen 82 procent (totalt 516 personer) och för landet i övrigt 83 procent (totalt 501 personer). De i undersökningen ingående frågeställningarna har utarbetats av rikspolisstyrelsen varefter Imu svarat för den intervju- och frågetekniska anpassningen.

Beträffande undersökningresultatet synes följande vara av särskilt intresse för kommissionens arbete.

Mellan 89 och 99 procent av de tillfrågade i såväl stockholmsområdet som övriga landet instämmer i påståendena att polisen är nödvändig i vårt samhälle, har ett svårt jobb, är pålitlig, gör ett bra jobb och är hjälpsam. Frekvensen är ungefär densamma i totalgruppen och i gruppen 15–24 år. Bland tillfrågade mellan 15 och 24 år i stockholmsområdet är det dock något färre – 78–85 procent – som anser att polisen är pålitlig, gör ett bra jobb och är hjälpsam. I både stockholmsområdet och övriga landet tycker drygt 90 procent bra om polisen medan 87 procent menar att polisen inger trygghet. För gruppen 15–24 år är andelen ungefär 10

procent lägre i de bägge sistnämnda hänseendena.

Antalet polismän på den egna bostadsorten bedöms av 35 procent som lagom stort och av 57 procent som för litet. För stockholmsområdet är motsvarande siffror 23 och 69. För åldersgruppen 15--24 år i hela landet ligger procenttalet i bägge fallen strax under 50.

Närmare 80 procent av samtliga tillfrågade vill ha fler poliser som patrullerar till fots och mer än 80 procent anser att större insats av uniformerad polis på gator och kommunikationsmedel skulle öka trivseln. Drygt 60 procent såväl av samtliga tillfrågade som av gruppen 15--24 år önskar fler civilklädda polismän för övervakning på allmän plats.

I stockholmsområdet anser 58 procent att det är ganska eller mycket svårt att få kontakt med polis när man behöver honom, medan motsvarande andel i övriga landet är 36 procent.

Av de som grundar sin uppfattning om polisen på erfarenheter från kontakter med någon polisman i hans tjänst anser 70 procent av de tillfrågade i stockholmsområdet att erfarenheterna härav är mest positiva medan 10 procent finner erfarenheterna vara mest negativa. Motsvarande procenttal för landet i övrigt är 84 respektive 3. I den mån uppfattningen grundas på det man läst i tidningar eller hört i radio/TV har 37 procent av alla som svarat ansett sig få mest positiva erfarenheter och 25 procent mest negativa erfarenheter.

De tillfrågades uppfattning om massmedias bild av polisen skiljer sig väsentligt beträffande olika media. Sälunda anser minst 50 procent att lokaltidningar samt radio och TV oftast ger en rättvisande bild av polisen och dess arbete medan motsvarande procenttal för kvällstidningar och storstadsmorgontidningar är 20 respektive 26. Lokaltidningar anses av 11 procent ge en oftast missvisande bild i negativ riktning. Motsvarande frekvenstal är för radion 19, för storstadsmorgontidningar 30, för TV 32 och för kvällstidningar 51.

Att polisen överträder sina befogenheter eller brukar mer våld än nödvändigt tror cirka 80 procent av samtliga tillfrågade vara mycket eller ganska ovanligt medan 14 procent antar att detta är mycket eller ganska vanligt. Differenserna mellan stockholmsgruppen och övriga tillfrågade i detta hänseende är små. Skiljer man ut gruppen 15--24 år finner man däremot att ungdomen på denna punkt tycks vara något mer skeptisk mot polisen. Skillnaderna uppgår till drygt 10 procent.

Av de tillfrågade anser nära 90 procent att det är ganska eller mycket ovanligt att polisen får hjälp av allmänheten i svåra situationer. Orsaken till att man undviker inblandning uppges huvudsakligen vara att man vill undvika skador och obehag samt inte önskar bli utsatt för förhör eller liknande. Den som hjälper polisman i en svår situation kan enligt 59 procent av de tillfrågade få ersättning för skada och enligt 48 procent få belöning för sin insats.

När de tillfrågade föreläggs fyra olika verksamhetsområden för polisen och ombeds ange inom vilket område man i första hand tycker att polisen skulle använda eventuellt ökade resurser, prioriteras brottsföre-

byggande verksamhet närmast följd av allmän ordningshållning, som särskilt poängteras i stockholmsmaterialet. Trafikövervakning och brottsutredning kommer sist. Ökad information från polisen om hur man kan skydda sig mot brott, t. ex. stöld, inbrott och bedrägeri anser 80 procent av de tillfrågade vara mycket eller ganska önskvärt.

Av samtliga tillfrågade anser 77 procent att den information som allmänheten får om polisen och dess verksamhet är otillräcklig. Inom åldersgruppen 15–24 år är detta uppfattningen hos 90 procent. Upplysning om polisen bör enligt minst 50 procent av de tillfrågade spridas genom radio och TV (56) samt av polisen själv (50).

Undersökningsresultatet visar enligt kommissionens mening att förhållandet mellan allmänheten och polisen på det hela taget är mycket gott. Man kan emellertid notera en något mindre positiv inställning till polisen från allmänhetens och i synnerhet ungdomens sida i storstadsområdena. Flera olika anledningar till detta förhållande är tänkbara. Kommissionen vill här endast peka på den del av undersökningsresultatet som visat att behovet av ytterligare information om polisen och dess verksamhet är särskilt påtagligt beträffande den yngre åldersgruppen.

Över huvud taget synes undersökningen visa på ett behov av ökad information om polisens verksamhet. Mest angeläget är enligt kommissionens uppfattning att polisen själv vidgar och effektiviserar sin information till allmänheten och inte minst till ungdomen. Men också massmedia torde ha ett ansvar härvidlag. Kommissionen vill därvid peka på att cirka en tredjedel eller mer av de tillfrågade anser att storstadsmorgontidningar, TV och kvällstidningar ger en oftast alltför negativ bild av polisen och dess verksamhet.

För kommissionens fortsatta överväganden bör slutligen framhållas att en stor majoritet av de tillfrågade är positiv till en ökad insats av uniformerad polis på gator och kommunikationsmedel. Inte minst ökad fotpatrullering synes vara ett uttalat önskemål hos allmänheten i alla åldrar.

5 Våldsbrottsligheten

5.1 *Det aktuella läget*

5.1.1 Straffbestämmelser

Straffbestämmelser avseende gärningar vari ingår våld eller hot om våld återfinns i olika delar av brottsbalken (BrB) allteftersom brotten riktar sig direkt mot annans kroppsliga integritet eller ingår som led i brottslighet med annat syfte. I detta sammanhang kan följande bestämmelser nämnas.

3 kap. innehåller stadganden om straff för brott mot liv och hälsa. Den som berövar annan livet skall enligt 1 § dömas för mord till fängelse i tio år eller på livstid. Är brottet med hänsyn till de omständigheter som föranlett gärningen eller eljest att anse som mindre grovt skall det enligt 2 § rubriceras som dråp och föranleda fängelse i lägst sex och högst tio år. Med misshandel förstås att tillfoga annan person kroppsskada, sjukdom eller smärta eller att försätta honom i vanmakt eller annat sådant tillstånd. Misshandelsbrotten är uppdelade i tre olika svårhetsgrader, varav den ringa varianten och normalvarianten regleras i 5 § medan 6 § avser den grova formen. Straffet utgör för ringa misshandel böter, för normalfallet av misshandel fängelse i högst två år och för grov misshandel fängelse i lägst ett och högst tio år. Vid bedömande huruvida brottet är grovt skall enligt 6 § särskilt beaktas om gärningen var livsfarlig eller om gärningsmannen tillfogat svår kroppsskada eller allvarlig sjukdom eller eljest visat synnerlig hänsynslöshet eller råhet.

1 4 kap. finns bestämmelser om brott mot frihet och frid. Bland här behandlade gärningar, som inrymmer element av våld eller hot om våld, märks främst olaga tvång i 4 §, olaga hot i 5 § och ofredande i 7 §. För olaga tvång, som innebär att genom misshandel eller eljest med våld eller genom hot om brottslig gärning tvinga annan att göra, tåla eller underlåta något, utgör straffet böter eller fängelse i högst två år. Olaga hot består i att lyfta vapen mot annan eller att eljest hota med brottslig gärning på sätt som är ägnat att hos den hotade framkalla allvarlig fruktan för egen eller annans säkerhet till person eller egendom. Straffet härför är, liksom för olaga tvång, böter eller fängelse i högst två år. Den som handgripligen antastar eller medelst skottlossning, stenkastning, oljud eller annat hänsynslöst beteende eljest ofredar annan kan dömas till böter eller fängelse i högst sex månader.

8 kap. innehåller straffbestämmelser angående tillgreppsbrott. Bland dessa ingår rån, som utmärks av att gärningsmannen stjälar medelst våld å person eller medelst hot som innebär trängande fara eller, sedan han begått stöld och anträffats på bar gärning, sätter sig med sådant våld eller hot till motvärm mot den som vill återta det gripna. Brottet kan också bestå i att med våld eller hot av anført slag tvinga annan till handling eller underlåtenhet som innebär vinning för gärningsmannen och skada för den

tvungne eller någon i vars ställe denne är. Lika med våld anses att försätta någon i vanmakt eller annat sådant tillstånd. Straffet för rån är enligt 5 § fängelse i lägst ett och högst sex år. För grovt brott är straffskalan enligt 6 § fängelse i lägst fyra och högst tio år. Vid bedömande huruvida brottet är grovt skall särskilt beaktas, om våldet var livsfarligt eller om gärningsmannen tillfogat svår kroppsskada eller allvarlig sjukdom eller om han eljest visat synnerlig råhet eller på ett hänsynslöst sätt utnyttjat den rånades skyddslösa eller utsatta ställning.

Bland de i 9 kap. reglerade bedrägeribrotten ingår utpressning, som uppdelas i tre svårhetsgrader. Enligt 4 § skall den som medelst olaga tvång förmår någon till handling eller underlåtenhet som innebär vinning för gärningsmannen och skada för den tvungne eller någon i vars ställe denne är – under förutsättning att brottet inte är att anse som rån eller grovt rån – dömas för utpressning till böter om brottet är ringa, till fängelse i högst två år om det är att anse som ett normalfall och till fängelse i lägst sex månader och högst sex år om det är grovt.

17 kap. innehåller bestämmelser om straff för brott mot allmän verksamhet. Enligt 1 § är våld eller hot mot tjänsteman belagt med fängelse i högst fyra år eller, om brottet är ringa, böter eller fängelse i högst sex månader. Brottet består i att med våld eller hot om våld förgripa sig på innehavare av ämbete eller annan befattning varmed ämbetsansvar är förenat i dennes tjänsteutövning eller för att tvinga honom eller hindra honom från tjänsteåtgärd eller hämnas för sådan åtgärd. I 4 § straffbeläggs våldsamt motstånd, som innebär att man, genom att – på annat sätt än förut sagts – sätta sig till motvärn eller eljest med våld, söker hindra utövningen av befattning, varmed ämbetsansvar är förenat. Straffet är böter eller fängelse i högst sex månader.

5.1.2 Brottsutvecklingen

Under senare år har skett en allvarlig utveckling av våldsbrottsligheten. Särskilt markant har varit ökningen av rån mot banker och övriga penninginrättningar samt andra förmögenhetsbrott där våld eller hot om våld ingår. Samtidigt har förmärkts en tendens till att därvid allt grövre våld används. Gärningsmännen är allt oftare beväpnade med skjutvapen.

De absoluta talen för ifrågavarande brottslighet är inte så stora i jämförelse med förmögenhetsbrotten, men utvecklingen är likväl oroande med hänsyn bl. a. till en tilltagande brutalisering. Enligt brottsstatistiken för 1972 uppgick antalet anmälda brott mot liv och hälsa (3 kap. BrB) till 18 268. Häri ingår omkring 200 fall av mord och dråp eller försök till sådana brott samt omkring 800 fall av grov misshandel. Vad angår rån förövades under 1968 20 väpnade rån mot bank- och postkontor, 1969 36, 1970 52, 1971 76 och 1972 98. Under sistnämnda år var det totala antalet rån mot bank- och postkontor 100, varav alltså alla utom två begicks genom vapenhot. Det är inte ovanligt att skottlossning förekommer vid dessa brott. I december 1970 dödades sålunda en postfunktionär i samband med rån mot en postanstalt i Stockholm och under de

båda senaste åren har flera personer blivit skadade vid väpnade rån mot olika penninginrättningar.

En undersökning av 92 uppklarade bank- och postrån under 1969--1971 visar bl. a. att av 120 gärningsmän var 88 svenska och 32 utländska medborgare. Av de 88 svenska medborgarna var 78 tidigare dömda för brott. Tre gärningsmän hade begått sina brott under permission från fängvårdsanstalt och 15 efter rymning från sådan anstalt.

En annan undersökning har gjorts beträffande de anmälningar om bl. a. rån som under 1972 inkom till polisen. Av undersökningen framgår följande. För rånens del uppgick antalet anmälningar till 1 862. Cirka tio procent av dessa brott begicks med användande av skjutvapen och ungefär 60 procent förövades på gator, torg och andra allmänna platser. Rån mot bank- och postkontor samt värdetransporter svarade tillsammans för omkring sju procent av samtliga anmälda rånbrott. Totalt tillgreps cirka tre miljoner kronor, varav ungefär 2,7 miljoner kronor vid väpnade rån mot bank- och postkontor samt värdetransporter. De flesta bank- och postrånen förövades strax före stängningsdags.

Samtidigt som antalet väpnade rån mot banker och andra penninginrättningar ökat har uppklaringsfrekvensen i fråga om dessa brott minskat. Från att tidigare ha legat på 75-80 % sjönk den sålunda under 1970--1972 till omkring 50 %.

En annan grupp av brott som ökat kraftigt i antal under senare år är fickstölder och s. k. väskryckningar. Under 1972 anmäldes sammanlagt 2 760 sådana brott, fördelade med cirka 65 procent på fickstölder och 35 procent på väskryckningar. Stockholm svarade ensam för närmare hälften av samtliga anmälda brott. Det har vidare blivit allt vanligare att tillgrepp av varor i butiker sker helt öppet och med användande av våld eller med hot om våld mot personalen. Det förekommer också andra tillgreppsbrott, t. ex. mot äldre och sjuka, med våld eller hot om våld. Det är inte sällan narkotikamissbrukare som begår brott av detta slag.

Ytterligare en oroväckande tendens i de senaste årens brottsutveckling är den tilltagande användningen av våld mot polisman i tjänsteutövning. Under perioden den 1 januari 1965 -den 30 september 1966 uppgick enligt brottsstatistiken det totala antalet anmälda fall av sådant våld till 933, medan motsvarande siffra för tiden den 1 januari 1969--den 30 september 1970 var 1 432, alltså en ökning med mer än 50 procent. Under hela 1970 var antalet anmälningar 843, varav 294 avsåg icke ringa fall, under 1971 857, varav 313 icke ringa fall, och under 1972 889, varav 377 icke ringa fall. I synnerhet frekvensen av icke ringa våld mot polisman har således ökat avsevärt. Kraftigast har denna ökning varit inom Stockholms polisdistrikt, där skillnaden mellan 1971 och 1972 års siffror var cirka 45 procent. Under åren 1965--1972 sköts sammanlagt sju polismän till döds under tjänsteutövning. Det bör framhållas att denna ökning av antalet våldsbrott mot polismän skett trots att deras personliga skyddsberedskap och taktiska uppträdande med stöd av erfarenheter och anvisningar förbättrats vid sådana ingripanden där risk att mötas av våld förelegat. Den tilltagande våldsanvändningen mot

polismän har medfört att dessa tvingats till allt större aktsamhet i fältarbetet för att undgå angrepp i sin tjänsteutövning. Detta kan i längden inte heller undgå att påverka polisens förhållande till allmänheten på ett negativt sätt.

I de fall av våld mot polisman som föranlett åtal har hos vissa underrätter förmärkts en tendens att bedöma även sådana former av våld som knytnävsslag och sparkar i ansiktet som ringa och förskyllande enbart böter. Denna rättspraxis, som synes mindre väl förenlig med såväl utformningen av straffbestämmelsen i 17 kap. 1 § BrB som motivuttalanden vid dennas tillkomst, torde dock inte överensstämma med överrättspraxis.

Som redan påpekats visar erfarenheterna att grova våldsbrott ofta utförs som ett led i en organiserad och yrkesmässig brottslighet. Inom denna verksamhet förekommer också i ökad utsträckning hot om våld mot enskilda personer, som man vill påverka till visst handlande. Inom polisen har man över huvud taget ett starkt intryck av brutalisering av den yrkesmässigt bedrivna brottsligheten.

5.1.3 Vidtagna åtgärder och pågående utredningsarbete

Inom ramen för samhällets brottsförebyggande och brottsbekämpande verksamhet i allmänhet har under senare år åtskilligt gjorts som inneburit förstärkta insatser inte minst mot våldsbrottsligheten. Vissa åtgärder har direkt riktat sig mot sådan brottslighet. Beträffande åtgärder av det sistnämnda slaget kan följande nämnas.

I samband med olika former av brottslighet har vapen kommit till användning i en oroande utsträckning. Det är vidare känt att ett förhållandevis stort antal vapen, som åtkommit genom tillgreppsbrott eller olovligen förts in i landet, är i omlopp på den illegala marknaden. För att komma till rätta med dessa missförhållanden har straffmaximum för olaga vapeninnehav höjts till fängelse i två år. Genom denna höjning har man fått ökade möjligheter att använda skilda straffprocessuella tvångsmedel.

De s. k. flygplanskapningarna har ökat starkt under senare år och skapat allvarliga säkerhetsproblem inom den civila luftfarten. Förhållandet har tagits upp av flera internationella organisationer. På en diplomatisk konferens i Haag 1970 med svenskt deltagande antogs en konvention för bekämpande av olaga besittningstagande av luftfartyg. Enligt konventionen, som undertecknats av ett femtiotal stater, bland dem Sverige, förbinder sig de fördragsslutande staterna bl. a. att belägga flygplanskapning med stränga straff. I brottsbalken har införts ett nytt brott, kapning av luftfartyg (13 kap. 5 a § brottsbalken). Straffet är fängelse i högst fyra år för normalfallet och fängelse i lägst ett och högst tio år om brottet är grovt. Inom justitiedepartementet pågår f. n. arbete som tar sikte på att Sverige inom kort även skall kunna ratificera en konvention angående brott mot den civila luftfartens säkerhet som antogs vid en konferens i Montreal den 23 september 1971.

Med anledning av en serie grova våldsdåd med politisk bakgrund både i Sverige och utomlands under senare tid har Kungl. Maj:t i prop. 1973:37 lagt fram förslag till lagstiftning som syftar till att förebygga sådana brott.

Som framhållits tidigare har i narkotikalangningens spår följt ett ökat användande av våld. Den organiserade handeln med narkotika, som i hög grad är internationaliserad, inriktas systematiskt på länder, där en marknad finns eller lätt kan arbetas upp, där vinstutsikterna är stora och där riskerna med verksamheten bedöms som förhållandevis måttliga. Mot den bakgrunden och i beaktande av att straffhotet och den kriminalpolitiska behandlingen i övrigt av personer som gjort sig skyldiga till grova narkotikabrott är en faktor bland flera av betydelse i kampen mot den internationella narkotikatrafik som är inriktad på vårt land har straffmaximum för grovt narkotikabrott och grov varusmuggling höjts i en första etapp 1969 till fängelse i sex år och i en andra etapp 1972 till fängelse i tio år. Den svenska lagstiftningen har genom den sista höjningen kommit i paritet med bl. a. finsk, norsk och västtysk lagstiftning på detta område.

En ytterligare åtgärd av betydelse i detta sammanhang är den ändrade praxis som genomförts angående beslut om permissioner, villkorlig frigivning och överföring till vård i öppen anstalt beträffande dem som dömts till fängelse i minst två år eller internering med en minsta tid av två år eller däröver. Denna nya praxis avser inte bara personer som dömts för grova narkotikabrott utan även sådana som gjort sig skyldiga till grov brottslighet av annat slag där skydds- och preventionssynpunkter gör sig särskilt starkt gällande.

Det har också under senare tid visat sig att illegalt äventyrligt spel om pengar, dobbleri, bedrivits i en omfattning och under sådana organiserade former att man med fog kan tala om en för svenskt vidkommande helt ny typ av brottslig verksamhet. Verksamheten har i regel drivits helt affärsmässigt och med avsevärda vinster för anordnaren. Internationella intressen har förekommit i denna verksamhet och inte sällan torde det finnas ett både personellt och ekonomiskt samband mellan ifrågavarande verksamhet och annan organiserad brottslighet. Även sådana brott som misshandel, utpressning och förskingring har förekommit i samband med den illegala spelverksamheten. För att bättre kunna beivra denna form av kriminalitet har införts en grov form av dobbleri. Straffmaximum för detta brott är fängelse i två år. Genom höjningen av straffmaximum har möjligheten att i dessa fall effektivt ingripa med straffprocessuella tvångsåtgärder väsentligt vidgats. Enligt polisens erfarenheter har detta slag av brottslighet nu minskat avsevärt.

Vidare har flera åtgärder vidtagits för att inrikta de brottsbekämpande organens resurser på den allvarigare brottsligheten. Sålunda har nya riktlinjer utfärdats för beivrande av lindrigare förmögenhetsbrott. Möjligheterna att använda strafföreläggande har vidgats. Genom att införa ett nytt institut, ordningsbot, kan personalresurserna utnyttjas mera rationellt. I samma syfte har tillsatts en särskild kommitté, åtalsrättskommitté.

tén, som bl. a. skall utreda frågor om åtalsunderlåtelse och möjligheterna att begränsa förundersökningar vid lindrigare brott.

Vad särskilt gäller post- och bankrånen kan följande nämnas.

Inom poststyrelsen finns sedan 1965 en säkerhetssektion med uppgift att följa brottsutvecklingen inom olika områden och vidta eller föreslå brottsförebyggande åtgärder. I januari 1971 tillsattes en utredningsgrupp, vari ingår företrädare för poststyrelsen och de tre personalorganisationerna inom postverket samt experter från rikspolisstyrelsen och televerket. Arbetsgruppen, som fått benämningen säkerhetsgruppen, har till uppgift att se över säkerheten i postverket särskilt vid postanstalterna och med huvudsaklig inriktning på rånangrepp. Gruppen har ännu inte helt slutfört sitt arbete men förslag har successivt avgetts till poststyrelsen om olika åtgärder.

I november 1971 inbjöd rikspolisstyrelsen representanter för bankinspektionen, poststyrelsen, penninginrättningarna och försäkringsbolagen samt berörda personalorganisationer till överläggningar om åtgärder för att försöka förebygga bank- och postrån. Vid dessa överläggningar tillsattes en särskild arbetsgrupp med uppdrag att utarbeta gemensamma rekommendationer om rånförebyggande åtgärder. Den 10 februari 1972 lade arbetsgruppen fram ett säkerhetsprogram, som alla berörda parter hade enats om.

Programmet gick ut på att penninginstitutet borde tillsätta särskilda säkerhetschefer samt intensivt och bredda säkerhetsutbildningen av personalen. Vidare borde man sträva efter att vid varje kassaplats hålla nere kontantkassorna på lägsta möjliga praktiska nivå samt utforma kassaplatserna så att rånarens möjligheter att bereda sig tillträde till dessa försvårades. I sistnämnda hänseende rekommenderades att kassaplatserna främst vid en- och tvåmanskontor i storstadsregionerna och vid nyinredda kontor säkrades mot överhoppning genom en överbyggnad av slagtåligt material, t. ex. lamellglas, till betryggande höjd, varmed i regel menades två meter över golv. Programmet förordade också införande av kameraövervakning i så stor utsträckning som möjligt i expeditjonslokalerna samt tyst larm som vid behov kunde kompletteras med ett uppmärksamhetslarm eller motsvarande utanför lokalen. Dessutom innehöll programmet en rekommendation till penninginstitutet att se över rutinerna för sina värde transporter och att samråda med vederbörande polismyndigheter vid genomförandet av de olika åtgärderna. Slutligen framhölls att rekommendationerna gällde samtliga post- och bankkontor men att prioritet förordades för de minsta kontoren i storstadsregionerna.

Inom postverket har hittills följande åtgärder vidtagits i syfte att förebygga rån mot postanstalter. Vid postdirektionerna har inrättats särskilda befattningar för fortlöpande inspektion av säkerheten vid postanstalterna. Utbildning i säkerhetsfrågor finns inlagd i all schemabunden undervisning och postpersonalen erhåller fortlöpande information av olika slag om detta ämne. Bestämmelser har sedan länge funnits om att kontantkassorna skall hållas på lägsta möjliga nivå men poststyrelsen har inte ansett det vara möjligt att ange några bestämda belopp för

tillåten kassahållning, eftersom förhållandena växlar mellan skilda postanstalter och olika tider på dagen och i månaden. Bemödandena att hålla kontantkassorna nere anses dock ha varit ganska framgångsrika, vilket visat sig däri att bytet i 76 % av de 1972 begångna rånen mot postanstalter var mindre än 12 000 kronor.

Den tidigare nämnda säkerhetsgruppen har föreslagit poststyrelsen att postanstalternas diskar och diskdörrar skall förses med schalter av fyrskikts laminerat glas till en höjd av 220 cm över golvet. Postverket har 2 500 postanstalter. Det har inte ansetts vara möjligt att omedelbart byta alla diskar eller förse dem med ny schalter. En prioritering har därför skett så att i första hand omkring 200 postanstalter inom Stockholms-, Göteborgs- och Malmöområdena förses med ny disk eller ny schalter, vilket beräknas vara klart under första kvartalet 1975. Genomsnittskostnaden för nyanskaffning av disk med hög schalter uppskattas till 5 400 kronor per kassaplatz medan enbart byte av schalter beräknas kosta 1 500 kronor. För de närmaste tre budgetåren har poststyrelsen anslagit sammanlagt 4,4 miljoner kronor för disk- och schalterbyten.

Postverket har hittills inte i någon större utsträckning installerat bevakningskameror i sina lokaler. Säkerhetsgruppen har uttalat, att kamerabevakning är en av de tekniska skyddsåtgärder som i framtiden bör utnyttjas som komplement till andra anordningar efter bedömning i varje enskilt fall men att det i dagsläget är mest angeläget att resurserna satsas på att ge postanstalterna ränsäkrare diskar och utrusta alla postanstalter med någon form av larm.

För att skydda postverkets värdetransporter har bl. a. en omläggning av större sådana transporter skett från natt till dag och leveransrutiner i övrigt setts över. Vidare har överfallslarm installerats i samtliga postverkets värdetransportbilar och vissa försök gjorts med kommunikationsradio och biltelefon. I Stockholm används dessutom pansrade bilar i viss utsträckning.

När det gäller de privata penninginstituten har bankinspektionen inhämtat uppgifter om vilka säkerhetsåtgärder som vidtagits vid årsskiftet 1972/73 eller planerats för 1973. Svar lämnades beträffande 3 836 kontor (totalt finns 3 916 kontor). En sammanställning av uppgifterna i anslutning till det tidigare nämnda säkerhetsprogrammet visar bl. a. följande. De rekommenderade åtgärder, som består i att tillsätta säkerhetschefer, säkerhetsutbilda personalen och nedbringa kassahållningen, hade vid årsskiftet 1972/73 vidtagits vid flertalet kontor. Säkring av kassaplatserna mot överhoppning hade skett vid 189 kontor och planerades ske vid ytterligare 349 kontor under 1973 (sammanlagt 538 eller 14 procent av hela antalet kontor beträffande vilka uppgifter lämnats). Kamerabevakning hade införts vid 604 kontor och avsågs bli införd vid ytterligare 167 kontor under 1973 (sammanlagt 771 eller 20 procent av samtliga). 2 407 kontor hade utrustats med tyst överfallslarm och ytterligare 184 beräknades få sådan utrustning under 1973 (sammanlagt 2 591 eller 68 procent av samtliga). Av de kontor som var utrustade med larmskydd hade 702 fått detta kompletterat med uppmärksamhetslarm

eller motsvarande utanför lokalerna och ytterligare 127 kontor planerades erhålla sådan kompletterande utrustning under 1973.

Slutligen kan nämnas att man med anledning av den senaste tidens många post- och bankrån inom polisen har utfärdat föreskrifter om särskild övervakning av post- och banklokaler.

5.2 Överväganden och förslag

5.2.1 Behovet av åtgärder

Ansvaret för brottsförebyggande åtgärder kan, som tidigare framhållits, inte uteslutande anses åvila de samhälleliga organen. Erfarenheten visar sålunda att det inte är möjligt att förebygga brott enbart med polisiära medel. Enskilda och företag måste också själva skydda sig mot brottslig verksamhet. Detta gäller framför allt den kriminalitet som har sin grund i det sätt eller den ordning på vilken viss näringsverksamhet utövas. Penninginrättningarna och postverket får härvid anses ha ett särskilt ansvar. Flera olika omständigheter kan åberopas till stöd för denna uppfattning.

Penninginrättningarna och postverket intar en särskild ställning i samhället när det gäller hanteringen av kontanta medel. De omsätter dagligen mycket stora värden i reda pengar eller andra lätt överlåtbara tillgångar vilkas tidigare innehavare inte kan spåras. De utgör därför speciellt attraktiva mål för brottslighet av skilda slag. För att bank- och poströrelsen skall kunna erbjuda avsedd service måste verksamheten bedrivas så att den är lätt tillgänglig för allmänheten. Detta innebär att den också är särskilt utsatt för kriminella angrepp. Det är här fråga om en brottslighet som kan medföra allvarliga skador på personal och kunder.

Bankväsendets centrala betydelse för det ekonomiska livet har medfört att det är hårdare författningsreglerat än annan näringsverksamhet. För att driva bankrörelse krävs särskilt tillstånd eller motsvarande av statlig myndighet, som vid sin prövning har att bedöma bl. a. om den tillämnade rörelsen är nyttig för det allmänna. Till skydd för såväl allmänna som enskilda intressen är sådan rörelse också underkastad en fortlöpande och ingående offentlig tillsyn.

Det ligger enligt kommissionens mening helt i linje med den reglering som bankväsendet sålunda är underkastat att ställa krav på vederbörande inrättningar att själva vidta de åtgärder i brottsförebyggande syfte som kan anses påkallade med hänsyn till deras speciella verksamhet. Det är här fråga om utgifter som får anses vara marginella i förhållande till de allmänna omkostnaderna för drivande av bankrörelse. Enligt vad kommissionen inhämtat utgör sålunda genomsnittskostnaden per kontor för säkring av kassadisk mot överhoppning med slagåligt glas till minst två meters höjd 10 000 - 20 000 kronor och för installation av kamerabevakning 5 000 - 15 000 kronor.

Som framgår av föregående avsnitt godkände postverket och de olika penninginrättningarna i februari 1972 ett säkerhetsprogram som bl. a.

gick ut på att kassaplatserna främst vid en- och tvåmanskontor i storstadsregionerna och vid nyinredda kontor borde säkras mot överhoppning genom en särskild överbyggnad samt att kamerabevakning borde införas i så stor utsträckning som möjligt i expeditiionslokalerna. De uppgifter som bankinspektionen i februari 1973 låtit inhämta från de privata penninginrättningarna angående säkerhetsprogrammets tillämpning under föregående år samt tidigare nämnda uppgifter om postverkets installationer visar att rekommenderade säkerhetsåtgärder genomförts i mycket begränsad omfattning. Den takt i vilken sådana åtgärder vidtas är enligt kommissionens mening inte tillfredsställande. Att säkerhetsprogrammet sålunda realiserats i så begränsad utsträckning synes kommissionen vara anmärkningsvärt med hänsyn till att alla berörda parter varit överens om programmets utformning och till att antalet bank- och postrån förtsatt att öka i ännu snabbare takt samt att kostnaderna för åtgärdernas genomförande får anses vara relativt låga.

Kommissionen har den uppfattningen att samhället inte kan avvakta den fortsatta utvecklingen utan måste ingripa för att påverka denna i önskad riktning. Framför allt gäller det att förmå penninginrättningarna och postverket att i större utsträckning själva företa brottsförebyggande åtgärder.

Vidare bör polisens övervaknings- och utredningsverksamhet förstärkas och effektiviseras. Slutligen finns det anledning att undersöka om gällande straffbestämmelser behöver ändras eller andra kriminalpolitiska åtgärder vidtas.

5.2.2 Särskilda åtgärder för att förebygga och uppdaga rån

5.2.2.1 Inredning och utrustning

När det gäller att förmå penninginrättningarna att i erforderlig omfattning och takt vidta åtgärder till förebyggande av rån har enligt kommissionens mening hittillsvarande erfarenheter visat, att frivilliga överenskommelser och oförbindande rekommendationer inte haft den effekt som man kunnat förvänta sig.

Detta kan sägas gälla även postverket. Det är inte bara de stora riskerna för allvarliga personskador som gör det nödvändigt att arbetet på detta område ges en betydligt större prioritet än f. n. Som tidigare berörts finns det tecken som tyder på att bank- och postrån i ökad utsträckning börjat ingå som ett led i en organiserad och yrkesmässig brottslighet och det finns anledning misstänka att de tillgripna medlen inte sällan investeras i annan kriminell verksamhet. Det kan samtidigt inte heller uteslutas att den nuvarande bristen på skyddsanordningar ibland kan vara den direkt bidragande orsaken till mera impulsmässigt utförda rånkupper och på så sätt i värsta fall leda till ny eller försvårad kriminalitet. Det är därför ett väsentligt samhällsintresse att kraftfulla åtgärder vidtas för att genom en lämplig inredning av bank- och postlokaler förebygga ifrågavarande brott. För att tillgodose detta intresse krävs enligt kommissionens mening en

författningsmässig reglering. En sådan reglering synes i möjligaste mån böra anknyta till gällande lagstiftning och sanktionsmekanismer.

Penninginrättningarnas verksamhet regleras av flera olika regelkomplex. I princip finns det en författning för varje typ av bankrörelse. Lagen (1955:183) om bankrörelse innehåller sålunda bestämmelser om bankaktiebolagens eller affärsbankernas verksamhet. Vid sidan härav finns en lag (1955:416) om sparbanker, en lag (1956:216) om jordbrukskasserörelsen samt en lag (1969:732) om postbanken och en kungörelse (1969:733) om tillsyn av postbanken m. m. I dessa författningar finns beträffande varje typ av bankrörelse i det närmaste likalydande bestämmelser om rätt för tillsynsmyndigheten, dvs. bankinspektionen, att meddela föreskrifter om bl. a. förvaring av värdehandlingar. Såvitt gäller de privata penninginrättningarna äger bankinspektionen enligt respektive författningar även förelägga vite vid meddelande av föreskrift.

Det synes inte vara lämpligt från vare sig praktisk eller lagteknisk synpunkt att belasta författningstexten med en uppräknig av de konkreta åtgärder i inrednings- och utrustningshänseende som är påkallade. Det måste sålunda förutsättas att kraven på de förebyggande åtgärdernas omfattning och närmare utformning varken kan göras enhetliga eller grundas på nuvarande erfarenheter på detta område.

Den lösning som i stället bör väljas är att nyssnämnda bestämmelse om rätt för tillsynsmyndigheten att meddela föreskrifter kompletteras så att det inte skall behöva råda någon som helst tvekan om att tillsynsmyndighetens kompetens även omfattar allmänt brottsförebyggande åtgärder, exempelvis hur banklokaler bör utformas och utrustas för att hindra eller försvåra rån. Det får sedan ankomma på tillsynsmyndigheten att i samråd med rikspolisstyrelsen utarbeta de detaljföreskrifter som är erforderliga. Man torde på detta sätt - efter samråd med berörda penninginrättningar - kunna beakta såväl det behov av differentiering som kan föreligga med hänsyn till geografisk belägenhet, kundfrekvens och andra faktorer som den fortgående tekniska utvecklingen på förevarande område.

De författningsändringar som påkallas av kommissionens i detta avsnitt framlagda förslag redovisas i *bilaga 1*.

Vad gäller postlokalernas inredning och utrustning föreslår kommissionen att Kungl. Maj:t utfärdar erforderliga föreskrifter. Det får därefter ankomma på postverket att efter hörande av rikspolisstyrelsen genomföra de åtgärder som föranleds därav.

5.2.2.2 Värdetransporter

De rån som hittills har förövats mot svenska penninginrättningar har huvudsakligen avsett bank- och postkontor. Även om värdetransporterna alltså på det hela taget skonats anser kommissionen det vara påkallat att i detta sammanhang även beröra frågan om vad som kan göras för att förbättra säkerheten vid sådana transporter. Av utländska erfarenheter att döma kan det nämligen inte uteslutas att effektiva åtgärder till förebyggande av rån mot bank- och postlokaler får till följd att angrep-

pen i stället kan komma att i ökad utsträckning riktas mot värdetransporter.

Vid de överläggningar som kommissionen har haft med företrädare för riksbanken, postverket, bankinspektionen och de privata penninginrättningarna har framkommit att man är väl medveten om de speciella problem som värdetransporterna innebär från säkerhetssynpunkt och att man strävar efter att lösa dem med lämpliga medel. Bl. a. pågår viss försöksverksamhet för att nedbringa antalet värdetransporter utan att för den skull försämra den service som lämnas allmänheten. Vidare begagnas i allt större utsträckning pansrade fordon av speciell konstruktion för särskilt värdefulla transporter.

Kommissionen vill framhålla att intensifierade ansträngningar bör göras för att snarast nå fram till lösningar som innebär ett betydligt mindre antal men i gengäld bättre skyddade värdetransporter än f. n. Genom en reduktion av antalet transporter kan sålunda tillgängliga resurser utnyttjas på ett effektivare sätt när det gäller att höja säkerheten. Av betydelse i detta sammanhang är givetvis också att polisen härigenom får större praktiska möjligheter att mera rutinemässigt delta i övervakningen av sådana transporter. Eftersom frågan är under övervägande inom bl. a. riksbanken och postverket vill kommissionen inte föreslå några ytterligare åtgärder men förväntar att dessa överväganden skall leda till snabba resultat.

Det är som framgått angeläget att man fortlöpande ägnar hithörande frågor stor uppmärksamhet och om möjligt finner ytterligare medel att förbättra skyddet för värdetransporter. Som ett led i denna strävan och för att tillgodose såväl berörd personals säkerhetsintressen som polisens behov av snabb information har kommissionen undersökt möjligheten att bereda transportpersonalen tillfälle att i trängda lägen påkalla hjälp via polistradion. Polisens nya radiosystem är nämligen konstruerat så att det går att bygga ut även för annan trafik än polisens egen.

Det nya radiosystemet beräknas vara helt utbyggt under innevarande år. Nätets basstationer kan kompletteras så att en särskild frekvens avdelas för exempelvis larm från banker eller transportfordon. Frekvensen behöver inte användas för vanligt polisiärt arbete. Det föreligger därför inte någon risk för avlyssning av polisens radiotrafik. Meddelanden på denna frekvens kommer att kunna avlyssnas på cirka 200 polisstationer. Anläggning som ger larm kommer automatiskt att kopplas till närmaste polisstation.

För polisens fordon behövs ingen ombyggnad av radioutrustningen utan endast en mindre komplettering. Kostnaden för de anläggningar som inte har den utrustning som finns i polisens bilar beräknas till 4 000 kronor per fordon eller bärbar radiostation. Komplettering av radionätets basstationer med en extra frekvens beräknas kosta ungefär 2 miljoner kronor.

Kommissionen anser att det skulle vara värdefullt om flertalet värdetransporter kunde utföras under någon form av radiokontakt med polisens radionät. Kostnaderna förefaller rimliga i förhållande till de

värden det rör sig om. På bank- och posthåll finns intresse för en anslutning till polisens radiosystem. Kommissionen föreslår därför att rikspolisstyrelsen sedan pågående undersökningar av förutsättningarna för utbyggnad av en frekvens avsedd för bl. a. värdetransporter slutförts inkommer till Kungl. Maj:t med de förslag till åtgärder som utredningen kan föranleda.

I ett tidigare avsnitt har framhållits betydelsen av att de privata näringsidkarna ser över sina rutiner för kassatjänst och insättning i bank av kassabehållningen. Kommissionen vill än en gång understryka att detta är en viktig länk i det system av åtgärder som erfordras för att på ett effektivt sätt förebygga rånbrottslighet.

5.2.3 Polisens övervaknings-, spanings- och utredningsverksamhet

När det gäller polisens möjligheter att genom sin övervakande verksamhet förebygga rån och annan brottslighet där våld eller hot om våld förekommer inställer sig till en början frågan om vilka metoder som är mest verksamma och hur dessa skall användas för att medföra bästa möjliga resultat.

Den preventiva polisverksamheten fullgörs enligt kommissionens uppfattning på effektivaste sätt genom fotpatrullering. Framför allt då det gäller att förebygga grövre brott har fotpatrulleringen en viktig uppgift att fylla. Den medger större möjligheter till iakttagelser av tecken på förestående brott, bättre kontakt med den allmänhet som kan lämna tips och upplysningar etc.

Då det emellertid sällan kan förutses att brott skall förövas på vissa bestämda platser eller inom vissa övervakningsområden ställer en preventiv övervakning stora krav i både personellt och materiellt hänseende. Ett ökat antal fotpatruller och kvarterspolismän i tätorternas centrala delar synes vara erforderligt. Kommissionen vill i detta sammanhang erinra om att av de 1 802 rån som kom till polisens kännedom under 1972 inte mindre än 1 096 hade begåtts på allmän plats.

Bland de övervakningsåtgärder som kan komma i fråga när det gäller att förebygga rån mot bank- och postkontor är stationär bevakning givetvis att föredra. Skyddsobjekten är emellertid så talrika att inte ens en mycket stor personalförstärkning skulle möjliggöra stationär bevakning vid flertalet av dem. Det är därför nödvändigt att i huvudsak begränsa övervakningen till sporadisk tillsyn. En intensifiering av denna övervakningsform har skett på senare tid. Rikspolisstyrelsen har sålunda i skrivelse den 23 mars 1972 till samtliga länspolischefer och polismästare framhållit bl. a. att post- och banklokaler, så långt det är möjligt, bör ägnas skärpt uppmärksamhet under den allmänna övervakningstjänsten genom att polismän under expeditionstid gör kortvariga besök i lokalerna. Punktinsatser med stationär bevakning har gjorts vid tillfällen då särskilt stora penningssummor omsatts och i samband med värdetransporter. Det är enligt kommissionens mening angeläget att man fortsätter på den inslagna vägen och ytterligare utvidgar denna verksamhet. Dessutom

bör stationär bevakning kunna anordnas i ökad omfattning med anlitande av vaktmän på vederbörande institutioners egen bekostnad.

Polispersonalen bör i samband med utsättning till tjänstgöring få en ingående information om de övervakningsobjekt och -områden som bör prioriteras med särskild tillsyn. Det måste vidare ankomma på arbetsledningen i de olika polisdistrikten att genom noggrann planering och uppföljning svara för att tillgängliga resurser används på bästa sätt. Det planeringsunderlag som tillhandahålls polisdistrikten med hjälp av olika rutiner kan på ett effektivt sätt styra metodval och prioriteringar när det gäller att genom övervakning bekämpa rån och andra våldsbrott.

Av intresse i detta sammanhang är en av rikspolisstyrelsen för kommissionen redovisad sammanställning med närmare statistiska uppgifter om de rånbrott som rapporterades till polisen under år 1972. Av detta material framgår bl. a. att de flesta rånen (1 379 av totalt 1 862) begåtts inom de tre storstadsområdena. Om man begränsar sig till rån med hjälp av skjutvapen är motsvarande siffror 160 av totalt 192. En fördelning av de rapporterade brotten på olika veckodagar visar en viss övervikt för fredagar och lördagar. Av sammanställningen kan vidare dras vissa slutsatser om de tidpunkter på dygnet då risken för rån av skilda slag är mest påtagliga. För bank- och postrånens del framgår sålunda att flertalet av dessa brott äger rum strax före stängningsdags. Bankrånen är i allmänhet koncentrerade under timmarna före kl. 15 och 18, medan de flesta rånen mot postlokaler sker på kvällen. Vad gäller rån på allmänna platser har en markant övervikt noterats för tiden efter mörkrets inbrott med en särskild topp under timmarna före midnatt.

En fortsatt insamling och analys av fakta av detta slag bör enligt kommissionens mening efter hand kunna tillföra polisen ständigt bättre och säkrare underlag för planeringen av både övervakningsverksamheten och den i detta sammanhang inte mindre viktiga uttryckningsverksamheten.

När det gäller uttryckningsverksamheten vill kommissionen framhålla att en hög uppklaringsprocent har en stark preventiv verkan. Det gäller inte minst i fråga om rån och andra grova förmögenhetsbrott. Det bästa är givetvis om gärningsmannen kan gripas på eller i omedelbar närhet av brottsplatsen. För att detta skall kunna ske bör tidsskillnaden från det polisen först får kännedom om brottet och till dess en patrull är framme på platsen vara så kort som möjligt. Även om de faktiska förhållandena i många fall är sådana att gärningsmannen hunnit avvika har erfarenheterna visat att möjligheterna att klara upp brottet är starkt beroende av hur snabbt polispersonal kommer till platsen och efterspaningen kan sättas i gång. Det är därför väsentligt att polisen ständigt kan hålla en tillräckligt hög beredskap för uttryckningar. Denna beredskap behövs givetvis inte bara för rån och annan grov brottslighet utan även för en mängd andra akuta händelser som kräver snabba polisiära ingripanden. Effektiva insatser av detta slag har inte bara en allmän preventiv verkan. I den mån de bidrar till ett snabbt ingripande hindrar man sålunda gärningsmannen från fortsatt brottslighet samtidigt som man gör betydande resursbe-

sparingar genom att spaningsarbetet kan avvaras eller nedbringas och utredningsförfarandet förenklas.

Inför kommissionen har inte gjorts gällande annat än att polisens uttrykningsberedskap ligger på en acceptabel nivå när det gäller grövre våldsbrott.

I spaningsrotlarnas arbetsuppgifter ingår brottsförebyggande observation och spaning kring speciellt brottskänsliga objekt. Som ett led i denna verksamhet gör patrullerna bl. a. även besök i post- och banklokaler och i vissa ränkänsliga butiker. Dessa besök ingår också som ett led i den brottsförebyggande information som polisen enligt överenskommelse skall lämna penninginrättningar. Informationen har, förutom att öka säkerheten för kassapersonalen, syftat till att få personalen att i samband med ett rånöverfall handla rationellt och att göra så goda iakttagelser som möjligt. I informationen har därför ofta lagts in moment av signalementslära och kunskap om olika vapentyper m. m.

De arbetsuppgifter som ålagts spaningsrotlarna är synnerligen mångskiftande. Tillsyn och spaning som syftar till att förebygga rån och liknande brott får därför ske i hård konkurrens med andra angelägna arbetsuppgifter.

Detsamma gäller utredningsverksamheten. Den brottsförebyggande effekt som ligger i att förövaren av ett brott snabbt kan avslöjas och dömas är betydande. I detta sammanhang bör understrykas att betydligt större resurser måste sättas in för utredning då en tid förflutit efter brottet än om utredning kan göras på bred bas med tillräcklig personal omedelbart efter att brottet begåtts. Tiden verkar i detta avseende till gärningsmannens förmån genom att spår förstörs, förhållande förändras, vittnen glömmar detaljer m. m.

De iakttagelser kommissionen gjort beträffande polisens insatser avseende spaning och utredning i samband med rån och liknande brott föranleder inte kommissionen att föreslå ändringar eller åtgärder beträffande metoder och prioriteringar.

På grund av vad nu sagts anser kommissionen att personella förstärkningar bör tillföras polisväsendet för övervakning, spaning och utredning när det gäller bank- och postrån och andra liknande grova brott. Kommissionen återkommer härtil i avsnitt 9.

5.2.4 Översyn av straffbestämmelserna

Förändringar i fråga om brottsutvecklingen bör som kommissionen redan framhållit i regel mötas med andra åtgärder än straffskärpningar. Det är kommissionens uppfattning att förebyggande insatser av skilda slag i längden är ett betydligt effektivare och mera ändamålsenligt sätt att komma till rätta med brottsligheten än höjningar av gällande straffskalor. Det finns grundad anledning att anta att åtgärder som innebär att risken för upptäckt och lagföring blir väsentligt större än tidigare är ett avsevärt mera verksamt allmänpreventivt medel än ett latent hot om svårare straff. Vad nu sagts gäller i synnerhet den typ av brott som i allmänhet inte har

sin grund i mera tillfälliga omständigheter utan snarare karakteriseras av planläggning och beräkning. Kommissionen vill därför betona det angelägna i att åtgärder av det slag som behandlats i avsnitt 5.2.3 vidtas.

Här redovisade allmänna synpunkter kan emellertid inte tas till intäkt för uppfattningen att möjligheten till straffskärpningar förlorat sin kriminalpolitiska betydelse. Lagändringar med denna innebörd kan vara motiverade såväl i kampen mot skilda brott av intellektuell natur som när det gäller att komma till rätta med nya former av missförhållanden eller förändringar i brottsutvecklingen som ter sig särskilt alarmerande från samhällssynpunkt. Kommissionen vill i detta sammanhang endast erinra om de straffskärpningar som under senare tid genomförts på skattebrotts-, vapen- och narkotikalagsstiftningens område liksom i fråga om dobbleri.

I överensstämmelse med vad som angetts i direktiven och med utgångspunkt från sin egen uppfattning om behovet av att med alla lämpliga medel söka nedbringa våldsinlagen i samhället har kommissionen gått igenom de bestämmelser i brottsbalken som kan vara av särskilt intresse i detta sammanhang. Kommissionens bedömning redovisas i det följande.

Något utrymme för en skärpning av påföljderna för mord – fängelse i tio år eller på livstid – dråp – fängelse lägst sex och högst tio år – och grov misshandel – fängelse lägst ett och högst tio år – synes inte finnas. Anledning att skärpa straffet för normalfallet av misshandel – fängelse i högst två år – torde inte heller föreligga, eftersom sådana fall av misshandel där en strängare påföljd anses påkallad regelmässigt torde vara att bedöma som grov misshandel. Inte heller i fråga om ringa fall av misshandel, där påföljden är böter, förefaller en straffskärpning vara angelägen. Gränsen mellan ringa misshandel och ofredande, vilket senare brott förskyller böter eller fängelse i högst sex månader, är nämligen flytande. Så snart en oprovocerad misshandel föranleder blodvite torde den av domstolarna regelmässigt bedömas som icke ringa och alltså förskylla fängelse.

Något behov av att skärpa straffet för grovt olaga tvång – fängelse i lägst sex månader och högst sex år – synes inte vara för handen, eftersom brottskonkurrens här vanligen torde föreligga med grov misshandel och möjlighet alltså finns att ådöma upp till tolv års fängelse. Vad gäller olaga tvång som inte är grovt, där straffskalan innehåller böter eller fängelse i högst två år, förefaller det vara önskvärt att bibehålla möjligheten att döma till böter i ringa fall där varken våld eller hot om våld förekommit.

För olaga hot stadgas böter eller fängelse i högst två år. Straffbestämelsen avser hot som inte används som medel för ett tvång av något slag. Om så är fallet inträder nämligen ansvar för olaga tvång, utpressning eller rån. Olaga hot kan därför inte sägas vara ett så allvarligt brott att strängare straff än två års fängelse är påkallat. Å andra sidan faller under paragrafen också tämligen lindriga fall, exempelvis under alkoholpåverkan uttalade hotelser som inte är allvarligt menade men likväl är ägnade att framkalla allvarlig fruktan hos den hotade. Det synes därför vara

önskvärt att behålla böter i straffskalan.

För rån stadgas fängelse i lägst ett och högst sex år. Straffet för grovt rån är fängelse i lägst fyra och högst tio år.

Någon anledning att höja maximistraffet för normalfallet av rån torde inte föreligga med hänsyn till att de allvarligaste gärningarna hänförs under straffbestämmelsen för grovt rån. Som exempel kan anföras att högsta domstolen nyligen fastslagit att rån mot bank eller annan penninginrättning, vid vilket rånaren hotat med skarpladdat skjutvapen, i regel bör bedömas som grovt rån oavsett om skott avlossats med vapnet. Inte heller minimistraffet för normalfallet av rån bör skärpas, eftersom straffbestämmelsen omfattar också mindre allvarliga fall som exempelvis att efter tillgripandet av ett paket cigaretter tilldela ägaren ett knytnävsslag när denne försöker återta cigaretterna. Med tanke exempelvis på sådana fall skulle det enligt kommissionens mening snarast kunna vara motiverat att överväga om inte minimistraffet för rån bör sänkas. Denna fråga bör emellertid enligt kommissionens mening lämpligen prövas i sammanhang med en mera allmän översyn av straffskalorna i BrB.

När det gäller grovt rån visar senare rättspraxis att även den övre delen av straffskalan tämligen ofta kommer till användning. Det förefaller inte finnas någon anledning att höja minimistraffet för grovt rån.

Kommissionen har diskuterat att foga ytterligare typfall till den i 8 kap. 4 § andra stycket BrB gjorda exemplifieringen av grovt rån — t. ex. utnyttjande av vapen. Detta skulle emellertid kunna medföra tillämpningssvårigheter i rättspraxis och eventuellt leda till att andra allvarliga former av rån inte bedömdes som grova därför att de inte tagits med i exemplifieringen. Det bör även beaktas, att rån exempelvis under knivhot inte sällan begås i samband med alkoholförtäring av en deltagare i dryckeslaget mot en annan och att ett minimistraff på fyra års fängelse i sådana fall skulle kunna verka stötande. Kommissionen vill därför inte föreslå någon sådan ändring.

Utpressning skiljer sig från rån främst därigenom att tvånget vid utpressning vanligen är av lindrigare beskaffenhet än vid rån, där det krävs våld a person eller hot som innebär trängande fara. Detta motiverar att straffet för utpressning är lägre än för rån, nämligen fängelse i högst två år eller, om brottet är grovt, fängelse i lägst sex månader och högst sex år. Det tvång som utövas vid utpressning kan emellertid bestå i hot om brottslig gärning inte bara mot den tvungne utan också mot någon annan person som den tvungne är angelägen att skydda, t. ex. en nära anhörig. I det senare fallet kan det våld som utpressaren hotar med vara av mycket allvarligt slag. Vanligen föreligger då också annat brott, exempelvis grov misshandel, människorov eller olaga frihetsberövande, och gärningsmannen kan som gemensamt straff ådömas upp till tolv års fängelse. Någon höjning av straffskalan för utpressning synes därför inte vara påkallad. Inte heller torde det vara önskvärt att ändra påföljden för ringa fall av utpressning från böter till fängelse eftersom även mera bagatellartade gärningar faller inom straffbestämmelsens tillämpningsområde.

Straffet för våld eller hot mot tjänsteman är fängelse i högst fyra år eller, om brottet är ringa, böter eller fängelse i högst sex månader. För grovt våld skall ansvar ädömas i konkurrens med straffbestämmelsen för grov misshandel och som gemensamt straff kan alltså utmätas upp till tolv års fängelse. Någon höjning av maximistraffet lär därför inte vara erforderlig.

Däremot kan ifrågasättas om inte särbestämmelsen angående ringa fall bör slopas så att straffskalan begränsas till fängelse. För en sådan reform talar bl. a. den omständigheten att uttrycket våld i detta sammanhang innebär att den brottslige skall bära våldsamt hand på någon som därigenom utsätts för misshandel eller betvingande. Eftersom utrymmet för bötesstraff redan vid misshandel mot någon som inte åtnjuter ämbetskydd, såsom tidigare anförts, är begränsat till de allra lindrigaste fallen, kan det synas vara rimligt att det faktum att våldet riktats mot innehavare av befattning, varmed ämbetsansvar är förenat, föranleder att straffet inte kan sättas lägre än fängelse. Till förmån för en sådan lagändring kan också anföras att en viss tendens synes ha förmärkts i underrättspraxis att bedöma även våld mot polis, som inte varit bagatellartat, såsom ringa våld mot tjänsteman och alltså förskyllande enbart böter.

Mot en straffskärpning av de ringa fallen av våld eller hot mot tjänsteman talar å andra sidan bl. a. att under straffbestämmelsen faller alla former av hot om våld på person och alltså inte bara hot som innebär trängande fara. Det skulle kunna verka stötande att döma till fängelse också för hot om våld av ringare slag mot tjänsteman.

En lösning av problemet är att i enlighet med straffrättskommitténs förslag till 1948 års ändringar av strafflagen låta straffbestämmelsen i 17:1 BrB omfatta, förutom våld, enbart sådant hot mot tjänsteman som innebär trängande fara. Anförda argument mot att skärpa straffet för ringa fall bortfaller då. En annan utväg är att begränsa bötesstraffets tillämpning till ringa fall av *hot* mot tjänsteman. Det bör emellertid framhållas att det finns fall av ringare våld mot tjänsteman, där omständigheterna exempelvis på grund av provocerande uppträdande från tjänstemannens sida är så mildrande att ett fängelsestraff skulle vara stötande.

Kommissionen anser därför att böter inte kan undvaras i straffskalan. Det synes emellertid vara angeläget att framhålla att bötesstraffet endast är avsett för undantagsfall. Detta framgår tydligt av stadgandets såväl ordalydelse som motiv. Den tendens som förmärkts i underrättspraxis att bedöma även våld som inte varit bagatellartat såsom ringa överensstämmelser, som tidigare påpekats, inte med gällande rätt såsom den har kommit till uttryck i överrättspraxis. Rättelse av detta förhållande kräver inte lagstiftning men med hänsyn till det angelägna i att såväl polismän som andra tjänstemän i utsatt ställning får det stöd i sin verksamhet som lagstiftarna har avsett förutsätter kommissionen, att riksåklagaren följer utvecklingen och vid behov ingriper för att upprätthålla en enhetlig praxis på detta område.

Påföljden för våldsamt motstånd är böter eller fängelse i högst sex månader. Ett i praktiken vanligt fall av detta brott är att en person, som skall omhändertas för fylleri, spjärnar emot med händer och fötter eller klänger sig fast vid något föremål.

Det torde inte böra komma i fråga att i sådana fall föreskriva annan påföljd än böter. För svårare former av våldsamt motstånd torde det stadgade maximistraffet vara tillräckligt. Skäl att justera straffskalan föreligger därför inte.

5.2.5 Vissa frågor inom kriminalvården

Anstaltsbehandlingen inom kriminalvården går ut på att med tvång verkställa ett frihetsberövande samtidigt som åtgärder skall vidtas för den dömdes anpassning till ett liv i frihet. Denna dubbla uppgift ställer kriminalvården inför svåra avvägningsproblem. Vad det här rör sig om är frågor om anstaltsplacering, frigång, permission och villkorlig frigivning. De beslut som fattas i sådana frågor har stor betydelse i behandlingsarbetet. Därvid måste emellertid också hänsyn tas till kravet på att samhället skyddar sig mot brott.

I proposition (1972:67) med förslag till vissa åtgärder mot narkotikamissbruket m. m. drogs upp riktlinjer för den kriminalpolitiska behandlingen av vissa kategorier lagöverträdare som dömts till långvariga frihetsstraff för brott av viss beskaffenhet. Dessa riktlinjer tog närmast sikte på den organiserade yrkesmässiga kriminalitet, ofta med internationell anknytning, som på senare år vunnit insteg här i landet. Särskilt nämndes den grova illegala narkotikahandlingen och den verksamhet som bedrivs av internationella bedragarligor. Det framhölls som angeläget, med hänsyn till rymningsfaran och risken för fortsatt brottslighet av speciellt samhällsfarlig natur, att dessa kategorier lagöverträdare inte beviljas permissioner eller får förmånen av vård i öppen anstalt i samma omfattning som tidigare. Även möjligheterna till villkorlig frigivning efter halva verkställighetstiden borde användas med största återhållsamhet. Riktlinjerna godtogs av riksdagen. Genom ändringar i tillämpningskungörelsen till lagen (1964:541) om behandling i fängvårdsanstalt överfördes beslutanderätten i frågor om sådana åtgärder från kriminalvårdsdirektör till kriminalvårdsstyrelsen beträffande personer som dömts till fängelse i minst två år eller internering med en minsta tid av två år eller därutöver. Detta innebär, att kriminalvårdsstyrelsen har att pröva frågor om permission och anstaltsplacering beträffande samtliga långtidsdömda, oavsett om de är att hänföra till nyss nämnda kategorier av speciellt samhällsfarliga lagöverträdare, och vid sin prövning göra den differentiering av klientelet som framgår av propositionen.

Enligt vad som upplysts från kriminalvårdsstyrelsen har nära 900 ärenden avgjorts i enlighet med de ändrade bestämmelserna under tiden den 1 juli 1972 - den 31 januari 1973. Av dessa har det övervägande antalet resulterat i bifall till ansökan om permission eller förflyttning till öppen anstalt, regelmässigt i förening med delegation av beslutanderätten

till kriminalvårdsdirektör beträffande den fortsatta handläggningen. De ärenden, vari avslag getts och som berört intagna vilka enligt styrelsens bedömning åsyftats i nyss nämnda proposition, uppgår till ett drygt hundratal. Av dessa anses drygt 40 knappast kunna komma i fråga över huvud taget för permission och placering på öppen anstalt. Kriminalvårdsstyrelsen uppskattar att ytterligare 60 intagna f. n. inte bör komma i fråga för sådana åtgärder. Till övervägande delen rör det sig här om personer som dömts för grova narkotikabrott, post- och bankrån eller omfattande tillgreppsbrott i övrigt. I åtskilliga av de fall, där prövning av permission skett enligt de nya bestämmelserna, har underrättelse om beviljad permission lämnats vederbörande polismyndighet.

Det torde ännu vara för tidigt att yttra sig om vilken brottsförebyggande effekt de nya principerna om differentierad tillämpning av permissionsbestämmelser m. m. har haft. Kommissionen vill emellertid erinra om att syftet med att överföra beslutanderätten i dessa frågor från kriminalvårdsdirektörerna till kriminalvårdsstyrelsen var att därigenom skapa förutsättningar för en enhetlig tillämpning av bestämmelserna. Talan mot kriminalvårdsstyrelsens beslut kan fullföljas till kammarrätten och regeringsrätten, som har att bedöma såväl behandlings- som skyddssynpunkter. Talan kan dock endast fullföljas av den intagne. Enligt gällande ordning finns det således ingen myndighet som är behörig att föra talan mot beslut av detta slag. Kommissionen anser emellertid att det skulle vara av värde att kunna få tillämpningen av dessa bestämmelser prövad även på talan av företrädare för det allmänna, eftersom det här är fråga om en avvägning mellan så skilda intressen som å ena sidan behandlingssynpunkter å andra sidan kravet på samhällsskydd. Detta kunde komma till uttryck exempelvis genom ett partsförhållande i fullföljdsförfarandet.

Motsvarande problem föreligger inom andra delar av förvaltningsrätten. Övervägande skäl synes tala för att hithörande frågor blir föremål för gemensam bedömning i ett sammanhang. Med hänsyn härtill anser sig kommissionen inte böra framlägga något förslag i förevarande hänseende. Kommissionen förutsätter emellertid att rikspolisstyrelsen, i avvaktan på att fullföljdsfrågan får sin lösning, i tveksamma fall bereds tillfälle att yttra sig i ärenden av här berört slag.

Kommissionen vill vidare framhålla att ett intensifierat samarbete mellan kriminalvårds- och polismyndigheter bör kunna minska brottsfrekvensen i samband med anstaltsrymningar och permissionsavvikanden. Olika praktiska åtgärder i detta hänseende har diskuterats vid överläggningar med företrädare för rikspolisstyrelsen och kriminalvårdsstyrelsen. Bland sådana åtgärder kan följande nämnas. Polispersonalen bör ges särskild utbildning på detta område, innefattande bl. a. information om vanliga rymningsmetoder och -vägar. Utbildningen bör bedrivas i samarbete med kriminalvårdsstyrelsens bevakningsenhet. I de polisdistrikt där en anstalt är belägen bör utarbetas en larmplan, som utvisar sättet för polislarm, polisstyrkans storlek, ledning, fördelning av spaningsuppgifter mellan anstalts- och polispersonal, fastställande av spaningsvägar och

spaningspunkter m. m. I varje polisdistrikt bör en befattningshavare utses till kontaktman med kriminalvården. Till kontaktmannen kan kriminalvårdsmyndigheterna lämna uppgifter och tips om exempelvis rymlingars uppehållsort och kontakter.

Inom ramen för ett sålunda intensifierat samarbete mellan kriminalvård och polis är det enligt kommissionens mening också önskvärt att kriminalvårdsmyndigheterna i större utsträckning anmäler beviljad permission till vederbörande lokala polismyndighet. Anmälan bör göras beträffande samtliga långtidspermissioner samt korttidspermissioner för personer som dömts till internering eller ungdomsfängelse eller till fängelse i minst sex månader för brott mot annans personliga säkerhet eller för narkotikabrott. Enligt vad kommissionen inhämtat pågår arbete med att undersöka om en sådan anmälningsrutin kan införas i rättsväsendets informationssystem (RI).

6 Sexklubbar och poseringsateljéer

6.1 *Det aktuella läget*

6.1.1 Gällande bestämmelser

I brottsbalken fanns tidigare en bestämmelse som innebar att det var straffbart att sära tukt och sedlighet genom framställning i skrift eller bild eller genom att saluhålla, förevisa eller annorledes sprida skrift eller bild. Likaså var det förbjudet att på offentlig plats eller eljest offentligen i ord eller handling sära tukt och sedlighet. Straffet var böter eller fängelse i högst sex månader. I motiven till stadgandet (16 kap. 11 § i dess lydelse före den 17 februari 1971) framhölls att uppfattningen om vad som är en tukt och sedlighetssårande framställning var avsedd att anknyta till den vid varje tidpunkt rådande uppfattningen i samhället.

Kommittén för lagstiftningen om yttrande- och tryckfrihet föreslog i betänkandet (1969:38) Yttrandefrihetens gränser ändringar i bl. a. straffbestämmelsen om sårande av tukt och sedlighet. Kommittén konstaterade att utbudet av pornografiska alster, varmed avsågs framställningar i ord eller bild som på ett ohöjlt sätt behandlar ämnen med sexuell eller erotisk anknytning, blivit mycket omfattande. Med hänsyn till bristen på säkra forskningsresultat om pornografins skadeverkningar och osäkerheten beträffande dess framtida utformning var det enligt kommitténs mening motiverat att genom en straffbestämmelse behålla en möjlighet för myndigheterna att ingripa mot vissa pornografiska framställningar i olika media. Den yttersta gränsen för sådana framställningar borde emellertid dras så snävt att den endast drabbade beskrivningar av sexuella övergrepp mot barn eller utpräglat sadistiska och förråande sexuella beteenden. Enbart det förhållandet att en framställning innehåller klart sexuella motiv som samlag, homosexuella beteenden, gruppsex och sådana former av sexualitet borde enligt kommittén inte vara tillräckligt för att framställningen skulle falla inom det straffbara området.

Departementschefen framhöll i prop. 1970:125 bl. a. att en vidsträckt yttrandefrihet är nödvändig för en väl fungerande opinionsbildning och att samhället över huvud taget inte bör genom lagstiftning göra andra inskränkningar i yttrandefriheten än som är nödvändiga för att värna om andra betydande allmänna eller enskilda intressen. En viktig synpunkt är också, betonade departementschefen, att den enskilde i vidaste möjliga omfattning själv bör få bestämma vilka framställningar i skrift, bild eller andra media han vill ta del av. I propositionen underströks vidare att den allmänna debatten på olika samhällsområden, inte minst på sexuallivets, numera förs med avsevärt större öppenhet än tidigare och att framställningar, som bara för något tiotal år sedan av såväl den allmänna opinionen som de rättsvårdande organen bedömdes som sedlighetssårande, i dag betraktas som fullt acceptabla företeelser eller ibland t. o. m. som önskvärda inslag i kulturlivet. Departementschefen ville därför inte

biträda kommitténs förslag att bibehålla en yttersta gräns för pornografiska framställningar.

På anförda skäl fattade statsmakterna år 1970 beslut om att upphäva den då gällande straffbestämmelsen i 16 kap. 11 § BrB liksom dess motsvarighet i 7 kap. 4 § tryckfrihetsförordningen. Med utgångspunkt i den principiella uppfattningen att pornografiska framställningar inte bör påtvingas någon mot hans vilja intogs i förstnämnda paragraf i stället en straffbestämmelse om otillåtet förfarande med pornografisk bild. Brottet består i att antingen på eller vid allmän plats genom skyltning eller annat liknande förfarande förevisa pornografisk bild på sätt som är ägnat att väcka allmän anstöt eller med posten eller på annat sätt tillställa någon pornografisk bild utan föregående beställning. Med pornografisk bild förstås enligt motiven till bestämmelsen bild som utan att besitta några vetenskapliga eller konstnärliga värden på ett ohöjlt och utmanande sätt återger ett sexuellt motiv. Straffskalan — böter eller fängelse i högst sex månader — har bibehållits i den nya straffbestämmelsen.

Efter lagändringen är det således inte längre straffbart att visa pornografiska framställningar vid exempelvis teater- och varietéföreställningar. Lagrådet framhöll i sitt yttrande över förslaget till ändring av 16 kap. 11 § BrB att det med hänsyn härtill borde övervägas om det inte i allmänna ordningsstadgan (AOst) borde införas ett förbud mot förekomsten vid offentliga tillställningar av framställningar som visar utpräglad förråande sexuella eller sadistiska beteenden. Departementschefen biträdde emellertid inte lagrådets förslag, eftersom ett sådant förbud enligt hans uppfattning skulle stå i strid mot grundtanken bakom förslaget att upphäva straffbestämmelsen om sårande av tukt och sedlighet, nämligen att den enskilde i vidaste möjliga utsträckning själv bör få bestämma vilka framställningar i olika media han vill ta del av. I fråga om teater- och varietéföreställningar framhöll departementschefen, att man i regel kan räkna med att allmänheten i förväg har fått klart för sig vad slags föreställning det rör sig om i varje särskilt fall. Departementschefen tillade dock att frågan kunde tas upp till förnyad prövning om utvecklingen skulle visa att lagrådets farhågor besannades.

Även om pornografiska föreställningar alltså numera i och för sig är tillåtna i full utsträckning, måste vissa ordningsföreskrifter iakttagas i den mån föreställningarna är offentliga. Med offentlig tillställning avses enligt 9 § AOst teaterföreställning, konsert, tävling och uppvisning i sport och idrott, danstillställning, biograföreställning, cirkusföreställning, tivoli- och marknadsnöjen, festtåg samt tillställning av annat slag, som anordnas för allmänheten och som inte avses i lagen om allmänna sammankomster. Som offentlig anses också tillställning, till vilken tillträde är beroende av medlemskap i viss förening eller av inbjudning, om tillställningen uppenbarligen utgör del av rörelse, som föreningen eller inbjudaren driver uteslutande eller väsentligen för anordnande av sådana tillställningar, eller vilken eljest, såsom med avseende å omfattningen av den krets som äger tillträde eller de villkor under vilka tillträde lämnas, är att jämställa med tillställning till vilken allmänheten har tillträde.

På allmän plats får enligt 12 § AOst offentlig tillställning inte anordnas utan tillstånd av polisstyrelsen. För vissa offentliga tillställningar som danstillställningar och cirkusföreställningar fordras tillstånd oberoende av var tillställningen anordnas. För anordnande av annan offentlig tillställning än sådan för vilken tillståndstvång sålunda gäller krävs enligt 13 § AOst endast att anmälan i förväg görs till polisstyrelsen. Till sistnämnda kategori brukar hänföras bl. a. teater-, revy-, varieté- och kabaréföreställningar. Polisstyrelserna i Stockholm, Göteborg och Malmö, som torde ha den största erfarenheten på förevarande område, hänför också offentliga tillställningar med inslag av pornografiska uppträdanden till denna kategori och anser alltså förutsättningar för att kräva tillstånd inte föreligga i dessa fall. Däremot gäller här liksom vid andra offentliga tillställningar att anordnaren enligt 16 § AOst har att svara för att god ordning råder vid tillställningen och är skyldig att ställa sig till efterrättelse de föreskrifter med avseende å ordning och säkerhet som polisstyrelsen meddelar.

Polisstyrelsen har enligt 19 § AOst rätt att upplösa offentlig tillställning bl. a. om det vid denna förekommer något som strider mot lag, exempelvis olaga rusdrycksutskänkning, narkotikaförsäljning och dobbleri, eller om tillställning föranleder oordning eller fara för de närvarande samt andra åtgärder visat sig vara otillräckliga. Enligt 20 § AOst äger polisstyrelsen i sådana fall också förbjuda att tillställningen förnyas.

Barn under 15 år får enligt 21 § AOst inte utan särskilt tillstånd av länsstyrelsen medverka vid offentlig teaterföreställning, cirkusföreställning, tivoli- och marknadsnöjen eller därmed jämförlig tillställning.

I 29 § AOst stadgas bötesstraff bl. a. för den som utan anmälan anordnar offentlig tillställning i sådana fall då anmälan skall ske, fortsätter offentlig tillställning sedan beslut meddelats om dess upplösning, förnyar offentlig tillställning i strid mot förbud enligt 20 §, underlåter att efterkomma av polisstyrelsen för offentlig tillställning meddelade föreskrifter eller utan tillstånd låter barn under 15 år medverka vid offentlig teaterföreställning och motsvarande.

Om filmförevisning förekommer som beståndsdel av offentlig tillställning är förutom AOst även förordningen (1959:348) med särskilda bestämmelser om biografföreställningar tillämplig. Enligt denna förordning får vid offentlig biografföreställning inte förevisas film som inte dessförinnan godkänts av statens biografbyrå. Biografbyrån har enligt förordningen att vägra godkännande bl. a. av film eller del av film, vars förevisande på grund av det sätt varpå händelserna skildras och det sammanhang vari de förekommer kan verka förråande eller skadligt upphetsande eller förleda till brott. Den som offentligen visar film som inte godkänts av biografbyrån straffas med böter.

Hälsovårdsnämnd äger enligt 70 § hälsovårdsstadgan (1958:663) meddela de föreskrifter som finnes erforderliga till förebyggande eller undanröjande av sanitär olägenhet vid viss verksamhet eller i samband med utnyttjandet av plats och lokal som allmänheten har tillträde till. För efterlevnaden av sådan föreskrift kan nämnden meddela fastighetsägare och/eller nyttjanderättshavare föreläggande eller förbud och därvid

föreskriva vite för underlåtenhet att ställa sig föreläggandet eller förbudet till efterrättelse.

Den som vanemässigt eller för att bereda sig vinning främjar eller utnyttjar annans otuktiga levnadssätt eller förleder den som är under 20 år till sådant levnadssätt bestraffas enligt 6 kap. 7 § BrB för koppleri med fängelse i högst fyra år eller, om brottet är grovt, lägst två och högst sex år. Med uttrycket otuktigt levnadssätt åsyftas vanemässiga utomäktenskapliga förbindelser av tillfällig natur. I rättspraxis har till sådana förbindelser hänförts inte bara samlag utan även andra former av könsligt umgänge, t. ex. att onanera åt annan. Det har också i flera domar under det senaste året fastslagits att med benämningen posering i allmänhet avses olika former av otukt och att företeelsen under sådana förhållanden faller under kopplerbestämmelsens tillämpningsområde. Medverkan i offentligt samlag, s. k. samlagsshow eller live show, har däremot i en hovrättsdom inte ansetts utgöra otuktigt levnadssätt.

Den som för att bereda sig särskild vinning främjar tillfällig könsförbindelse mellan andra skall enligt 6 kap. 7 § tredje stycket BrB dömas för främjande av otukt till böter eller fängelse i högst sex månader. Som exempel kan anföras att någon mot vederlag som överstiger ordinär taxa upplåter rum åt personer som tillfälligt träffats för att idka könsomgång.

Det bör framhållas att tillfälliga könsförbindelser, oavsett om de sker mot vederlag, inte är straffbara utan att så är förhållandet endast med de former av främjande och utnyttjande av tillfälliga könsförbindelser som tidigare nämnts.

6.1.2 Verksamheten

Den pornografiska verksamhet, som det här närmast är fråga om och som i Sverige hittills huvudsakligen utgjort en storstadsföreteelse, bedrivs i tre olika former, nämligen i sexaffärer, sexklubbar och poseringsateljéer.

I sexaffärerna saluförs pornografica av skilda slag som tidskrifter, bilder, filmer, underkläder, attrapper och apparater. Eftersom en del av detta sortiment också finns att köpa i åtskilliga tobaksaffärer och tidningskiosker av mera konventionellt slag, är det svårt att närmare bestämma verksamhetens omfattning men sannolikt inbringar försäljningen av i synnerhet pornografiska tidskrifter och bilder betydande belopp.

Sexklubbarna är trots sin benämning inte några slutna sällskap utan de vänder sig till allmänheten. Det framgår bl. a. av att deras verksamhet i stor utsträckning fortlöpande annonseras i dagspressen och att medlemskort, i den mån sådant erfordras för tillträde, säljs vid entrén till alla intresserade utan individuell prövning. Sexklubbarnas evenemang är därför i regel att betrakta som offentliga tillställningar enligt 9 § AOst. Föreställningarna består av uppträdanden av olika slag som striptease, samlag och andra former av könsomgång (sex-show, live show, petting show, lesbian show etc.) samt visning av pornografisk film. Såvitt kommissionen har inhämtat innehåller uppträdandena inga förråande

eller sadistiska beteenden. Det är däremot fallet med en del av de filmer som visas och som uppenbarligen inte har godkänts av statens biografbyrå för offentlig visning. I var och en av landets tre största städer finns för närvarande ett tjugotal sexklubbar.

Poseringsateljéerna skiljer sig från sexklubbarna därigenom att de erbjuder sina kunder individuell service och vanligen är inrymda i bostadslägenheter eller liknande smärre lokaler. Med posering förstås i detta sammanhang inte bara att den poserande visar sig naken för kunden utan även, och kanske väsentligast, att hon - eller han - har samlag eller utövar annat könsligt umgänge med kunden. Antalet poseringsateljéer uppskattas i Stockholm till 200, i Göteborg till 100 och i Malmö till 25.

Det förekommer också att sexklubbarnas publik erbjuds posering i smårum som ligger i anslutning till klubblokalerna eller i någon närbelägen lägenhet. Å andra sidan utvecklas poseringsateljéerna ibland till sexklubbar genom att filmvisning och föreställningar inför publik ingår i verksamheten.

I fråga om rekryteringen av de personer som tar del i verksamheten företer sexklubbarna och poseringsateljéerna inte några påvisbara skillnader. I bägge fallen är det utländska inslaget förhållandevis betydande och många olika samhälls- och yrkesgrupper finns representerade. Det förekommer både personer som ägnar sig helt åt verksamheten och sådana som har denna som en bisyssla.

Även klubb innehavarna är i rätt stor utsträckning utländska medborgare. De investerar vanligen betydande summor i inredning av lokalerna och annonsering av verksamheten. Vissa omständigheter tyder på att det ibland finns ett visst organisatoriskt eller ekonomiskt samband mellan olika poseringsateljéer på samma ort. Sälunda förekommer det fastighetsägare som har ett anmärkningsvärt stort antal klubbar och ateljéer bland hyresgästerna i sina fastigheter. Vidare har det konstaterats att åtskilliga poseringsmodeller alternerar mellan olika ateljéer enligt ett fast schema liksom att samma aktörer i stor utsträckning uppträder på flera klubbar. Det finns sannolikt också en del mindre poseringsateljéer som drivs av modellerna i egen regi.

6.2 Överväganden och förslag

Den år 1970 beslutade ändringen av bl. a. 16 kap. 11 § BrB bygger, som tidigare berörts, på den grundtanken att den enskilde i vidaste möjliga utsträckning själv bör få bestämma vilka framställningar han vill ta del av och vilka aktiviteter han vill ägna sig åt. Kommissionen har inte funnit anledning att frångå denna principiella inställning. De överväganden och förslag som redovisas i det följande syftar endast till att motverka den brottslighet och de missförhållanden av främst social natur som kan vara förenade med pornografi eller vissa former därav. Kommissionens uttalanden får därför inte uppfattas som något ståndpunktstagande i fråga om pornografin som sådan eller som någon värdering av den från etisk eller estetisk synpunkt.

6.2.1 Kontroll av verksamheten

I direktiven uttalas att sexklubbarnas verksamhet kan vara en grogrund för brottslighet av skiftande slag och att kvinnor som utnyttjas kommersiellt i verksamheten löper stor risk för social missanpassning. Det material som har ställts till kommissionens förfogande främst från polisens sida bestyrker att sådana missförhållanden förekommer i samband med såväl sexklubbs- som poseringsverksamhet. Koppleri, främjande av otukt, olovlig rusdrycksförsäljning, narkotikabrott och häleri eller olovlig befattning med avseende på stulna eller insmugglade partier av cigaretter och spritdrycker är exempel på brott som avslöjats i samband med denna verksamhet. Även stöld, rån, misshandel och olaga hot förekommer mot både kunder och personal. Det kan vidare misstänkas att åtminstone en del av de betydande inkomster som sexklubbs- och poseringsverksamheten ger utnyttjas i kriminellt syfte.

Enligt vad kommittén inhämtat har motsvarande erfarenheter gjorts i Danmark sedan förbudet mot pornografiska föreställningar upphävdes 1969.

De i klubb- och ateljéverksamheten engagerade personerna löper på grund av miljön och det av verksamheten betingade levnadssättet risk att efter hand hamna i asocialitet och kriminalitet. I synnerhet poseringsateljéernas verksamhet är ju inriktad på prostitution. Även om denna form av prostitution från vissa synpunkter kan te sig mindre motbjudande än gatuprostitutionen, kan man inte bortse från att utvecklingen sannolikt har lett till en väsentlig ökning av prostitutionens totala omfattning och därmed också av antalet personer som i längden löper risk för social missanpassning.

Ytterligare ett med sexklubbarna och poseringsateljéerna förknippat missförhållande, som berörts i direktiven, är att verksamheten ofta medför betydande sanitära olägenheter för kringboende. Visserligen ger hälsovårdsstadgan, som tidigare påpekats, hälsovårdsnämnd rätt att i sådana fall ingripa med föreläggande eller förbud och därvid i sista hand föreskriva vite. Förfarandet har emellertid i praktiken visat sig vara tämligen ineffektiv. Dels brukar det genom överklaganden till högre instans dra ut på tiden. Dels måste nämndens beslut delges den i beslutet angivne fastighetsägaren eller innehavaren av ifrågavarande klubb eller ateljé. När delgivning skall ske visar det sig ofta att fastigheten eller verksamheten överlåtits på annan person, mot vilken beslutet inte gäller. Förfarandet måste då upprepas mot förvärvaren och när beslut mot denne erhållits har ny överlåtelse ägt rum osv.

De missförhållanden av olika slag som sålunda är förenade med sexklubbarnas och poseringsateljéernas verksamhet torde åtminstone i viss mån kunna motverkas inom den gällande lagstiftningens ram. Vad först beträffar prostitutionen kan man lagföra de personer, som bereder sig vinning på verksamheten genom att ställa lokaler till förfogande, förmedla kontakter eller på annat sätt främja verksamheten, för koppleri eller främjande av otukt. I sakens natur ligger emellertid att bevissvårig-

heterna vid dessa typer av brott inte sällan är rätt betydande. För en effektiv lagföring erfordras därför f. n. i regel mycket arbete av polisen. Inte minst mot bakgrund av detta förhållande framstår det som angeläget att myndigheterna får möjlighet att kontrollera den pornografiska verksamheten på ett annat sätt än som nu kan ske.

I debatten kring sexklubbar har på vissa håll krävts totalförbud för verksamheten. Ett sådant ingrepp skulle emellertid strida mot den förut nämnda grundsatsen om den enskildes rätt att i vidaste möjliga utsträckning själv få bestämma vad han vill ta del av. Sannolikt skulle härigenom även skapas nya problem och negativa följdverkningar som är svåra att klart överblicka. Kommissionen vill därför inte förorda en sådan lösning utan vill pröva en annan väg.

För anordnande av offentlig pornografisk föreställning krävs, som förut nämnts, endast att anmälan görs hos polisstyrelsen. Denna har i sådant fall inte befogenhet att meddela andra föreskrifter än sådana som avser ordning och säkerhet. Rätt att upplösa föreställningen och förbjuda dess förnyande föreligger visserligen om det vid föreställningen förekommer något som strider mot lag. Men detta måste först konstateras, vilket kan kräva omfattande utredning. Även om polisen får rätt att i förväg förbjuda pornografisk föreställning vid misstanke om brott eller av sociala skäl kommer bevisvärigheter att hämma en effektiv tillämpning. Däremot skulle införande av tillståndsvång för pornografisk föreställning ge polisen möjlighet att efter en mera allsidig prövning av ärendet föreskriva även andra villkor för verksamheten än som direkt hänger samman med rena ordnings- och säkerhetsaspekter. Vid tillståndsprövningen äger polisstyrelsen sålunda bl. a. bedöma sökandens person, tillställningens art samt platsens eller lokalens lämplighet. I detta sammanhang skall hänsyn tas även till de synpunkter som andra berörda myndigheter, exempelvis de som svarar för hälsovården och brandsäkerheten, önskar få tillgodosedda. Genom särskilda föreskrifter eller villkor angående lokalernas utformning och disponering kan man t. ex. förhindra eller åtminstone försvåra prostitution inom klubblokaler och försäkra sig om att de inte heller i övrigt utnyttjas på ett otillbörligt eller olämpligt sätt. Skyldighet att hålla ordningsvakt kan också uppställas som förutsättning för tillstånd. Polisstyrelsen kan vid tillståndsprövningen vidare ta hänsyn till förekomsten av liknande tillställningar inom orten och lämpligheten av att utöva ifrågakvarande verksamhet inom det område som ansökan avser.

Betydande fördelar kan således uppnås genom att föreskriva tillstånd av polisstyrelse som förutsättning för anordnande av pornografisk föreställning. Några vägande skäl synes inte kunna anföras mot en sådan lösning. Den kräver endast ringa ingrepp i gällande lagstiftning och ansluter till redan existerande rutiner. Strängt taget är det bara den i 9 § AOst intagna definitionen av offentlig tillställning liksom uppräknningen i 12 § andra stycket av tillståndspliktiga offentliga tillställningar som behöver kompletteras med pornografisk föreställning. Någon definition av detta uttryck synes inte behöva intagas i författningstexten med

hänsyn till att ordet pornografisk redan förekommer i 16 kap. 11 § BrB och avses ha samma innebörd i AOst. Med pornografisk föreställning förstås alltså föreställning vid vilken sexuella situationer eller händelseförlopp framställs på ett ohöjligt och utmanande sätt. Av begreppet "pornografisk föreställning" får vidare anses framgå att det här endast är fråga om föreställningar som i huvudsak eller till övervägande delen innehåller pornografiskt material. Enstaka inslag av striptease eller liknande framställningar i t. ex. en varietéföreställning kan sålunda inte medföra att föreställningen skall räknas som pornografisk. Detsamma gäller givetvis i ännu högre grad i fråga om teaterföreställningar. För rubriceringen är sålunda inte bara de sexuella inslagens karaktär och omfattning av betydelse. I begreppet pornografisk föreställning får även anses ingå att det primära syftet med föreställningen skall vara att förmedla pornografi. Det finns mot bakgrund av här redovisade synpunkter inte anledning till antagande att ifrågakvarande gränsdragning skall vålla några svårigheter i den praktiska rättstillämpningen.

I Danmark upphävdes, som tidigare nämnts, 1969 dittills gällande straffbestämmelse angående offentligt anordnande av föredrag, föreställningar och utställningar av otuktigt innehåll. Redan före lagändringen gällde emellertid enligt den danska motsvarigheten till AOst att offentliga nöjeställningar — "forlystelser" — krävde polisens tillstånd. Med utnyttjande av denna bestämmelse har polisen i Köpenhamn, enligt vad kommissionen inhämtat, under senare delen av 1972 stängt de flesta sexklubbarna i staden. Innehavaren och andra i verksamheten involverade personer såsom fastighetsägare har ålagts bötesstraff på upp till 10 000 kronor eller, vid återfall, 15 000 kronor och inventarier i klubblokaler och intäkter av den olovliga verksamheten har förverkats. Köpenhamns-polisen anser sig numera ha problemet med sexklubbarna under kontroll.

På grund av vad nu sagts föreslår kommissionen att i AOst införs bestämmelser om tillståndsvägg för pornografisk föreställning.

Vid tillståndsprövning enligt AOst anses polisstyrelsen inte ha möjlighet att ingå på ett konstnärligt eller estetiskt bedömande av tillställningen eller vad som skall förekomma därvid eller att göra en värdering av själva tillställningen som sådan. Av detta torde följa att styrelsen vid tillståndsgivning inte heller kan meddela några särskilda föreskrifter angående en pornografisk föreställnings innehåll. Hittillsvarande erfarenheter har som tidigare nämnts inte gett något belägg för att föreställningarna på svenska sexklubbar innehåller inslag som kan betraktas som förråande eller sadistiska. Då det emellertid inte kan anses helt uteslutet att konkurrens-hänsyn eller andra skäl i framtiden kan leda till en förändring på detta område, har kommittén funnit det lämpligt att i samband med förevarande förslag till ändringar i AOst — i likhet med vad lagrådet har föreslagit — även förordat ett tillägg i 21 § andra stycket av innebörd att pornografisk föreställning ej får innehålla förråande sexuella eller sadistiska beteenden.

Barn under femton år får enligt 21 § första stycket AOst inte utan tillstånd av länsstyrelsen medverka vid offentlig teaterföreställning eller

därmed jämförlig tillställning. Det synes vara påkallat att i fråga om pornografisk föreställning höja åldersgränsen för medverkan till aderton år och göra den absolut. Någon åldersgräns för bevisande av offentlig tillställning har inte uppställts i AOst och med hänsyn bl. a. till nyss förordade tillägg till andra stycket i samma paragraf torde det inte vara erforderligt att i denna del införa någon specialbestämmelse i fråga om pornografisk föreställning. Om behov av åldersgräns i något fall skulle föreligga, får det ankomma på polisstyrelsen att i tillståndsärendet meddela föreskrift härom.

Stora ekonomiska intressen gör sig gällande i pornografibranschen och förtjänsterna på verksamheten är sannolikt i många fall betydande. Som tidigare berörts byter sexklubbarna ofta innehavare på ett sätt som försvarar myndigheternas kontroll av verksamheten. Detta gäller inte minst i fråga om taxeringsmyndigheternas arbete. Tillståndsvång innebär bl. a. att innehavaren inte kan dra sig undan ansvaret för verksamheten genom att överlåta denna på annan person.

Nu nämnda konsekvenser av tillståndsvång för pornografisk föreställning kan innebära frestelser att anordna sådan föreställning utan att inhämta tillstånd. Böter är med hänsyn till omsättningens storlek inte någon tillräckligt effektiv sanktion häremot. I straffskalan bör därför intagas fängelse. Därigenom kan också vissa straffprocessuella tvångsmedel begagnas.

Som tidigare omtalats ingår filmförevisning ofta i pornografiska föreställningar. Det finns anledning anta att det därvid i tämligen stor utsträckning är fråga om film som inte har godkänts för offentlig visning av statens biografbyrå och som till en del kan misstänkas innehålla sådana förräande inslag att förutsättningar för godkännande saknas. Det i gällande författning stadgade straffet för överträdelse av förbudet mot offentlig visning av ej godkänd film - böter - torde lika litet som motsvarande sanktion i AOst för anordnande av offentlig tillställning ha tillräckligt avskräckande effekt. Det finns således en uppenbar risk för att ett bötesstraff - i varje fall i detta sammanhang - närmast skulle betraktas som en omkostnad i verksamheten. För att göra förbudet mot visning av icke godkänd film mera effektivt synes man därför böra intaga fängelse i straffskalan och införa möjlighet att ta i beslag och förverka film och utrustning som används i strid mot gällande bestämmelser.

De författningsändringar som krävs för att genomföra kommissionens i detta avsnitt framlagda förslag redovisas i *bilaga 2*.

6.2.2 Begränsning av reklam för verksamheten

Enligt 16 kap. 11 § BrB i dess nya lydelse är det, som tidigare nämnts, straffbart att på eller vid allmän plats genom skyltning eller annat liknande förfarande förevisa pornografisk bild på sätt som är ägnat att väcka allmän anstöt liksom att med posten eller på annat sätt tillställa någon pornografisk bild utan föregående beställning. Eftersom tryckfrihetsförordningen inte innehåller någon motsvarande straffbestämmelse,

är det däremot, tillåtet att offentliggöra pornografisk bild i tryckt skrift: Grundtanken bakom bestämmelsernas utformning är att den enskilde å ena sidan bör ha möjlighet att ta del av bl. a. pornografiska bilder om han så önskar men att han å andra sidan inte mot sin vilja skall påtvingas sådana bilder. Dessa principer kan emellertid komma i strid med varandra om pornografiska bilder publiceras exempelvis i dagspress. Även läsare för vilka bilderna är anstötliga nödgas ju då ta del av dem.

Problemet var inte aktuellt vid tiden för lagändringen men har genom sexklubbarnas och poseringsateljéernas framväxt under de två senaste åren blivit alltmera accentuerat. Eftersom konkurrensen är hård på pornografimarknaden överbjuder sexklubbarna varandra i utmanande bildreklam i dagspressen för att locka besökare till sina föreställningar. Det är, som framhållits i direktiven, fullt i linje med de värderingar som låg bakom den år 1970 beslutade lagstiftningen att söka skona den tidningsläsande allmänheten från sådana inslag. Men framför allt är det angeläget att tidningarna inte genom sin annonsering skapar förutsättningar för brottslig verksamhet. Det gäller reklamen såväl för poseringsateljéerna som för sexklubbarna.

Överläggningar i frågan har inom kommissionen hållits med företrädare för Svenska tidningsutgivareföreningen. Föreningens styrelse rekommenderade därefter i ett offentligt uttalande den 25 januari 1973 medlemsföretagen att i eget intresse iaktta återhållsamhet med publicering av sådana annonsillustrationer som på ett utmanande sätt återger sexuella motiv. Såvitt kommissionen kunnat konstatera har denna rekommendation medfört en sanering av ifrågavarande reklam. Även om texterna i annonserna kunde göras smakligare saknas enligt kommissionens mening anledning att för närvarande ingripa med lagstiftning på nu angivna grunder.

När det gäller annonsering som syftar till att förmedla kontakter mellan prostituerade och deras kunder gör sig väsentligt andra synpunkter gällande. Det gäller här, som redan påpekats, att tillse att tidningarna inte genom sina annonser skapar förutsättningar för brottslig verksamhet.

Vid överläggningarna med tidningsutgivareföreningen berördes givetvis också denna fråga. I anslutning härtill konstaterade föreningens styrelse i sitt tidigare nämnda uttalande att det inte kan uteslutas att annonser om posering kan innefatta straffbar verksamhet. Styrelsen rekommenderade därför medlemsföretagen att i fortsättningen inte införa annonser som åsyftar att förmedla kontakt med ateljéer för posering och med sexklubbar som i sin annonsering lämnar erbjudanden av samma karaktär som poseringsateljéerna. Rekommendationen har, såvitt kunnat konstateras, lett till att annonsering av detta slag praktiskt taget har upphört i dagspressen. Härigenom kommer sannolikt poseringsverksamheten att minska starkt i omfattning. Av tidigare anförda skäl bör detta hälsas med tillfredsställelse.

På grund av vad nu sagts och då kommissionens förslag att införa tillståndstvång för sexklubbarna torde ha en starkt brottsförebyggande och brottsbekämpande verkan anser sig kommissionen ur de synpunkter

kommissionen har att beakta inte böra framlägga några förslag i denna del. Kommissionen har därvid utgått från att den föreslagna författningsändringen ger tidningsutgivarna ett underlag för prövningen huruvida reklam för pornografisk föreställning skall medges.

7 Ordningen på allmänna platser

7.1 *Det aktuella läget*

7.1.1 Gällande bestämmelser

7.1.1.1 Allmänt om polisens uppgifter

Enligt 2 § polisinstruktionen (1972:511) skall polisen upprätthålla allmän ordning och säkerhet. Uppgiften att upprätthålla allmän ordning innebär ansvar för att lugn råder på allmänna platser, att trafiken kan fortgå utan störningar, att människor inte ofredas m. m. Uppgiften innebär skyldighet att i sådant syfte tillse att gällande författningar respekteras och att, om så inte sker, vidta erforderliga åtgärder, eventuellt genom att till åtal rapportera begångna överträdelser. En arbetsuppgift som av hävd anses som särskilt betydelsefull är att upprätthålla gatufreden och att säkra ordningen och tryggheten på de allmänna kommunikationsmedlen.

Upprätthållandet av allmän säkerhet innebär skyldighet att avvärja faror för angrepp genom brott eller på annat sätt mot säkerheten och tryggheten för såväl enskildas person och egendom som för statens inre säkerhet. Hit hör också att tillse att meddelade skyddsbestämmelser efterlevs. Uppgiften får även anses omfatta skyldighet att ingripa hjälpande och skyddande vid inträffade eller befarade olyckor, naturkatastrofer och liknande. I uppgiften ingår också skyldighet att, om säkerheten angripits, tillse att angreppet upphör och verka för att angriparen inte förnyar angreppet.

I 3 § polisinstruktionen föreskrivs att polisen skall samarbeta med åklagarmyndigheter samt andra myndigheter och organisationer vilkas verksamhet berör polisverksamheten. Särskilt åligger det polisen att fortlöpande samarbeta med socialvårdsmyndigheterna och ofördröjligen underrätta sådan myndighet, när polisen får kännedom om förhållanden som bör föranleda åtgärd av myndigheten.

7.1.1.2 Polismans befogenhet att ingripa med stöd av rättegångsbalken

Rättegångsbalken (RB) ger polisman befogenhet att i vissa fall ingripa med skilda tvångsmedel mot person som är misstänkt för brott och att i övrigt säkra bevis i brottmål.

Polisman äger sälunda enligt bestämmelserna i 24 kap. RB rätt att *gripa* person, om skäl till anhållande föreligger men beslut av anhållningsmyndighet inte utan fara kan avvaktas, om någon begått brott på vilket fängelse kan följa och vederbörande anträffas på bar gärning eller flyende fot eller om någon är efterlyst för brott.

Beslut om anhållande meddelas av undersökningsledare eller åklagare. Anhållningsskäl är i sin tur anknutna till förutsättningarna för att

domstol skall kunna besluta om häktning. I 24 kap. 2 § RB föreskrivs bl. a. att den som på sannolika skäl misstänks för brott må, oberoende av brottets beskaffenhet, häktas, om han är okänd och undandrar sig att uppge namn och hemvist eller anledning förekommer, att hans uppgift därom är osann, eller om han saknar hemvist inom riket och det skäligen kan befaras, att han genom att bege sig från riket undandrar sig lagföring och straff. Bestämmelsen innebär exempelvis att person, som gjort sig skyldig till förgelseväckande beteende och som vägrar uppge namn och adress och som inte heller genom andra åtgärder kan identifieras, kan gripas, anhållas och häktas.

Den som gripits utan att beslut om anhållande eller häktning dessförinnan meddelats skall så snart det kan ske inställas för förhör. Han får inte för sådant ändamål kvarhållas längre än sex timmar eller, om det är av synnerlig vikt, tolv timmar. Anmälan om gripandet skall skyndsamt göras hos anhållningsmyndigheten, som har att sedan förhör hållits med den gripne omedelbart besluta om han skall anhållas eller friges.

Under förundersökning får polisman hålla förhör med var och en som kan antas lämna upplysning av betydelse för utredningen. Den som uppehåller sig på annan plats än där förhör skall hållas bör i regel kallas till förhöret. Den som kallas till förhör men utan giltig orsak underlåter att inställa sig får under vissa angivna förutsättningar hämtas till förhör. Den som uppehåller sig inom 50 km från den plats, där förhör skall hållas, får i vissa fall hämtas till förhöret utan föregående kallelse. Undersökningen skall då avse brott, varå fängelse kan följa. Det skall också skäligen kunna befaras, att han inte skulle hörsamma kallelsen eller att han i anledning av kallelse genom undanröjande av bevis eller på annat sätt skulle försvåra utredningen.

Beslut om hämtning meddelas av undersökningsledaren eller, då fara är i dröjsmål, av förhørsledaren. Med förhørsledare avses polisman, som fått i uppdrag att verkställa utredningen.

Även annan än misstänkt kan hämtas till förhör. Här avses vittne eller annan som kan antas lämna upplysning av betydelse för utredningen. Hämtning av vittne eller annan måste grundas på särskilda skäl.

På anmodan av polisman är den som är närvarande på plats där brott förövas skyldig att medfölja till förhör, som skall hållas omedelbart därefter. Vägrar någon att medfölja utan giltig orsak, kan han av polisman medtas till förhör. Regeln kan tillämpas beträffande person som uppehåller sig på eller befinner sig i omedelbar närhet av en brottsplats vid brottets förövande och är kvar där vid polisens ankomst. Såväl misstänkt som annan kan under dessa förutsättningar av polisman medtas till förhör.

Den som inte är anhållen eller häktad kan inte kvarhållas för förhör längre än sex timmar. Den som kan misstänkas för brott kan dock hållas kvar ytterligare sex timmar, om det är av synnerlig vikt för den fortsatta utredningen. Den hörde är sedan inte skyldig att infinna sig för nytt förhör förrän efter tolv timmar, såvida inte synnerliga skäl föranleder till annat.

Bestämmelser om hämtning och medtagande till förhör återfinns i 23 kap. RB.

7.1.1.3 Omhändertagande med stöd av 17 § polisinstruktionen

Bestämmelserna i RB ger polisman möjlighet att vidta vissa tvångsåtgärder som är erforderliga för att säkra lagföringen av den som begått brott. Däremot ger dessa stadganden inte polisman rätt att göra sådana ingripanden som uteslutande syftar till att upprätthålla allmän ordning eller hindra någon att begå brott. Polisens befogenhet i dessa avseenden regleras i 17 § polisinstruktionen (PI). Polisman skall enligt denna bestämmelse, om det är nödvändigt för att upprätthålla allmän ordning, tillfälligt omhänderta den som genom sitt uppträdande stör ordningen eller utgör en omedelbar fara för denna. Omhändertagande skall även ske när det fordras för att avvärja straffbelagd gärning. Polismannen har att skyndsamt anmäla omhändertagande till sin förman, som omedelbart skall pröva om åtgärden skall bestå.

Bestämmelsen kan tillämpas i sådana fall där ett frihetsberövande framstår som nödvändigt för att upprätthålla allmän ordning, trots att den som omhändertas inte har begått något brott som motiverar ett gripande enligt RB eller över huvud taget inte gjort sig skyldig till någon straffbar handling. Bestämmelsen åberopas även för ingripande på privat område när det gäller att avvärja straffbelagd gärning. Polisman har rätt att bruka nödvändigt våld för att genomföra tjänsteåtgärden.

Frågan om ett visst uppträdande stör den allmänna ordningen måste avgöras efter vad som på objektiva grunder framstår som anmärkningsvärt och störande. Vidare gäller att den omständigheten att en person vägrar åttlyda polisens tillsägelse inte i och för sig skall anses innefatta ett störande av ordningen. Bortsett från tillsägelser som ges för att tillgodose vissa särskilt reglerade syften, t. ex. för trafikens ordnande, föreligger enligt svensk rätt över huvud taget ingen ovillkorlig lydningsskyldighet i detta hänseende. Möjligheten att ingripa i sådant fall blir därför beroende på i vad mån en efterrättelse av tillsägelsen utgör en direkt förutsättning för tillgodoseandet av kravet på upprätthållandet av allmän ordning.

I de fall då ett störande av eller omedelbar fara för allmän ordning är för handen gäller som ytterligare förutsättning för omhändertagande att ingripandet verkligen är nödvändigt för ordningens upprätthållande. Denna förutsättning får tolkas mot bakgrunden av en i 16 § PI intagen allmän regel om tillvägagångssättet vid genomförande av tjänsteåtgärd. Enligt denna regel får polisman inte använda strängare medel än förhållandena kräver och bör i första hand söka vinna rättelse genom upplysningar och anmaningar. Våld får tillgripas endast när tjänsteuppgiften inte kan lösas på annat sätt och i sådant fall skall polismannen använda den lindrigaste form som kan leda till avsett resultat.

I PI finns inte någon bestämd tidsgräns som anger hur länge en omhändertagen högst får hållas i förvar. Det framhålls endast i 20 § första stycket att en person får hållas i förvar endast så länge han utgör

en omedelbar fara för allmän ordning och säkerhet. Ett frihetsberövande enligt 17 § bör enligt gängse uppfattning begränsas till en kortare tidsrymd. Som stöd för en sådan tolkning kan bl. a. återopas ett av inrikesministern 1962 i första kammaren lämnat interpellationssvar angående polismyndighets rätt att ingripa vid hot om våld. Av svaret framgår att en omhändertagen i sådant fall får kvarhållas blott under en mycket begränsad tid, i allmänhet endast under några timmar.

Av 20 § PI framgår att den omhändertagne skall förhöras så snart det kan ske. Närmare bestämmelser om sådant förhållande och omfattning finns inte i PI. Prövningen av ifrågavarande omhändertaganden sker i polisdistrikten regelmässigt av vakthavande befäl (polisinspektörer). Någon anmälningsskyldighet till polismyndigheten eller högre polisbefäl är inte föreskriven.

7.1.1.4 Polisingripande med stöd av vissa specialförfattningar

Enligt vissa specialförfattningar kan polisstyrelsen i avbidan på annan myndighets beslut omhänderta person för att underlätta insättande av lämplig vård eller vidtagande av annan åtgärd. Den enskilde polismannen kan i sådana fall enligt 18 § PI ingripa i avbidan på polisstyrelsens beslut, om dröjsmål med omhändertagande innebär fara för den omhändertagnes eller annans liv eller hälsa eller fara i annat hänseende. Om sådant omhändertagande och skälen därför skall polismannen skyndsamt underätta polisstyrelsen. Omhändertagandet får bestå till dess polisstyrelsen beslutar i ärendet. Vid förvaringen får den som omhändertagits inte underkastas annan inskränkning i sin frihet än som påkallas av ändamålet med omhändertagandet, ordningen på förvaringsplatsen eller allmän säkerhet.

Den lagstiftning som åsyftas i 18 § PI utgörs av lagen (1960:97) om samhällets vård av barn och ungdom (barnavårdslagen), lagen (1954:579) om nykterhetsvård, lagen (1966:293) om beredande av sluten psykiatrisk vård i vissa fall samt utlänningslagen (1954:193).

Enligt *barnavårdslagen* har polisstyrelsen ålagts vissa uppgifter. Utöver polisens allmänna underrättelseskyldighet rörande förhållanden hos barn och ungdom, som bör komma till barnavårdsnämnds kännedom, har för polisens befattning med barn och ungdom 25 och 33 §§ sitt särskilda intresse.

I 25 § anges indikationerna för barnavårdsnämnds möjligheter att vidta särskilda åtgärder mot barn och ungdom. Åtgärderna kan avse vissa hjälpåtgärder, förmaning och varning, meddelande av särskilda föreskrifter, övervakning eller omhändertagande för samhällsvård. Barnavårdsnämnd har sålunda att ingripa bl. a. om någon som inte fyllt 20 år på grund av brottslig gärning, sedeslöst levnadsätt, underlåtenhet att efter förmåga ärligen försörja sig, missbruk av rusdrycker eller narkotiska medel eller av annan jämförlig anledning är i behov av särskilda tillrättaförande åtgärder från samhällets sida. Har han gjort sig skyldig till brottslig gärning, får ingripande dock inte ske efter det han fyllt 18 år,

såvida inte hans livsföring i övrigt utgör tillräcklig anledning därtill eller sådant ingripande med hänsyn till pågående behandling enligt barnavårdslagen eller av annan särskild anledning måste anses lämpligast för hans tillrättaförande.

Om underårigs uppträdande eller levnadssätt innebär fara för allmän ordning och säkerhet och sannolika skäl föreligger för att ingripande med stöd av 25 § är påkallat mot den underårige, äger polisstyrelse enligt 33 § första stycket på lämpligt sätt taga honom i förvar i avbidan på barnavårdsnämndens beslut. Anmälan om omhändertagandet skall ofördröjligen göras hos barnavårdsnämnden, som har att skyndsamt besluta, om den omhändertagne skall omhändertagas eller friges. Om nämnden beslutar att han skall friges kan samtidigt förordnas att han får kvarhållas till dess han avhämtas av föräldrarna eller annan fostrare.

Påträffas underårig under sådana förhållanden, som anges i 33 §, kan polisman omhänderta honom med stöd av 18 § PI, om polisstyrelsens beslut inte utan fara kan avvaktas. Rapportering sker regelmässigt till vakthavande befäl. Finner denne att omhändertagandet bör bestå, har han att ofördröjligen vidta åtgärder för att bringa ärendet under polisstyrelsens prövning.

År 1963 fogades till 33 § ett tredje stycke, som ger polisstyrelse eller, i avbidan på dess beslut, polisman rätt att ta den som kan antas vara under 18 år i förvar även i sådant fall då den underåriges uppträdande och levnadssätt inte innebär fara för allmän ordning och säkerhet men sannolika skäl för ingripande med stöd av 25 § ändå föreligger. Förutsättningen är att vederbörandes namn eller bostad inte kan utrönas, och omhändertagandet får inte vara längre än till dess utredning vunnits i detta hänseende. Bestämmelsen ger polisman befogenhet att tillfråga underårig, som kan antas vara under 18 år, om namn, födelsetid och adress, såvida vederbörande anträffas under sådana omständigheter, att polismannen anser sannolika skäl föreligga för ett ingripande från barnavårdsnämndens sida med stöd av 25 §.

Vid bestämmelsens tillkomst framhölls bl. a. att identifieringen skulle ske med vänlighet utan att erforderlig fasthet eftersattes. Polismannen skulle försöka vinna den unges förtroende och framhålla, att åtgärden vidtas till vederbörandes bästa. Orsaken till identifieringen skulle meddelas. Den unge skulle få klart för sig att barnavårdsnämnden skulle komma att underrättas. Vid vägran att lämna uppgifter skulle den unge upplysas om att han kunde tas i förvar till dess utredning vunnits om hans namn och adress. Om polismannen däremot erhöll tillfredsställande uppgifter skulle dessa antecknas och någon ytterligare åtgärd inte vidtas. Den unge skulle inte vara skyldig att legitimera sig och därigenom styrka sin identitet.

Den omhändertagne får i avbidan på identifiering inte förvaras i arrest. Misslyckas försök med identifiering underställs ärendet i regel polisstyrelsen.

I direktiv som utfärdats av polismästaren i Stockholm för den praktiska polisverksamhetens utformning på ifrågavarande område be-

tonas att i varje särskilt fall situationens skadlighet för den unge bör bedömas med hänsyn till dennes ålder och tidigare gjorda iakttagelser. Om den unge bedöms vara under 15 år, får enligt nämnda direktiv identifiering ske även om det rör sig om iakttagelser av enska företeelser.

Samhällets möjligheter att ingripa mot personer, som är hemfallna åt alkoholmissbruk, regleras i *lagen om nykterhetsvård*. Lagen är inte tillämplig på person som missbrukar narkotika.

Polis- och åklagarmyndighet, som får kännedom om att någon gjort sig skyldig till fylleri eller eljest använt alkoholhaltiga drycker till uppenbar skada för sig eller annan, skall enligt 10 § ofördröjligen göra anmälan därom till nykterhetsnämnden, som har att besluta om vilka åtgärder som skall vidtas. I kvalificerade fall kan nämnden ansöka hos länsrätten om tvångsintagning på allmän vårdanstalt för alkoholmissbrukare.

Om det föreligger sannolika skäl för att någon är hemfallen åt alkoholmissbruk och farlig för annans personliga säkerhet eller eget liv samt att faran är så överhängande att länsstyrelsens beslut om tvångsintagning inte utan våda kan avvaktas, skall polisstyrelsen enligt 21 § ofördröjligen på lämpligt sätt tillfälligt omhänderta vederbörande. Samma är förhållandet om det föreligger sannolika skäl för att någon är hemfallen åt alkoholmissbruk och utan att söka ärligen försörja sig för ett kringflackande liv samt kommer att avvika från orten innan länsrätten prövat ansökan om tvångsintagning. Polisstyrelsen får också tillfälligt omhänderta den beträffande vilken sannolika skäl föreligger för att han är hemfallen åt alkoholmissbruk och på grund av oförmåga att ta vård om sig själv är i trängande behov av omedelbar vård. Polisman äger med stöd av 18 § PI omhänderta vederbörande, om polisstyrelsens beslut enligt nyss nämnda stadgande inte utan fara kan avvaktas.

Föreligger sannolika skäl för att någon lider av psykisk sjukdom och är farlig för annans personliga säkerhet eller eget liv, äger polisstyrelse enligt 7 § *lagen om beredande av sluten psykiatrisk vård* omhänderta honom om fara är i dröjsmål. Polisstyrelsen skall därefter genast föranstalta om läkarundersökning av den omhändertagne och om vårdintyg utfärdas ansöka om hans intagning på sjukhus för sluten psykiatrisk vård. Om polisstyrelse enligt 35 § ta vederbörande i förvar eller ställa honom av 18 § PI omhänderta vederbörande.

Utlänning som ankommer till Sverige får i de fall som anges i 18 och 19 §§ *utlänningslagen* avvisas. Beslut om avvisning meddelas i regel av polisstyrelse. Utlänning som uppehåller sig i Sverige kan i vissa fall som regleras i 22–34 §§ samma lag förpassas, förvisas eller utvisas ur riket. Beslutanderätten tillkommer i dessa fall andra myndigheter än polisstyrelse men om det skäligen kan befaras att utlänningen avviker får polisstyrelsen enligt 35 § ta vederbörande i förvar eller ställa honom under uppsikt.

Polisman äger att interimistiskt omhänderta utlänning med stöd av 18 § PI om polismannen bedömer att förutsättningar föreligger för att polisstyrelsen skall kunna förordna om utlännings tagande i förvar och att styrelsens beslut inte kan inhämtas utan att därvid uppkommande dröjsmål innebär fara för att utlänningen avviker.

7.1.1.5 Ingripande på grund av fylleri

Den som på allmän plats, utom- eller inomhus, uppträder berusad av alkohohlhaltiga drycker eller annat medel – exempelvis narkotika – så att det framgår av hans åtbörder eller tal skall enligt 16 kap. 15 § brottsbalken dömas för fylleri till högst 500 kronors böter.

Enligt förordningen (1841:58) emot fylleri och dryckenskap skall den som anträffas överlastad av starka drycker på väg eller gata tas i förvar till dess han återvunnit sina sinnens bruk. Även den som i berusad tillstånd för oljud eller förnärmar annans fred och säkerhet på näringsställe eller annan allmän plats skall enligt förordningen omhändertas. Med stöd av 2 § PI, som bl. a. ålägger polisen att lämna allmänheten skydd och annan hjälp, anses polisman kunna omhänderta en berusad person också på enskilt område, exempelvis i en trappuppgång eller taxibil, om vederbörande inte på annat sätt kan beredas vård eller tillsyn. I samtliga fall skall den omhändertagne försättas på fri fot när han åter blivit nykter, vilket normalt brukar ta fyra till sex timmar.

7.1.1.6 Lag (1964:450) om åtgärder vid samhällsfarlig asocialitet

Lagen är enligt förarbetena avsedd som ett medel i kampen mot brottsligheten. Om inte samhällsskyddet kan tillgodoses genom att samhällsfarligt asociala individer som fyllt 20 år lagförs för brott eller bereds socialvård eller sjukvård får de enligt lagen intas i arbetsanstalt. Lagen blir således subsidiär i förhållande till straff- och vårdlagstiftningen. Som samhällsfarligt asocial anses enligt lagen den som underlåter att efter förmåga söka försörja sig hederligt samt för ett sådant asocialt liv att uppenbar fara föreligger för allmän ordning och säkerhet.

Det ankommer på domstol att på talan av allmän åklagare förordna om intagning i arbetsanstalt. Är någon skäligen misstänkt att föra ett sådant asocialt liv som kan föranleda intagning i arbetsanstalt, får han anhållas av polisstyrelse eller åklagare. Polisman äger inte rätt att utan beslut av anhållningsmyndighet gripa den mot vilken skäl till anhållande förekommer.

Under de senaste fyra åren har inte förekommit något fall i hela landet som lett till anhållande eller dom enligt förevarande lag.

7.1.1.7 Bestämmelser i övrigt som rör ordningen på allmän plats

I *allmänna ordningsstadgan* (1956:617) finns vissa bestämmelser som avser ordningen på allmän plats. Om ytterligare föreskrifter anses erforderliga för kommun eller del därav i avseende på den allmänna ordningen, kan sådana bestämmelser med stöd av 7 § meddelas i lokal ordningsstadga, som antas av kommunfullmäktige och fastställs av länsstyrelsen.

Av betydelse i förevarande sammanhang är allmänna ordningsstadgans bestämmelser angående offentliga tillställningar. I 16 § stadgas bl. a. att anordnaren har att svara för att god ordning råder vid tillställningen samt

är skyldig att ställa sig till efterrättelse de föreskrifter med avseende på ordning och säkerhet som polisstyrelsen meddelar. Den som åsidosätter sådan föreskrift kan avvisas. Polisstyrelsen äger enligt 19 § upplösa offentlig tillställning bl. a. om vid denna förekommer något som strider mot lag eller om tillställningen föranleder oordning eller fara för de närvarande samt andra åtgärder visat sig vara otillräckliga för att förebygga fortsatt lagstridigt förfarande, återställa ordningen eller bereda skydd för de närvarande.

Enligt 22 § får i lokal ordningsstadga bestämmas vilka föreskrifter som i allmänhet skall meddelas beträffande tillträde till offentlig tillställning och den ordning som skall iakttas vid sådan tillställning.

Med stöd av allmänna ordningsstadgan har särskilda föreskrifter meddelats i *ordningsstadga för tunnelbanetrafiken i Stockholm*. Enligt 13 § i denna stadga äger den som är synbart berusad icke mot trafikpersonalens tillsägelse vinna tillträde till stationsområde eller påstiga eller medfölja vagn. Trafikpersonal äger vidare med stöd av 14 § i stadgan anmoda den som bl. a. uppträder i strid mot bestämmelserna i 13 § att avstiga vagn samt lämna tunnelbanans inhägnade område. Samma åtgärd får vidtas mot den som eljest stör ordningen eller äventyrar säkerheten på vagnen eller inom stationsområdet. Trafikpersonalen på tunnelbanan anses inte åtnjuta s. k. ämbetskydd och äger inte befogenhet att använda våld för att genomföra tjänsteåtgärd.

Enligt *kungörelsen (1970:561) om upprätthållande av ordning och säkerhet inom järnvägsområde* äger järnvägstjänsteman befogenhet att från järnvägens område avlägsna den som uppträder berusad eller stör ordningen eller genom sitt uppträdande äventyrar säkerheten i järnvägsdriften. Han får i trängande fall ta sådan person i förvar men skall ofördröjligen underrätta polisman. Förvar får bestå till dess polisman kommer tillstädes eller behovet av förvar eljest upphör. Beträffande våldsanvändning vid genomförande av tjänsteåtgärd av anført slag gäller samma regler som i 16 § PI stadgas för polismanns bruk av våld och som tidigare berörts i samband med 17 § PI. Järnvägstjänsteman åtnjuter samma skydd som polisman.

7.1.2 Lämnade uppgifter om rådande förhållanden

I framställningar och uppvaktningar av enskilda personer och organisationer av olika slag har framhållits att förhållandena under det senaste året på många platser framför allt i storstadsområdena blivit sådana att man där inte längre kan känna sig säker till person och egendom. Fylleri, narkotikamissbruk, langning, trakasserier, rån, stöldar och skadegörelse sägs utgöra vardagliga inslag. Polisledningen i Stockholm och polischeferna i andra stora distrikt framhåller att särskilt ungdomars beteenden karakteriseras av ökad hänsynslöshet och tilltagande missbruk av alkohol och narkotika.

Stockholms köpmannaförbund lät 1971 verkställa en undersökning — benämnd Orosårdar i stockholmsregionen första halvåret 1971 — an-

gående förekomsten av viss brottslighet och annan störande verksamhet i anslutning till detaljhandelsbutiker i stockholmsområdet. Sammanlagt omkring 2 500 detaljhandelsföretag deltog i undersökningen. Denna visade bl. a. att under perioden totalt drygt 3 500 tillgrepp avslöjats på dagtid i nära 1 000 av de ifrågavarande butikerna, att övergrepp mot personalen noterats i 187 butiker och antastanden av kunder i 339 butiker, att fylleriförselsor förekommit någon gång i närheten av varannan butik samt att man i 458 butiker konstaterat eller haft anledning förmoda att handel med stulna varor förekommer.

En motsvarande undersökning gjordes hösten 1971 inom Örebro län och gav likartat resultat.

Kommissionen har haft överläggningar i frågan med representanter för olika näringsidkare och deras personal samt för polisen och Stockholms lokaltrafik. Från såväl företag- som arbetstagsidkarsidan uppgavs därvid att butiksstölderna ökat i antal och samtidigt förändrat karaktär. Medan de tidigare begicks i smyg blir det numera allt vanligare att de förövas helt öppet av mindre grupper av personer — ej sällan narkotikapåverkade — som opererar tillsammans och hotar butiksinnehavare och expediter om dessa försöker hindra tillgreppen. Åtskilliga fall av våld har förekommit och det har också inträffat att personalen hotats med repressalier efter arbetets slut. Man påtalade vidare från näringsidkarnas sida att handel med stulna varor pågår helt öppet på allmänna platser i Stockholms centrum. Från de anställdas sida framhölls att olägenheterna delvis sammanhänger med sent öppethållande, sättet att saluföra varorna och begränsade personalresurser.

Från AB Stockholms lokaltrafik framhölls att ordningsförhållandena är särskilt svåra i tunnelbanan. En förutsättning för att trafiken där över huvud taget skall kunna upprätthållas är den särskilda polisstyrka för tunnelbanans bevakning som funnits sedan 1967. Styrkan omfattar numera 120 man men har visat sig vara otillräcklig. Antalet ingripanden ökade från cirka 7 000 år 1970 till nära 14 000 år 1972. Det har också förmärkts en ökad tendens till våld mot personalen. Antalet överfall och knivhot var 19 under andra halvåret 1971 och 45 under andra halvåret 1972. På vissa stationer är situationen sådan att det inte går att rekrytera spärrvakter på frivillig väg utan personal måste kommanderas till tjänstgöring dag för dag. När trafiken upphör på natten måste dessa stationer stängas med hjälp av ordningsvakter och personalen måste ofta eskorteras hem. Kvällstid innebär ungdomsgårdarnas stängning ofta svåra ordningsproblem för intilliggande stationer. Man har sett sig nödsakad att byta till pansarglas i biljetthytterna och att stänga för allmänheten avsedda toaletter och ta bort soffor på perrongerna m. m. Skadegörelsen på bolagets egendom kostade 1971 cirka en miljon kronor och 1972 omkring 2,6 milj. kronor.

Från polisens sida vitsordades de uppgifter om ordningsförhållandena i Stockholm och dess tunnelbana som lämnats kommissionen av detaljhandels- och AB Stockholms lokaltrafiks representanter. Man uppgav dock att situationen i city blivit något bättre sedan man i oktober 1972

inrättat en särskild polisstyrka för detta område och intensifierat patrulleringen där. I gengäld har ordningshållningen försämrats på andra håll i Stockholm, framför allt i förorter. Det framhölls också att de personer som omhändertagits enligt 33 § barnavårdslagen eller 17 § PI vanligen släpps efter en kort stund och snart är tillbaka på samma plats och fortsätter att störa ordningen.

Sistnämnda iakttagelse bekräftas av en av rikspolisstyrelsen utförd undersökning angående tillämpningen under 1972 av 33 § barnavårdslagen och 17 § PI i tolv olika polisdistrikt, däribland de tre största (*Bilaga B*). Undersökningen visar att det första stadgandet så gott som uteslutande tillämpades i Stockholm och Göteborg och att antalet omhändertaganden var mycket lågt, 71 i Stockholm och 42 i Göteborg. Ingridanden med stöd av 17 § PI förekom i betydligt större utsträckning. Genomsnittstiden för frihetsberövandenas längd uppgick till en timme och 50 minuter. I Stockholm var tiden en timme och 26 minuter medan den i Göteborg var 47 minuter.

7.1.3 Vidtagna åtgärder och pågående utredningar

År 1959 utfärdade Kungl. Maj:t vissa cirkulär angående åtgärder i brottsförebyggande syfte m. m. (1959:474, 492 och 604). Där i underströks betydelsen av ett regelbundet samarbete mellan socialvårdsmyndigheter, skola och polis samt andra berörda myndigheter och ideella organisationer. Man rekommenderade därför i cirkulären att särskilda samarbetsorgan skulle bildas i kommunerna för regelbundna överläggningar om ifrågavarande problem.

År 1964 inrättades ett centralt samarbetsorgan för åtgärder mot ungdomsbrottsligheten. En i samarbetsorganet ingående arbetsgrupp fick i uppdrag att överväga förutsättningarna för ett bättre brottsförebyggande samarbete på det lokala planet. Arbetsgruppen lät genomföra en landsomfattande undersökning. Denna visade att de i 1959 års cirkulär lämnade rekommendationerna inte hade följts i önskvärd utsträckning. Undersökningen redovisades i promemorian *Samarbete i brottsförebyggande syfte* (stencil, justitiedepartementet 1969:2). I promemorian konstaterade man också att samhället undergått viktiga förändringar sedan cirkulären utfärdats och pekade bl. a. på den fortgående urbaniseringsprocessen och arbetstidsförkortningen samt det missbruk av narkotika, thinner och mellanöl som börjat göra sig gällande bland ungdomen. Enligt arbetsgruppens mening var det därför motiverat att ersätta cirkulären med en författning, som innebar skyldighet att tillsätta samarbetsorgan i tätorter över viss storlek.

Med upphävande av 1959 års cirkulär utfärdade Kungl. Maj:t 1970 ett cirkulär till socialstyrelsen, skolöverstyrelsen, rikspolisstyrelsen, samtliga länsstyrelser, polismyndigheter, länskolnämnder, barnavårdsnämnder och skolstyrelser om intensifierat samarbete mellan barnavårdsnämnd, skola och polis (1970:513). I cirkuläret framhålls att samhällets resurser för att främja barns och ungdoms utveckling samt förebygga och

motverka brottslighet och annan missanpassning bland barn och ungdom måste samordnas och utnyttjas effektivt. För att främja planering och samordning av dessa resurser rekommenderas därför att samarbetsorgan bildas i kommunerna mellan framför allt barnavårdsnämnd, skola och polis såvida inte sådant organiserat samarbete uppenbarligen är obehövt. Initiativ till att samarbetsorgan bildas bör enligt cirkuläret i första hand tas av barnavårdsnämnden och länsstyrelserna åläggas att verka för att samarbetsorgan bildas där sådant behövs. Det framhålls att samarbetsorganet bör verka för att samarbetet på fältet bedrivs i lämpliga former med bl. a. uppsökande verksamhet samt information i barn- och ungdomsvårdande frågor.

Socialstyrelsen, skolöverstyrelsen och rikspolisstyrelsen har i enlighet med vad som föreskrives i 1970 års cirkulär gemensamt utarbetat råd och anvisningar för hur det intensifierade samarbetet mellan barnavårdsnämnd, skola och polis bör bedrivas (intagna i nr 23/71 av socialstyrelsens Råd och anvisningar). I dessa anvisningar framhålls att uppsökande verksamhet är en av de viktigaste aktiviteterna i det förebyggande arbetet. Härom sägs bl. a. följande.

Den sociala barna- och ungdomsvården och polisen bedriver såväl en egen som en gemensam uppsökande verksamhet. På vissa håll har barnavårdsnämnden inrättat särskilda tjänster, t. ex. fältassistenter, som vid sin utetjänst tar kontakt med enskilda ungdomar och ungdomsgrupper och ger råd och hjälp; ofta följs detta upp genom olika sociala åtgärder. Denna fältverksamhet har stor betydelse för att nämnden tidigt skall få kontakt med ungdomar som är utsatta för risker av olika slag. Assistenterna har ofta kontakt med polisen, även om de inte deltar i polisens patrullering. Även nykterhetsnämnden bedriver en egen uppsökande verksamhet.

Sampatrullering av representanter för socialvård och civilklädd polis förekommer på många håll och kan vara organiserad på olika sätt. På vissa orter deltar en representant från socialvården i sådan patrullering en gång i veckan, på andra håll flera gånger i veckan efter en turlista. Ibland sker sampatrullering mera sporadiskt då behov föreligger. På andra håll har barnavårdsnämnden och nykterhetsnämnden jourhavande, som finns tillgängliga men inte deltar i patrullering.

Gemensam uppsökande verksamhet blir främst av betydelse på större orter. Den kan ske såväl under nätter som under dagtid. Frekvensen och arbetssättet blir beroende på ortens storlek och problemens art. Genom polisens observationer och tillgång till information om olämpliga miljöer och företeelser samt polisens tekniska resurser kan detta samarbete betraktas som ett viktigt led i det förebyggande arbetet. Hur den uppsökande verksamheten bäst bedrivs — genom socialvården, genom polisen och gemensamt — beror i hög grad på lokala förhållanden, på resurserna, på de personer som engageras i verksamheten och på vad man kan och har möjlighet att åstadkomma i fråga om efterföljande åtgärder. I många fall är en samlad insats nödvändig. Det blir således inte fråga om "antingen-eller" utan "både-och", när problemens omfattning och karaktär motiverar detta. Huvudsaken är att ett samarbete sker, baserat på ett ömsesidigt förtroende och att vattentäta skott mellan de olika förvaltningarnas verksamhet undviks.

Svårigheterna att anordna en gemensam uppsökande verksamhet kan delvis bero på personalbrist, men också på att de olika myndigheterna har

olika inriktning i sitt arbete och skilda referensramar. Medan barnavårdsnämndens funktion främst är att vara ett serviceorgan, har polisen en starkare kontrollfunktion. Den sociala och brottsförebyggande verksamheten har nu fått högre prioritet än tidigare i polisens arbete. För att erhålla en bättre samordning och ett effektivare utnyttjande av de gemensamma resurserna bör samarbetet i den uppsökande verksamheten förstärkas.

Erfarenheterna av den praktiska verksamheten ute i kommunerna är skiftande. I de tidigare samarbetscirkulären var det polisen som hade ålagts att ta initiativet till att bilda samarbetsorgan och vidta åtgärder i den gemensamt bedrivna verksamheten. I en rad kommuner hade samarbetet normaliserats efter dessa riktlinjer och fungerade väl. I vissa kommuner har verksamheten fortsatt på ungefär samma sätt som tidigare. I andra kommuner har samarbetet upphört, eftersom polisen inte längre har initiativet och några åtgärder inte har vidtagits från den sociala sidan. I många fall råder stor osäkerhet om samarbetets former och innehåll.

Våren 1972 gav Svenska kommunförbundet ut en promemoria angående det allmänt förebyggande barn- och ungdomsvård (Samarbete socialvårdskola-fritid m. fl.). I promemorian konstateras att en allmän osäkerhet råder beträffande ansvar och organisation inom den allmänt förebyggande ungdomsvårdens område och att många problem kan elimineras genom ett meningsfullt samarbete på olika nivåer mellan berörda samhällsorgan. I detta syfte redovisas i promemorian en modell för samverkan mellan de nämnder som på ett eller annat sätt handlägger barn- och ungdomsfrågor i kommunen. Genom modellen skapas organ dels för planeringsarbetet på förtroendemannanivån (programgruppen) dels för samverkan på tjänstemannaplanet (planeringsgruppen). Under erinran om 1970 års cirkulär om intensifierat samarbete mellan barnavårdsnämnd, skola och polis framhålles vidare i kommunförbundets promemoria att man för att undvika dubbelarbete bör eftersträva att så långt möjligt samordna programgruppens och det i cirkuläret rekommenderade samarbetsorganets arbetsuppgifter liksom planerings- och samarbetsgruppernas uppgifter, varvid cirkulärets intentioner bör kunna uppfyllas.

Från polisens sida hävdas att kommunförbundets promemoria har fått den praktiska konsekvensen att det redan tidigare bristfälliga samarbetet mellan de kommunala organen och polisen ytterligare har försvagats. Man har sålunda i en hel del kommuner kommit att prioritera eller utesluta de i promemorian rekommenderade samarbetsformerna medan polisen i stort sett har lämnats utanför.

I ett ännu inte godkänt förslag till gemensamt uttalande av berörda statliga myndigheter — rikspolisstyrelsen, skolöverstyrelsen och socialstyrelsen — samt kommunförbundet framhålles att oklarheterna vid tillämpningen av 1970 års cirkulär och kommunförbundets promemoria föranletts av att inrättande av samarbetsorgan rekommenderas i bägge dokumenten. Det understrykes att ett vanligen mycket frekvent samarbetsbehov gäller förhållandet mellan de kommunala organ, som fullgör uppgifter inom barn- och ungdomsvården, och polisväsendet samt att

det för både de kommunala organens och polisväsendets verksamhet är av stor betydelse att man fortlöpande hålls orienterade om varandras planer. I åtskilliga fall, heter det vidare i det föreslagna uttalandet, torde en lämplig lösning kunna vara att företrädare för polisväsendet fortlöpande deltar i arbetet inom "planeringsgrupp" och "programgrupp", där kommunförbundets samverkansmodell tillämpas, medan det i andra fall kan vara mest ändamålsenligt att bibehålla ett sådant fast samarbetsorgan som avses i cirkuläret.

Narkomanvårdskommittén har i sitt betänkande (SOU 1969:52) Narkotikaproblemet del III berört frågan i vad mån polispersonal skall ingå i den på narkotikamissbrukare inriktade uppsökande verksamheten. Enligt kommittén kan vissa omständigheter anföras till stöd för en sådan organisation. Sålunda har polisen, framhålls det i betänkandet, kontinuerlig tillgång till information om missbrukarmiljöerna och bekväm tillgång till sådana tekniska hjälpmedel som underlättar verksamheten. Övervägande skäl talar dock enligt kommitténs uppfattning för att vårdorganen organiserar en uppsökande verksamhet som i och för sig är skild från polisens men som i viss utsträckning sker i samarbete med skyddspolisens brottsförebyggande verksamhet. Det betonas att genomförandet av socialvårdens verksamhet inte bör innebära att den direkt kan utlösa en lagföring, vilket skulle motverka ändamålet med den uppsökande verksamheten.

Frågan om samarbete mellan polis och uppsökande verksamhet behandlas också i den av socialstyrelsen i januari 1973 utgivna skriften "Behandling av narkotikamissbrukare. Erfarenheter och rekommendationer". Det konstateras här att sampatrullering tidigare förekommit i Malmö och Uppsala men sedermera upphört. Anledningen till denna utveckling anges av företrädare för socialförvaltningarna i nämnda kommuner vara att många missbrukare drar sig för att ta kontakt med en sådan gemensam uppsökande verksamhet. Från Göteborg, som för närvarande är den enda plats där polispersonal deltar i den på narkotikamissbrukare inriktade uppsökande verksamheten, redovisas däremot positiva erfarenheter av detta samarbete som såvitt man kunnat märka inte medfört någon negativ reaktion från missbrukarnas sida. Socialstyrelsen uttalar inte någon egen uppfattning i frågan.

I Stockholm har de rådande förhållandena föranlett socialborgarrådet Sören Carlson att i en promemoria till kommunstyrelsen den 18 januari 1973 föreslå en förstärkning av de kommunala socialorganens insatser och en utökad samverkan med polisen. I promemorian redovisas inledningsvis de åtgärder som redan vidtagits för att söka komma till rätta med de svårösta sociala frågor som kan sammanfattas som den s. k. cityproblematiken. Bl. a. pekas på den satsning, som sedan början av 1960-talet ägt rum för att rehabilitera bostadslösa, ofta gravt socialt handikappade människor, samt inrättandet — utöver den reguljära barnvårdsbyrå- och ungdomsgårdsverksamheten — av speciella lokaler och enheter för direkt arbete med cityungdomen och dess problem. Vidare omtalas att nya resurser under 1973 tillkommer för det sociala arbetet i city, exempelvis

en social dygnsjour för personer över 30 år med resurser att även kunna bistå polisen i fall av sociala nödsituationer, ett nytt rådgivnings- och kontaktcentrum som direkt förstärkning av det fältarbete som barnavårdsnämnden bedriver samt nya behandlings- och inackorderingshem jämte en fältstation som bas för det uppsökande arbetet inom ramen för nykterhetsnämndens narkomanvård. Utöver dessa redan beslutade eller planerade reformer föreslås i promemorian att det redan existerande samarbetet mellan barnavård, polis och skola utvidgas till att omfatta även äldre åldersgrupper genom att social- och nykterhetsvårdsförvaltningarna integreras i samarbetet. Vidare förutskickas tillsättandet av en expertgrupp med företrädare för social-, barnavårds- och nykterhetsvårdsförvaltningarna, finansledningen, polisen och skolan. Gruppens uppgift skall vara att samordna insatserna och utarbeta ett handlingsprogram för fortsatta samordnade åtgärder i city.

7.2 Överväganden och förslag

7.2.1 Bakgrunden och orsaken till de rådande förhållandena

Som framgår av redovisningen i tidigare avsnitt är ordningsläget på allmänna platser och kommunikationsmedel otillfredsställande. För att helt komma till rätta med missförhållandena krävs en fullständig kunskap om orsakerna till den aktuella situationen. Någon sådan kunskap har vi inte. Kommissionen vill emellertid helt kort redovisa sin egen uppfattning om bakgrunden till det rådande läget. Det är här fråga om problem av sådan storlek och svårighetsgrad och med beröringspunkter till så många skilda områden och företeelser, att man svårligen kan undvika vissa förenklingar och generaliseringar.

Bland den typ av brottslighet och ordningsstörning som det här är fråga om finns säkerligen en del som i mer eller mindre hög grad kan betecknas som tillfällighetsförseelser. Det kan gälla enstaka fylleriförseelser eller av andra särskilda omständigheter utlösta impulshandlingar av skilda slag. I ett övervägande antal fall är emellertid förhållandena enligt kommissionens mening annorlunda. Här avses inte bara fall då det finns skäl anta att gärningsmannen har utbildat eller är på väg att utbilda ett missbruk av alkohol eller narkotika utan alla de fall där det inträffade kan uppfattas som ett symptom på något bakomliggande, allvarligt missförhållande. Som exempel kan nämnas bristande fysisk eller psykisk hälsa, bostadsproblem, arbetslöshet, anpassningssvårigheter eller liknande problem som många gånger i sin tur kan härledas tillbaka till andra bakomliggande faktorer, t. ex. uppväxt- och utbildningsförhållanden.

Kommissionen har som tidigare nämnts uttalat som sin uppfattning om gatufridsproblemets yttersta orsaker att de åtgärder och insatser som krävs för att komma till rätta med nuvarande missförhållanden främst faller utanför det i vedertagen mening kriminalpolitiska området. Detta gäller i särskilt hög grad det mera långsiktiga, förebyggande arbetet. Det är i det sammanhanget av stort värde att man satsar på ökade och

målinriktade insatser för fritidsverksamheten. Men även i det kortsiktiga perspektivet har frågor om vård och behandling samt andra socialvårdande insatser en central betydelse. Vad det här är fråga om är åtgärder som syftar till att förbättra bl. a. sjuk- och socialvårdens möjligheter att effektivt hjälpa människorna med deras problem. Av stor betydelse i sammanhanget är den förebyggande och uppsökande verksamheten. Man bör sålunda sträva efter att de myndigheter och organ, som genom konstruktiva insatser av skilda slag har de bästa förutsättningarna att bryta en negativ utveckling eller att åstadkomma en varaktig rehabilitering, så skyndsamt som möjligt kan komma i kontakt med de personer som behöver deras hjälp. Kommissionen vill här erinra om att det enligt gällande lagstiftning i första hand åligger barnavårdsnämnderna att i fråga om barn och ungdomar utöva de tvångsbefogenheter som kan vara nödvändiga för att skydda den unge själv eller andra människor mot skadliga följder av hans beteende.

Polisens medverkan i dessa sammanhang är under överskådlig tid ett värdefullt medel när det gäller att söka infria tidigare angivna målsättning. Det är sålunda ofrånkomligt att polisen i allmänhet har goda förutsättningar att i sin verksamhet göra iakttagelser och samla information som är av stort värde för bl. a. de socialvårdande myndigheterna. Som kommissionen redan framhållit är det inte minst av detta skäl nödvändigt att det ömsesidiga samarbetet mellan polisen och socialvårdens organ blir så friktionsfritt och effektivt som möjligt. Polisens arbete kan inte betraktas som artskilt från den verksamhet som bedrivs av andra samhällsorgan, däribland skola och socialvård.

Av redogörelsen för gällande bestämmelser i avsnitt 7.1.1 framgår att polisen genom föreskrifter i skilda författningar har tillagts befogenhet att under vissa, särskilt angivna förutsättningar ingripa mot eller omhänderta en person av annat skäl än att denne har begått eller kan misstänkas ha gjort sig skyldig till brott.

Kommissionen har i enlighet med vad som angetts i direktiven sökt bilda sig en uppfattning om hur den praktiska tillämpningen av dessa författningar har kommit att gestalta sig. De bestämmelser som därvid varit mest aktuella är reglerna i 17 och 18 §§ polisinstruktionen (PI) om enskild polismans möjligheter att göra tillfälliga omhändertaganden. I förstnämnda paragraf anges under vilka förutsättningar ett omhändertagande får ske för att upprätthålla allmän ordning eller för att avvärja straffbelagd gärning. Reglerna i 18 § gäller ingripanden med sikte på en efterföljande tillämpning av vissa bestämmelser om omhändertaganden i skilda specialförfattningar, främst 33 § barnavårdslagen (BvL), 21 § nykterhetsvårdslagen och 7 § lagen om beredande av slutna psykiatrisk vård i vissa fall.

Som underlag för sin bedömning av tillämpningen av ifrågavarande författningsbestämmelser har kommissionen tagit del av skilda utredningar och sammanställningar som verkställt av bl. a. rikspolisstyrelsen. Frågan om de praktiska erfarenheterna har vidare blivit närmare belyst vid de sammanträden som kommissionen hållit med olika representanter

för bl. a. socialvården och polisen.

En sammanställning av uppgifter från tio polisdistrikt, däribland Stockholm, Göteborg och Malmö, om antalet omhändertaganden enligt 17 § PI och 33 § BvL under år 1972 (*Bilaga B*) visar bl. a. att antalet ingripanden enligt sistnämnda lagrum är mycket lågt vid en jämförelse med ingripandena mot ungdom under 20 år enligt 17 § PI, nämligen 115, fördelade på fyra distrikt, mot 2 863. Det totala antalet ingripanden enligt 17 § PI i berörda tio polisdistrikt uppgick till 5 467. I medeltal har dessa frihetsberövanden varat 1 timme 50 minuter. För Stockholm, Göteborg och Malmö redovisas den genomsnittliga tiden till 1 timme 26 minuter, 47 minuter respektive 1 timme 35 minuter.

Skälen till att ett omhändertagande enligt 17 § PI i regel blir mycket kortvarigt bör i första hand sökas i berörda bestämmelser och i den praxis som utbildats på detta område inte minst genom skilda uttalanden av justitieombudsmannen. Enligt 20 § PI får den som omhändertagits enligt 17 § hållas i förvar "endast så länge han skulle utgöra en omedelbar fara för allmän ordning och säkerhet om han frigavs". I praktiken anses denna föreskrift innebära att frihetsberövandet måste begränsas till en kortare tidsrymd. Som stöd för en sådan tolkning har bl. a. återopats ett av inrikesministern år 1962 i första kammaren lämnat interpellationssvar angående polismyndighets rätt att ingripa vid hot om våld. Av svaret framgår att en omhändertagen i sådant fall får kvarhållas blott under en mycket begränsad tid, i allmänhet endast under några timmar.

Av nyss redovisade uppgifter sammantagna med skilda uttalanden inför kommissionen framgår till en början att tillämpningen av 18 § PI och 33 § BvL numera i det närmaste har upphört. Dessa iakttagelser bestyrks av svaren på de förfrågningar angående erfarenheterna av tillämpningen av nämnda bestämmelser i BvL som socialstyrelsen under januari 1973 inhämtat från barnavårdsnämnderna i nio olika kommuner.

Det finns säkerligen ett flertal faktorer som har medverkat till denna utveckling. Kommissionen vill i detta sammanhang endast peka på några av dessa förhållanden. Det mest betydelsefulla är sannolikt de förändringar i fråga om barnavårdsnämndernas tillämpning av bestämmelserna om ingripanden och åtgärder med stöd av 25 § BvL som har ägt rum och som torde ha sin grund i en behandlingsideologi där principen om frivillig medverkan tillmäts en allt större betydelse. Eftersom polismyndighetens befogenhet enligt 33 § BvL kringgärdas av villkoret att det i det enskilda fallet skall "föreligga sannolika skäl för att ingripande med stöd av 25 § är påkallat" ligger det i sakens natur att en förändring i fråga om tillämpningen av nyss angivna bestämmelse måste få återverkningar för tolkningen av 33 §. Den osäkerhet som därvid har uppkommit vid bedömningen av möjligheterna till ingripande kommer naturligtvis i hög grad att öka svårigheterna för den enskilde polismannen när det gäller för honom att under sin dagliga verksamhet snabbt kunna avgöra om ett omhändertagande enligt 18 § PI kan vara motiverat. Kommissionen har skäl att tro att hithörande problem vid den praktiska tjänsteutövningen till en del kan ha sin grund i bristande information angående barnavårds-

myndigheternas åtgärder i de fall då ingripanden har gjorts. Det bör därvid beaktas att ingripande med stöd av 25 § BvL inte förutsätter ett sannolikt beslut om omhändertagande för samhällsvård enligt 29 § BvL utan även innefattar sådana mindre ingripande men förebyggande åtgärder som avses i 26 § BvL, exempelvis hjälpåtgärder, innefattande råd och stöd, samt omhändertagande för utredning enligt 30 § BvL.

Vad gäller tillämpningen av 17 § PI har kommissionen till en början observerat att det totala antalet ingripanden med stöd av denna bestämmelse under år 1972 i Göteborg uppgick till 2 653 medan motsvarande siffror i Stockholm och Malmö var 1 941 respektive 384. Skillnaderna är påfallande, inte minst mot bakgrund av vad som sagts om ordningsläget i Stockholm. Det kan i detta sammanhang finnas skäl notera att i Göteborg samtliga omhändertagna under 20 år (1 885) har överlämnats till socialförvaltningen för vidare åtgärder. Kommissionen har inte haft tillgång till motsvarande andel för Stockholms del men det finns anledning anta att siffrorna är lägre för Stockholms del.

Av väsentlig betydelse i detta sammanhang är givetvis polisens resurser. Till bilden hör också att ett frihetsberövande enligt 17 § PI som regel är mycket kortvarigt och att den polisman som har företagit ingreppet inte sällan har kunnat konstatera att vederbörande omedelbart därefter återvänt till samma plats och fortsatt sin ordningsstörande verksamhet. Vidare bör beaktas att — i den mån det är fråga om ungdomar eller personer med uppenbara alkohol- eller narkotikabesvär — berörda socialvårdsorgan regelmässigt får underrättelse om omhändertagandet, medan polismannen ofta saknar information om i vad mån hans åtgärd följs upp genom positiva insatser. Detta kan medföra att polismannen i många situationer tror att ett ingripande enligt 17 § PI skulle vara meningslöst.

Det kan också med skäl ifrågasättas om de mycket korta omhändertaganden som nu sker ger ett resultat, såväl när det gäller att hindra ordningsstörande verksamhet som framför allt när det gäller positiva åtgärder för att lösa den omhändertagnes problem.

Kommissionen har, som tidigare nämnts, den uppfattningen att de förhållanden som ligger bakom gatufridsstörningarna och möjligheterna att komma till rätta med dessa i betydande utsträckning är ett problem som bör lösas med andra insatser än polisiära ingripanden. Åtgärder som t. ex. förstärkningar av olika vårdorgans uppsökande verksamhet liksom inrättandet av sociala jourorgan bör redan på kort sikt kunna verksamt bidra till bättre förhållanden i dessa avseenden. Kommissionen är emellertid medveten om att det under överskådlig tid likväl kommer att finnas ett jämförelsevis stort behov av en befogenhet för polisen att tillfälligt omhänderta den som stör eller hotar den allmänna ordningen och säkerheten.

Å andra sidan bör man inte betrakta ett omhändertagande av det slag det här är fråga om som en i huvudsak repressiv åtgärd. Frånsett syftet att hindra den som stör ordningen från att fortsätta med det bör sålunda frihetsberövandet ge möjlighet till närmare utredning av den omhändertagnes sociala förhållanden och i många fall ge ett värdefullt tillfälle till

omedelbara insatser av förebyggande eller rehabiliterande natur. För att denna målsättning skall kunna uppnås torde det redan i samband med det inledande förhöret kunna visa sig betydelsefullt att möjlighet föreligger till kontakter eller direkt samarbete med olika tjänstemän inom socialvården. I den mån det sedan visar sig att det i ett enskilt fall finns ett akut behov av särskilda stödotsatser eller behandlingsåtgärder blir värdet av ett sådant intimt och väl fungerande samarbete ännu mera uppenbart.

För att meningsfyllda insatser skall kunna göras såväl för att åstadkomma en bättre ordning på allmänna platser som för att söka lösa de bakomliggande sociala problemen krävs ett effektivt och förtroendefullt samarbete på olika nivåer mellan polisen och de sociala myndigheterna. Kommissionen behandlar denna fråga i följande avsnitt (7.2.2). Därefter tar kommissionen upp frågan hur bestämmelserna om omhändertagande av ordningsstörande personer m. m. bör utformas för att tillgodose de nyss nämnda två syftena (7.2.3). Vidare behandlar kommissionen frågan om förstärkta insatser för att söka komma till rätta med de sociala problem som ligger bakom flertalet av de ordningsstörande beteenden som vi kan iakttä (7.2.4). Slutligen behandlas vissa lokalfrågor (7.2.5).

7.2.2 Samarbete mellan socialarbetare och polis

Människors sociala missanpassning tar sig ofta uttryck i brottslighet och ordningsstörande uppträdanden. Det är polisens uppgift att förebygga och beivra brott och att svara för att allmän ordning upprätthålls. Åtgärder för att komma till rätta med de bakomliggande problem på vilka brottslighet och ordningsstörande är ett symptom ankommer på de sociala myndigheterna och befattningshavarna. Det är självklart att samhällets insatser av nu angivet slag måste samordnas. Det förutsätter ett effektivt och förtroendefullt samarbete mellan socialarbetare och polis.

Eftersom det till en betydande del är fråga om ungdomar blir frågan om samarbetet mellan barnavårdsnämnd och polis särskilt aktuellt. I många fall rör det sig om personer med akuta alkohol- eller narkotikaproblem. Om man utgår från de aktuella personernas skilda situationer och levnadsförhållanden står det över huvud taget klart att behovet av samarbete inte bara omfattar nu nämnda organ utan i praktiken berör hela socialvården, sjukvården, skolan, arbetsmarknadsmyndigheterna och andra myndigheter och organisationer.

För kommissionen har intresset i detta sammanhang främst kommit att inriktas på frågan om en effektivare samverkan mellan socialvården och polisen. Detta ställningstagande grundas inte bara på det förhållandet att en stor del av det förebyggande eller rehabiliterande arbete som behöver sättas in i anslutning till skilda polisiära ingripanden enligt gällande ansvarsfördelning samhällsorganen emellan skall ombesörjas eller initieras genom socialvårdens försorg. Det finns många andra nära beröringspunkter mellan dessa båda samhällsorgan. Polisens verksamhet ger sålunda ofta kunskaper och erfarenheter som kan vara av stort värde

för de sociala myndigheterna. Detta gäller inte minst möjligheterna att genom snabba kurativa insatser eller andra åtgärder förhindra en hotande kriminalisering eller annan social missanpassning.

När man här talar om samarbete mellan socialvården och polisen är det i praktiken egentligen fråga om två delvis olika former för samverkan. Det gäller sålunda såväl den mera övergripande och planerande verksamheten som de mera vardagliga yrkeskontakterna mellan polismän och socialarbetare.

Den naturliga ramen för förstnämnda form av samarbete är det samarbetsorgan mellan framför allt barnavårdsnämnd, skola och polis, som avses i Kungl. Maj:ts cirkulär 1970:513. Rekommendationer om bildande av sådana samarbetsorgan hade dessförinnan gjorts i vissa år 1959 utfärdade cirkulär. Samarbetsorganets uppgift är att se till att samhällets resurser för att främja barns och ungdoms utveckling samt förebygga och motverka brottslighet eller annan missanpassning samordnas och utnyttjas effektivt.

Vid de överläggningar som kommissionen har haft med företrädare för socialvården, polisen och skolöverstyrelsen har framkommit att erfarenheterna från det aktuella samarbetet är mycket skiftande. Inom vissa kommuner har samarbetet sålunda fungerat bra. I andra fall däremot har avsikten bakom cirkuläret inte kunnat förverkligas. Det har sålunda uppgetts att det finns många exempel på kommuner där något samarbetsorgan över huvud taget inte har bildats eller där verksamheten blivit mycket sporadisk och begränsad eller inskränkt till en ren formsak.

Enligt cirkuläret 1970:513 bör samarbetsorganen varje år före den 1 mars lämna en berättelse om sin verksamhet under föregående år till socialstyrelsen och länsstyrelsen.

År 1972 inkom till socialstyrelsen sådana berättelser för verksamheten år 1971 från 290 av landets 464 kommuner. Vissa av dessa berättelser har varit mycket kortfattade och i många fall endast innehållit en uppgift om att ett samarbetsorgan finns inrättat. Det är därför svårt att med ledning enbart av dessa berättelser dra några säkra slutsatser beträffande omfattningen och inriktningen av samarbetet. Det bör emellertid påpekas att bland de 174 kommuner som underlåtit att lämna någon redogörelse finns ett tiotal kommuner som har ett innevärdantal som överstiger 20 000.

Av de 290 ingivna verksamhetsberättelserna framgår bl. a. att 90 kommuner inte har haft något formellt samarbetsorgan. I flertalet av dessa fall har uppgivits att de informella kontakterna har varit så goda att inrättandet av ett särskilt samarbetsorgan har framstått som onödigt. I de återstående 200 kommunerna fanns samarbetsorgan i vilka berörda myndigheter i allmänhet företrädades av personer i chefsställning. Fasta samarbetsorgan fanns i 46 kommuner. Tillfälliga samarbetsorgan var sällsynta.

Av de 138 verksamhetsberättelserna för år 1972 som hitintills inkommit till socialstyrelsen framgår bl. a. att 36 nya samrådsorgan har bildats under föregående år. Flera kommuner har i sina rapporter vitsordat att

samarbetet upplevs som mycket positivt. Dessa omdömen här i en del fall även gällt erfarenheter av samtjänstgöring mellan polis och socialarbetare.

Materialet synes enligt kommissionens mening ge tillräckligt belägg för slutsatsen, att intentionerna bakom cirkulär 1970:513 och i anslutning därtill utfärdade råd och anvisningar i varje fall på vissa håll i landet ännu inte har förverkligats på det sätt eller i den utsträckning som man haft grundad anledning att förvänta sig. Det är sannolikt flera faktorer som har medverkat härtill.

Genomförda kommunsammanslagningar och andra organisatoriska förändringar är exempel som nämnts i detta sammanhang. Det har vidare gjorts gällande att det i en del fall över huvud taget inte ansetts föreligga något praktiskt behov av ett fast samlarbetsorgan antingen därför att det informella samarbetet redan fungerar helt tillfredsställande eller på grund av kommunens förhållandevis ringa befolkningsunderlag eller allmänna struktur. Till bilden hör emellertid även en viss oklarhet beträffande samlarbetsorganets roll och ställning i förhållande till andra liknande samlarbetsorgan. Härtill har bidragit att Svenska kommunförbundet under föregående år utfärdad ett cirkulär angående samlarbetsformer inom den kommunala förvaltningen, vari samlarbetet med polisen nämns endast i förbigående (Cirkulär 64/72 angående samlarbete mellan socialvård, skola och fritid m. fl.). Till svårigheterna att få igång det samlarbete som avses i Kungl. Maj:ts cirkulär torde också ha bidragit att det har rätt delade meningar om värdet av ett sådant fast och organiserat samlarbete som avses i cirkuläret.

Kommissionen anser att ett effektivt och väl fungerande samlarbete mellan framför allt polisen och de sociala organen är en grundläggande förutsättning för ett framgångsrikt resultat när det gäller att lösa de problem som sammanhänger med brottsligheten och den bristande ordningen. Det är därför oroande att svårigheter av skilda slag i så pass stor utsträckning som synes vara fallet har lagt hinder i vägen för ett förverkligande av de intentioner som ligger bakom cirkulär 1970:513. Det är angeläget att dessa svårigheter undanröjs. I det syftet har en del åtgärder vidtagits.

En central ledningsgrupp med representanter för socialstyrelsen, skolöverstyrelsen och rikspolisstyrelsen har till uppgift att följa verksamheten på detta område och att verka för att cirkulärets intentioner uppfylls. Denna ledningsgrupp har under föregående år bl. a. anordnat fyra länskonferenser om samlarbetsfrågorna. Till dessa konferenser inbjöds representanter för länsstyrelsen, länsenskolenämnden, länspolischefen och kommunförbundet samt socialvårdskonsulenterna och barnvårdskonsulenterna. Avsikten har varit att genom muntlig information stimulera länsorganen att verka för bildandet av samlarbetsorgan i kommunerna.

Ledningsgruppen har vidare tagit initiativet till att gemensamt med länsstyrelsen, socialvårdskonsulenterna och kommunförbundets länsavdelning anordna en gemensam konferens för samtliga kommuner i ett län. I Västernorrlands län hölls en sådan konferens i mars 1973. Avsikten är att liknande konferenser skall hållas i övriga län.

Ledningsgruppen har även utarbetat ett omfattande informationsmaterial som via länsstyrelserna skall sändas ut till kommunerna under våren 1973. Detta informationspaket innehåller bl. a. ljudbildband, overhead-material, förkortade Råd och anvisningar, idékatalog med verksamhetsförslag, grupparbetsuppgifter, broschyrmallar, förslag till arbetsordning för lokala samarbetsgrupper, konferensförslag, informationslista över institutioner och material.

Vid kontakter som kommissionen har haft med kommunförbundet angående det läge som uppstått till följd av tidigare nämnda cirkulär 64/72 har representanter för förbundet betonat att det fastare organiserade samarbete inom den kommunala förvaltningen som förbundet rekommenderat inte syftat till att avbryta samarbetet med andra, t. ex. polisväsendets företrädare. Tvärtom har kommunförbundet med förslagen i sitt cirkulär avsett att öka kommunernas möjligheter att effektivt fullgöra sin del av samarbetet enligt Kungl. Maj:ts cirkulär 1970:513. En skrivelse till samtliga kommuner i detta ämne förbereds f. n.

Kommissionen vill för sin del framhålla följande.

Som framgått har Kungl. Maj:t redan år 1959 i olika cirkulär framhållit betydelsen av ett effektivt samarbete mellan barnavårdsnämnd, skola och polis och år 1970 har Kungl. Maj:t utfärdat nytt cirkulär om intensifierat samarbete mellan barnavårdsnämnd, skola och polis. Kommissionen har funnit att syftet med de utfärdade cirkulären inte har förverkligats i den utsträckning som varit att vänta. Sålunda har samarbetsorgan inte inrättats i ett antal kommuner där behov därav torde föreligga. Det har också framkommit att samrådsorgan på vissa håll inte fungerar effektivt.

Enligt kommissionens mening är det angeläget att föreliggande brister i samarbetet snarast undanröjs. Kommissionen vill i detta sammanhang även framhålla det angelägna i att fritidssektorn bereds tillfälle att delta i samarbetet. Cirkuläret 1970:513 ålägger länsstyrelserna att verka för att samarbetsorgan bildas där sådant behövs. Mot bakgrund av vad nyss sagts är det angeläget att varje länsstyrelse snarast gör en samlad redovisning av läget inom länet. Länsstyrelsen bör undersöka anledningen till att samarbetsorgan inte har bildats. Länsstyrelsen bör också i de fall då samrådsorgan har bildats bedöma om arbetet har fått en ändamålsenlig utformning.

Undersökningarna bör därefter redovisas till Kungl. Maj:t. På grundval härav bör Kungl. Maj:t pröva huruvida det finns behov av ytterligare åtgärder för att förverkliga intentionerna bakom cirkuläret.

Kommissionen föreslår att Kungl. Maj:t vidtar de åtgärder som föranleds av vad nu har sagts.

För ett gott samarbete mellan polis och socialarbetare är det angeläget att ta till vara alla möjligheter att genom ökade eller förbättrade utbildnings- och informationsinsatser vidga kunskaperna om och därmed även förståelsen för den inriktning och målsättning som kännetecknar respektive verksamhet. Men det mest väsentliga i detta sammanhang är de kontakter och det ömsesidiga förtroende som kan skapas inom ramen för ett närmare samarbete på fältet.

Eftersom polisen i sin uppsökande verksamhet ofta kommer i kontakt med personer som är i behov av social omvårdnad, finns skäl som talar för att en ökad samtjänstgöring skulle vara ett smidigt och ändamålsenligt sätt att lösa många av de problem det här är fråga om. En sådan ordning skulle inte bara öka socialarbetarnas möjligheter till tidiga kontakter med ifrågavarande klientel. Av minst lika stor betydelse är att man på detta sätt kan undvika ett annars sannolikt ofrånkomligt polisiärt ingripande.

Frågan om samtjänstgöring har sedan länge varit föremål för uppmärksamhet och debatt. Rekommendationer om en ökad samtjänstgöring har bl. a. givits i Råd och anvisningar till cirkulär 1970:513 (23/1971).

Av tidigare nämnda verksamhetsberättelser för år 1971 framgår att gemensam, uppsökande verksamhet i någon form och omfattning har förekommit i endast 17 kommuner. I vissa av dessa kommuner har sådan verksamhet bedrivits endast vid enstaka tillfällen eller kontinuerligt en eller två gånger per månad.

En enkätundersökning som genomfördes av samarbetsorganet för åtgärder mot ungdomsbrottslighet och som avsåg förhållandena våren 1965 visade en avsevärt större aktivitet beträffande gemensam, uppsökande verksamhet i form av samtjänstgöring. Under denna tid bedrevs sålunda någon form av samtjänstgöring i mer än 50 polisdistrikt. Tendensen till en minskad samtjänstgöring framgår också i vad avser den uppsökande verksamhet som bedrivs i fråga om narkotikamissbrukare av socialstyrelsen nyligen utfärdade riktlinjer för behandlingen av narkotikamissbrukare.

Från polishåll framhålls att polisens erfarenheter från denna form av praktisk samverkan på fältet är odelat positiva. Från dess sida är man därför angelägen om att vidareutveckla denna verksamhet.

Enligt vad som uppgivits inför kommissionen bottnar föreliggande verksamhet bland socialarbetarna gentemot samtjänstgöring i en utbredd uppfattning att en sådan form av direkt fältsamverkan lätt skulle kunna missuppfattas av klienterna. Från socialvårdshåll pekar man på att erfarenheter har visat att sådana misstankar inte bara kan spolia tidigare mödosamt uppnådda resultat utan även allvarligt försvåra möjligheterna till det förtroende och tillit som utgör en grundläggande förutsättning för att det sociala arbetet skall leda till avsett resultat. Vad närmast gäller den uppsökande verksamhet som bedrivs i fråga om narkotikamissbrukare uttalar socialstyrelsen i nyss nämnda riktlinjer för behandlingen av narkotikamissbrukare att det är uppenbart att en åtskillnad måste upprätthållas i de fall då ett samarbete bedöms riskera den uppsökande verksamhetens kontaktskapande och behandlingsmotiverade funktioner.

Med anledning av socialstyrelsens uttalande att ett samarbete inte får riskera den uppsökande verksamhetens kontaktskapande och behandlingsmotiverade funktion vill kommissionen framhålla att det när det gäller att komma till rätta med narkotikamissbruket inte bara är fråga om att förbättra behandlingsarbetet utan också att förhindra missbrukets spridning genom effektiva polisiära insatser mot narkotikalangningen. Kommissionen anser vidare att även om socialvårdens resurser för

uppsökande verksamhet byggs ut avsevärt i förhållande till nuläget är det orealistiskt att tro att socialvården inte skulle vara i behov av de kunskaper som polisen får genom sin omfattande och effektiva spaningsverksamhet. Det är därför angeläget att — med beaktande av de problem som kan föreligga i dessa sammanhang — söka ta till vara de ömsesidiga fördelar som ett intensifierat fältsamarbete kan ge. Enligt kommissionens mening bör därför samrådsorganen ägna dessa frågor särskild uppmärksamhet med sikte på att söka finna de mest ändamålsenliga formerna för en sådan samverkan.

En annan form av direkt samarbete mellan polis och socialvård som berörts i socialstyrelsens, skolöverstyrelsens och rikspolisstyrelsens råd och anvisningar till cirkulär 1970:513 är polisens behov av att i sin verksamhet ha möjlighet att nattetid, vid helger eller vid särskilda ungdomsarrangemang kunna kontakta förtroendeman eller tjänsteman i ansvarig ställning inom barnvården för samråd och beslut. Verksamhetsberättelserna innehåller inga uppgifter om i vilken utsträckning denna målsättning har infriats. I samband med en av rikspolisstyrelsen nyligen företagen undersökning angående tillämpningen av 33 § barnavårdslagen har emellertid flera polischefer, främst i större polisdistrikt, betonat behovet av en social jourverksamhet för akuta fall som rör barnavård eller nykterhetsvård.

En speciell form av samarbete mellan polis och socialarbetare förekommer i en del större polisdistrikt. Lokaler har där ställts till främst barnavårdsnämndens förfogande i anslutning till polisens kriminalavdelning.

I Stockholms polisdistrikt har sålunda en särskild socialbyrå bestående av sju tjänstemän från socialförvaltningen placerats i kriminalavdelningens lokaler. Sampatrullering sker med personal från denna byrå och från spaningsroteln. En tjänsteman från byrån fullgör jourtjänst måndag-fredag kl. 17.00–02.00, lördagar kl. 14.00–02.00 och söndagar under tiden 10.00–02.00. Enligt samstämmiga uppgifter har denna jourtjänstgöring visat sig mycket värdefull.

I Göteborgs polisdistrikt har på motsvarande sätt organiserats en socialbyrå med sju tjänstemän från socialförvaltningen. En socialassistent finns alltid tillgänglig under tiden 08.00–01.00. Resten av dygnet kan en tjänsteman alltid kontaktas i sitt hem. Till polisens narkotikarotel har dessutom knutits fyra socialassistenter från socialförvaltningens narkotikasektion. Lokaler för dessa socialarbetare har ställts till förfogande vid kriminalavdelningen.

Redan år 1949 placerades en barnavårdsassistent i polishuset i Malmö med uppgift att fullgöra barnavårdsnämndens åligganden enligt förundersökningskungörelsen. Erfarenheterna från denna försöksverksamhet blev mycket goda, vilket ledde till att ytterligare barnavårdsassistenter successivt placerades i polishuset samtidigt som deras verksamhetsområde utvidgades att omfatta även arbete på fältet. Från början av 1957 och fram till slutet av år 1967 medföljde således någon av barnavårdsassistenterna vid två till tre tillfällen per vecka nattetid polisens bilar. Samarbetet

innebar dagliga kontakter, ständiga informationsutbyten och gemensamma insatser i skilda sammanhang. År 1971 behövde joursektionen större utrymme och då detta inte kunde ställas till förfogande inom polishuset, flyttades sektionen till lokaler utanför polishuset. Därigenom har samarbetet försvårats.

En liknande verksamhet har pågått i Lunds polisdistrikt sedan 1966. En socialarbetare finns sålunda alltid tillgänglig på polisstationen eller socialförvaltningen under 40 timmar i veckan. Denna tjänstgöring har bedömts vara till stor nytta både för polis och socialförvaltning. Polischefen i distriktet har emellertid framhållit att det därutöver finns behov av en socialjour, främst under veckosluten.

Mot bakgrund av här redovisade uppgifter och vad som i övrigt framkommit vid kommissionens överläggningar med representanter för socialvård och polis har kommissionen blivit övertygad om att betydande fördelar kan uppnås genom den form av integrerad verksamhet som det här är fråga om. Redan förekomsten av en lokalmässigt helt fristående allmän socialjour är ett mycket stort framsteg. Det är likaledes en klar vinst med ett arrangemang som innebär att polisen har möjlighet att vid akuta behov komma i kontakt med viss beslutsfattare eller tjänsteman inom socialvården. Förslag och planer angående en utbyggnad av ifrågasvarande verksamheter har presenterats under senare tid, bl. a. för Stockholms del av socialborgarrådet.

Kommissionen återkommer i det följande till hur från statsmakternas sida stöd kan ges till socialjourverksamhet.

7.2.3 Förslag till lagstiftning och dess tillämpning

Mot bakgrund av tidigare redovisade uppgifter om tillämpningen av gällande regler och de synpunkter och principer som enligt kommissionens mening bör vara vägledande vid utformningen av ett institut för tillfälliga omhändertaganden på grund av mera besvärande angrepp eller hot mot den allmänna ordningen eller säkerheten har kommissionen funnit det påkallat att företa en översyn av berörda föreskrifter i polisinstruktionen. Syftet med denna översyn är inte att söka utvidga möjligheterna till omhändertagande av det slag som det här är fråga om. Kommissionen utgår sålunda ifrån att de kriterier som finns intagna i gällande bestämmelser i 17 och 18 §§ PI i allt väsentligt är lämpligt avvägda. Översynen bör därför i första hand inriktas på reformer som kan innebära att det nuvarande institutet får större stadga och kan utnyttjas mera meningsfullt än f. n. Kommissionens intresse har därvid kommit att koncentreras kring frågorna om frihetsberövandets varaktighet och möjligheterna att utnyttja det på ett för den omhändertagne mera positivt sätt.

En frihetsberövande åtgärd måste alltid betraktas som ett allvarligt ingrepp i den personliga integriteten. Redan av detta skäl framstår det som angeläget att såväl förutsättningarna som ordningen härför regleras i lag. Behovet av en reform som innebär att nuvarande bestämmelser i

17–18 §§ PI överförs till en ny lag om tillfälliga omhändertaganden blir särskilt påtagligt om man som kommissionen förutsätter bör sträva efter att ge det nuvarande institutet en sådan utformning att det kan bättre tillgodose förebyggande och rehabiliterande åtgärder.

Tidigare redovisade erfarenheter från tillämpningen av framför allt 17 § PI har visat att ifrågasättande frihetsberövanden i allmänhet är mycket kortvariga. Det kan – som redan framhållits – med fog ifrågasättas om denna ordning alltid är effektiv vare sig från ren ordningssynpunkt eller när det gäller att söka utnyttja den uppkomna situationen på ett i övrigt meningsfullt sätt. Vad angår de rena ordningssynpunkterna har kommissionen därvid inte kunnat undgå att ta intryck av de uppgifter som lämnats från skilda håll om den utsträckning i vilken en omhändertagen f. n. inom kort återvänder till samma plats där ingreppet ägt rum och vilka negativa följder ett sådant förhållande kan ha såväl för ordningen i det enskilda fallet som för ordningssituationen i stort. Kommissionen har därtill som tidigare nämnts kommit till den uppfattningen att den uppsökande verksamhet som polisen utövar och som av ordningsskäl leder till ett omhändertagande i görligaste mån även bör utnyttjas för att vidta eller förbereda eventuellt behövliga förebyggande eller rehabiliterande insatser. Ett infriande av denna målsättning kan ibland väntas kräva mera tid för utrednings- och kontaktverksamhet än som i dag vid tolkningen av 20 § PI i allmänhet anses tillrädligt när det gäller att kvarhålla den som omhändertagits med stöd av 17 § i samma instruktion.

Kommissionen är medveten om svårigheterna att på förhand söka fastställa vissa bestämda tidsgränser. Förhållandena i de enskilda fallen är som regel mycket olika. Det finns emellertid skäl anta att den osäkerhet som i dag föreligger på sina håll beträffande tillämpningen av framför allt 17 § PI och de lokala skillnader i praxis som kunnat iakttas till en del kan ha sin grund i det förhållandet att 20 § PI inte innehåller någon sådan gräns. Med hänsyn härtill och då det tillika inte minst från rättssäkerhetssynpunkt måste anses föreligga mycket starka skäl för att frågan om frihetsberövandets längd blir närmare reglerad i en författningsbestämmelse förordar kommissionen, att den nya lagen skall ange vid vilken tidpunkt efter gripandet som en frigivning senast bör ske. Vid bestämningen av denna tidsfrist har kommissionen funnit övervägande skäl tala för en lösning som nära anknyter till vad som enligt 23 kap. 9 § första stycket RB gäller om skyldighet att kvarstanna för förhör. Den aktuella bestämmelsen bör sålunda föreskriva att frihetsberövandet inte får överstiga en tid av sex timmar. Kommissionen vill i detta sammanhang betona att det här är fråga om en maximitid. Kommissionen har syftat till att inom ramen för en från rättssäkerhetssynpunkt betryggande ordning skapa förutsättningar för effektiva åtgärder för att komma till rätta med de problem som föranlett omhändertagandet.

För att lyckas med målsättningen att kunna utnyttja den tid under vilken omhändertagandet består på ett ändamålsenligt sätt är det enligt kommissionens mening av väsentlig betydelse att man kan skapa former

för och vidareutveckla ett nära och förtroendefullt samarbete mellan polisen och företrädare för skilda vård- och behandlingsorgan. Eftersom den typ av omhändertagande som det här är fråga om i betydande utsträckning sker på kvällstid och under veckoslut eller helger har hittills svårigheter förelegat för ett mera omfattande sådant samarbete.

Det råder ingen tvekan om att en utökad allmän jourverksamhet från de sociala myndigheternas sida skulle innebära en mycket stor fördel i detta sammanhang. Det kan emellertid på goda grunder ifrågasättas om man inte för i varje fall de största städernas del bör sträva efter en lösning som i ännu högre grad kan underlätta och effektivisera det aktuella samarbetet. Kommissionen har i detta sammanhang tagit fasta på de erfarenheter man har från den försöksverksamhet som bl. a. bedrivs i Stockholm och som innebär att en grupp av socialnämndens tjänstemän kontinuerligt har sin tjänstgöring förlagd till kriminalpolisens lokaler. En liknande integrerad verksamhet förekommer även i Göteborg. Företrädare för såväl polisen som socialvården har inför kommissionen samstämmigt framhållit vilka stora praktiska fördelar som denna fasta samarbetsform har givit. Det har även betonats att ifrågavarande verksamhet inte minst har bidragit till en ökad förtrogenhet med och förståelse för ömse sidors arbetsmetoder och insatser. Kommissionen har mot bakgrund av bl. a. dessa erfarenheter ansett det angeläget lägga fram förslag om åtgärder som möjliggör att socialvårdspersonal i betydligt större omfattning än f. n. kan finnas disponibel för det utredande och kurativa arbete som enligt kommissionens mening bör kunna sättas in omedelbart efter ett omhändertagande på grund av ordningsstörning. Kommissionen återkommer närmare till detta förslag i avsnitt 7.2.4.

Vid utformningen av den nya lagens bestämmelser om de förutsättningar som måste vara infriade för att ett från ordningssynpunkt motiverat omhändertagande skall få ske har kommissionen till en början övervägt i vad mån rådande, förhållanden eller här föreslagna ändringar i det nuvarande institutet motiverar någon ändring av de kriterier som anges i 17 § PI. Det skäl som måhända skulle kunna åberopas för en skärpning av villkoren är den del av förslaget som innebär att ett omhändertagande kan bli något mera långvarigt än f. n. Mot detta talar emellertid att ett omhändertagande med därpå följande möjligheter till en omedelbar utredning och snabba förebyggande insatser också av hänsyn till den omhändertagne kan vara den mest adekvata åtgärden även när det är fråga om en förhållandevis mindre svårartad störning.

Kommissionen har härvid i första hand tänkt på fall då ungdomar uppträder under inflytande av alkohol, thinner eller narkotika. Om man i sådant fall, på grund av miljö, sällskap eller andra förhållanden, har grundad anledning räkna med att det inte är fråga om något tillfälligt missbruk och att exempelvis en fortsatt ölförtäring sannolikt leder till ett direkt lagbrott, torde de samlade preventiva och humanitära synpunkterna kunna tillmätas en sådan avgörande betydelse att ett omhändertagande kan komma i fråga. Avfattningen av 17 § PI lägger enligt kommissionens mening inte hinder i vägen för en sådan tillämpning. Mot bakgrund

av bl. a. denna uppfattning har kommissionen, som tidigare nämnts, inte ansett det motiverat att frånga de kriterier som nämnda bestämmelser innehåller.

Vid genomgången av det material och de uppgifter om tillämpningen av 18 § PI som kommissionen har tagit del av har intresset i allt väsentligt kommit att koncentreras till de omhändertaganden som kan ske med stöd av 33 § barnavårdslagen. Det har därvid visat sig att antalet ingripanden mot ungdomar i fall som avses i dessa bestämmelser är förhållandevis lågt och i allt större utsträckning tenderar att bli rena undantagsfall.

Det finns ett flertal faktorer som kan antas ha medverkat till denna utveckling. Till dessa hör som tidigare nämnts inte minst de tillämpnings-svårigheter som följer av kravet att bedöma om det i det enskilda fallet föreligger sannolika skäl för ett ingripande med stöd av 25 § barnavårdslagen. För ett ställningstagande på denna punkt fördras sålunda en inte obetydlig förtrogenhet med berörda lagbestämmelsers innehåll och tillämpning.

Det råder enligt kommissionens mening ingen tvekan om att ungdomar i skilda åldersgrupper utgör en mycket betydande del av det klientel som stör ordningen på allmänna platser och kommunikationsmedel. Med utgångspunkt från kommissionens tidigare redovisade uppfattning om de djupare orsakerna till flertalet av dessa företeelser liksom hur man i första hand bör söka komma till rätta med dessa problem, vill kommissionen i detta sammanhang ånyo betona vilken vikt den fäster vid en fortsatt utbyggnad av socialvårdens uppsökande verksamhet. Målsättningen bör sålunda vara att förebyggande och rehabiliterande insatser av skilda slag skall kunna sättas in i ett så tidigt skede att polisen över huvud taget inte skall behöva ingripa. En sådan ordning är naturligtvis särskilt eftersträ-vansvärd när det gäller barn och ungdom. En ökad samtjänstgöring kan ibland vara ett praktiskt och ändamålsenligt sätt att realisera denna målsättning.

Oavsett vilka insatser som görs på detta område kommer det emellertid med nödvändighet alltid att finnas fall då polisen under sin tjänsteutövning får kontakt med barn eller ungdom som befinner sig i en akut brydsam eller farlig situation. Det kan här vara fråga om barn som uppehåller sig i s. k. knarkarkvartar eller som hittas omtöcknade av thinner i t. ex. en rivningsfastighet. Det kan vidare gälla unga flickor som påträffas på hotellrum tillsammans med äldre, asociala personer eller som i övrigt befinner sig i en sådan situation att man kan befara att de kommer att bli otillbörligt utnyttjade.

Det har från polisens sida gjorts gällande att den nuvarande osäkerheten beträffande den rätta tolkningen av 18 § PI och 33 § BvL i nyss nämnda eller liknande ömmande fall upplevts som mycket besvärande. I den mån den enskilde polismannen i en sådan situation inte kan räkna med en omedelbar insats av någon företrädare för barnavårdsnämnden tvingas han ofta till en passivitet som han själv uppfattar som ett klart misslyckande och som ofta kan vara till stor skada för den unge.

Som tidigare nämnts anser kommissionen att osäkerheten angående möjligheterna till ingripanden med stöd av 33 § BvL till en del kan bero på en bland polismän förhållandevis allmänt spridd missuppfattning om vad som innefattas i uttrycket "åtgärd med stöd av 25 §" (BvL). Det bör sålunda kunna förutsättas att en barnavårdsnämnd mycket ofta kan ha anledning att vidta någon hjälpinsats eller annan förebyggande åtgärd enligt 26 § BvL i sådana fall som det här närmast är fråga om, dvs. när barn eller ungdomar i de lägre tonåren påträffas under förhållanden vilka måste betecknas som uppenbart riskabla.

För ett omhändertagande enligt 33 § BvL krävs emellertid inte bara att det föreligger sannolika skäl för att nämnden skall ingripa med stöd av 25 §. Det krävs vidare att den underäriges uppträdande eller levnadssätt innebär "fara för allmän ordning eller säkerhet" (33 § första stycket BvL) eller att den som kan antagas vara under aderton är vägrar att lämna godtagbara uppgifter om sitt namn eller sin bostad (33 § tredje stycket BvL).

Dessa bestämmelser inskränker otvivelaktigt polisens möjligheter att ingripa med ett från individualpreventiv synpunkt motiverat omhändertagande. Det måste sålunda förutsättas att det i en del av nysst äsyftade fall varken kan göras gällande att det föreligger en akut fara för den allmänna ordningen eller ett behov av en närmare identifiering.

Det kan sägas att sistnämnda fall av omhändertaganden inte ligger helt inom vad kommissionen har att behandla. Frågan har emellertid ett direkt samband med polisens verksamhet att upprätthålla ordningen. Med hänsyn härtill och då dessa frågor författningsmässigt bör regleras i ett sammanhang anser sig kommissionen böra ta upp även denna fråga.

Frågan om användningen av tvångsmedel inom socialvården har sedan länge varit föremål för en mycket intensiv debatt. Även om det därvid ingalunda saknats exempel på kraftiga meningsbrytningar torde det inte råda någon tvekan om att man allmänt är negativ till tvångsåtgärder inom vårdarbetet. För denna inställning har återopats såväl behandlingsmetodiska skäl som principiella synpunkter. Frågan om avvägningen mellan frivillighet och tvång i detta sammanhang kan knappast isoleras från de generella ställningstaganden angående socialvårdens framtida inriktning som kan bli aktuella när den pågående socialutredningen slutfört sitt arbete. Mot bakgrund härav -- och då en lösning av hithörande problem endast indirekt och därtill i mycket begränsad omfattning kan få någon betydelse för ordningssituationen i stort -- har kommissionen inte ansett sig böra föreslå någon ändring i 33 § BvL.

Kommissionen har vid detta ställningstagande varit medveten om att den starkt minskade tillämpningen av ifrågavarande bestämmelser inte i första hand har sin grund i alltför snävt uppställda kriterier eller i den från praktisk synpunkt sett tämligen besvärliga lagtekniska konstruktionen. Av väsentligt större betydelse i detta sammanhang är sannolikt inträffade förändringar i barnavårdsnämndernas tillämpning av 25 § BvL och bristande informationer från nämndernas sida om de åtgärder som vidtagits då omhändertaganden ägt rum.

För kommissionen är det emellertid angeläget att fästa uppmärksamheten på behovet av närmare råd och anvisningar till berörd polispersonal angående tillämpningen av de aktuella bestämmelserna. Det är givetvis önskvärt att frågan om innehållet i sådana anvisningar kommer att bli föremål för samråd mellan rikspolisstyrelsen och socialstyrelsen samt att rikspolisstyrelsen och framför allt de lokala polisstyrelserna i detta sammanhang kan få tillgång till utförliga uppgifter om den praxis beträffande tillämpningen av 25 § BvL som utbildats inom skilda barnavårdsnämnder.

I enlighet med här redovisade överväganden föreslår kommissionen att en bestämmelse som motsvarar 18 § PI förs in i den nya lagen, vars samband med barnavårdslagen, nykterhetslagen, lagen om beredande av sluten psykiatrisk vård i vissa fall och utlänningslagen därigenom kommer att bli exakt detsamma som enligt gällande ordning.

Som redan anförts har emellertid av de uppgifter och erfarenheter från polisens spaningsverksamhet som redovisats inför kommissionen framgått, att det ibland förekommer fall då mycket starka humanitära skäl kan åberopas för en åtgärd som innebär att ett barn omedelbart avlägsnas från en för dess hälsa eller utveckling uppenbart farlig miljö men där kriterierna i gällande föreskrifter inte ger möjlighet därtill. Kommissionen har som tidigare nämnts den principiella uppfattningen att problem av detta slag så långt är möjligt bör lösas på annat sätt än genom direkta polisingripanden. Det kan emellertid inte förnekas att det finns tecken som tyder på att även barn i de lägre tonären i ökad utsträckning har börjat frekventera sådana platser där personer som missbrukar narkotika eller alkohol företrädesvis samlas.

Med tanke på dessa fall och andra situationer då mycket unga personer påträffas under omständigheter som är klart alarmerande har kommissionen kommit till den slutsatsen att det jämte bestämmelserna i 33 § BvL finns behov av en särskild föreskrift som gör det möjligt för polisen att under vissa nödfallsliknande förhållanden tillfälligt omhänderta den som kan antas vara under femton år. För en sådan åtgärd kan inte bara anföras rent humanitära skäl. Ett ingripande kan många gånger även vara betingat från brottsförebyggande synpunkt, nämligen när det finns uppenbar risk för att barnet eljest kan bli utsatt för något övergrepp. Avsikten med ett omhändertagande i nu avsedda fall får endast vara att se till att barnet så skyndsamt som möjligt kommer bort från den skadliga miljön. Den omhändertagne bör utan vidare omgång överlämnas till sin vårdnadshavare, om detta kan anses vara en lämplig lösning, eller i annat fall till någon företrädare för barnavårdsnämnden. Det förordade nya institutet - som i allt utom åldersgränsen kan baseras på det under förarbetena till 33 § tredje stycket BvL av socialstyrelsen framlagda lagförslaget - bör sålunda endast uppfattas som ett yttersta komplement till socialvårdens egen uppsökande verksamhet.

Mot bakgrund av här redovisade överväganden och ställningstaganden har kommissionen utarbetat ett förslag till *lag om tillfälligt omhändertagande* (Bilaga 3).

Vad först angår *grunderna* för ett omhändertagande har kommissionen som tidigare nämnts kommit till den uppfattningen att den nya lagen bör innehålla exakt samma kriterier som i 17 och 18 §§ PI.

Kommissionen föreslår därför att i lagen (1 §) anges, att polisman -- i avbidan på polisstyrelsens beslut enligt de särskilda bestämmelser som gäller -- i vissa fall skall ha befogenhet att göra tillfälliga omhändertaganden. För sådan åtgärd krävs att polismannen bedömer att de förutsättningar som i varje särskilt fall finns angivna för polisstyrelsens befogenheter föreligger samt att ett dröjsmål med omhändertagandet finnes innebära fara för den omhändertagnes eller annans liv eller hälsa eller fara i annat hänseende.

Bortsett från vissa redaktionella jämkningar motsvarar denna paragraf helt 18 § PI. De särskilda bestämmelser angående polisstyrelsens befogenheter som åsyftas i paragrafen är 33 § BvL, 21 § nykterhetsvårdslagen, 7 § lagen om beredande av sluten psykiatrisk vård i vissa fall samt 35 § utlänningslagen.

Kommissionen är medveten om att denna lagtekniska lösning, som överensstämmer med gällande ordning, inte är helt idealisk om man enbart ser till polisens arbetsförhållanden. Tillämpningen av bestämmelsen förutsätter sålunda en viss kunskap och förtrogenhet med nyssnämnda lagbestämmelser. Polismannen kan som tidigare påpekats ibland känna tvekan, huruvida han har grund för ett ingripande. Det skulle emellertid ställa sig mycket svårt att söka bryta ut alla de bestämmelser i de angivna lagarna som rör polisens medverkan och föra över dem till den nya lagen. Eftersom det dessutom är fråga om fyra olika författningar med sinsemellan olika uppbyggnad och innehåll skulle en sådan lösning föranleda en mycket omfattande och relativt svåröverskådlig lagtext. Till detta kommer även rent principiella och systematiska betänkligheter. Kommissionen har bl. a. av dessa skäl avstått från en sådan lösning. De praktiska svårigheter som den nuvarande ordningen medför bör enligt kommissionens mening kunna undanröjas genom särskilda föreskrifter och anvisningar och genom information och utbildning.

Mot bakgrund av tidigare redovisade överväganden angående behovet av en föreskrift som medger att polisen i vissa nödfallsliknande situationer skall kunna ombesörja att en ungdom skyndsamt kommer bort från den skadliga eller farliga miljö där han påträffas, föreslår kommissionen att en särskild bestämmelse därom tas in i följande paragraf i den nya lagen (2 §). Kriterierna för ett ingripande i ett sådant fall bör vara att någon som kan antagas vara under 15 år anträffas under förhållanden vilka uppenbarligen innebär en överhängande och allvarlig risk för hans hälsa eller utveckling. Eftersom syftet med ingripandet uteslutande skall vara att undanröja ett faromoment bör i bestämmelsen vidare anges att den som verkställt åtgärden skyndsamt skall överlämna den omhändertagne till föräldrarna, annan vårdnadshavare eller barnavårdsnämnden.

Kommissionen har som tidigare nämnts förutsatt att denna bestämmelse skall tillämpas endast i undantagsfall och i sådana sammanhang där den aktuella situationen inte kan lösas på annat sätt, exempelvis genom att

polismannen kan förmå vederbörande att självmant återvända till sitt hem eller genom en omedelbar kontakt med någon representant för barnavårdsnämnden. Kommissionen har emellertid inte ansett det nödvändigt att införa en uttrycklig bestämmelse därom i lagtexten. Det måste här bli fråga om en rätt grannliga prövning i varje särskilt fall. Av begreppet "skyndsamt" skall vidare framgå att den polisman som verkställt omhändertagandet utan onödig omgång skall överlämna den unge till hans föräldrar eller vårdnadshavare. För den händelse den omhändertagne vägrar att uppge sitt namn eller adress eller om det av andra skäl uppstår tvekan om det lämpligaste fortsatta förfarings sättet, t. ex. därför att föräldrarna inte är hemma eller kan väntas reagera på ett inte önskvärt sätt eller det av andra skäl inte är lämpligt att föra honom till bostaden, bör polismannen i första hand föra honom direkt till barnavårdsnämndens lokaler eller till någon plats där social jourverksamhet pågår. Uppehåll på någon polisstation bör sålunda inte komma i fråga annat än i nödfall och då endast mycket tillfälligt.

Förutsättningarna för omhändertagande på grund av inträffad eller omedelbart förestående ordningsstörning liksom för att avvärja straffbelagd gärning i kommissionens lagförslag (3 §) är till alla delar helt likalydande med motsvarande kriterier i 17 § PI. Kommissionen vill framhålla att vid tillämpningen av 3 § i förslaget gäller - liksom vid all polisverksamhet - vad som sägs i 16 § PI. Däri föreskrivs att polisman vid verkställande av tjänsteåtgärd inte får använda strängare medel än förhållandena kräver samt att han i första hand bör söka vinna rättelse genom upplysningar och anmaningar.

Angående *det sätt på vilket ett omhändertagande skall genomföras* bör den nya lagen innehålla bestämmelser i huvudsaklig överensstämmelse med 19 § PI som anger att den polisman som verkställer åtgärden är skyldig tillse att denna inte väcker onödig uppmärksamhet eller orsakar den omhändertagne större olägenhet än som är oundviklig med hänsyn till åtgärdens syfte. Dessa bestämmelser har i förslaget tagits in i 4 §.

Vad gäller *beslutsförfarandet* ankommer givetvis det primära beslutet på den polisman som under sin tjänsteutövning får anledning att tillämpa någon av bestämmelserna i 1-3 §§. Av rättssäkerhetsskäl men med tanke även på vad som tidigare nämnts beträffande de praktiska svårigheter som ibland kan tänkas uppstå vid tillämpningen av 1 § bör en överprövning av polismannens beslut om omhändertagande enligt 1 eller 3 § ske så skyndsamt som möjligt. Denna prövning bör göras av polismannens förman i tjänsten, dvs. i allmänhet det vakthavande befälet på stationen. Med anledning härav behövs en föreskrift om att den som verkställt ett omhändertagande enligt den nya lagen så skyndsamt som möjligt skall anmäla detta till sin förman (5 § första stycket).

Har omhändertagande skett skall förmannen pröva om den underordnade polismannens beslut skall bestå eller om den omhändertagne omedelbart skall frigges. Skall beslutet bestå uppkommer behov av en skyndsamt underrättelse till polisstyrelsen i fall då omhändertagandet ägt rum med stöd av 1 §, dvs. på grund av indikationer i någon vårdlag eller i

utlänningslagen, eftersom omhändertagandet i sådant fall endast är interimistiskt i avbidan på polisstyrelsens beslut. Bestämmelser om de skyldigheter som enligt vad som nu sagts bör åligga förmannen har i kommissionens lagförslag tagits upp i 5 § andra stycket.

Har ingripandet skett med stöd av 2 §, dvs. mot den som kan antagas vara under 15 år och som anträffats i en nödfallsliknande situation, bör anmälningsskyldigheten normalt inte fullgöras förrän i efterhand. Polismannens uppgift i detta sammanhang är ju att så snart som möjligt överlämna den omhändertagne till hans vårdnadshavare eller till en företrädare för barnavårdsnämnden. Det kan därför inte bli fråga om någon överprövning av beslutet. Det synes emellertid med hänsyn till den ömtåliga situationen det här är fråga om lämpligt att polisstyrelsen genom särskild underrättelse får närmare vetskap om varje enskilt fall då bestämmelserna har tillämpats. Bestämmelsen i 5 § första stycket bör därför gälla också omhändertagande enligt 2 §.

Den första *åtgärd* som bör vidtas sedan det står klart att omhändertagandet skall bestå är att förhör hålls med den omhändertagne. Detta bör ske så skyndsamt som möjligt. Den omhändertagne bör senast i detta sammanhang underrättas om skälen till den vidtagna åtgärden. Bestämmelser med denna innebörd har förts samman i 6 § första stycket i förslaget. I fall då den omhändertagne är kraftigt påverkad av alkohol eller narkotika eller då ett förhör av annan orsak tills vidare framstår som meningslöst bör nu nämnda åtgärder givetvis anstå till dess förutsättningarna förbättrats. Om omhändertagandet skett med stöd av 1 § bör förhöret endast betraktas som en inledning till den närmare utredning som polisstyrelsen kan behöva för sitt ställningstagande. De förhör som det här är fråga om hålls av polispersonal.

Kommissionen har som tidigare nämnts den uppfattningen att ordningsstörningar i stor utsträckning måste antas utgöra ett symptom på bakomliggande svårigheter av skilda slag. Det kan här vara fråga om alkohol- eller narkotikamissbruk, bostadsproblem, svårigheter i hem eller skola, arbetslöshet eller andra liknande förhållanden som påkallar särskild vård, hjälp eller stöd eller andra förebyggande insatser från samhällets sida. För att utnyttja den tid under vilken omhändertagandet består på ett så meningsfullt sätt som möjligt bör nyss nämnda förhör om de faktiska omständigheter som föranlett omhändertagandet kompletteras med en utredning beträffande den omhändertagnes levnadsförhållanden. Denna utredning bör om möjligt verkställas av en tjänsteman vid socialvården. Det är ju här fråga om rent kurativa åtgärder. En primär uppgift i detta sammanhang är således att utröna om den omhändertagne är i trängande behov av någon hjälp- eller stödinsats från samhällets sida. I dessa fall bör tiden utnyttjas för att initiera eller förbereda sådana åtgärder eller för att etablera eller motivera sådana kontakter med andra myndigheter, vårdorgan, organisationer eller enskilda som bedöms kunna vara till nytta för den omhändertagne.

Kommissionen föreslår mot bakgrund av här redovisade synpunkter att i 6 § andra stycket införs bestämmelser som anger att den omhändertag-

nes personliga levnadsförhållanden i nu avsedda fall skall utredas i erforderlig utsträckning samt avsikten med denna utredning skall vara att utröna huruvida han är i trängande behov av hjälp eller stöd.

Kommissionen har redan påpekat att det aktuella utredningsarbetet bör ombesörjas av socialvårdens personal och då helst inom ramen för en särskild jourverksamhet i direkt anslutning till de lokaler dit den omhändertagne förs. Kommissionen återkommer närmare till denna fråga i följande avsnitt. Med tanke särskilt på mindre orter där ett genomförande av en sådan ordning av praktiska skäl inte alltid kan utgöra ett realistiskt alternativ har kommissionen emellertid vid utformningen av den aktuella bestämmelsen varit tvungen förutse, att ifrågavarande utredningsarbete i en del fall kommer att utföras eller i varje fall inledas av polispersonal. Samarbetet med socialvården kan uppnås inom ramen för en på annat håll bedriven jourverksamhet eller genom telefonkontakter. Med hänsyn till att förhållandena sålunda kan tänkas växla från fall till fall har kommissionen inte ansett det möjligt att uppställa en direkt föreskrift om att utredningsarbetet alltid skall ombesörjas av socialarbetare. I lagbestämmelsen bör i stället anges att utredningen om möjligt skall göras av företrädare för social myndighet.

Det måste förutsättas att förhållandena ibland kan vara sådana att det inte framstår som nödvändigt eller meningsfullt att företa den form av utredningsverksamhet som det här är fråga om. Kommissionen tänker här i första hand på fall då det framstår som uppenbart att den omhändertagne inte befinner sig i en situation som påkallar särskild uppmärksamhet i detta sammanhang. Det är vidare troligt att det inte så sällan kommer att visa sig att den omhändertagne helt nyligen varit föremål för samma åtgärder. Med tanke på dessa eller liknande fall krävs en bestämmelse som anger att utredning skall göras då behov därav kan antas föreligga.

För de fall då omhändertagandet skett med stöd av 1 §, dvs. i avbidan på polisstyrelsens beslut, finns särskilda bestämmelser om förfarandet. Enligt kommissionens mening framstår det som så väsentligt att nu avsedda beslut meddelas snarast möjligt att en erinran därom bör tas in i den nya lagen. Denna föreskrift har i förslaget fått sin plats i 7 §.

Med utgångspunkt från kommissionens tidigare redovisade synpunkter angående *tidpunkten för frigivning* av den som omhändertagits med stöd av 3 § föreslår kommissionen en regel som innebär att frigivning skall ske så snart förhör och utredning som avses i 6 § har slutförts och anledning föreligger till antagande att den omhändertagne ej längre utgör en omedelbar fara för allmän ordning och säkerhet, dock senast inom sex timmar efter omhändertagandet (8 §).

Kommissionen har i det föregående redan betonat att avsikten med införandet av sextimmarsgränsen inte är att ästadkomma någon generell höjning av tiden för omhändertagandena. Det är sålunda här endast fråga om en maximiregel vilken i första hand syftar till att undanröja den osäkerhet som motsvarande bestämmelse i PI (20 § första stycket) visat sig ge upphov till i den praktiska tillämpningen. Denna osäkerhet har sannolikt medverkat till att omhändertagandeinstitutet i 17 § PI ibland

visat sig mindre effektivt. Kommissionen har i detta sammanhang särskilt beaktat den från många håll redovisade erfarenheten att de som omhändertagits på grund av ordningsstörningar inte sällan efter mycket kort tid åter befinner sig på samma plats och i samma sällskap. Detta är otillfredsställande såväl från ordningssynpunkt som med hänsyn till behovet av att lösa den omhändertagnes personliga problem.

Förutom sextimmarsgränsen skiljer sig den föreslagna regeln från motsvarande bestämmelser i 20 § första stycket PI främst däri att som förutsättning för frigivning även krävs att erforderliga förhör och utredningar har hunnit slutföras. 3 § är inte avsedd att tillämpas vid fylleri. Det finns därför normalt inte anledning räkna med att förhöret skall behöva uppskjutas någon längre tid på grund av att den omhändertagne är alltför påverkad eller omtöcknad. Den del av förfarandet som ibland kan beräknas bli förhållandevis mera tidskrävande är den efterföljande utredningen. Det bör emellertid förutsättas att utredningsarbetet i regel bör kunna slutföras inom en eller ett par timmar. Vissa variationer torde dock vara ofrånkomliga på grund av såväl den omhändertagnes situation som exempelvis tidpunkten för omhändertagandet, den allmänna arbetsbelastningen, förekomsten av socialjour etc.

Det kan inte utslutas att utredningsarbetet av nu nämnda skäl eller av annan anledning ibland inte hinner slutföras inom den angivna tidsfristen. I den mån det i sådant fall på grund av vårdbehov eller eljest framstår som väsentligt att den omhändertagne inte omedelbart försätts på fri fot får övervägas om någon av de bestämmelser om interimistiska omhändertaganden som finns i skilda vårdlagar bör tillämpas.

Den nya lagens bestämmelser om *förvaringen* av den omhändertagne bör enligt kommissionens mening utformas i överensstämmelse med motsvarande föreskrifter i 20 § tredje stycket PI. I förslaget har dessa bestämmelser tagits in i 9 §.

I 21 § PI anges att de bestämmelser i denna instruktion som avser omhändertagande på grund av bl. a. ordningsstörning i tillämpliga delar även gäller den som utan att vara polisman förordnas att fullgöra polisverksamhet, om annat ej framgår av förordnandet. Kommissionen föreslår att en motsvarighet till nämnda bestämmelse i PI tas in i den nya lagen (10 §).

Kommissionen har slutligen förutsatt att det finns behov av närmare föreskrifter angående tillämpningen av den nya lagen (11 §).

Kommissionen har i det föregående framhållit önskvärdheten av att socialarbetare i så stor utsträckning som möjligt tjänstgör i de lokaler till vilka omhändertagna förs för att på så sätt det utredande och kurativa arbete som ofta skall sättas in efter ett omhändertagande snabbt skall kunna påbörjas. Det samarbete mellan polisen och de sociala myndigheterna som kommissionen har förordat förutsätter givetvis att lokalfrågan kan lösas. Regelbunden tjänstgöring i sådana lokaler förefaller med hänsyn till de sociala myndigheternas resurser endast vara möjlig om omhändertagna förs till och förvaras på en eller högst ett par platser i varje polisdistrikt.

Vad gäller Göteborgs och Malmö polisdistrikt är polisens lokalförhållanden sådana att några ytterligare åtgärder inte är påkallade i dessa distrikt. Detsamma torde vara förhållandet i andra större polisdistrikt. I Stockholms polisdistrikt är utrymmena för omhändertagande av berusade och ordningsstörande personer f. n. otillräckliga. En förutsättning för att den nya lagen skall kunna tillämpas praktiskt i Stockholms polisdistrikt är att distriktet får tillgång till en större central lokal för omhändertagande av berusade och ordningsstörande personer. Kommissionen har haft kontakter med företrädare för Stockholms kommun, vilka har förklarat, att kommunen är villig att ställa mark till förfogande för uppförande av en byggnad för sådant ändamål. I avvaktan på att denna byggnad uppförs har möjligheterna undersökts att föra de personer som tas omhand enligt den nya lagen till en enda plats. Första vakt-distriktets lokaler, som fyller modern standard och även i övrigt synes mest lämpade för den verksamhet som det här är fråga om, bör utnyttjas för detta ändamål. Andra lokaler kan om det visar sig nödvändigt användas för omhändertagande av berusade personer.

7.2.4 Förstärkta insatser på det sociala området

Kommissionen har den uppfattningen att vårdorganens resurser på sikt bör byggas ut eller disponeras om så att den allmänt förebyggande verksamheten så långt möjligt gör polisens ingripanden i de situationer som här avses överflödiga. Över huvud taget är det angeläget att man satsar på allmänt förebyggande verksamhet i vidaste bemärkelse. Inte bara samhällsorganen bör öka sina insatser på detta område. Också organisationer och sammanslutningar av olika slag bör uppmuntras och stödjas i den verksamhet de bedriver. Inte minst angeläget är det att stärka de enskilda samhällsmedlemmarnas insikt om nödvändigheten att göra egna insatser till nytta för sig själva och andra.

De överväganden som det nu sagda för fram till måste emellertid ses i ett långsiktigt perspektiv. Kommissionen måste begränsa sig till att lägga fram vissa förslag beträffande socialvårdens insatser på områden som anknyter till kommissionens uppdrag.

För det första gäller det den sociala *jourverksamhet* som kommissionen behandlat i avsnitt 7.2.2 och 7.2.3.

Enligt bestämmelserna i socialhjälp- och barnavårdslagarna finns en allmän skyldighet för kommunerna att bedriva uppsökande verksamhet och att vidta de åtgärder som därvid befinns nödvändiga. I åtskilliga kommuner bedrivs också sedan länge olika former av uppsökande verksamhet. Som kommissionen tidigare framhållit förhåller det sig trots detta så att det är polisen som i sin allmänt brottsförebyggande verksamhet kommer i kontakt med personer, inte minst barn och ungdomar, som av olika skäl är i behov av stöd och hjälp. Genom det fortlöpande samarbetet mellan polis och barnavårdande myndigheter får därmed också de sociala myndigheterna och i synnerhet barnavårdsnämnderna kännedom om förhållanden som bör föranleda åtgärder från deras

sida. Särskilt under icke ordinarie arbetstid föreligger det behov av sociala insatser i samband med polisengripanden, eftersom det bör ankomma på de sociala myndigheterna att bedöma vilka åtgärder som bör vidtas i det enskilda fallet. Sådan verksamhet bedrivs redan på flera håll i landet som kommissionen tidigare redovisat.

Mot bakgrund av den rådande ordningssituationen anser kommissionen det synnerligen angeläget att barnvårdsnämnderna/sociala centralnämnderna ställer ökade personella resurser till förfogande för att bl. a. samverka med polisen i dess arbete bland barn och ungdomar under icke ordinarie arbetstid. För att snabbt göra det möjligt att initiera, pröva och utvärdera olika former av sådan social jourverksamhet bör särskilda statliga medel ställas till socialstyrelsens förfogande för bidrag till kommunerna. Statens insatser på området bör ha formen av en försöksverksamhet. De socialarbetare som deltar i jourverksamheten bör bl. a. kunna ägna sig åt uppsökande verksamhet i den mån deras huvuduppgifter lämnar utrymme för detta.

Kommissionen föreslår att 4 milj. kr. ställs till förfogande för det nyss angivna ändamålet. Socialstyrelsen bör av dessa medel kunna lämna full ersättning för kommunernas kostnader för verksamheten. Försöksverksamheten bör bedrivas under minst två budgetår. Det bör ankomma på de närmast berörda centrala ämbetsverken, socialstyrelsen och rikspolisstyrelsen att successivt utvärdera försöksverksamheten.

Ett annat område där kommissionen anser sig kunna ta ställning för omedelbara ytterligare insatser från statens sida är narkomanvården. Narkotikamissbruket har främför allt i de största kommunerna en väsentlig del i uppkomsten av brottslighet och ordningsstörande förhållanden. Kommissionen har därför övervägt vissa åtgärder till stöd för kommunens insatser på detta område. Vad det här kan bli fråga om är förenklade bidragsregler och ökade möjligheter till statsbidrag till vårdcentraler för narkotikamissbrukare, ökade driftbidrag till behandlingshem för narkotikamissbrukare, nytt statsbidrag till vård i enskilt hem av narkotikamissbrukare samt ökade bidrag till organisationer som sysslar med rehabilitering av narkotikaskadade personer.

Narkomanvårdskommittén föreslog i sitt första betänkande (SOU 1967:25) att man i storstäderna borde inrätta särskilda mottagningar för unga narkotikamissbrukare, *vårdcentraler*. Man ansåg att dessa öppna mottagningar helst borde ha anknytning till sjukhus för att få en nära samordning med den slutna vården. Som ett ytterligare önskemål angav kommittén att mottagningen borde vara bemannad dygnet runt eller ha någon form av jourhänvisning. Vid vårdcentralen skulle akutfall kunna omhändertas under en kortare period för att möjliggöra en kvalificerad preliminärbedömning och differentiering som underlag för senare överförande till lämplig vårdform. Kommittén föreslog att denna diagnosticerande och fördelande vårdcentral främst skulle avses för unga missbrukare.

Socialministern förordade i enlighet med förslaget (prop. 1968:1 bil. 7 s. 203) att viss verksamhet vid Mariapolikliniken i Stockholm skulle anses

som en sådan vårdcentral och erhålla statsbidrag med 75 % av kostnaderna för denna verksamhet. Riksdagen beslutade (SU 5, rskr 5) att även vårdcentraler som enligt mönster av Mariapolikliniken inrättades i andra kommuner skulle kunna få motsvarande statsbidrag.

Statsbidrag till vårdcentral utgår från anslaget till kommunala nykterhetsnämnder. Bidrag kan utgå till landstingskommun eller annan kommun. I tillämpliga delar gäller grunderna för bidrag till kommunal nykterhetsnämnd för driften av alkoholpoliklinik. Vårdcentral skall huvudsakligen vara avsedd för yngre narkotikamissbrukare. I statsbidragsbestämmelserna har begreppet "yngre" fixerats genom angivande av åldersgränsen 25 år. Vårdcentralens akutvårdplatser kan vara förlagda vid något sjukhus och jouren kan samordnas med annan jourverksamhet. I dag utgår statsbidrag till fyra vårdcentraler.

Erfarenheten har visat att kraven på akutvårdplatser och jourverksamhet i praktiken varit svåra att upprätthålla, särskilt om primärkommun är huvudman. Ur statsbidragssynpunkt kan det vidare vålla svårigheter att avgränsa vårdcentralen gentemot barnavårdsnämndens, nykterhetsnämndens och socialnämndens ansvarsområden. Eftersom man vill ge vårdcentralen en betydande flexibilitet och möjlighet till anpassning efter lokala förhållanden är det svårt att ange en klar definition utöver att vårdcentralen bör vara en öppen mottagning för narkotikamissbrukare. Den beskrivning på en vårdcentralens uppgifter som ges i det följande är därför att se som en allmän ram för verksamheten i en storstad.

I den allmänna målsättningen strävar man efter en integration mellan narkomanvården och samhällets övriga sjuk- och socialvård. Tanken på en helt separat vårdorganisation för narkotikamissbrukare har avvisats av riksdagen. På kort sikt föreligger emellertid behov, huvudsakligen i de större kommunerna, av särskilda behandlingsenheter för narkotikamissbrukare även om en stor andel av narkotikamissbrukarna behandlas vid öppna mottagningar inom allmän social- och sjukvård, såsom barnavårds- eller socialvårdsbyråer, psykiatriska mottagningar för ungdomar och vuxna, alkoholpolikliniker m. m. Vårdcentralernas uppgift är att genom speciella, målinriktade insatser komplettera och förstärka denna verksamhet, inte att ersätta eller överta den. Självfallet bör vårdcentralen ha ett nära samarbete med samhällets olika sociala organ liksom med sjukvårdsorganisationen. Vårdcentralens personal bör söka behålla kontakten med klienten även under den period då han t. ex. erhåller vård på sjukhus eller behandlingshem.

Kommissionen föreslår att bidragsreglerna för vårdcentralerna ändras så att kravet på akutvårdplatser och 25-årsgränsen utgår ur statsbidragsvillkoren liksom anknytningen till reglerna för alkoholpoliklinik. Kravet på jourverksamhet bör dessutom modifieras. Kommissionen föreslår att grunderna för statsbidragsgivningen anges enligt följande.

Med vårdcentral bör förstås en av kommun eller landsting organiserad öppen mottagning som helt eller till övervägande del är inriktad på narkotikamissbrukare, huvudsakligen yngre. Vårdcentralen skall ha flexibelt öppethållande med viss jourverksamhet, som dock inte behöver

omfatta hela dygnet. Vårdcentralen skall stå öppen för narkotikamissbrukare som söker sig dit eller hänvisas dit. Den bör genom fältarbete bedriva uppsökande verksamhet, bl. a. för att vidmakthålla redan etablerade kontakter.

Vårdcentralen bör fungera som en basstation i nära samarbete med andra vårdinstanser. Den bör samverka med sjukhus för vård av akutfall och med behandlings- och inackorderingshem. Den bör fungera som sluss till socialbyrå och andra samhällsinstitutioner och ha möjlighet att placera missbrukare i enskilt hem.

Vårdcentralen bör ha resurser att göra en medicinsk och social bedömning av missbrukare. Den bör aktivt medverka till att lösa sociala nödlägen och planera akut och mera långsiktig behandling.

Vårdcentralens behandlande verksamhet bör ha en huvudsaklig social inriktning. I dess verksamhet bör ingå rådgivning, gruppverksamhet, viss gruppterapi, lägerverksamhet och olika insatser för att aktivera missbrukaren och motivera honom att själv söka förbättra sin situation. Vårdcentralen bör hålla nära kontakt med missbrukarens familj och sörja för ett mera långsiktigt uppföljningsarbete. Vårdcentralen bör på lämpligt sätt informera om sin verksamhet.

Det ökade medelsbehovet för budgetåret 1973/74 som föranleds av den föreslagna ändringen av grunderna för statsbidragsgivningen beräknar kommissionen till 500 000 kr.

Beträffande *behandlingshemmen* föreslog narkomanvårdskommittén i sitt första betänkande att den slutna vården av narkomaner borde kompletteras med utskrivningshem där man övergångsvis skulle ge fortsatt terapi. Vidare föreslogs inackorderingshem med skyddad miljö för mindre avancerade fall.

Riksdagen beslutade år 1968 (prop. 1968:1 bil. 7 s. 201, SU 5, rskr 5) att statsbidrag skulle utgå till anordnande och drift av behandlingshem för narkotikamissbrukare. Från år 1969 har benämningen varit behandlingshem och inackorderingshem. Bidragsbestämmelserna ansluter sig till vad som gäller för nykterhetsvårdens institutioner. Bidrag till driftkostnader kan utgå med belopp motsvarande högst 75 % av styrkta nettokostnader, dock — fr. o. m. den 1 juli 1973 — med högst 23 000 kr. per plats och år.

Utbyggnaden av vårdresurser vid behandlingshem/inackorderingshem har inte skett i den takt som beräknats. Åtstramningen i den kommunala ekonomin torde här ha spelat en stor roll. Då det är angeläget att denna form av vård förstärks bör möjligheter öppnas att ge högre statsbidrag. Kommissionen föreslår därför att den nuvarande gränsen — högst 23 000 kr. per plats — höjs och att statsbidrag utgår med högst 35 000 kr. per plats, dock högst med 75 % av nettokostnaden.

Merkostnaden för budgetåret 1973/74 beräknar kommissionen till i runt tal 1,5 milj. kr.

Placering av missbrukare i *enskilt hem* förekommer i viss utsträckning. Som regel är dessa missbrukare under 20 år. De flesta torde vara omhändertagna enligt barnvårdslagen. På längre sikt syftar placeringen i

familjevård till att missbrukaren skall kunna återgå till sin tidigare hemmiljö eller till arbete eller studier på annat håll. För att placering i enskilt hem skall ge gott resultat krävs dels att placeringen förbereds väl, dels att utplacerande organet håller en god kontakt med den unge och med familjevårdarna. Så snart som möjligt bör förberedelser vidtas för tiden efter familjevården beträffande arbete, omskolning, studier e. d.

Omhändertagande av ungdomar för vård i enskilt hem sker i flertalet fall enligt barnvårdslagen. Orsakerna är skiftande men missbruk av alkohol och narkotika torde ofta ingå i bilden. För att främja ett ökat utnyttjande av familjevård för unga narkotikamissbrukare bör statsbidrag utgå för en del av kommunens kostnad för vård i enskilt hem av narkotikamissbrukare som efter vård på institution eller efter bedömning av vårdcentral anses bäst kunna övervinna sitt missbruk i en sådan vårdform. Statsbidraget bör utgå med en fast summa per plats, beräknad att täcka ca 75 % av skillnaden mellan normal fosterlön och den högre fosterlön som beräknas behövlig för att man skall kunna placera ungdomar med uttalat narkotikamissbruk. Skillnaden kan enligt uppgifter från olika kommuner beräknas till ca 400 kr. i månaden. På grund av vad nu sagts föreslår kommissionen att statsbidrag utgår till kommunens kostnad för vård i enskilt hem av narkotikamissbrukare med 300 kr. i månaden per plats. Bidraget bör utgå såväl vid frivillig placering som vid omhändertagande enligt barnvårdslagen under en tid av högst två år för en och samma vårdtagare.

Medelsbehovet för budgetåret 1973/74 kan beräknas till $(75\% \times 400 \text{ kr./mån.} \times 500)$ eller i runt tal 1,8 milj. kr.

I enlighet med förslag av Kungl. Maj:t i proposition 1972:67 har ett belopp av högst 300 000 kr. ställts till socialstyrelsens förfogande för stöd av olika *försök med nya vård- och behandlingsformer för narkotikamissbrukare*. I årets statsverksproposition förordas att möjlighet skall öppnas att från anslaget Bidrag till Länkrörelsen m. m. ge bidrag inte bara till organisationer som tidigare fått bidrag där ifrån utan också till andra organisationer som sysslar med rehabilitering av narkotika- och alkoholskadade personer främst för försök med nya behandlingsformer.

Kommissionen förordar att ytterligare 500 000 kr. anvisas för bidrag till organisationer som sysslar med rehabilitering av narkotikaskadade personer och att även kommuner kan få stöd från anslaget för behandlingsförsök.

Det sammanlagda medelsbehovet för kommissionens förslag beräknas till drygt åtta milj. kr. för budgetåret 1973/74.

Vad kommissionen nu har föreslagit beträffande förstärkta insatser på det sociala området kan endast få en mycket begränsad effekt när det gäller att komma till rätta med de sociala missförhållanden som ligger bakom bl. a. den brottslighet och de ordningsstöranden som förekommer. Samhällets insatser för att lösa dessa problem måste ske från en bredare bas, och med en långsiktig planering som innefattar bl. a. föräldraskolning, skolans roll och utformningen av människornas livsmiljö i sin helhet. Men också i det kortsiktiga perspektivet krävs ett

samlat grepp när det gäller samhällets ansvar för de människor som av olika skäl inte passar in i vårt sociala mönster. Att stå utanför den mänskliga och samhällsliga gemenskapen måste innebära stora psykiska påfrestningar och leder ofta till självdestruktivitet i form av alkohol- och drogmissbruk, med åtföljande brottslighet och för omgivningen störande uppträdande. Dessa människor är i direkt behov av vård men också av andra former av stöd och hjälp från samhället. Samhällets insatser måste ta sikte på en rehabilitering där krav också ställs på den vårdbehövandes eget ansvar i sin situation. Närmast är det socialutredningens uppgift att överväga inriktningen och samordningen av de sociala insatserna. Kommissionen har förvissat sig om att dess begränsade förslag ligger i linje med socialutredningens intentioner.

Det har inför kommissionen uppgivits att i varje fall beträffande storstadsområdena är det ett begränsat antal personer med stora missbruksproblem, framför allt ungdomar, som i huvudsak uppehåller sig i citykärnan och som där skapar ständiga oroshärdar. Även om det kan antas att flertalet av dessa personer är föremål för något slag av åtgärder från sociala eller sjukvårdande myndigheter, synes dessa åtgärder inte innebära tillräckligt stöd för att de skall orka ta sig ur den nedbrytande miljö de lever i. Kommissionen är medveten om att man inte kan lösa sociala problem genom att använda tvång i stor skala och att man här har att göra med grundläggande problem inom hela social- och sjukvården som det inte ankommer på kommissionen att ta ställning till. Kommissionen vill dock understryka att från samhällets, men framför allt från de vårdbehövandes egen synpunkt måste vårdinsatserna för dessa människor effektiviseras.

Kommissionen vill också fästa uppmärksamheten på de stora grupper barn och ungdomar som befinner sig i riskzonen för en asocial livsföring. Inte minst i storstadsområdena återfinns stora grupper ungdomar som har svårigheter att anpassa sig till de samlevnadsregler som gäller. Samhällets insatser för att stoppa denna olyckliga utveckling måste också intensifieras. Ett effektivt stöd till ungdomsorganisationerna skulle ge dessa bättre möjligheter att erbjuda meningsfylld fritidssysselsättning. Kompletterad med olika verksamheter inom kommunernas egen fritidsverksamhet har man här ett medel, som rätt utnyttjat kan bidra till ungdomarnas eget engagemang i samhällsutvecklingen i stället för passiv sysslolöshet. En förutsättning härför är att även den fritidsverksamhet som kommunerna erbjuder ungdomarna har en målsättning och ett innehåll som i ökad utsträckning bygger på självverksamhet. Kommunala ungdomslokaler, där öldrickande, sniff och haschrökning inte bara tillåts, utan i vissa fall underlättas är enligt kommissionens mening helt oacceptabelt.

Kommissionen utgår ifrån att vad som anförts kommer att vägas in i de samlade bedömningar som socialutredningen har att göra när det gäller inriktningen och samordningen av de sociala insatserna.

8 Polisen och allmänheten

8.1 Rådande förhållanden

I direktiven för kommissionen framhålls nödvändigheten av att polisen har allmänhetens stöd. Förhållandet mellan polisen och allmänheten förutsätts i ett mera långsiktigt perspektiv komma att behandlas av det blivande centrala rådet för samordning av samhällets insatser mot brott. Brottskommissionen har emellertid att överväga vilka åtgärder, som redan nu kan vidtas från samhällets sida när det gäller samarbetet mellan polisen och allmänheten.

Förhållandet mellan polis och allmänhet har studerats av utredningen Polisen i Stockholm (Ds Ju 1972:33). Utredningsmannen har den 7 februari 1973 redovisat sina erfarenheter och förslag till kommissionen. Utredningen är därmed slutförd. Utredningens promemoria 1973-02-07 är intagen som *bilaga C*.

På initiativ av utredningen genomfördes under februari 1973 en opinionsundersökning i syfte att undersöka allmänhetens attityd till polisen (se avsnitt 4 och bilaga A).

Av undersökningen drar kommissionen den slutsatsen att polisen förefaller att ha den breda allmänhetens stöd men att åtgärder främst av informativ och kontaktskapande art erfordras för att ytterligare förbättra förhållandet mellan polisen och allmänheten.

8.2 Överväganden och förslag

8.2.1 Informationsfrågor

Det underlag som har ställts till kommissionens förfogande tyder på att det krävs en utökad information till allmänheten. Detta gäller såväl den information som behövs för att skapa ytterligare förståelse för polisens arbete som den brottsförebyggande informationen. Inte mindre än 77 procent av dem som har svarat i attitydundersökningen anser sålunda att de får otillräcklig information om polisen och polisverksamheten. Informationsbehovet är särskilt framträdande inom ungdomsgruppen. Undersökningen visar också att 80 procent önskar mera information om hur man kan skydda sig mot brott. Kommissionen anser det angeläget att polisväsendet har resurser för att kunna tillgodose detta informationsbehov. Härigenom kan man både nå en brottsämmande effekt och skapa bättre förutsättningar för polisens verksamhet.

Enligt den tidigare berörda opinionsundersökningen anser allmänheten i förhållandevis stor utsträckning att den bild av polisen som vissa massmedia ger är missvisande. Med hänsyn till mass medias stora genomslagskraft är det enligt kommissionen väsentligt att deras belysning av skilda samhällsproblem sker på ett allsidigt och rättvisande sätt. Allmänhetens redovisade uppfattning understryker behovet av förbättrad mass mediaservice från polisens sida och en på alla nivåer förbättrad kontakt

mellan polisen och massmedia.

Utredningen Polisen i Stockholm har framhållit att man bör eftersträva

- långsiktig central planering för den brottsförebyggande informationen i samråd med andra myndigheter och samhällsorgan,
- förbättrad samhällskontakt bl. a. i form av ett systematiserat samarbete med andra samhällsorgan,
- förbättrade möjligheter att både centralt och lokalt bedriva ett nära samarbete med massmedia och att därvid genom särskilt utbildade kontaktmän öka utflödet av från massmediasynpunkt attraktivt material,
- utökad medverkan av polispersonal i skolundervisningen såväl beträffande rekryteringsinformation som trafikundervisning och undervisning i lag och rätt,
- fortsatta centrala och lokala kampanjer i brottsförebyggande syfte samt deltagande i utställningar och andra evenemang,
- en sådan organisation och inriktning på polisarbetet att allmänhetens behov av information och service kan tillgodoses utan dröjsmål.

Kommissionen delar utredningens uppfattning om målsättningen för informationsverksamheten. Kommissionen vill emellertid framhålla att spørsmålet om förhållandet mellan polisen och allmänheten och därmed sammanhängande informationsproblem är en fråga om åtgärder på lång sikt. Det bör därför ankomma på det blivande centrala rådet för samordning av samhällets insatser mot brott att göra en mera övergripande och samlad bedömning av behovet av åtgärder på detta område. Kommissionen begränsar sig därför till att behandla vissa frågor beträffande vilka mera omedelbara åtgärder kan vidtas. Vad utredningen i övrigt har föreslagit får tas upp i det centrala rådet.

Kommissionen vill först fästa uppmärksamheten på möjligheterna till ökad information via massmedia med hänsyn till dessas stora spridning och genomslagskraft. Svårigheter föreligger f. n. att få spaltutrymme i tidningarna och sändningstid i radio och TV för information om polisens verksamhet och om brottsförebyggande åtgärder. Det beror sannolikt till stor del på att polisen inte har kunnat erbjuda ett från journalistisk synpunkt intressant material. För att förbättra informationen bör man i ökad utsträckning knyta personer med journalistisk utbildning och erfarenhet till polisväsendet. Enligt kommissionens bedömning kan det totala informationsbehovet bäst tillgodoses genom att rikspolisstyrelsen tillförs ett antal tjänster för erfarna journalister. Därigenom kan rikspolisstyrelsens informationsmöjligheter förbättras samtidigt som polisdistrikten kan ges ökat stöd i sin informationsverksamhet. Kommissionen bedömer att uppgifternas omfattning motiverar inrättande av tre nya tjänster vid rikspolisstyrelsen. I polisdistrikten bör enligt kommissionens mening utses särskilda polismän att svara för kontakten med massmedia. De bör vara placerade i centrala befattningar inom polisdistrikten. Kontaktmännen bör ges viss utbildning i massmediaservice och nyhetsvärdering.

Kommissionen anser – med ledning bl. a. av opinionsundersökningens resultat – att informationsverksamheten i första hand bör syfta till att belysa polisen och dess verksamhet i samhällets tjänst. Informationen bör när det är möjligt utformas så att den har nyhetsvärde. Uppmärksamhet bör ägnas polisens brottsförebyggande och sociala arbetsuppgifter, polisens befogenheter, reglerna för användande av våld och behovet av allmänhetens stöd vid ingripande av polisen. Dessutom är det angeläget att alla möjligheter till vidgad information i brotts- och olycksförebyggande syfte tillvaratas.

Omfattande information torde också krävas för att följa upp nyheter och ändringar i lagar och författningar. Som exempel på detta vill kommissionen nämna de nya riktlinjerna för handläggning av vissa butikssnatterier. En relativt utbredd uppfattning tycks vara att butikssnatteri inte är straffbart så snart det stulnas värde är mindre än tjugo kronor. Det är angeläget att man genom information kan rätta till detta och andra liknande missförstånd.

På grund av vad sålunda anförts föreslår kommissionen, att tre nya tjänster tillförs polisväsendet för nyss angivna uppgifter och att medel ställs till rikspolisstyrelsens förfogande för viss utbildning i massmedia-service och nyhetsvärdering.

Enligt opinionsundersökningens resultat är informationsbehovet särskilt stort bland ungdomen. Kommissionen anser att resultatet motiverar en satsning på målinriktad information både av allmän och brottsförebyggande art till olika ungdomsgrupper. Det är viktigt att ökade insatser görs för att ge barn och ungdom bättre kunskaper om och förståelse för polisen och dess roll i samhällets tjänst. I första hand bör enligt kommissionen ifrågakomma en utökad medverkan i skolan och i olika ungdomsorganisationer.

Polisens medverkan i skolan omfattar enligt gällande läroplan för grundskolan.

	<i>Lågstadiet</i>	<i>Mellanstadiet</i>	<i>Högstadiet</i>
Trafikundervisning	4 tim.	2 tim.	1 tim.
Lag och rätt	–	2 tim.	2 tim. ¹

Medverkan sker f. n. inte helt i enlighet med denna förutsättning. Trafikundervisningen, vilken i huvudsak bedrivs i form av praktisk undervisning, har hittills kunnat genomföras till ca 75 procent. Undervisning i lag och rätt har under 1971/72 ägt rum i sammanlagt 9 800 klasser av de ca 11 400, där medverkan enligt anvisningarna skulle ha skett. Härutöver gavs föräldrainformation vid ungefär 500 sammankomster t. ex. i Hem- och Skolaföreningar. Totalt innebär polisens medverkan i skolan f. n. en arbetsinsats motsvarande ungefär 65 årsarbetskrafter.

Kommissionen anser att polisens medverkan i skolan bör säkerställas i

¹ Om resurserna så medger därutöver en timma i årskurs 9.

den omfattning som är förutsatt i läroplanen. Trafikundervisningen sätts in redan i de lägsta klasserna och fullföljs sedan i mellan- och högstadiet. Den bedrivs till övervägande delen i form av praktisk utbildning. Denna undervisning är värdefull från samhällets synpunkt både genom att den medverkar till att skapa säkrare trafikbeteenden och genom att den kan grundlägga ett förtroendefullt förhållande mellan ungdomen och polisen. Kommissionen anser därför att man bör tillföra polisväsendet de resurser som förutsätts för att kunna genomföra läroplanen. Enligt rikspolisstyrelsen krävs för detta ytterligare ca 25 polismanstjänster. Kommissionen vill dessutom framhålla att positiva effekter erfarenhetsmässigt har uppnåtts i de fall då uniformerad polis har gjort korta besök vid förskolor och barndaghem. I viss utsträckning bör förskolornas och barndaghemmens önskemål om polismedverkan kunna tillmötesgåas inom ramen för den nyss angivna förstärkningen.

Kommissionen föreslår på nu anförda skäl att 25 polismanstjänster inrättas för trafikundervisning i skolorna.

Undervisningen i lag och rätt omfattar dels en presentation av polisen och polisverksamheten och dels en brottsförebyggande information om samhällets lagar. Den bedrivs huvudsakligen i lektionsform. För planering och genomförande av denna undervisning utnyttjas i första hand personal vid spaningsrotlar. Med hänsyn bl. a. till denna undervisnings brottspreventiva effekt vill kommissionen förorda en utökning av antalet undervisningstimmar i vilka polisen medverkar. En sådan utökning bör dock inte belasta enbart personalen vid spaningsrotlarna. Också stadsdelspoliser och lämpliga polismän i lokalvaktområden bör i möjlig utsträckning utnyttjas för uppgiften. Härigenom möjliggörs sannolikt ett fortsatt personligt förtroendefullt förhållande mellan ungdomen och den lokala polisen. Polisväsendet bör tilldelas erforderliga resurser för undervisningen i lag och rätt i form av ytterligare polispersonal. Målsättningen bör enligt kommissionen vara att polisens medverkan i lag och rätt utökas i all den utsträckning som kan bedömas vara meningsfull med hänsyn till läroplanen. Enligt kommissionen bör en fördubbling av polisens medverkan eftersträvas. För detta skulle krävas ytterligare högst 25 årsarbetskrafter.

Stockholms polisstyrelse har i skrivelse till chefen för justitiedepartementet föreslagit att en informationscentral för telefonförfrågningar inrättas i Stockholms polisdistrikt. Polisstyrelsen har framhållit att servicen till allmänheten därigenom skulle förbättras och att belastningen på övrig polispersonal skulle minska. Enligt vad kommissionen har erfårit tillämpas systemet sedan år 1939 i Köpenhamn. Erfarenheterna av denna upplysningstjänst är mycket goda. För en sådan upplysningscentral med öppethållande under dagtid behövs två polismän. Kommissionen tillstyrker polisstyrelsens förslag. Om erfarenheterna blir gynnsamma bör det komma i fråga att inrätta sådana upplysningscentraler även i Göteborgs och Malmö polisdistrikt.

8.2.2 Kontaktfrågor

Den information som behövs bl. a. för att skapa ökad förståelse och stöd för polisens arbete i samhället, förutsätter att polisväsendets kontaktyta mot samhället i övrigt är stor. Man torde av opinionsundersökningens resultat kunna dra slutsatsen att kontakterna för närvarande inte är tillräckliga. Det är därför önskvärt att polisens samhällskontakter utvidgas genom att man på ett systematiskt sätt söker utveckla samarbetet med samhället i övrigt. Detta torde gälla för alla nivåer – även för den enskilde polismannen.

Goda relationer med massmedia bedöms vara en av förutsättningarna för att saklig information skall kunna nå ut till den enskilde medborgaren. Intresseväckande, vardagsnära reportage om olika former av brottslighet och andra samhällsproblem och om polisens uppgifter och arbetsmetoder är vad som bör eftersträvas.

Kommissionen har överlagt med chefen för Sveriges radio i frågan om relationerna mellan polisen och Sveriges radio. Radiochefen har därvid förklarat att man på Sveriges radio är beredd till fortsatta överläggningar på såväl riksplenet som det lokala planet om informations- och samarbetsproblem. Det får bli en uppgift för rikspolisstyrelsen att ta initiativ till sådana fortsatta överläggningar. Enligt kommissionens uppfattning är ett mera organiserat samarbete önskvärt mellan polisen å ena och Sveriges radio och tidningarna å andra sidan. Det bör vara en uppgift för det centrala rådet att närmare överväga formerna för ett sådant samarbete.

På det lokala planet bör kontakten mellan polis och massmedia kunna förbättras genom tillkomsten av särskilda kontaktmän i varje polisdistrikt. Kommissionen föreslår vidare i det följande en utökning av antalet fotpatrullerande polismän och kvarterspoliser. I detta sammanhang vill kommissionen peka på den ökade kontakt mellan polis och allmänhet som möjliggörs genom en ökad insats av polismän i yttre tjänst och på den allmänt brottsförebyggande effekt som denna arbetsform kan bedömas ha. Likaså är den föreslagna utökningen av resurserna för polisens medverkan i skolan värdefull. Kontakter mellan polismän och elever samt mellan skolledning/lärare och polisen har stort värde när det gäller det brottsförebyggande arbetet.

Slutligen vill kommissionen framhålla den kontaktverksamhet som redan nu bedrivs i stor omfattning i form av utställningar, polisens dag samt genom skolans studiebesöks- och kontaktverksamhet. Det stora intresse från allmänhetens sida som därvid kommer till uttryck visar att denna verksamhet fyller en viktig funktion.

9 Förstärkning av polisverksamheten

9.1 Organisationen i stort

Den 1 januari 1965 förstatligades det svenska polisväsendet. Polisverksamheten hade dessförinnan varit en kommunal angelägenhet. Det förstatligade polisväsendet fick en helt ny organisation (*se Bilaga D*).

I samband med förstatligandet av polisväsendet inrättades ett centralt polisorgan, rikspolisstyrelsen, som närmast under justitiedepartementet har överinseendet över polisväsendet. Rikspolisstyrelsen leds av en särskild styrelse. Den består av rikspolischefen, som är ordförande, överdirektören, som är vice ordförande, samt sex andra av Kungl. Maj:ts utsedda ledamöter. Genom att dessa regelmässigt även är ledamöter i riksdagen är arbetet inom styrelsen parlamentariskt förankrat. Styrelsens organisation framgår av *Bilaga E*.

Rikspolisstyrelsen skall genom inspektioner hålla sig underrättad om polisväsendets tillstånd och behov samt genom allmänna råd och anvisningar verka för planmässighet, samordning, enhetlighet och rationalisering inom polisväsendet. Vidare åligger det styrelsen att i vissa hänseenden meddela föreskrifter för lägre polismyndigheter och att inom särskilt angivna områden utöva den direkta ledningen av polisverksamheten. Styrelsen har att svara för den omfattande förvaltningen av hela organisationen. Styrelsen bedriver vidare teoretisk och praktisk polisutbildning vid polisskolorna.

Styrelsens operativa ledningsuppgifter avser bl. a. den särskilda polisverksamheten för hindrande och uppdagande av brott mot rikets säkerhet m. m., trafikövervakning som berör två eller flera län och som kräver samordning och samverkan över länsgränserna, övervakningsverksamhet till sjöss och i luften samt efterspaning angående brott, som kräver riksomfattande spaning, såsom mord och andra grova våldsbrott, illegal narkotika- och sprithantering, valutabrott, varusmuggling, kassaskåpsinbrott samt förmögenhetsbrott i samband med post- och godsbefordran.

Rikspolisstyrelsen är dessutom chefsmyndighet för statens kriminaltekniska laboratorium samt ansvarar vidare för olika centrala registerfunktioner, t. ex. polisregistren, som sköts med automatisk databehandling.

Länsstyrelsen är högsta polismyndighet i länet. I varje län utom i Gotlands län finns en länspolischef.¹ Länspolischefen utövar inom länsstyrelsen ensam beslutanderätten rörande polisens verksamhetsformer och har ansvaret för och ledningen av polisverksamheten i länet. Denna funktion fullgörs främst genom utfärdande av föreskrifter och anvisningar till polisdistrikten samt genom samordning av polisverksamheten mellan polisdistrikten i länet.

¹ I årets statsverksproposition föreslås att Jämtlands län och Västernorrlands län skall bilda ett gemensamt verksamhetsområde.

När särskilda förhållanden föranleder det eller då kravet på enhetlig ledning inom länet är särskilt framträdande äger länsstyrelsen helt eller delvis överta ledningen av polisdistriktens polisstyrkor. Som exempel härpå kan nämnas trafikövervakningsverksamhet, ordningshållning vid större tillställningar och sammankomster, katastrofer eller andra omfattande olyckor samt spanings- och efterforskningsverksamhet som berör flera av länets polisdistrikt. För att lösa sådana arbetsuppgifter kan länsstyrelsen begära tillfällig polisförstärkning från annat län och beordra förstärkning till annat län.

Den regionala trafikövervakande verksamheten bedrivs av särskilda länstrafikgrupper. Anvisningar om de uppgifter som företrädesvis bör ombesörjas av länstrafikgrupp meddelas av rikspolisstyrelsen.

Antalet länstrafikgrupper är 35 och storleken varierar mellan länen. Gotlands län saknar länstrafikgrupp.

Länstrafikgrupp ombesörjer trafikövervakning över polisdistriktsgrensarna. Om mer än en länstrafikgrupp finns inom samma län, bestämmer länsstyrelsen de områden inom vilka de olika grupperna främst skall tjänstgöra.

På den lokala nivån är landet uppdelat i 119 polisdistrikt. Indelningsgrunden är kommun- eller kommunblocksgränserna, varvid en eller flera kommuner eller kommunblock utgör ett polisdistrikt. För ledningen av verksamheten i ett polisdistrikt finns en polisstyrelse bestående av polischefen och sex till åtta av landstinget eller i vissa fall av kommunfullmäktige valda ledamöter. Polischefen utövar ensam polisledningen i polisdistriktet och avgör dessutom det övervägande antalet av de ärenden som förekommer. Polisstyrelsen i plenum avgör ärende som angår viktigare organisationsfrågor, petitafrågor, vissa tjänstetillsättningsfrågor, viktigare informationsfrågor samt andra frågor, som polischefen hänskjuter till plenum. Ärende som innebär utövande av polisledning får inte tas upp till avgörande i plenum. Polischefen får inte heller hänskjuta andra ärenden till plenum än sådana som rör polisväsendets administrativa eller allmänna riktlinjer för polisens verksamhet. Ett normaldistrikt är organiserat med ett kansli, en ordningsavdelning och en kriminalavdelning. Ordningsavdelningen är i de större distrikten uppdelad på en övervakningssektion och en trafiksektion. Kriminalavdelningen består i de större distrikten av sex rotlar. Dessa utgörs av spaningsrotel, allmän utredningsrotel, teknisk rotel, stöldrotel, bedrägerirotel samt våldrotel. I övriga distrikt har rotlar i viss utsträckning förts samman.

Huvuddelen av polisstyrkan är placerad i polisdistriktets centralort med ett särskilt ansvarsområde, centralvaktområde. Därutöver finns i vissa tätorter arbetsgrupper vars ansvarsområde utgörs av ett lokalvaktområde. Vissa mindre orter har även s. k. polisposter med ensamstationerade polismän.

Organisationen i ett fullt utbyggt polisdistrikt framgår av *Bilaga F*.

Enligt personaltablåerna för polisväsendet finns f. n. 13 562 tjänster för polispersonal utom chefskarriären. Av dessa är 6 341 avsedda för allmän övervakning, 1 358 för trafikövervakning, 897 för spaning och

3 086 för utredningsverksamhet. 1 768 tjänster avser vikariatpersonal. Den 2 januari 1973 var 1 014 tjänster vakanta (*Bilaga G*). Antalet extra polismän som tjänstgör i organisationen men som av skilda anledningar ännu inte sökt eller erhållit någon på personaltabell upptagen extra ordinarie tjänst uppgick vid samma tidpunkt till 1 005.

9.2 Nyligen vidtagna åtgärder och framlagda förslag

Som ett led i en allmän strävan efter ökad effektivitet och rationell användning av tillgängliga resurser har man inom polisväsendet sedan flera år systematiskt arbetat på att föra över arbetsuppgifter som inte kräver polisiära kunskaper till annan personal. Rikspolisstyrelsen har vidare i en skrivelse till Kungl. Maj:t den 20 februari 1969 fäst uppmärksamheten på en rad arbetsuppgifter, vilka inte bedömdes ha något samband med den egentliga polisverksamheten och som därför ansågs böra föras över till andra samhällsorgan. Rikspolisstyrelsens önskemål har tillgodosetts i betydande utsträckning genom författningsändringar och genom anvisningar till länsstyrelserna.

Den överföring av arbetsuppgifter som sålunda kontinuerligt fortgår inom polisväsendet har medverkat till att fler polismän har kunnat utnyttjas för rent polisiära uppgifter. Bland de arbetsuppgifter som i allt större omfattning utförs av annan personal än polismän kan nämnas ambassadbevakning, som fullgörs av ABAB, polismyndighetsärenden och enklare utredningar, som handläggs av kvalificerad biträdespersonal. Överföringstakten begränsas emellertid bl. a. av tillgången på kvalificerade biträden. I en del fall har man dock kunnat föra över ytterligare arbetsuppgifter genom att utnyttja vakansmedel för inrättande av tillfälliga tjänster för lämplig nyrekryterad biträdespersonal.

Kraven på den enskilde polismannens utbildning, erfarenhet och allmänna lämplighet för sina skiftande uppgifter har blivit allt större. Dessa krav gäller inte minst den yttre tjänsten i vilken den nye polismannen regelmässigt är engagerad under de första åren av sin yrkesverksamhet. Med hänsyn härtill och för att förbättra organisationens effektivitet och stabilitet infördes i mars 1972 s. k. alternerings-tjänstgöring. Denna innebär att polismannen efter genomförd grundutbildning inte längre får en omedelbar placering i yttre tjänst. En sådan placering kommer i fortsättningen inte att bli aktuell förrän den nye polismannen har hunnit tjänstgöra åtminstone ett år vid kriminalavdelning och ett år vid ordningsavdelning. Under båda dessa år sker tjänstgöringen under erfaren polismans handledning. Den unge polismannen ges på detta sätt en möjlighet att växa in i de många gånger mycket svåra uppgifterna i den yttre tjänsten. Först efter två års allsidig tjänstgöring fullgör han eller hon sålunda självständigt polisarbete. Systemet medför att ordningsavdelningarna under tiden januari 1972 till mars 1973 inte har kunnat tillföras någon ny polispersonal. Fördelarna med att den nytillkomna personalen i yttre tjänst är några år äldre och mera allsidigt utbildad har dock bedömts överväga de tillfälliga svårigheter som över-

gången till denna ordning har medfört. Den polisiära grundutbildningens innehåll och längd ändrades våren 1972. En anpassning skedde därvid till behovet av utökad utbildning i skilda ämnen och till den nya tjänstgöringsgången i syfte att säkerställa största möjliga utbyte av alternerings-tjänstgöringen.

För att öka effektiviteten i polisarbetet pågår anskaffning av en förbättrad radioutrustning – det s. k. System 70. Detta nya system ger förbättrade sambandsmöjligheter. Lednings- och rapporteringsmöjligheterna förbättras. Därigenom förbättras också den personliga säkerheten för de polismän som är verksamma i yttre tjänst. Systemet medger sålunda bl. a. att man från varje polisbil kan nå en polisstation var man än befinner sig i landet. Systemet är vidare enhetligt och kan därför användas var som helst i landet.

Som ett led i rationaliseringsarbetet har en del arbetsgrupper och polisposter dragits in eller slagits samman. I flertalet fall har dessa förändringar endast berört små enheter belägna relativt nära någon centralort. Ändringarna har skett i samråd med regionala och kommunala myndigheter samt berörda personalorganisationer. Dessa organisationsändringar har förbättrat förutsättningarna för ett effektivt personalutnyttjande inom distriktet. Antalet stationeringsorter för polispersonal är f. n. ca 410.

En avsevärd förändring i distriktets organisation skedde den 1 juli 1971. Nya normer började då att tillämpas för indelning i rotlar och kommissioner vid kriminalavdelningarna. Indelningen grundades på personalstyrkan. I ca 100 distrikt upprättades spaningsrotlar, vilka ersatte de tidigare skyddssektionerna vid ordningsavdelningarna. För ledningen av den yttre tjänsten tillkom nya tjänster för yttre befäl.

I Stockholms polisdistrikt vidtogs under våren 1972 en genomgripande organisationsförändring. Den innebar i huvudsak att antalet vakt-distrikt minskade från 13 till 6, att de centrala styrkorna – radiobilavdelningen, piketen och hundstyrkan - fördelades på vakt-distriktet och att tillståndsverksamheten centraliserades till kansliavdelningen i polishuset. Dessutom sammanfördes utredningstjänsten helt till kriminalavdelningen. Personalen fördelades därvid på en centralstyrka för spaning och utredning samt sex kriminalrotlar och sex spaningsrotlar, vilka stationerades i vart och ett av vakt-distriktet. Omorganisationen syftade till att skapa möjligheter dels för en ökad yttre verksamhet, dels för en rationalisering av utredningsverksamheten.

Vidare har 1972 års riksdag beslutat en begränsad sammanslagning av polisdistrikt. Några distriktsindelingsändringar har ännu inte genomförts med stöd av detta beslut.

Förstatligandet av polisväsendet har möjliggjort en större rörlighet vid polisinsatserna inom landet. Tillfälliga behov av förstärkningar har kunnat tillgodoses genom centralt beordrade förstärkningar. På detta sätt tillförs årligen vissa polisdistrikt med stor turisttillströmning – t. ex. i Dalarna i samband med midsommar och på västkusten under semesterperioden – en momentan ökning av personalresurserna. En tillfällig förstärkning av

Stockholms polisdistrikt har med hänsyn till personalläget bedömts vara nödvändig under vinterhalvåret 1972/73. På grund härav har 200 polismän kommenderats att tjänstgöra i Stockholm under tiden den 1 oktober 1972–den 31 mars 1973.

I arets statsverksproposition föreslås för polisväsendets del bl. a. 215 nya tjänster (varav 165 polismanstjänster), nyinköp av 400 bärbara radioapparater, en intern TV-anläggning för Stockholms polisdistrikt, medel för utprovning av ett personradiosystem samt medel för ytterligare 39 bilar. Av de 165 polismanstjänsterna är 100 avsedda för Stockholm, 20 för vardera Malmö och Göteborg, 15 för flygplatsbevakning och 10 för övriga behov.

De förstärkningar av polisväsendet som har föreslagits i statsverkspropositionen tillgodoser i stor utsträckning de förslag som i denna del framförts av en särskild utredningsman i betänkandet *Polisen i Stockholm* (Ds Ju 1973:33). Utredningsmannen föreslog även andra åtgärder som kan förbättra polisverksamheten i Stockholm. Dessa har beaktats i annan ordning. Vissa förenklingar i tillsättningsförfarandet beslutades av Kungl. Maj:t den 28 december 1972. Vidare har medgivande lämnats att för tiden den 1 januari–den 30 juni 1973 vid kriminalavdelningarna i Stockholms, Göteborgs och Malmö polisdistrikt inrätta sammanlagt 96 (60+24+12) göromålsförordnanden. Särskilda förhandlingar har den 6 februari 1973 påbörjats mellan statens avtalsverk och TCO-S med anledning av vissa av utredningsmannens förslag. Dessa förhandlingar har slutförts och avtal har undertecknats den 19 mars 1973.

Medel för en undersökning av allmänhetens attityd till polisen har ställts till förfogande av nämnden för samhällsinformation. Undersökningen har genomförts i rikspolisstyrelsens regi under februari 1973. Den redovisas i avsnitt 4.

Utredningen *Polisen i Stockholm* har i en särskild promemoria den 7 februari 1973 till kommissionen redovisat sin syn på förhållandet polis-allmänhet och på de åtgärder som enligt utredningens mening kan vara ägnade att förbättra dessa relationer. Förslaget redovisas närmare i avsnitt 8.

9.3 Polisverksamheten och polispersonalen

9.3.1 Övervakningsverksamheten

Övervakningsverksamheten omfattar polisens uppgift att förebygga brott, att hindra att ordningen och säkerheten störs genom brott eller på annat sätt samt att lämna allmänheten skydd, upplysning och annan hjälp. Uppgiften att förebygga brott och andra störningar av samhällsordningen måste betraktas som en grundläggande uppgift för allt polisarbete. Däri ingår att upprätthålla gatufriden och att säkra ordningen, tryggheten och trivseln på allmänna platser och kommunikationsmedel. Den hjälpande verksamheten ingår även som ett väsentligt moment i övervakningstjänsten och har stor betydelse för relationerna mellan polisen och

allmänheten. Övervakningstjänsten karakteriseras av att den skall fortgå oberoende av om viss händelse eller företeelse påkallar någon åtgärd från polisens sida.

Övervakningsverksamheten fullgörs vid ordningsavdelningarna. Dessa är i de större distriktet uppdelade på en övervakningssektion och en trafiksektion. I flertalet distrikt ingår den trafikövervakning inom distriktet som inte utövas av länstrafikgrupp i övervakningssektionens arbetsuppgifter.

Närmast under polischefen utövas ledningen av övervakningsverksamheten av chefen för ordningsavdelningen samt av vakthavande och yttre befäl. Det vakthavande befälet ansvarar i polisledningens frånvaro för polisverksamheten i hela polisdistriktet (vakt-distriktet) och skall under sådana förhållanden besluta om de omedelbara åtgärder som fordras för upprätthållande av allmän ordning och säkerhet. Vakthavande befälet har sålunda ålagts särskilda beslutsuppgifter av kvalificerad natur i vissa författningar och genom distriktens arbetsordningar. Han skall bl. a. pröva om det i ett enskilt fall föreligger lagliga förutsättningar för frihetsberövande.

Vid planläggningen av övervakningsverksamheten, som är mycket mångskiftande, är det väsentligt att nå en lämplig avvägning mellan den allmänna yttre övervakningen och behovet av en tillräcklig utryckningsberedskap.

I den *yttre övervakningstjänsten*, som i princip bör fortgå dygnet om, används en rad olika metoder, för vilka rikspolisstyrelsen har utfärdat närmare anvisningar. Styrelsen har bl. a. framhållit att det är av största betydelse att fotpatrullering förekommer i all den utsträckning som är möjlig och att s. k. gruppatrullering bör användas först efter en omsorgsfull behovsprövning. Polisdistriktet uppmanas att i samband med verksamhetsplaneringen noggrant pröva under vilka former verksamheten skall utföras under olika tider. Av anvisningarna framgår vidare att den bilburna polispersonalen inte får användas som en beredskaps- eller utryckningsstyrka som endast skall träda i verksamhet på order från polisstationen. Så snart det är möjligt och lämpligt bör polismännen variera tjänsten genom att med bil förflytta sig mellan olika områden och patrullera till fots på lämpliga platser. Polismannen bör härvid vara försedd med bärbar radio.

Utryckningsverksamhet är den verksamhet som fullgörs med anledning av att det har inträffat ett brott eller en händelse som påkallar ett ingripande från polisman så skyndsamt som möjligt. Det är i första hand fråga om vissa grova brott, i synnerhet sådana med våldsinslag, och ett stort antal andra akuta händelser av allvarlig art såsom lägenhetsbråk, trafikolyckor, ofredanden etc. Eftersom allmänheten i dessa eller liknande fall då något allvarligt inträffat har ett berättigat krav på snabba ingripanden och då möjligheterna att klara upp brott inte sällan är beroende av snabbt vidtagna åtgärder har det visat sig vara nödvändigt att hålla en hög utryckningsberedskap.

För att kunna analysera utryckningsverksamhetens innehåll och för att

få ett underlag för att bestämma målinriktning och resursanvändning har rikspolisstyrelsen under 1972 genomfört en särskild rutin, som medger att vissa tidsuppgifter m. m. angående uttryckningsverksamheten databehandlas och redovisas polisdistriktsvis på maskinlistor. På detta sätt får man tillgång till uppgifter om bl. a. tidsåtgång för olika uttryckningsuppdrag, uppdragens fördelning på olika händelser samt uppdragens geografiska och tidsmässiga spridning. Dessutom kommer tjänstgöringstidens fördelning på faktisk personalinsats, stationstjänst, yttre tjänst, objektbevakning, uttryckningstid, ingripandetid och preventiv övervakningstid att kunna redovisas när rutinen har utvecklats och närmare erfarenheter har vunnits.

Av en preliminär sammanställning av uppgifter från fjärde kvartalet 1972 framgår att tiden för stationstjänst i de största polisdistrikten uppgått till mellan 35 och 44 procent av den totala arbetsinsatsen för övervakningsverksamhet. I de minsta distrikten har motsvarande tid uppgått till över 50 procent. Stationstjänsttiden i genomsnitt för hela landet med undantag av Stockholms polisdistrikt utgjorde 47,1 procent av personalinsatsen. Detta innebär att en påfallande stor del av ordningspolisens resurser går åt för göromål inne på polisstationerna. I stationstjänstgöringen ingår vakthavande befälets arbete, receptionstjänst, arrestantbevakning och förbindelsetjänst. Relationen stationstjänst – yttre tjänst påverkas till fördel för den yttre tjänsten i sådana polisdistrikt där särskilda administrativa tjänster har inrättats för receptionister, arrestantvakter eller för förbindelsetjänst.

En grundläggande förutsättning för en effektiv och ändamålsenlig övervakningsverksamhet är att tjänsten vid polisdistriktens övervakningssektioner pågår dygnet om. Målsättningen måste därför vara att polisstationerna i allmänhet alltid skall vara bemannade och att en viss grad av uttryckningsberedskap ständigt finns i samtliga polisdistrikt. Övervakningstjänsten är därför mycket personalkrävande. Detta kan i viss mån belysas av följande uppgifter. Bruttoarbetstiden för en polisman har beräknats till 2 080 timmar om året. Om man tar hänsyn till den arbetstid som faller bort på grund av semester, sjukdom eller annan ledighet och för deltagande i utbildning kan den tid som en polisman kan tas i anspråk för direkta operativa eller administrativa uppgifter beräknas uppgå till i genomsnitt 1 600 timmar om året. Detta innebär att det behövs ca 5,5 tjänster för att kunna uppehålla en och samma funktion dygnet om.

Som förut nämnts använder man sig inom övervakningsverksamheten av en rad olika patrulleringsmetoder, såsom patrullering till fots, med bil, med häst eller till häst.

Fotpatrullering är en övervakningsmetod som av olika skäl har blivit något eftersatt. Den ökade rörligheten bland brottslingar, tendensen till grövre brottslighet och förekomsten av andra akuta händelser har som tidigare nämnts gjort det nödvändigt att hålla en hög uttryckningsberedskap. Vid den avvägning som sälunda har fått göras mellan kravet på hög uttryckningsberedskap och en mera utpräglat preventiv övervakning ge-

nom fotpatrullering har sistnämnda verksamhet inte kunnat tillgodoses i den utsträckning som varit önskvärd. För en viss prioritering av utryckningsverksamheten talar sålunda bl. a. den erfarenheten att snabba utryckningar inte sällan innebär att gärningsmannen kan gripas i samband med gärningen. Ett sådant förhållande inverkar positivt på uppklaringsprocenten och innebär också att spaningsåtgärder inte behöver sättas in och att utredningsarbetet förenklas. En hög utryckningsberedskap har också betydelse för förhållandet till allmänheten. Rikspolisstyrelsen har emellertid i olika sammanhang påtalat nödvändigheten av att även patruller som förfogar över motorfordon ägnar sig åt fotpatrullering så snart inte utryckningsuppdrag tar tjänstgöringstiden i anspråk.

Rikspolisstyrelsen har i skilda sammanhang till polismyndigheterna i landet framfört behovet av ökad fotpatrullering. I skrivelse den 30 november 1971 till samtliga länspolischefer och polismästare uppmanades sålunda polischeferna att uppta samråd med representanter för personalen angående övervakningsmetoderna och särskilt överväga i vad mån en ökad patrullering till fots kunde medföra en bättre polisiär service på allmänna platser. Resultatet av överläggningarna redovisades till länspolischeferna som med eget yttrande har vidarebefordrat dessa till styrelsen. De inkomna yttrandena redovisade över lag en positiv inställning till en ökad fotpatrullering.

En annan gren av ordningsavdelningarnas arbete som enligt kommissionens mening i detta sammanhang påkallar särskild uppmärksamhet är *kvarterspolisverksamheten*.

Erfarenheterna av kvarterspolisverksamheten visar att tjänstgöringsformen med dess speciella brottsförebyggande inriktning lämpar sig bäst i bostadsområden och då i synnerhet i förortsområden med stort inslag av barn och ungdom. I vissa fall, särskilt i de största polisdistrikten, är verksamheten motiverad även i mera centrala delar.

Särskilda tjänster som enligt tjänstetablå är avsedda för kvarterspoliser finns f. n. endast i Stockholms, Göteborgs och Malmö polisdistrikt till ett antal av 41 respektive 32 och 14. Dessutom har i några polisdistrikt organiserats liknande verksamhet på försök utan att tjänsterna har tagits upp i tjänstetablå. I årets statsverksproposition har medel beräknats för ytterligare 42 kvarterspolismän i Stockholm, 4 i Göteborg och 7 i Malmö.

Om kvarterspolisverksamheten skall ge avsett resultat bör samme polisman tjänstgöra inom ett område under en längre tid. Det mest ändamålsenliga är att han får möjlighet att följa en generation inom området från de tidigare barnaåren och upp genom tonåren. Kvarterspolisverksamheten ställer också speciella krav på den enskilde polismannen. Det har visat sig att de polismän som är mest lämpade för tjänst som kvarterspolis i allmänhet är väl lämpade också för befälstjänst och att de i allmänhet väljer befälstjänst före tjänst som kvarterspolis. Detta förhållande har ofta medfört den olägenheten att en polisman tjänstgör som kvarterspolis endast en tämligen kort tid innan han befordras till en befälstjänst. En väsentlig tanke bakom kvarterspolisverksamheten har därigenom förfelats.

För att en kvarterspolis skall kunna bedriva sin verksamhet på ett framgångsrikt sätt är det nödvändigt att han skaffar sig en ingående lokal- och personkännedom. Han bör knyta så många kontakter som möjligt med innevånarna i området och på det hela taget söka skapa förtroende för honom själv och för polistjänsten som sådan. Den som av polismannen ertappats med brottslig verksamhet får vidare klart för sig att risken för upptäckt i fortsättningen är stor eftersom polismannen dagligen tjänstgör i samma område. Härigenom ernås en betydande preventiv effekt. Erfarenheten visar också att i den mån allmänheten inom området lär känna polismannen och får förtroende för denne, ökar villigheten att lämna upplysningar om förövade brott och om personer som kan misstänkas för brott.

Polisens *trafikövervakning* fullgörs vid ordningsavdelningarnas trafiksektioner och vid länstrafikgrupperna. Självfallet ingår övervakning av trafiken som en del även i den allmänna övervakningsverksamheten. Lika naturligt är det att de trafikövervakande polismännen fullgör vissa uppgifter som normalt hör hemma på övervaknings- eller utredningssidan.

Trafiksektionerna svarar dessutom för polisens medverkan vid trafikundervisningen i skolorna.

9.3.2 Spanings- och utredningsverksamheten

Spanings- och utredningsverksamheten omfattar huvudsakligen den del av polisens arbete som går ut på att förebygga och uppdaga brott. Framför allt spaningsverksamheten har klart brottspreventiva inslag.

Spanings- och utredningsverksamheten fullgörs vid kriminalavdelningarna. Organisationen i Stockholms, Göteborgs och Malmö polisdistrikt är anpassad till de speciella förhållanden som råder i storstäderna. I övrigt består kriminalavdelningarna i de största distrikten av sex rotlar, nämligen spaningsrotel, allmän utredningsrotel, teknisk rotel, stöldrotel, bedrägerirotel och våldrotel. Teknisk rotel finns i allmänhet endast i ett distrikt i varje län. I vissa distrikt har stöld- och bedrägerirotlarna förts samman till en rotel och i andra distrikt åter har stöld-, bedrägeri- och våldrotlarna förts samman till en rotel. De minsta kriminalavdelningarna slutligen består av en spaningsrotel och en odelad utredningsrotel.

Den nuvarande arbetssituationen vid kriminalavdelningarna skall belysas något i det följande.

I fråga om vissa brottstyper har den senaste tidens brottsutveckling berörts i tidigare avsnitt. Det är klart att vissa brottsbalksbrott har ökat väsentligt under de senaste åren. Det har givetvis medfört en ökad arbetsbörda vid kriminalavdelningarna. Åtskilliga åtgärder har vidtagits för att möta den ökade arbetsbördan. Personalförstärkningar har successivt tillförts kriminalpolisverksamheten. Detta har skett dels i form av nya polismanstjänster, dels i form av tjänster för kvalificerade biträden, som har övertagit arbetsuppgifter som tidigare fullgjorts av polispersonal. Dessutom har en rad rationaliseringsåtgärder vidtagits i syfte att förenkla utredningsarbetet. Rationaliseringsarbetet pågår fortlöpande. Bl. a. kom-

mer en central godsregistrering att genomföras för att underlätta identifiering av stöldgods.

Det kan emellertid konstateras att *arbetsbalanserna* vid kriminalavdelningarna inte är acceptabla. Den 1 oktober 1972 uppgick antalet balanserade utredningsärenden till ca 140 000. Därvid bör beaktas att utredningen i ett ärende som inte har klarats upp inom tre månader skall -- enligt rikspolisstyrelsens anvisningar -- läggas ner om spaningsåtgärder eller mera omedelbara utredningsåtgärder inte har gett något resultat. Ett sådant ärende skall givetvis tas upp på nytt så snart anledning föreligger till det. Åtskilliga anmälningar om brott måste emellertid avskrivas från vidare handläggning utan att några egentliga utredningsåtgärder har vidtagits.

Uppklaringsprocenten för brottsbalksbrotten tyder också på att kriminalavdelningarna har blivit mer belastade. Statistik i fråga om uppklaringsprocenten föreligger endast t. o. m. år 1969. För detta år var uppklaringsprocenten 24,88 såvitt avsåg under året anmälda och uppklarade brottsbalksbrott. Uppklaringsprocenten för de brott som anmäls under åren 1965–1969 och som klarats upp t. o. m. år 1969 var 34,10. Statistiken för år 1969 utvisar en lägre uppklaringsprocent än för de närmast föregående åren.

Det brottsutredande arbetet har i hög grad kommit att inriktas på olika former av *förtursmål*. Som förtursmål behandlas bl. a. mål med häktade, olika slag av militärmål och mål som handläggs enligt lagen om unga lagöverträdare. Vissa andra grupper av mål, t. ex. grövre våldsbrott, måste givetvis också ges en hög prioritet. Detta medför rubbningar i den löpande utredningsverksamheten.

9.3.3 Rekryteringen till polisväsendet

Av de villkor som har uppställts för antagning till polisaspirant är kraven på skolunderbyggnad av särskilt intresse. En allmän förutsättning är att den sökande har visat sig besitta förmåga till kvalificerade studier. Minimikravet i fråga om skolunderbyggnad är slutbetyg från grundskolans årskurs 9, teoretisk linje, med lägst betyget 3 i svenska, engelska, matematik och samhällskunskap. Annan utbildning som godtas är polisiär yrkesskollinje, realexamen eller minst två årskurser vid folkhögskola.

Under senare år har en allt större del av de antagna haft studentexamen eller genomgått 3-årig linje vid gymnasium. Även antalet aspiranter som genomgått fackskola har ökat.

Skolunderbyggnaden hos de aspiranter som har antagits under de senaste budgetåren framgår av följande sammanställning.

Skolunderbyggnads- grupp	67/68	68/69	69/70	70/71	71/72	Sept 72	Febr 73 (prel.)
Gymnasiekompetens/ studentexamen	2,9	5,4	11,4	12,4	26,3	39,6	47,5
Fackskola	2,3	5,7	8,1	10,1	10,7	13,1	16,9
Polisiär yrkesskol- linje	13,2	11,1	10,8	14,6	12,3	11,8	5,6
Grundskola, teore- tisk linje	8,6	14,4	10,2	12,8	13,3	9,3	11,2
Realexamen	41,1	33,0	27,3	17,1	15,2	8,9	8,8
Folkhögskola, minst 2 årskurser	29,0	28,6	25,8	27,4	20,2	16,9	8,8
Underbefälsskola	—	0,9	1,5	2,9	1,5	—	0,6
Kompletteringskurser	1,1	0,1	2,9	—	0,2	—	—
Övrig utbildning	1,8	0,8	2,0	2,7	0,3	0,4	0,6

Som framgår av sammanställningen hade ca 26 procent av de aspiranter som antogs under budgetåret 1972/73 genomgått 3-årig gymnasielinje och ca 43 procent 2-årig mera teoretiskt inriktad gymnasielinje eller motsvarande (dvs. fackskola eller polisiär yrkesskollinje — kursplanerna i de allmänbildande ämnena i denna linje har anslutits till fackskolans — eller minst 2-årig folkhögskola, som från 1972 under vissa förutsättningar ger s. k. allmän behörighet för studier vid universitet). Gymnasial utbildning från lägst 2-årig teoretiskt inriktad linje redovisas sålunda av något fler än två tredjedelar av samtliga antagna.

Av de 400 aspiranter som hittills har antagits under innevarande budgetår har ca 43 procent betyg från 3-årig gymnasielinje och ca 35 procent har genomgått en 2-årig mera teoretiskt inriktad gymnasieutbildning.

Rekryteringen av polisaspiranter under de senaste åren framgår av följande sammanställning.

Budgetår	Antal sökande	Antal antagna aspiranter
1967/68	2 661	559
1968/69	2 120	742
1969/70	1 530	666
1970/71	1 161	485
1971/72	1 451	573
1972/73	1 375 ¹	400 ¹

¹ Siffrorna avser anställning av aspiranter vid två tillfällen. Ytterligare en omgång aspiranter skall sålunda anställas under innevarande budgetår.

Sammanställningen visar att det har förelegat vissa svårigheter att rekrytera polisaspiranter under de senaste åren. Kungl. Maj:t hade medgett rikspolisstyrelsen att anställa högst 600 aspiranter under budgetåret 1970/71 och högst 700 under budgetåret 1971/72. Dessa antal uppnåddes emellertid inte. Vid de båda antagningstillfällena hittills under

innevarande budgetår i september 1972 och februari 1973 har läget dock förbättrats. Sammanlagt har 400 aspiranter antagits, fördelade på 240 i september och 160 i februari. Dessa siffror tyder på att det svåra rekryteringsläge, som rådde under budgetåren 1970/71 och 1971/72 och som i första hand kan antas ha berott på de utdragna löneförhandlingarna och en omfattande publicitet av rekryteringshämmande karaktär, nu tycks ha brutits.

Rekryteringsverksamheten inom polisväsendet organiserades om under budgetåret 1967/68 och centraliserades då i viss utsträckning till rikspolisstyrelsen. Rekryteringssektionen vid styrelsen svarar nu för annonsering, utgivning av trycksaker och information till sökande. Sektionen svarar också för registrering av de sökande, registerkontroll, granskning av lämplighetsutredningar och läkarintyg samt kontroll av de sökandes formella behörighet. Även urval, antagningsbeslut och löneklassplacering sker centralt.

På det lokala planet handläggs rekryteringsfrågorna av särskilt utsedda polismän – rekryteringsmännen. Dessa svarar för praktisk direktinformation om polisyrket vid bl. a. skolor, värnpliktsförband och arbetsförmedlingar. För Stockholms polisdistrikt föreslås i årets statsverksproposition att en tjänst som rekryteringskonsulent skall inrättas med hänsyn till de särskilda rekryteringsproblemen i distriktet. Polisstyrelserna och länsstyrelserna yttrar sig över de sökandes lämplighet. Till grund för dessa yttranden ligger lokala registerkontroller, referensundersökningar, kontroll av betygsavskrifter och körkort, personintervjuer och yttranden från bl. a. företagsnämnderna.

9.3.4 Polisens utbildnings- och befordringsförhållanden

Den nyantagne extra polismannen (polisaspiranten) påbörjar omedelbart sin grundutbildning. Den är förlagd till polisskolan Ulriksdal och pågår under 40 veckor. Sedan grundutbildningen har avslutats vidtar den s. k. alterneringstjänstgöringen. Den omfattar två år, varav ett år vid kriminalavdelning och ett år vid ordningsavdelning. Alterneringstjänstgöringen syftar till att befästa och fördjupa de kunskaper som polismannen har tillägnat sig under grundutbildningen. Den ger honom emellertid möjlighet att fullgöra praktiskt polisarbete under överinseende av äldre, erfarna kollegor.

Varje polisman som har börjat sin grundutbildning efter den 1 juli 1967 skall komplettera sin grundutbildning vid polisskolan med en högre poliskurs. Denna kurs skall han genomgå 3–5 år efter grundutbildningens avslutande.

Systemet med alterneringstjänstgöring påbörjades i mars 1972 och det dröjer alltså ännu omkring ett år innan den första omgången har avslutat sin alterneringstjänstgöring.

Den nyutbildade polismannen placeras f. n. regelmässigt vid ordningsavdelningen. Den första tiden tjänstgör han som extra polisman och har sedan möjlighet att söka extra ordinarie och ordinarie polismanstjänst. Han är behörig till extra ordinarie tjänst 3 år efter antagningen till polisaspirant och ordinarie tjänst 5 år efter antagningen. De extra ordinarie tjänsterna avser tjänster för vikariats- och förstärkningspersonal. Dessa tas i anspråk i första hand för övervakningsverksamheten. Vikariatsbehovet på kriminalavdelningarna tillgodoses i regel genom att mera erfaren personal vid ordningsavdelningarna förs över till kriminalavdelningarna. Den normala karriären för en polisman är att han först får en extra ordinarie tjänst och därefter en ordinarie tjänst vid ordningsavdelningen. Därefter kan han söka antingen befälstjänst vid ordningsavdelningen eller tjänst som kriminalinspektör.

Den polisman som har fått en tjänst som polis- eller kriminalinspektör erhåller vidareutbildning i form av en inspektörskurs. I den reguljära polisutbildningen vid polisskolan ingår dessutom en andra inspektörskurs för tjänstemän som placeras i vissa arbetsledande funktioner och en kommissariekurs för polis- och kriminalkommissarier.

För personal inom särskilda verksamhetsgrenar förekommer dessutom en lång rad specialkurser i central regi avsedda för polismän som fullgör särskilda funktioner. För personal vid ordningsavdelningarna kan nämnas olika kurser i motortjänst med tyngdpunkt i trafikövervakningsverksamheten, hundtjänst, helikoptertjänst och sjöpolitjänst. Av den specialutbildning som förekommer för kriminalpolispersonal kan nämnas kurser i kriminalteknik, kriminalpolitjänst och för utredning av skatte-, förmögenhets- och gäldenärsbrott. Förutom de kurser som anordnas centralt bedrivs en kontinuerlig fortutbildning inom länen och polisdistrikten.

Utbildningen inom polisorganisationen är mycket omfattande. F. n. bedöms ungefär var tionde polisman vara ledig från sin tjänst för att delta i central, regional eller lokal utbildning.

Det förekommer ganska ofta att personal som har specialutbildats eller har särskild erfarenhet av viss tjänstgöring efter befordran flyttar till sådan tjänst där hans speciella utbildning och erfarenhet inte kan utnyttjas.

9.4 Överväganden och förslag

9.4.1 Inriktningen av förstärkningsinsatserna

I direktiven för kommissionen uttalas att förhållandena nu är sådana att kraftfulla åtgärder behövs för att minska brottsligheten och för att skapa bättre ordning och trivsel på allmänna platser. Vidare understryks samhällets strävan att ge polisen ett starkt stöd i dess verksamhet. Kommissionen har att pröva hur de polisjära insatserna kan förstärkas för att komma till rätta med den rådande situationen. Det kan härvid inte bli

fråga om någon genomgripande översyn av polisverksamhetens inriktning, arbetsformer och organisation.

Efter förstatligandet av polisväsendet har inom ramen för gällande organisation åtskilliga åtgärder vidtagits för effektivisering av polisverksamheten och förstärkning av dess resurser. Sålunda har kvalitativa förbättringar uppnåtts genom en reformerad polisutbildning. I kvantitativt avseende har ett väsentligt antal tjänster tillförts polisväsendet. De förstärkningar som nu krävs bör bygga på nuvarande organisation och ha samma syften som hittills genomförda partiella reformer.

En fråga som därtill har särskilt intresse är möjligheterna att ytterligare höja utbildningsnivån och därmed poliskårens genomsnittliga standard. Polisverksamheten har nämligen komplicerats allt mer. Detta har fört med sig krav på mera djupgående kunskaper hos polismännen i olika avseenden. Den höjda allmänbildningsnivån i samhället medför också att större krav ställs på polismannens allmänna kunskaper.

De förhållanden som nu har berörts aktualiserar frågan om en översyn av kraven i fråga om skolunderbyggnad för anställning som polisaspirant. Den utbyggnad som pågår av gymnasieskolan gör en sådan översyn påkallad. Den fortlöpande höjningen av den allmänna utbildningsnivån bland dagens ungdom, som kommer att bli särskilt markant när gymnasieskolan är fullt utbyggd, måste enligt kommissionens mening påverka kraven för antagning till polisaspirant.

En höjning av antagningskraven för också med sig att polisutbildningen i högre grad kan inriktas mera på de speciella problem som polisarbetet i allt större utsträckning uppvisar. Utan att öka polisens utbildningsresurser kan man alltså få en bättre utbildad poliskår.

En förutsättning för att få så god rekrytering som möjligt är en bra rekryteringsorganisation. Den nuvarande organisationen bör anpassas till de nya krav som ställs på den.

Vissa problem föreligger också med nuvarande befordringssystem inom polisväsendet. Specialutbildad personal eller personal med särskild erfarenhet flyttas ofta i samband med befordran eller eljest till tjänst där erhållen utbildning eller förvärvad erfarenhet och vana inte kommer till sin rätt. Ett sådant system medför nackdelar för effektiviteten i polisarbetet och innebär dessutom en belastning av utbildningsorganisationen. Åtgärder för att komma till rätta med dessa förhållanden bör därför övervägas.

Åtgärder av nu angivet slag syftar till att effektivisera polisarbetet genom ett bättre utnyttjande av tillgänglig personal. För att uppfylla de krav som brottsligheten och ordningsförhållandena ställer på polisväsendet behövs dessutom personalförstärkningar. En förstärkning av polisresurserna bör inriktas på att förbättra förutsättningarna för polisens brottsförebyggande arbete. Detta arbete bör bedrivas i nära samarbete med de myndigheter och organ i samhället som har att svara för barnavård, nykterhetsvård och andra socialt inriktade insatser. Polisens verksamhet för förebyggande av brott bör bättre samordnas med samhällets stödjande och hjälpande verksamhet.

Polisverksamheten måste i större utsträckning ta sikte på det brottsförebyggande och det direkt brottsförhindrande arbetet. Dessutom måste ökad uppmärksamhet ägnas åt möjligheterna att uppdaga och utreda brott, framför allt den allvarligare brottsligheten. En högre uppkläring av begångna brott har en väsentlig brottsförebyggande effekt. Allmänhetens förtroende för polisen är också i hög grad beroende av polisens möjligheter att lösa sina uppgifter i såväl det brottsförhindrande som det brottsutredande arbetet.

Kommissionen har i föregående avsnitt pekat på nya inslag i brottsligheten och ordningsförhållandena som föranleder förstärkta polisiära insatser. Vi har sålunda fått en utveckling av den s. k. intellektuella brottsligheten som inte kan godtas. Vi har också fått en organiserad brottslighet som kräver särskilda insatser. Olika slag av brott kräver skilda slag av åtgärder. Det gäller våldsbrott, narkotikabrott, koppleri, tillgreppsbrott, häleri och skattebrott. Ett effektivare bekämpande av denna brottslighet förutsätter förstärkta resurser såväl när det gäller övervaknings- som spanings- och utredningsverksamhet. Utvecklingen av trafikbrotten kräver ökade insatser i trafikövervakningen. Ordningsläget är sådant att polisens övervakningsresurser bör förstärkas. I fråga om kriminalpolisverksamheten över huvud taget måste utredningsbalanserna nedbringas och en snabbare handläggning av ärendena eftersträvas. Inte heller det kan ske utan en förstärkning av de personella resurserna. De insatser som bör göras bör i första hand inriktas på åtgärder för att komma till rätta med angivna problem. Genom att tillföra polisväsendet väsentligt ökade personella resurser skapas också ett gynnsammare arbetsklimat inom polisväsendet, vilket i och för sig måste vara ägnat att öka effektiviteten i polisarbetet i dess helhet.

Kommissionen anser således att det föreligger ett behov av väsentliga personalförstärkningar till polisen. Förstärkningsbehoven avser samtliga verksamhetsgrenar. Kommissionen har den uppfattningen att praktiskt taget samtliga polisdistrikt har behov av ytterligare personal. Det gäller främst polisutbildad personal.

Inom polisorganisationen finns vidare ca 2 700 tjänster för annan personal än polispersonal. Under de senaste åren har man strävat efter att föra över arbetsuppgifter från polispersonal till annan personal. Det har varit fråga om sådana arbetsuppgifter som arrestantbevakning, delgivningar, tillsyn och skötsel av fordon och annan materiel och skötseln av radiokommunikationer men också rena kansligöromål, handläggning av vissa polismyndighetsärenden och enklare utredningar. För detta ändamål har medel ställts till förfogande för inrättande av tjänster. Dessutom har rikspolisstyrelsen med utnyttjande av vissa vakansmedel kunnat inrätta tillfälliga extra tjänster i viss utsträckning. I den mån vakanserna kommer att fyllas kan dessa tillfälligt inrättade extra tjänster komma att dras in. Enligt kommissionens uppfattning är det synnerligen angeläget att polismän i så stor utsträckning som möjligt befrias från sådana göromål som lämpligen kan skötas av annan personal. Strävandena att föra över arbetsuppgifter från polispersonal till annan personal bör därför fortsätta.

9.4.2 Kommissionens bedömning och förslag till åtgärder

9.4.2.1 Rekryteringen till polisväsendet

Kommissionen har tidigare framhållit att polisarbetets alltmer komplicerade karaktär och de ökade krav som av andra skäl kan ställas på polismannens utbildning och allmänna kunskaper aktualiserar frågan om en översyn av *kraven* i fråga om skolunderbyggnad för *antagning* till polisaspirant.

De minimikrav som f. n. gäller är att sökanden skall ha genomgått teoretisk linje vid grundskola med lägst betyget 3 i svenska, engelska, matematik och samhällskunskap. Vissa andra utbildningsvägar av motsvarande art godtas också. En mycket stor del av de aspiranter som antas har väsentligt bättre skolunderbyggnad än som krävs. Sålunda har 75–80 procent av de aspiranter som hittills har antagits under detta budgetår gymnasiekompetens eller motsvarande.

Ett sätt att tillgodose kravet på ökade kunskaper är att bygga ut polisens grundutbildning. För att kunna öka polisens allmänna kunskapsnivå inom polisskolans ram krävs emellertid en väsentlig förlängning av utbildningstiden. En sådan åtgärd för med sig betydande kostnader. Med hänsyn till att så många aspiranter redan nu har gymnasiekompetens eller motsvarande synes en förlängning av polisutbildningen - som således skulle vara behövlig endast för en mindre del av aspiranterna - inte vara den lämpliga lösningen.

Kommissionen har i stället valt att undersöka om det är möjligt att höja antagningskraven. En höjning av antagningskraven måste bedömas mot bakgrund av den utbyggnad av gymnasieskolan som pågår f. n.

Den nya gymnasieskolan består av de tidigare skolformerna gymnasium och fackskola samt yrkesskola. Sammanlagt finns ett 20-tal linjer och ett stort antal specialkurser av varierande längd. För att komma in i gymnasieskolan fordras i regel att man har gått igenom grundskolan. Den nya skolorganisationen innebär inte några förändringar för de 3-åriga linjerna och den 4-åriga tekniska linjen vilka motsvarar det hittillsvarande gymnasiet. För den tidigare fackskolans linjer har vissa ändringar gjorts bl. a. i fråga om grenindelningen. För intagning på de 3- och 4-åriga linjerna samt på de 2-åriga linjer som motsvarar den gamla fackskolan krävs ett större teoretiskt kunskapsmått än som i regel är nödvändigt för att börja på yrkesinriktad linje.

De största ändringarna i den nya gymnasieskolan gäller den tidigare yrkesskolan. Alla linjer som ersätter yrkesskolan är 2-åriga. Ytterligare en del linjer av yrkeskaraktär har inordnats i gymnasieskolan såsom i regel 1-åriga specialkurser. I vissa fall torde det vara möjligt för elever i de yrkesbetonade linjerna att läsa viktiga allmänna ämnen - t. ex. svenska och engelska - fram till den nivå som motsvarar 2-årig f. d. fackskolelinje.

Med hänsyn till den höjda utbildningsnivån i samhället och till de krav som allmänt sett bör ställas på en polisman i dagens samhälle anser kommissionen att kraven på skolunderbyggnad för anställning som

polisaspirant bör höjas. Kommissionen föreslår att de krav som uppställs för s. k. allmän behörighet till högre utbildning skall gälla även för antagning till polisaspirant. Detta innebär att krav bör uppställas på lägst avgångsbetyg från 2-årig gymnasielinje i vilken ingår 2-årig utbildning i svenska och engelska eller 2-årig folkhögskoleutbildning som omfattar studier i svenska och engelska motsvarande två årskurser i gymnasieskolan.

Den föreslagna höjningen av rekryteringskraven medför att rekryteringsunderlaget kommer att minska. Under de senaste åren beräknas ca 90 000 av de elever som ärligen har lämnat grundskolan ha varit formellt behöriga för anställning i polisväsendet vad avser skolunderbyggnad. En övergång till de krav som kommissionen föreslår medför att rekryteringsunderlaget minskar till ca 50 000 av varje årskull. Den nya gymnasieskolan är ännu inte fullt utbyggd. I vissa kommuner infördes den i sin nya form under läsåret 1971/72.

Kommissionen anser att de höjda kraven i fråga om skolunderbyggnad för antagning till polisaspirant bör tillämpas först när flertalet av de årskullar inom vilka rekryteringen företrädesvis sker har fått tillfälle att erhålla gymnasieutbildning. Kommissionen föreslår därför att de höjda formella kraven tillämpas tidigast från år 1975.

Av betydelse när det gäller att få lämpliga aspiranter är också den *rekryteringsverksamhet* som bedrivs. Centralisering av rekryteringsverksamheten genomfördes under budgetåret 1967/68. Det har medfört vissa fördelar. Sålunda blev handläggningen av ärendena mera enhetlig. Möjlighet har införts att efter utbildningen placera polismännen i områden med svag rekrytering.

Den centrala verksamheten kan dock inte helt ersätta de regionala och lokala insatserna. Rekryteringssektionen vid rikspolisstyrelsen har för verksamhet på fältet en rekryteringskonsulent. Dennes uppgift är i första hand att leda de lokala rekryteringsmännens verksamhet. De lokala insatserna beror därför helt på rekryteringsmännens intresse och fallenhet för uppgiften. I många fall görs mycket goda insatser. I andra fall har resultatet blivit sämre. I viss mån kan detta bero på att vederbörandes ordinarie uppgifter är så omfattande att rekryteringsverksamheten har blivit lidande.

Rekryteringen har under vissa tider varit otillfredsställande. Som tidigare har nämnts föreslås i årets statsverksproposition att Stockholms polisdistrikt tillförs en rekryteringskonsulent. Det torde enligt kommissionens mening vara möjligt att avsevärt förbättra den utåtriktade verksamheten även i övriga polisdistrikt genom liknande åtgärder. Den informativa delen av rekryteringsmännens uppgifter skulle kunna föras över på särskilt anställda rekryteringskonsulenter. En sådan åtgärd skulle otvivelaktigt innebära en aktivering av den utåtriktade informationen i skolor och andra institutioner och därigenom vara rekryteringsbefrämjande. En konsulent bör kunna svara för det informationsbehovet i ett eller flera län. Enligt kommissionens bedömning skulle åtta heltidsanställda rekryteringskonsulenter behövas för de informativa uppgifter som nu åvilar rekryteringsmännen.

Kommissionen föreslår därför att nio nya tjänster som rekryteringskonsulenter inrättas inklusive de som i statsverkspropositionen föreslagits för Stockholms polisdistrikt. Till tjänsterna bör företrädesvis ifrågakomma för ändamålet särskilt lämpade polismän. Det bör ankomma på rikspolisstyrelsen att bestämma om vilket verksamhetsområde de skall ha.

9.4.2.2 Polismannabanan

Kommissionen har under sitt arbete kunnat konstatera att de olika tjänsterna inom polisväsendet byter innehavare med påfallande korta intervaller. Varje polisman är i princip berättigad att söka varje ledig högre tjänst även i andra polisdistrikt och inom andra avdelningar än den vid vilken han tjänstgör. För den tjänst som han innehar har han ofta fått särskild utbildning eller förvärvat speciell erfarenhet. En hög personalomsättning skapar på sätt närmare skall beröras i det följande betydande problem när det gäller flyttningar såväl mellan som inom distrikt. I detta sammanhang vill kommissionen närmast beröra den omsättning av personalen som äger rum inom polisdistrikten.

Samhällets och brottslighetens utveckling har för polisväsendets del bl. a. medfört behov av och krav på en ökad specialisering hos personalen i allt flera befattningar. Tjänsten kräver sålunda i allt större utsträckning bättre kunskaper och vidare erfarenheter. Den förutsätter god vana och gott handlag. Byte av personal medför därför dels nya utbildningsbehov, dels försämrade kontinuitet i enhetens arbete.

Kursverksamheten inom polisväsendet är omfattande. Utöver den utbildning som är obligatorisk eller följer på befordran genomförs ca 100 centrala kurser om året vilkas syfte i de flesta fall är att ge viss grundläggande specialutbildning för skilda tjänster och i övriga fall fortutbildning. Enligt kommissionens bedömning är nackdelarna med den stora rörligheten så betydande att det av såväl effektivitetsskäl som ekonomiska skäl är angeläget att nå fram till en bättre ordning. Om personalomsättningen kan minskas bör det vara möjligt att reducera befattningsutbildningen. Det är också angeläget att så länge som möjligt kunna ta tillvara den arbetskapacitet som består däri att polismannen har förvärvat vana och erfarenhet i sin tjänst. En minskad omsättningsfrekvens skulle därför verka såväl effekthöjande som personal- och kostnadsbesparande.

Kommissionen anser det vara angeläget att man söker komma till rätta med de olägenheter som är förenade med nuvarande höga omsättning av personal på tjänsterna inom polisväsendet. Man ställs här inför problem som i grunden berör hela polisverksamheten och dess inriktning. Frågan bör därför tas upp till allsidig belysning i en särskild utredning. Med hänsyn till frågornas arbetsrättsliga aspekter bör i utredningen ingå företrädare för avtalsparterna.

Utredningen bör kartlägga den nuvarande personalomsättningens omfattning, orsaker och konsekvenser. Mot bakgrund härav bör utredningen överväga vilka åtgärder som kan komma i fråga för att minska rörligheten hos polispersonalen. Åtgärderna bör i första hand syfta till ett system där

personalens specialkunskaper för och erfarenhet av viss tjänstgöring kan utnyttjas under längre tid än vad som är möjligt för närvarande. Särskild uppmärksamhet bör därvid ägnas de befattningstyper som kräver särskilt omfattande specialutbildning eller lång tjänstgöringstid i befattningen.

Utredningen bör undersöka möjligheterna till en tidigare specialisering inom olika verksamhetsområden. Det bör därvid eftersträvas att personalen ges likvärdiga utvecklingsmöjligheter inom de olika grenarna av verksamheten. Utredningen bör överväga när en sådan specialisering kan sättas in och hur långt den kan och bör drivas med beaktande av att möjligheter att söka och erhålla tjänst inom andra verksamhetsgrenar skall föreligga även i fortsättningen.

Omsättningen av personal påverkas av metodiken för lönesättningen. Utredningen bör till de avtalslutande parterna överlämna sitt material med synpunkter därpå och med hemställan om att synpunkterna bör beaktas i kommande avtalsuppgörelser.

Kommissionen föreslår sålunda att en särskild utredning tillsätts med nu angivna uppgifter och sammansättning.

9.4.2.3 Personalförstärkningar

9.4.2.3.1 Polismanstjänster

9.4.2.3.1.1 Behovet av förstärkningar

Kommissionen har i det föregående redogjort för de förhållanden som särskilt påkallar förstärkta polisiära insatser. Kommissionen har därvid uttalat att det föreligger ett behov av flera poliser för att bemästra situationen och att förstärkningsbehoven avser samtliga verksamhetsgrenar.

Som bakgrund till kommissionens ställningstaganden är det av intresse att redogöra för de bedömningar av personalbehovet som polischeferna och länsstyrelserna gjorde i sina förslag till beräkning av utgifter för den lokala polisorganisationen för budgetåret 1973/74. Deras förslag framgår av följande sammanställning.

	Polischefernas förslag	Länsstyrelser- nas förslag
Trafikövervakning	187	198
Utredning	300	291
Spaning	93	84
Övervakning m. m.	822	773
Kanslierna	51	53
Vikariatspersonal	25	33
Summa	1 478	1 432

Polischeferna har sålunda bedömt det sammanlagda behovet av ytterligare polismanstjänster till 1 478 medan länsstyrelsernas bedömning ligger något lägre, 1 432 tjänster.

Såväl polischeferna som länsstyrelserna har ansett att de kraftigaste förstärkningarna behövs för övervakningsverksamhet.

Rikspolisstyrelsen har i sina anslagsäskanden för budgetåret 1973/74 yrkat 760 nya polismanstjänster. Enligt kommissionens mening är det totala personalbehovet på längre sikt avsevärt större.

Innan kommissionen går in på frågan om personalförstärkningarnas omfattning och på vilka verksamhetsområden de i första hand bör sättas in och andra liknande frågor måste en bedömning göras av de faktiska möjligheterna att tillföra polisväsendet personal.

9.4.2.3.1.2 Möjligheterna att öka personalen

Den nya färdigutbildade personalen skall i första hand ersätta den som avgår. Först sedan detta skett kan man bestämma hur många av de nyrekryterade som kan placeras på nya tjänster. Möjligheterna att tillföra polisväsendet mera personal är alltså beroende av vilket tillskott av färdigutbildad personal som rekryteringsunderlaget medger och av hur stor personalavgången är.

Rekryteringen till polisyrket påverkas av många olika faktorer som verkar i olika riktningar. Av dessa kan nämnas antagningskrav, arbetsuppgifter, tjänstgöringsförhållanden, lön och befordringsutsikter. Sannolikt har också sådana faktorer som allmänhetens inställning till polisen sin betydelse liksom även polismännens inställning till sitt yrke. Flera av dessa faktorer kan påverkas genom information dels genom massmedia, dels direkt till den krets av ungdomar som kan väntas ha intresse för polisyrket. Kommissionen har tidigare föreslagit åtgärder för att förbättra informationen i dessa avseenden. Rekryteringsbefrämjande åtgärder av annan art kan också komma i fråga. Mycket stor betydelse för möjligheterna att rekrytera polisaspiranter har givetvis också den allmänna situationen på arbetsmarknaden.

Vad nu sagts visar att en bedömning av möjligheterna att rekrytera personal är vanskelig att göra. Flera av de faktorer som styr utvecklingen kan förändras på ganska kort tid i den ena eller andra riktningen.

Under de senaste budgetåren har i genomsnitt ca 600 aspiranter rekryterats. Högst ca 650 aspiranter beräknas kunna rekryteras under detta budgetår.

Vid den bedömning av rekryteringsmöjligheterna som kommissionen måste göra anser sig kommissionen inte kunna uttala sig mera bestämt än att 550 -800 aspiranter kan antagas under vart och ett av de kommande tre budgetåren.

Vad gäller personalavgången har hittills ansetts att årligen ca 350 man avgår med pension eller av annan anledning. Pensionsavgången kan beräknas relativt exakt. Under de kommande tre budgetåren är pensionsavgången mindre än föregående år. Hur stor avgången blir av andra skäl är svårt att beräkna. Rätt stora variationer har funnits under senare år. Någon närmare bestämning av personalavgången under de kommande tre

ären kan inte göras än att denna kommer att uppgå till 200–350 man.

Av betydelse för bedömningen av möjligheterna att tillföra polisväsendet ytterligare personal är också att erfarenhetsmässigt 150–200 färdigutbildade extra polismän fortlöpande bör finnas att tillgå för att tillsättningsförfarandet skall löpa smidigt.

Av vad nu sagts framgår att rätt stora variationer föreligger i de olika faktorer som skall vägas in vid bedömningen av möjligheterna att tillföra polisväsendet mera personal. Till viss ledning kan vara att för vardera av de tre faktorerna räkna fram medeltalet av de angivna siffrorna. Det blir 675, 275 resp. 175 och ger för ett budgetår följande sammanställning.

Färdigutbildade extra polismän vid budgetårets början	175
Tillskott av färdigutbildade extra polismän under budgetåret	675
Summa	850
Avgångar	275
Färdigutbildade extra polismän vid budgetårets slut	175
Nya tjänster	400
Summa	850

Som framgått är bedömningarna av möjligheterna att tillföra polisväsendet personal osäkra. Den framräknade siffran 400 tjänster per år kan dock vara till viss ledning för ett ställningstagande, eftersom den är resultatet av en genomsnittlig bedömning av de olika faktorer som påverkar situationen. Så mycket kan sägas att det antal nya tjänster som kan komma i fråga är varken avsevärt högre eller avsevärt lägre än 400. Vad gäller budgetåret 1973/74 kan konstateras att siffran inte kan bli högre än 400 eftersom rekryteringsunderlaget i stor utsträckning redan är givet. Kommissionen anser det därför – i avsaknad av säkrare underlag för bedömningen – att man bör utgå från att 400 nya tjänster skall kunna upprätthållas med färdigutbildad personal, om detta antal tillförs organisationen varje budgetår under en treårsperiod.

9.4.2.3.1.3 Slutsatser

Det nyss sagda talar för att de erforderliga personalförstärkningarna tillförs polisväsendet under en treårsperiod. Genom en sådan lösning uppnås i övrigt väsentliga fördelar. Antagningen av aspiranter kan anpassas till rekryteringsunderlaget så att kravet på kvalificerade sökande kan upprätthållas. Rekryteringsverksamheten kan bedrivas planenligt. Belastningen på utbildningsorganisationen blir relativt konstant. Budget- och planeringsarbetet kan på olika nivåer bedrivas inom en fastställd ram och begränsas till en bedömning av var de fastställda personalförstärkningarna skall sättas in. Härigenom sparas åtskilligt arbete och personalen kan utnyttjas för andra arbetsuppgifter, såsom rationaliserings- och inspektionsverksamhet.

Enligt vad som anförts tidigare bör det vara möjligt att tillföra polisväsendet färdigutbildad personal i sådan omfattning att ytterligare 1 200 polismänstjänster kan inrättas under en treårsperiod. Behovet av förstärkningar såsom det har kommit till uttryck i polischefernas och länsstyrelsernas yrkanden har angetts till några hundratal tjänster därutöver. Det är således möjligt att i huvudsak tillgodose de sålunda framförda önskemålen, om förstärkningarna fördelas på tre budgetår.

Kommissionen föreslår därför att polisväsendet tillförs 400 polismänstjänster under vart och ett av de tre närmaste budgetåren. Kommissionen förutsätter därvid att vakanssituationen i Stockholm till följd av vidtagna rekryteringsfrämjande åtgärder kommer att avsevärt förbättras under det kommande budgetåret.

9.4.2.3.1.4 Inriktningen av förstärkningarna

Det är inte ändamålsenligt att nu göra en slutlig bedömning i fråga om hur tjänsterna i detalj bör fördelas. Ändrade förhållanden kan inträffa under de tre år förslaget avser och omDispositioner kan behöva göras. Kommissionen begränsar sig därför till att ange vissa allmänt hållna riktlinjer som bör ligga till grund för det fortsatta arbetet. Det bör ankomma på Kungl. Maj:t att besluta om tjänsternas placering efter förslag av rikspolisstyrelsen.

Tjänster i polischefskarriären. Kommissionen har i flera sammanhang betonat betydelsen av en stark arbetsledning och en noggrann planering av polisarbetet. Det yttersta ansvaret för de arbetsledande och planerande funktionerna i ett distrikt åvilar givetvis polisledningen. Polismyndighetsärenden och kamerala arbetsuppgifter kräver en stor arbetsinsats i flertalet distrikt. I distrikt som saknar polisintendent eller polissekreterare får dessa uppgifter skötas av polismästaren och av cheferna för ordnings- och kriminalavdelningarna. Detta förhållande inverkar givetvis menligt på polismästarens möjlighet att ägna sig åt planering och ledning av arbetet och på avdelningschefernas möjlighet att leda den egentliga polisverksamheten. Behovet av personal i polischefskarriären för att biträda polismästaren är relativt väl tillgodosett. Det finns emellertid ett antal polisdistrikt som inte har någon tjänst som polisintendent eller polissekreterare. Kommissionen anser att tjänster i polischefskarriären under den nu aktuella treårsperioden bör tillföras ytterligare några polisdistrikt i vilka det finns sammanlagt mer än 50 tjänster. Kommissionen föreslår att 8-10 tjänster i polischefskarriären inrättas.

Tjänster vid polismästarkanslierna. Arbetsuppgifterna vid polismästarkanslierna är omfattande och mångskiftande. Tjänstemän vid kansliet skall bl. a. biträda polisledningen med planeringsarbetet i distriktet, bereda tillsättningsärenden, handlägga ärenden om semesterplanering, tjänstgöringsuppgifter, informations- och rekryteringsärenden samt personalvårdsärenden. Av de övriga grupper av ärenden som handläggs vid kansliet kan nämnas beredning av polismyndighetsärenden. Åtskilliga av arbetsuppgifterna kräver polisiär sakkunskap. Vid de största distrikten

bör det därför i viss utsträckning finnas polispersonal vid kanslierna. I vissa distrikt finns det också tjänster inrättade för detta ändamål. Under den närmaste treårsperioden bör ytterligare ett antal distrikt tillföras polismanstjänster för placering vid kanslierna.

Övervakningsverksamheten. Kommissionen är övertygad om att en effektiv, smidig och konsekvent genomförd övervakningsverksamhet har stor brottsförebyggande effekt. Omfattningen av de arbetsuppgifter som ankommer på andra enheter inom polisväsendet blir – i vart fall på sikt – i hög grad beroende på effekten av övervakningstjänsten. En effektiv och ändamålsenlig övervakningsverksamhet har positiva återverkningar även på andra samhällsområden. Redan detta förhållande talar för att en stor del av förstärkningarna bör avse övervakningsverksamheten. Kommissionen anser det vara av särskild vikt att polisens övervakande verksamhet allt mer koncentreras på det preventiva arbetet. För att denna målsättning skall kunna infrias krävs att övervakningen bedrivs målmedvetet och planmässigt, att personalen fördelas efter det behov som föreligger vid olika tidpunkter och på olika platser samt att polismännens uppmärksamhet ständigt inriktas på förhållanden, som kräver andra ingripanden från polisens sida än användningen av skilda tvångsmedel. Kommissionen vill i detta sammanhang poängtera vikten av att den övervakande verksamheten i så stor utsträckning som möjligt får sådant innehåll och utformning att den främjar goda relationer mellan polis och allmänhet. Av särskild vikt är här en förtroendefull och naturlig kontakt mellan polis och ungdom i olika åldrar.

Enligt kommissionens uppfattning är en noggrann planläggning av övervakningsverksamheten och en intensiv arbetsledning under verksamhetens utförande av stor betydelse. Det är en nödvändig förutsättning för att kravet på en rationell och ändamålsenlig övervakningsverksamhet skall kunna tillgodoses. Kommissionen förutsätter att de möjligheter som den nyligen införda datarutinen i fråga om vissa uppgifter angående utryckningsverksamheten m. m. kan ge tas till vara i all möjlig utsträckning. Den vidare utveckling av rutinen som väntas måste kunna vara till stor hjälp för planläggningen av övervakningsverksamheten.

Varje polisman bör vid utsättning till tjänstgöring anvisas så konkreta arbetsuppgifter som möjligt. En klart angiven inriktning av arbetet medför ett ökat intresse hos den enskilde polismannen för uppgiften och skapar ökad trivsel i arbetet.

Erfarenheterna av den förstärkta arbetsledning som har kommit till stånd genom inrättande av särskilda tjänster för yttre befäl under de senaste åren är enligt vad kommissionen har erfarit mycket goda. I vissa distrikt föreligger ytterligare behov av tjänster som vakthavande befäl. En större del av dygnet eller hela dygnet bör täckas. Den yttre befälsorganisationen bör byggas ut efter hand som övervakningssektionerna tillförs mera personal.

Av särskilt intresse när det gäller övervakningstjänstens utformning är fotpatrulleringen och den verksamhet som bedrivs av kvarterspoliserna.

Det är en samstämmig uppfattning att den preventiva övervaknings-

uppgiften bäst fullgörs genom fotpatrullering. Allmänheten känner också större trygghet om man mera regelbundet ser en fotpatrullerande polisman och vet att man vid behov har möjlighet att få kontakt med denne.

Fotpatrulleringen är emellertid mycket personalkrävande. Från skyddssynpunkt anses fotpatrulleringen ofta böra ske i form av dubbelpatrull. Det är obestridligt att ordningsförhållandena i vissa fall är sådana att dubbelpatrull måste användas för att polismännens säkerhet inte skall äventyras. I syfte att få fotpatrulleringen att täcka så stora områden som möjligt, anser kommissionen emellertid att enkelpatrullering måste eftersträvas. Så långt det är möjligt bör den fotpatrullerande polismannen få hålla sig till ett och samma eller i varje fall ett starkt begränsat antal områden, som han därigenom har möjlighet att lära känna mera ingående. De möjligheter som finns att öka polismannens säkerhet vid enkelpatrullering bör tillvaratas. En åtgärd är att förse polismannen med en bärbar radioapparat. Polisens behov av bärbara radioapparater är ännu inte täckt och kommissionen anser att ytterligare ett antal radioapparater bör anskaffas. I årets statsverksproposition föreslås att medel anvisas för ett försök med personradiosystem i stordistriktet. Om detta system kan byggas ut kommer det otvivelaktigt att innebära ett ökat skydd för den enskilde polismannen. Kommissionen utgår från att medel anvisas för en utbyggnad av systemet så snart de tekniska förutsättningarna föreligger.

Möjligheterna att kombinera bilpatrullering med fotpatrullering bör också tillvaratas så långt det är möjligt. En svårighet i detta avseende är att den personal som patrullerar i bil ofta måste stå i omedelbar kontakt med polisstationen för att kunna ingripa omgående då behov uppstår. I annat fall skulle utryckningsberedskapen eftersättas på ett sätt som inte är försvarbart. Genom att utnyttja möjligheterna till radiokommunikation med polisstationen antingen via bilradio eller direkt med en bärbar apparat kan dessa svårigheter i viss mån elimineras.

Frågan om att komplettera bilpatrullering med fotpatrullering är inte endast ett tätortsproblem. Det gäller också glesbygdskommunerna. I dessa måste patrulleringen av naturliga skäl oftast ske med utnyttjande av bil. Det borde emellertid vara möjligt och från flera synpunkter mycket angeläget att polismännen vid besök i mindre tätorter och samhällen lämnar bilen och patrullerar till fots för att ge allmänheten möjlighet att komma till tals med polisen.

Kommissionen vill således rekommendera att fotpatrullering används i betydligt större utsträckning än f. n. Det förutsätter personella förstärkningar på övervakningssektionerna.

Även en utökning av kvarterspolisverksamheten är påkallad. De goda erfarenheter som finns av denna verksamhet talar härför. Den utbyggnad som föreslås i årets statsverksproposition av kvarterspolisverksamheten i Stockholm, Göteborg och Malmö torde tillgodose de mest påtagliga behoven av sådana tjänster i dessa distrikt. Kommissionen anser emellertid att denna verksamhet är så värdefull såväl från brottsförebyggande synpunkt som för att tillgodose allmänhetens behov av bättre kontakt med polisen att antalet tjänster för denna verksamhet ytterligare bör ökas

i de tre största distrikten. Systemet med kvarterspoliser förekommer f. n. i andra distrikt endast försöksvis och i tämligen sporadisk omfattning. Kvarterspoliser är en form av polisverksamhet som bör vara lämpad även för andra större tätorter och i bostadsområden i närheten av sådana orter. Kommissionen föreslår därför att tjänster för kvarterspoliser under de närmaste tre budgetåren inrättas i varje fall i vissa större polisdistrikt.

Kvarterspolisverksamheten bör organiseras på sådant sätt att kontakten med dem som bor inom området underlättas. Det bör exempelvis finnas en lokal inom området där polismannen är anträffbar för allmänheten på bestämda tider. Om lämplig lokal inte finns att tillgå kan en möjlighet vara att använda en bil som tillfällig mottagningslokal. Denna kan förses med lämplig kontorsutrustning och fungera som ambulerande polisstation. En sådan bil skulle kunna användas för flera områden med olika expeditionstider och dessutom för betjäning av allmänheten i mindre samhällen som saknar fast stationerad polis.

Kvarterspolismannen bör ha kontakt med de sociala organen. Han bör beredas tillfälle att delta i distriktets fortlöpande samarbete med dessa organ. Allmänheten inom området bör informeras om polismannens verksamhet och om var och när han kan träffas m. m. Kvarterspoliserna bör ges relativt stor frihet att själva föreslå hur arbetstiden skall förläggas.

Kommissionen anser att huvuddelen av de polismanstjänster som kommissionen har föreslagit bör tillföras övervakningsverksamheten. Som tidigare har framhållits anser sig kommissionen inte böra komma med några detaljförslag om var tjänsterna skall placeras.

För Stockholms polisdistrikt har i årets statsverksproposition föreslagits att 73 nya polismanstjänster skall inrättas vid övervakningssektionen. Göteborgs och Malmö polisdistrikt föreslås få vardera 14 nya tjänster för övervakningsverksamhet. Behoven av förstärkningar vid ordningsavdelningarna kan inte anses vara helt tillgodosett därmed. Dessa distrikt bör därför under den kommande treårsperioden tillföras ytterligare ett antal tjänster. I Stockholms polisdistrikt föreligger f. n. betydande vakanser. Förstärkningar till Stockholms polisdistrikt utöver de som föreslagits i årets statsverksproposition bör därför anstå till dess möjligheter föreligger att besätta de inrättade tjänsterna.

Trafikövervakning. Med hänsyn till den väsentliga roll som polisens trafikövervakning spelar i trafiksäkerhetsarbetet måste även denna verksamhet uppmärksammas när det gäller fördelningen av de föreslagna resursförstärkningarna. Särskilt betydelsefullt är att verksamheten på fältet kan följas upp i ökad omfattning.

Kommissionen föreslår att länstrafikgrupperna och trafiksektionerna tillförs ett antal tjänster för de närmaste tre budgetåren. De förstärkningar som kommissionen tidigare har förordat för trafikundervisningen i skolorna bör inrymmas i den förstärkning som tillförs trafikenheterna. Det bör undersökas om en förstärkning av befälsorganisationen behövs för att förbättra ledning och planering av verksamheten.

Spanings- och utredningsverksamheten. Det föreligger enligt kommissionens mening ett behov av att förstärka kriminalavdelningarna för att så

långt det är möjligt få ner arbetsbalanserna och för att förbättra uppklaringsprocenten. Kommissionen har tidigare berört vissa brottstyper, där behovet av förstärkningar av utrednings- och spaningsverksamheten har bedömts vara särskilt framträdande. Dit hör de grova våldsbrotten, den grova narkotikabrottsligheten, koppleri och annan brottslig verksamhet som kan förekomma i anslutning till sexklubbar och poseeringsateljéer, häleriverksamhet och grova bedrägeri- och skattebrott. Dessa typer av brott ingår ofta i den organiserade brottsligheten, som måste ses som ett mycket allvarligt och oroande inslag i dagens brottslighet. Bl. a. torde ett utvidgat internationellt samarbete inom ramen för den internationella kriminalpolisorganisationen Interpol vara nödvändigt.

Det är från samhällets synpunkt viktigt att åtgärder vidtas för att bekämpa ungdomsbrottsligheten. Ju tidigare lämpliga åtgärder kan sättas in i det enskilda fallet desto bättre. Ökade möjligheter att utreda brott – även av mindre allvarlig karaktär – måste tillmätas en väsentlig betydelse genom att man därvid kan bryta en utveckling mot grövre brottslighet. Kommissionen menar alltså att de ökade resurserna på kriminalpolisens område i viss mån bör användas för att angripa problemen med ungdomsbrottsligheten.

Det bör också skapas bättre förutsättningar för en intensivare bekämpning av de grövre brottstyper som förövas som ett led i en mera yrkesmässigt bedriven brottslighet. Det är främst ett problem för de stora och medelstora distrikten. Stora anspråk ställs i detta sammanhang på spaningsverksamheten. Denna erhöll för ett par år sedan en ny organisation och relativt kraftigt ökade resurser, främst genom omflyttning av personal inom polisdistrikten. Situationen är emellertid nu sådan att även spaningsverksamheten bör tillföras ett antal tjänster.

I avsnittet om polisen och allmänheten har föreslagits att polisens deltagande i undervisningen om lag och rätt skall ökas. Spaningsrotlarna bör – inom ramen för ovan angivet behov – tillföras tjänster för denna undervisning.

En fråga som förtjänar särskild uppmärksamhet i detta sammanhang är spaningsverksamheten i anslutning till den brottsutredande verksamhet som bedrivs av den till rikspolisstyrelsen anknutna rikskriminalen. Bland rikspolisstyrelsens operativa ledningsuppgifter ingår efterspaning i fråga om vissa brott som kräver riksomfattande spaning, såsom mord- och andra grova våldsbrott, illegal sprit- och narkotikahantering, valutabrott, varusmuggling, kassaskåpsinbrott samt förmögenhetsbrott i samband med post- och godsbefordran. Rikskriminalen är uppbyggd på vissa rotlar med särskilda arbetsuppgifter. Det finns emellertid varken inom rikskriminalen eller annorstädes inom polisorganisationen någon grupp av spanare som är helt friställd från annan polisverksamhet för att kunna samla informationer om de mest avancerade yrkesförbrytarna som är verk samma här i landet och följa upp deras verksamhet och deras kontakter. Detta är ett utomordentligt svårt polisarbete, som inte kan fullgöras på ett tillfredsställande sätt genom tillfälliga insatser. Det krävs ett långsiktigt, väl planlagt och tålmodigt arbete. Kommissionen anser att denna

brist nu bör botas genom att en särskild spaningsgrupp organiseras. Gruppen synes lämpligen böra anknytas till rikskriminalen.

Ett annat område som kräver särskild uppmärksamhet är narkotikabrottsligheten. Vad det här gäller är att angripa den centralt ledda och organiserade stordistributionen av narkotika. Ansvaret för de insatser som där krävs åvilar i första hand rikskriminalen som utöver de riksomfattande uppgifterna även ansvarar för den lokala narkotikaspaningen i Stockholms polisdistrikt. Den personalstyrka som rikskriminalen förfogar över för bekämpningen av narkotikabrottsligheten måste mot bakgrund av den senaste tidens utveckling anses vara för liten. Detta förstärkningsbehov bör enligt kommissionens mening tillmätas hög prioritet vid fördelningen av de tjänster som kommissionen föreslår. Läget måste bedömas på likartat sätt när det gäller insatserna mot langningen av narkotika i mindre skala.

Förstärkta insatser mot skattebrotten är också nödvändiga i främsta rummet. Stockholms, Göteborgs och Malmö polisdistrikt föreslås i årets statsverksproposition få ett antal tjänster för dessa ändamål. Under den nu aktuella treårsperioden synes dock ytterligare förstärkningar böra ske för utredning av skattebrott och andra kvalificerade förmögenhetsbrott. Förutom storstadsdistrikten bör därvid även rikskriminalens behov uppmärksammas.

Väldsrötlarnas behov av personalförstärkning hör också till de frågor som kommissionen anser bör övervägas. Det gäller särskilt de stora och medelstora distrikten.

Av de brottstyper som kommissionen i övrigt har nämnt särskilt finns det anledning att peka på den organiserade häleribrottsligheten och den olagliga verksamhet som kan förekomma i anslutning till sexklubbar och poseringsateljéer.

Genom de synpunkter som nu har framförts har kommissionen velat rikta uppmärksamhet på de delar i kriminalavdelningarnas arbete som i första hand bör tillgodoses. Detta får emellertid inte undanskymma det förhållandet att allmänna förstärkningsbehov som behöver tillgodoses kan föreligga på andra områden. De brottstyper som har nämnts utgör problem som är särskilt markanta för de stora och medelstora distrikten. Övriga distrikt kan givetvis också behöva tillföras ytterligare personal.

Kommissionen återkommer till vissa frågor om förstärkning av inter-polektionen vid rikspolisstyrelsen för att den internationella brottsligheten skall kunna bekämpas.

Tjänster för vikariats- och förstärkningspersonal bör tillföras polisväsendet enligt de normer, som hittills har tillämpats för sådana tjänster. Detta innebär en sådan tjänst på fem ordinarie tjänster.

9.4.2.3.2 Övriga tjänster

9.4.2.3.2.1 Överföring av arbetsuppgifter från polispersonal till annan personal

Under de senaste åren har åtgärder vidtagits i syfte att föra över arbetsuppgifter från polispersonal till annan personal. Det finns möjlighet

att föra över ytterligare arbetsuppgifter som inte kräver polisutbildning och poliserfarenhet. Beredning av polismyndighetsärenden, receptions- göromål, fullgörande av vissa enklare utredningsgöromål och tjänstgöring i sambandscentraler utgör exempel på sådana arbetsuppgifter. Ett annat område där överföring av arbetsuppgifter från polispersonal till annan personal med fördel kan ske är verksamheten som material- och fordonsredogörare. Sådana tjänster bör efter hand inrättas i samtliga de polisdistrikt där fordonsantalet är så stort att det kräver heltidsarbete. Även uppgifter som bör ankomma på t. ex. expeditions-, telefonist-, vakt-, delgivnings-, foto-, garage- och förrådspersonal torde kunna överföras.

De nu angivna behoven att överföra arbetsuppgifter från polispersonal till annan personal kan tillgodoses genom att polisväsendet tillförs ett antal tjänster för biträdespersonal och annan personal. Härigenom friställs i stort sett ett motsvarande antal polismän för rent polisiära uppgifter, något som kommissionen bedömer som angeläget med hänsyn till det begränsade utrymme som finns att tillföra organisationen ytterligare polisutbildad personal. Kommissionen anser att antalet tjänster av angivet slag bör bestämmas till 450. Tillgången på lämplig biträdespersonal medger dock inte att dessa tjänster inrättas i ett sammanhang. Det är därför lämpligt att även dessa tjänster inrättas under en treårsperiod. Kommissionen bedömer att personaltillgången medger besättande av 200 biträdestjänster under budgetåret 1973/74. Av återstående 250 tjänster bör 150 inrättas under budgetåret 1974/75.

På grund av vad som ovan anförts föreslår kommissionen att 450 tjänster för annan personal än polispersonal inrättas under en treårsperiod. Av dessa föreslås 200 tjänster inrättas under budgetåret 1973/74. I detta antal ingår de 50 tjänster som föreslås i statsverkspropositionen. Enligt kommissionen bör det stora flertalet av tjänsterna avse kvalificerade biträden.

9.4.2.3.2.2 Personalförstärkningar i rikspolisstyrelsen

I rikspolisstyrelsens uppgifter ingår bl. a. att genom allmänna råd och anvisningar verka för planmässighet, samordning, enhetlighet och rationalisering inom polisväsendet. I viss utsträckning har styrelsen bemyndigats att ge föreskrifter för polismyndigheter.

Vidare åligger det styrelsen att hålla sig underrättad om polisväsendets tillstånd och behov samt att tillse att verksamheten bedrivs rationellt och effektivt.

Styrelsen har utfärdat en rad anvisningar i syfte att förenkla och rationalisera polisverksamheten. Däremot har styrelsen inte möjlighet att i tillräcklig omfattning följa upp tillämpningen i distrikten om dessa anvisningar. I den mån det har kunnat ske har det visat sig att man genom påpekanden och rättelser uppnått avsevärda besparingar och åstadkommit att personalen i flera fall har kunnat utnyttjas bättre. Man har också fått uppslag till ytterligare förenklingar.

För att kunna utvidga denna tillsynsverksamhet behöver såväl polisbyrå I som polisbyrå II vid rikspolisstyrelsen förstärkas. Kommissionen

föreslår att vardera byrån tillförs en tjänst som polisintendent.

Den ökade internationaliseringen av polisverksamheten har tidigare påtalats av kommissionen. Det internationella samarbetet bedrivs huvudsakligen inom ramen för den internationella kriminalpolisorganisationen Interpol. Rikspolisstyrelsens interposektion fullgör de uppgifter som ankommer på styrelsen i dess egenskap av interpolorganisationens svenska centralbyrå.

Med hänsyn därtill föreslår kommissionen att sektionen tillförs ytterligare tre tjänster.

Datatekniken har medfört väsentligt förbättrade tekniska möjligheter till bl. a. person- och spåridentifiering samt s. k. inre spaning med användande av manuella och maskinella system. För att de tekniska resurserna skall kunna utnyttjas helt krävs visserligen betydande personalinsatser men dessa kostnader måste betraktas som marginella i förhållande till den stora effekt som erhålls. Enligt vad kommissionen erfarit kan en betydande effektökning uppnås vid rikspolisstyrelsens registerbyrå genom en begränsad personalökning. Kommissionen föreslår därför att registerbyrån tillförs två handläggartjänster.

Arbetet med antagning av polisaspiranter och annat rekryteringsarbete kan förväntas öka avsevärt. Resurserna vid styrelsens rekryteringssektion är redan i dag ansträngda. Kommissionen föreslår att denna sektion tillförs en handläggartjänst.

9.4.2.3.3 Utrustning

För anskaffning av utrustning till följd av att nya tjänster har inrättats har efter hand utvecklats vissa normer. Dessa bör när det gäller kommissionens förslag frångås i följande avseenden.

Behovet av bilar för övervakningsverksamheten får f. n. anses vara väl tillgodosett. De nya tjänsterna som tillförs övervakningssektionerna bör företrädesvis användas för att öka fotpatrulleringen. Kommissionen föreslår därför att antalet bilar till övervakningsverksamheten begränsas till ca 20.

Kommissionen anser vidare att spaningsverksamheten bör tillföras ett mindre antal fordon utöver tillämpade normer. Anledningen härtill är främst det ökade behov av fordon som har uppstått åt de polismän som alterneringstjänstgör vid spaningsenheterna.

Vid fotpatrullering är det från skyddssynpunkt viktigt att polismännen kan utrustas med bärbara radioapparater. Kommissionen föreslår att 500 bärbara radioapparater anskaffas utöver de 400 som har föreslagits i statsverkspropositionen.

10 Andra brottsförebyggande insatser

Kommissionen har tidigare framhållit att ansvaret för brottsförebyggande åtgärder inte uteslutande kan anses åvila de samhälleliga organen utan att företag och enskilda i viss utsträckning själva måste skydda sig mot brottslig verksamhet. Vilka särskilda anspråk man i detta hänseende kan ställa på penninginrättningarna har berörts i avsnitt 5. Kommissionen kommer i det följande att anföra vissa allmänna synpunkter på frågan om hur näringsidkare och enskilda själva kan skydda sig mot brott.

Vad först beträffar brottsförebyggande insatser från näringsidkarnas sida har kommissionen inledningsvis slagit fast att i den mån ändringar i försäljningsmetoder eller utsträckt öppethållande av affärer medför ökade risker för tillgrepp eller annan brottslighet bör ansvaret för de ytterligare skyddsåtgärder som kan erfordras primärt ligga på företagaren. Vid de överläggningar som kommissionen har haft med företrädare för olika näringsidkare och deras personal har flera uppslag till sådana brottsförebyggande åtgärder presenterats. Det har sålunda framhållits att personalstyrkan bör vara anpassad inte bara med hänsyn till kravet på kundbetjäning utan också så att ett tillfredsställande självskydd erhålles. Viktigt är också att larmanläggningar och annan teknisk bevakningsutrustning byggs ut och förbättras. Kameror och TV liksom särskild vaktpersonal bör i ökad utsträckning komma till användning i större försäljningsenheter inte minst där lätt tillgripbara kapitalvaror saluhålls. Som minimistandard i fråga om skyddsutrustning bör för alla försäljningsenheter, inklusive kiosker av olika slag, gälla att telefon finns tillgänglig. Personalgångar bör om möjligt förläggas mot större gator och öppna platser samt hållas väl upplysta.

Särskilt viktigt är att rutinerna för kassatjänst och banktransporter ses över. Sålunda bör kassorna hållas låsta och behållning utöver erforderlig växel samlas in flera gånger om dagen och förvaras i andra lokaler än sådana dit allmänheten har tillträde till dess det blir aktuellt att exempelvis göra en insättning på bank. För den händelse det är fråga om stora belopp rekommenderas vidare att banktransporter om möjligt företas vid mer än ett tillfälle per dag samt att tidpunkterna härför varieras. Kvällstransporter bör om möjligt undvikas. Om inte särskilt utbildad personal sköter insamling av kassabehållning och banktransporter, vilket torde kunna förutsättas åtminstone vid varuhus och andra större försäljningsställen, bör bankärenden i regel utträttas av minst två personer tillsammans.

Under polisens spaning och utredning av brott har möjligheterna till identifiering av gods en mycket stor betydelse. Om föremålen har en bestämd och varaktig identitetsbeteckning i form av tillverkningsnummer, gravyr eller annat unikt kännemärke, kan de härledas till viss brottsplats och målsägare. Brotten kan härigenom klaras upp och det stulna återställas till rätt ägare. En tillfredsställande märkning av stöldbe-

gärliga varor är alltså en brottsförebyggande åtgärd av allra största vikt. Märkningen medför att stöldgodset blir svårare att hantera för tjuvar och hälare genom att risken för upptäckt ökar. En bra godsmärkning kan från bevissynpunkt ofta vara av lika stort värde som ett fingeravtryck. Godsspaning anses också vara en av de mest resultatgivande verksamhetsgrenarna inom kriminalpolisarbetet när det gäller att utreda förmögenhetsbrott. Varumärkningens betydelse har ytterligare ökat sedan rikspolisstyrelsen beslutat inrätta ett godsregister i ADB-system. Förutsättningen för registrering av stulet gods i detta system är givetvis en tillfredsställande märkning.

I syfte att motverka den omfattande häleriverksamheten och därmed indirekt även tillgreppsbrotten bör därför stöldbegärliga varor inom olika områden märkas med tillverkningsnummer eller annan identitetsbeteckning. Märkningen skall göras med stansning eller på annat varaktigt sätt och inte exempelvis med päklistrade lappar som är lätta att ta bort. Enligt polisens erfarenhet är vissa varugrupper särskilt stöldbegärliga och bör i första hand förses med identitetsbeteckning. Hit hör varor inom radio-, foto-, ur- och juvelerarbranscherna samt kontorsmaskiner, båt-motorer, verktygsutrustning, pälsar och tobaksvaror.

Rikspolisstyrelsen har sedan flera år samarbetat med vissa branschorganisationer för att åstadkomma bättre märkning och förteckning av stöldbegärligt gods. Som ett resultat av detta samarbete har vissa överenskommelser träffats. Den praktiska effekten härav har emellertid varierat inom olika branscher och mycket torde ännu återstå att göra. Med försäkringsbolagens medverkan synes också bättre resultat kunna uppnås. Sålunda bör det inte vara uteslutet att genom lägre försäkringspremier kompensera företagen för de merkostnader som följer med godsmärkningen. I sista hand skulle försäkring kunna vägras för varor som saknar föreskriven märkning. Att följa och driva på utvecklingen inom detta område synes vara en betydelsefull uppgift för det blivande centrala rådet för samordning av samhällets insatser mot brott.

Den enskildes möjligheter att skydda sig mot brott består främst i att i ökad omfattning skaffa sig mekaniska inbrottsskydd av olika slag som lås och galler. Kungl. Maj:t har den 20 oktober 1972 bemyndigat chefen för handelsdepartementet att tillkalla en sakkunnig med uppdrag att utreda behovet av utökat konsumentskydd beträffande lås och låsinstallation. Vidare pågår inom statens planverk arbete med att utforma särskilda byggnormer rörande inbrottsskydd. Det bör enligt kommissionens mening övervägas att på sikt göra dessa byggnormer tvingande genom att i byggnadsstadgan införa uttrycklig föreskrift om att byggnad skall uppfylla särskilda krav till skydd mot inbrott.

En ökad information till allmänheten om riskerna för inbrotts-, väsk- och fickstölder synes också vara angelägen, eftersom polisens möjligheter att utreda dessa brott i regel är begränsade och det enda effektiva sättet att förebygga dem torde vara att öka den enskildes aktsamhet. En annan angelägen åtgärd i detta sammanhang är att genom ökad upplysning försvåra handeln med stulet gods.

Det är kommissionens uppfattning att det blivande centrala rådet kan göra betydelsefulla insatser också när det gäller att initiera och samordna åtgärder för en effektivare informationsverksamhet av berört slag.

På grund av vad sålunda anförts vill kommissionen förorda, att det centrala rådet för samordning av samhällets insatser mot brott får sådana resurser och en sådan organisation att det även kan verka för brottsförebyggande åtgärder av nu angivet slag.

11 Kostnadsberäkning

Polisväsendet

Kommissionen har föreslagit att polisväsendet under en treårsperiod tillförs ytterligare 1 200 polismanstjänster. Kommissionen har vidare föreslagit att 450 tjänster inrättas för biträdespersonal och övrig personal.

De tjänster som därutöver föreslås av kommissionen fördelar sig sålunda:

Rikspolisstyrelsen:

- 3 tjänster vid informationsavdelningen,
- 2 polisintendenter (polisbyrå I och II),
- 3 tjänster vid interpulsektionen,
- 1 tjänst vid rekryteringssektionen,
- 2 tjänster vid registerbyrån.

Lokala polisorganisationen:

- 8 tjänster i polischefskarriären,
- 9 tjänster för regional rekryteringsverksamhet.

Kostnaderna för den personal och utrustning som har föreslagits beräknas enligt följande:

Löner ¹ (inklusive sjukvård, reseersättning, trivsel- befrämjande åtgärder och utbildning)	
1 200 tjänster för polismän	70 000 000
450 tjänster för kontorspersonal och övrig personal	20 850 000
28 tjänster (rikspolisstyrelsen, polischefskarriären m. m.)	1 900 000
Bilar	2 900 000
Drift och underhåll av bilar	1 000 000
500 bärbara radioapparater	2 500 000
Personlig utrustning	1 000 000
Tjänsterum (möbler)	2 870 000
Kontorsmaskiner	1 220 000
	<hr/>
	104 240 000

Härtill kommer att utbildningskostnaderna ökar något.

I årets statsverksproposition föreslås bl. a. att polisväsendet tillförs 165 nya polismanstjänster och 50 tjänster för övrig personal. Dessa tjänster ingår i de 1 200 + 450 som kommissionen nu föreslår, 12 860 000 kr. hänförs till de kostnader för tjänster jämte utrustning som tas upp i

¹ 1973 års löner (5-ort) inkl. lönetillägg 18 % (biträdespersonal 5 %) och lönekostnadspålägg 26 %.

statsverkspropositionen. De sammanlagda kostnaderna för de förstärkningar som kommissionen föreslår för polisväsendets del blir således

104 240 000
... <u>12 860 000</u>
91 380 000

Kostnaderna för polisväsendets del för budgetåret 1973/74 blir följande:

Löner	400 tjänster för polismän	23 300 000
	200 tjänster för kontorspersonal och övrig personal	9 200 000
	28 tjänster (rikspolisstyrelsen, polis- chefskarriären m. m.)	1 900 000
	Bilar	970 000
	Drift och underhåll av bilar	350 000
	500 bärbara radioapparater	2 500 000
	Personlig utrustning	350 000
	Tjänsterum (möbler)	960 000
	Kontorsmaskiner	<u>410 000</u>
		39 940 000

De ökade kostnaderna för budgetåret 1973/74 med anledning av kommissionens förslag blir

39 940 000
— <u>12 860 000</u>
27 080 000

Kostnader för sociala åtgärder

Social jourverksamhet	4 000 000
Vårdcentraler	500 000
Behandlingshem	1 500 000
Vård i enskilt hem	1 800 000
Försök med nya vård- och behandlingsformer för narkotikamissbrukare	<u>500 000</u>
	8 300 000

12 Sammanfattning

Kommissionens uppdrag är att utreda frågan om åtgärder för att bekämpa brottsligheten och förbättra den allmänna ordningen. Arbetet skulle enligt direktiven bedrivas så skyndsamt att resultatet därav kunde redovisas under loppet av några månader. Kommissionen, som höll sitt första sammanträde den 11 januari 1973, framlägger nu sitt betänkande. Betänkandet innehåller förslag till åtgärder i samtliga frågor som omfattas av uppdraget. Detta är därmed slutfört.

Kommissionen föreslår väsentligt förstärkta polisiära och sociala insatser för att förebygga och bekämpa brott och för att förbättra den allmänna ordningen.

Polisväsendet tillförs under de kommande tre åren 1 200 polismans-tjänster och ca 480 tjänster för övrig personal. De ökade kostnaderna härför beräknas till 91 milj. kr. sammanlagt, varav 27 milj. kr. avser nästa budgetår. En särskild utredning föreslås för att komma till rätta med olägenheterna av den nuvarande personalomsättningen inom poliskåren. Kraven för antagning till poliskåren skärps. Rekryteringsfrämjande åtgärder föreslås. Åtgärder föreslås också för att ytterligare förbättra förhållandet mellan polisen och allmänheten.

De ökade sociala insatserna avser statsbidrag till kommunerna för social jourverksamhet, vårdcentraler, behandlingshem och vård i enskilt hem av narkotikamissbrukare samt medel för nya behandlingsformer för narkotikamissbrukare. Kostnaderna härför beräknas till 8,3 milj. kr. per budgetår.

Kommissionen föreslår en särskild lag om tillfälligt omhändertagande. Förutsättningarna för omhändertagande bibehålls oförändrade. Vissa bestämmelser angående förfarandet tillkommer för att skapa underlag för stödjande åtgärder och för att klargöra hur fortsatta ordningsstörningar skall kunna förhindras.

Åtgärder föreslås särskilt mot våldsbrottsligheten. Ökade säkerhetsåtgärder måste vidtas av bankerna och postverket för att förhindra bank- och postrån. Kommissionen föreslår därför att bankinspektionen får en uttrycklig rätt att meddela tvingande föreskrifter om brottsförebyggande åtgärder. Beträffande postlokalerna föreslås att Kungl. Maj:t utfärdar föreskrifter. Kommissionen föreslår vidare att polisens resurser förstärks särskilt för bekämpande av våldsbrotten. Några straffskärpningar föreslås inte.

För att komma till rätta med den brottslighet som förekommer i anslutning till sexklubbar och poseringsateljéer föreslår kommissionen bestämmelser som föreskriver att pornografiska föreställningar inte får ges utan tillstånd av polismyndigheten. Kommissionen avvisar tanken på ett förbud mot sådana föreställningar. Kommissionen avvisar också tanken på ett förbud mot reklam för denna verksamhet.

Kommissionens syn på sitt uppdrag

Den tid som har stått till kommissionens förfogande har inte tillåtit några mera omfattande analyser när det gäller uppkomsten av brottslighet och förändringar i denna. Orsakerna till de brister som kan iakttas på de olika områden som ligger inom ramen för kommissionens uppdrag är i betydande utsträckning av sådan art att de inte kan angripas med kriminalpolitiska medel. Några mera övergripande kriminalpolitiska överväganden kan inte komma ifråga. Kommissionen har därför fått begränsa sig till vad som inom den angivna tiden varit möjligt att arbeta fram när det gäller konkreta åtgärder för att komma till rätta med de rådande förhållandena.

Främst har det härvid varit fråga om att fullfölja den del av kriminalpolitiken som syftar till att förstärka den direkt brottsförebyggande och den brottsbekämpande verksamheten i första hand genom förstärkning och effektivisering av polisverksamheten. Men det är också av största vikt att denna verksamhet i ökad utsträckning kombineras med åtgärder som syftar till att lösa de bakomliggande sociala problemen. Det gäller inte minst de åtgärder som primärt går ut på att förebygga och förhindra brott och ordningsstörande händelser. Det är fullt klart att problemet att förbättra den allmänna ordningen inte kan få någon bestående lösning enbart genom polisiära insatser. Om inte andra åtgärder samtidigt vidtas skjuter man i regel endast problemet framför sig. Kommissionen har därför också tagit upp vissa frågor som rör förstärkta sociala insatser.

Allmänna synpunkter

Kommissionen anför inledningsvis en del allmänna synpunkter på de frågor som kommissionen har att behandla. Även om någon mera ingående analys inte kan göras av *brottsligheten* och dess orsaker pekar kommissionen på vissa drag i brottslighetens utveckling som bör beaktas när det gäller att bedöma vilka brottsförebyggande och brottsbekämpande åtgärder som skall vidtas. Det är enligt kommissionen vissa typer av brottslighet som förtjänar särskild uppmärksamhet. Det är våldsbrott, narkotikabrott, koppleri, tillgreppsbrott, häleri, skattebrott och trafikbrott. Även de med ungdomsbrottsligheten förenade problemen påkallar särskilt intresse. Detsamma gäller den internationella brottsligheten. Kommissionen framhåller att de nu angivna slagen av brottslighet måste mötas med olika kriminalpolitiska medel. Kommissionen anger inriktningen och arten av de åtgärder som kan komma i fråga. Det är mot bakgrund av den bild av brottsligheten i dag som kommissionen har fått som förslagen skall ses.

När det gäller *ordningshållningen* framhåller kommissionen att de brister som kan iakttas i stor utsträckning utgör symptom på bakomliggande allvarliga missförhållanden av olika slag. De åtgärder och insatser som krävs för att komma till rätta därmed ävilar i första hand olika sociala myndigheter. De ökade polisiära insatser som krävs för att åstadkomma en äsyftad bättre ordning på allmänna platser och kommu-

nikationsmedel måste därför kombineras med sociala stödåtgärder i form av råd och hjälp till samt vård av dem som genom sitt handlande visat sig vara i behov härav.

Kommissionen framhåller att brottsutvecklingen och ordningshållningen ställer ökade krav på polisväsendet. Det gäller såväl övervaknings- som utrednings- och spaningsverksamheten. Det är också önskvärt att ytterligare förbättra förhållandet mellan polisen och allmänheten. Vidare behövs åtgärder för att förbättra rekryteringen till polisväsendet och för att minska personalomsättningen inom poliskåren.

Kommissionen slår också fast att även om ansvaret för brottsförebyggande åtgärder vilar på de samhälleliga organen, måste *enskilda och företag* också själva skydda sig mot brott.

Attitydundersökning

Kommissionen offentliggör en i februari 1973 genomförd undersökning om allmänhetens kunskaper om och attityder till polisen. Undersökningsresultatet visar enligt kommissionen att förhållandet mellan allmänheten och polisen på det hela taget är mycket gott men att det föreligger ett behov av ökad information om polisens verksamhet inte minst hos ungdomen.

Våldsbrottsligheten

Vad gäller våldsbrottsligheten konstaterar kommissionen att det under senare år har skett en fortlöpande ökning av antalet rån mot banker och övriga penninginrättningar och andra förmögenhetsbrott där våld eller hot om våld ingår. Också användningen av våld mot polisman i tjänsteutövning har tilltagit. Samtidigt med denna utveckling har förmärkts en allmän tendens mot allt grövre våld.

Vid särskilt gäller *post- och bankrånen* redovisas ett av företrädare för rikspolisstyrelsen, bankinspektionen, poststyrelsen, penninginrättningarna och försäkringsbolagen den 10 februari 1972 framlagt säkerhetsprogram. Kommissionen har tagit del av redogörelser för de åtgärder som postverket har genomfört och som planeras samt av en av bankinspektionen gjord undersökning om vilka säkerhetsåtgärder som vidtagits av de *privata penninginrättningarna vid årsskiftet 1972/73 eller planeras för år 1973*. På grundval härav konstaterar kommissionen att rekommenderade säkerhetsåtgärder genomförts i mycket begränsad omfattning.

Kommissionen påpekar att alla berörda parter varit överens om programmets utformning och att antalet bank- och postrån fortsatt att öka. Kostnaderna för åtgärdernas genomförande får vidare anses vara relativt låga. Med hänsyn härtill anser kommissionen det anmärkningsvärt att säkerhetsprogrammet inte har realiserats i större utsträckning.

Penninginrättningarna och postverket får enligt kommissionens mening anses ha ett särskilt ansvar när det gäller att skydda sig själva mot brottslig verksamhet. Penninginrättningarna och postverket intar en

särskild ställning i samhället när det gäller hanteringen av kontanta medel. De omsätter dagligen mycket stora värden i reda pengar eller andra lätt överlåtbara tillgångar vilkas tidigare innehavare inte kan spåras. De utgör därför speciellt attraktiva mål för brottslighet av skilda slag. För att bank- och poströrelsen skall kunna erbjuda avsedd service måste verksamheten bedrivas så att den är lätt tillgänglig för allmänheten. Detta innebär att den också är särskilt utsatt för kriminella angrepp. Det är här fråga om en brottslighet som kan medföra allvarliga skador på personal och kunder.

För att driva bankrörelse krävs särskilt tillstånd eller motsvarande av statlig myndighet, som vid sin prövning har att bedöma bl. a. om den tillämnade rörelsen är nyttig för det allmänna. Till skydd för såväl allmänna som enskilda intressen är sådan rörelse också underkastad en fortlöpande och ingående offentlig tillsyn.

Det ligger enligt kommissionens mening helt i linje med den reglering som bankväsendet sålunda är underkastat att ställa krav på vederbörande inrättningar att själva vidta de åtgärder i brottsförebyggande syfte som kan anses påkallade med hänsyn till deras speciella verksamhet. Det är här fråga om utgifter som får anses vara marginella i förhållande till de allmänna omkostnaderna för drivande av bankrörelse. På grund av vad nu sagts föreslår kommissionen att de bestämmelser, som ger tillsynsmyndigheten, dvs. bankinspektionen, rätt att meddela föreskrifter om bl. a. förvaring av värdehandlingar, kompletteras så att tillsynsmyndighetens kompetens även omfattar allmänt brottsförebyggande åtgärder, exempelvis hur banklokaler bör utformas och utrustas för att hindra eller försvåra rån. I fråga om utrustning och inredning bör samråd äga rum med rikspolisstyrelsen och berörda penninginrättningar. Vad gäller postlokaler inredning och utrustning föreslår kommissionen att Kungl. Maj:ts utfärdar erforderliga föreskrifter.

När det gäller *polisens möjligheter* att genom sin övervakande verksamhet förebygga rån och annan brottslighet där våld eller hot om våld förekommer framhåller kommissionen som sin uppfattning att fotpatrullering är det effektivaste sättet att nå detta syfte. Ett ökat antal fotpatruller i tätorternas centrala delar synes därför vara erforderligt. Det betonas också att hög upplysningsprocent har en starkt preventiv verkan inte minst i fråga om rån och andra grova förmögenhetsbrott. Eftersom möjligheterna att klara upp sådana brott erfarenhetsmässigt är starkt beroende av hur snabbt polispersonal kommer till platsen och efterspaningen kan sättas i gång, är det väsentligt att polisen ständigt kan hålla en tillräckligt hög beredskap för utryckningar liksom att utredningsverksamheten kan bedrivas så effektivt att förövaren snabbt kan avslöjas.

På grund av vad nu sagts anser kommissionen att personella förstärkningar bör tillföras polisväsendet för övervakning, spaning och utredning när det gäller bank- och postrån och andra liknande grova brott.

Kommissionen har i uppdrag att se över *straffskalorna* för våldsbrotten. En genomgång av dessa har gjorts. Kommissionen föreslår inte några straffskärpningar.

Kommissionen framhåller också att ett intensifierat *samarbete mellan kriminalvårds- och polismyndigheter* bör kunna minska brottsfrekvensen i samband med anstaltsrymningar och permissionsavvikanden. Kommissionen föreslår vissa praktiska åtgärder i detta syfte.

Sexklubbar och poseringsateljéer

Kommissionen har vidare haft till uppgift att bedöma vad som förekommer i den verksamhet som bedrivs i och i anslutning till sexklubbar och poseringsateljéer. Det är här väsentligen fråga om att söka förhindra brottslighet och annan asocialitet i dessa miljöer.

Missförhållanden av detta slag förekommer i samband med såväl sexklubbs- som poseringsverksamhet. Koppleri, främjande av otukt, olovlig rusdrycksförsäljning, narkotikabrott och häleri eller olovlig befattning med avseende på stulna eller insmugglade partier av cigarretter och spritdrycker är exempel på brott som har avslöjats i samband med sådan verksamhet. Även stöld, rån, misshandel och olaga hot förekommer mot både kunder och personal. De i klubb- och ateljéverksamheten engagerade personerna löper risk att efter hand hamna i asocialitet och kriminalitet. Utvecklingen har sannolikt lett till en väsentlig ökning av prostitutionens totala omfattning och därmed också av antalet personer som i längden löper risk för social missanpassning. De personer som bereder sig vinning på verksamheten genom att ställa lokaler till förfogande, förmedla kontakter eller på annat sätt främja verksamheten gör sig skyldiga till koppleri eller främjande av otukt. Sexklubbarnas och poseringsateljéernas verksamhet medför också ofta sanitära olägenheter för kringboende.

Mot bakgrunden av dessa missförhållanden är det angeläget att myndigheterna får bättre *möjlighet att kontrollera den pornografiska verksamheten* än som nu kan ske. Kommissionen har enligt direktiven haft att pröva frågan om ett förbud av pornografiska föreställningar. Kommissionen anser emellertid att ett totalförbud skulle strida mot grundsatsen om den enskildes rätt att i vidaste möjliga utsträckning själv få bestämma vad han vill ta del av. Sannolikt skulle vidare härigenom endast skapas nya problem och negativa följder som är svåra att överblicka. Om polisen skulle få rätt att i förväg förbjuda pornografisk föreställning vid misstanke om brott skulle bevisvärigheter ofta hindra en effektiv tillämpning av bestämmelser härom.

För närvarande krävs enligt allmänna ordningsstadgan polisstyrelsens tillstånd för anordnande av offentlig danstillställning, cirkusföreställning, tivoli- och marknadsnöjen och uppvisning i professionell brottnig. Kommissionen föreslår att tillståndstvång införes även för pornografisk föreställning. Därmed kan polisstyrelsen bl. a. bedöma sökandens person, tillställningens art och platsens eller lokalens lämplighet. Hänsyn kan även tas till de synpunkter som andra berörda myndigheter, exempelvis de som svarar för hälsovården och brandsäkerheten, önskar få tillgodosedda. Genom särskilda föreskrifter eller villkor angående lokalernas utformning och disponering kan man förhindra eller åtminstone försvåra

prostitution inom klubblokaler och försäkra sig om att de inte heller i övrigt utnyttjas på ett otillbörligt eller olämpligt sätt.

Kommissionen föreslår vidare att person under aderton år inte får medverka vid offentlig pornografisk föreställning och att sådan föreställning inte får innehålla förråande sexuella eller sadistiska beteenden.

Stora ekonomiska intressen gör sig gällande i pornografibranschen och förtjänsterna på verksamheten är sannolikt i många fall betydande. Tillståndstvång sanktionerat endast med böter torde därför inte vara tillräckligt effektivt. Därför föreslås att fängelse intas i straffskalan.

När det gäller *reklam* för sexklubbar och poseringsateljéer har överläggningar inom kommissionen hållits med företrädare för Svenska tidningsutgivareföreningen. Föreningens styrelse har därefter rekommenderat medlemsföretagen att i eget intresse iaktta återhållsamhet med publicering av sådana annonsillustrationer som på ett utmanande sätt återger sexuella motiv. Styrelsen har vidare konstaterat att det inte kan uteslutas att annonser om posering kan innefatta straffbar verksamhet. Styrelsen har därför rekommenderat medlemsföretagen att i fortsättningen inte införa annonser som åsyftar att förmedla kontakt med ateljéer för posering och med sexklubbar som i sin annonsering lämnar erbjudanden av samma karaktär som poseringsateljéerna. Rekommendationen har, såvitt kunnat konstateras, lett till att annonsering för poseringsateljéer praktiskt taget har upphört i dagspressen.

På grund av vad sålunda har förekommit och då kommissionens förslag att införa tillståndstvång för sexklubbarna torde ha en starkt brottsförebyggande och brottsbekämpande verkan har kommissionen inte ansett sig böra framlägga några förslag i fråga om pornografireklamen. Kommissionen har därvid utgått från att den föreslagna författningsändringen ger tidningsutgivarna ett underlag för prövningen huruvida reklam för pornografisk föreställning skall medges.

Ordningen på allmänna platser

Det framgår av skilda undersökningar och uttalanden att *ordningsläget* på allmänna platser och kommunikationsmedel är otillfredsställande framför allt i storstadsområdena. Särskilt ungdomars beteenden karakteriseras av ökad hänsynslöshet och tilltagande missbruk av alkohol och narkotika. Butiksstölderna har ökat i antal och förövas allt oftare helt öppet av personer som hotar personalen om man söker hindra tillgreppen. Handel med stulna varor pågår öppet på allmänna platser. I Stockholm är ordningsförhållandena särskilt svåra i tunnelbanan.

Kommissionen framhåller att den brottslighet och de ordningsstörningar som det här är fråga om i ett övervägande antal fall kan uppfattas som ett symptom på något bakomliggande, allvarligt missförhållande, såsom bristande fysisk eller psykisk hälsa, bostadsproblem, arbetslöshet, anpassningssvårigheter eller liknande problem. De åtgärder och insatser som krävs för att i grunden komma till rätta med nuvarande missförhållanden faller utanför det i vedertagen bemärkelse kriminalpolitiska området.

Detta gäller i särskilt hög grad det mera långsiktiga, förebyggande arbetet. Även i det kortsiktiga perspektivet har frågor om vård och behandling samt andra socialvårdande insatser en central betydelse. Men givetvis behövs polisiära insatser för att skapa bättre ordning på allmänna platser. Kommissionen har funnit att effektivare insatser krävs från polisens sida för att hindra brottslighet och ordningsstörningar på och i anslutning till allmänna platser och kommunikationsmedel. Men dessa insatser bör i större utsträckning än för närvarande kombineras med åtgärder som syftar till att komma till rätta med de personliga och sociala problem som är orsaken till den rådande situationen. Vad det gäller är att få till stånd ett smidigt och effektivt samarbete mellan de olika myndigheter och befattningshavare som arbetar med dessa problem.

Beträffande *samarbetet mellan polis och socialarbetare* behandlar kommissionen dels samarbetet på planerings- och ledningsnivå, dels samarbetet ute på fältet.

I syfte att underlätta samarbetet har Kungl. Maj:t år 1970 utfärdat cirkulär om intensifierat samarbete mellan barnavårdsnämnd, skola och polis. Däri rekommenderas att kommunala samsamarbetsorgan inrättas.

Kommissionen har funnit att intentionerna i cirkuläret inte har fullföljts i den utsträckning som varit att vänta. Bl. a. har samsamarbetsorgan inte upprättats i vissa kommuner där behov av sådana torde föreligga. En del samsamarbetsorgan synes inte heller fungera tillfredsställande.

Kommissionen påpekar att länsstyrelserna enligt cirkuläret skall medverka till att *samrådsorgan upprättas och föreslår att Kungl. Maj:t* snarast beslutar att en undersökning kommer till stånd genom länsstyrelsernas försorg och att de åtgärder vidtas när det gäller upprättandet av samrådsorgan och dessas arbete som denna undersökning föranleder.

Beträffande samarbetet på fältet diskuterar kommissionen frågan om samtjänstgöring mellan polis och socialarbetare. Vissa socialarbetare har uttalat sig bestämt mot sådan samtjänstgöring medan en del företrädare för ansvariga kommunala organ har uttalat sig till förmån därför. På polishåll är man positiv till samtjänstgöring.

Kommissionen anser för sin del att det är naturligt att – med beaktande av de problem som föreligger – söka ta till vara de ömsesidiga fördelar som ett intensifierat fältsamarbete kan ge. Samrådsorganen bör därför ägna dessa frågor särskild uppmärksamhet med sikte på att finna de mest ändamålsenliga formerna för samverkan.

Frågan om *omhändertagande* av personer som stör ordningen regleras i olika värddagar och i polisinstruktionen. Kommissionen har fått en mycket splittrad bild av tillämpningen av dessa bestämmelser. Stor osäkerhet råder om vilka befogenheter polisen har och hur dessa befogenheter i praktiken bör utnyttjas. Kommissionen föreslår inte någon ändring i värddagstiftningen men för att skapa en fast och enhetlig tillämpning av de regler som gäller för polisens tillfälliga omhändertaganden föreslår kommissionen att de viktigaste bestämmelserna härom intas i en särskild lag. Förutsättningarna för omhändertagande på grund av ordningsstörande beteende har bibehållits oförändrade och det erinras

om att polisman inte bör använda strängare medel än förhållandena kräver och att han i första hand får söka vinna rättelse genom upplysningar och anmaningar. Vissa bestämmelser angående förfarandet har tillkommit för att skapa underlag för hjälpande och stödjande åtgärder och för att klargöra hur fortsatta ordningsstörningar skall kunna förhindras.

De väsentligaste nyheterna i förhållande till gällande rätt är att föreskrifter ges om hur den tid som omhändertagandet varar skall användas, att den längsta tiden för frihetsberövandet blir närmare reglerad samt att polisen får möjlighet att flytta minderåriga från skadliga eller farliga miljöer.

Vad först beträffar utnyttjandet av tiden för frihetsberövandet innehåller den föreslagna lagen en bestämmelse om att erforderlig utredning skall göras beträffande den omhändertagnes personliga levnadsförhållanden när omhändertagande har skett på grund av ordningsstörande uppträdande. Utredningen skall om möjligt göras av företrädare för socialmyndighet. För att skapa bättre förutsättningar härför föreslås att statsbidrag skall utgå för social jourverksamhet. Avsikten med utredningen skall vara att utröna huruvida den omhändertagne är i trängande behov av hjälp eller stöd från samhällets sida.

Vid bestämningen av den längsta tid som frihetsberövandet får vara bör beaktas att hjälpande och stödjande åtgärder kan behövas. Med hänsyn till de olika förhållanden som kan föreligga kan tiden inte sättas kortare än sex timmar. Denna tid kan i vissa fall även behövas för att hindra fortsatt ordningsstörande verksamhet.

Kommissionen föreslår vidare en bestämmelse om omhändertagande av barn under femton år som av polisen anträffas under förhållanden som uppenbarligen innebär en överhängande och allvarlig risk för hans hälsa eller utveckling. Kommissionen har med denna bestämmelse avsett exempelvis sådana fall då barn uppehåller sig i s. k. knarkarkvartar eller hittas omtöcknade av berusningsmedel i rivningsfastigheter. Det kan vidare gälla ungdomar som påträffas på hotellrum tillsammans med äldre, asociala personer eller som i övrigt befinner sig i en sådan situation att man kan befara att de kommer att bli otillbörligt utnyttjade. Det föreskrivs att barnet efter omhändertagandet skyndsamt skall överlämnas till föräldrarna, annan vårdnadshavare eller företrädare för barnavårdsnämnd.

Kommissionen framhåller att socialarbetare i så stor utsträckning som möjligt bör tjänstgöra i de lokaler dit omhändertagna förs för att på så sätt det utredande och kurativa arbete som ofta skall sättas in efter ett omhändertagande snabbt skall kunna påbörjas. Vad kommissionen syftar till med sina förslag är att de polisiära och sociala insatserna skall samordnas så att man på ett effektivare sätt skall kunna lösa de problem som förorsakar de rådande förhållandena.

I detta syfte framlägger kommissionen vissa förslag till förstärkta *insatser på det sociala området*.

Mot bakgrund av den rådande ordningssituationen anser kommissionen det synnerligen angeläget att barnavårdsnämnderna/sociala centralnäm-

derna ställer ökade personella resurser till förfogande för arbete bland barn och ungdomar under icke ordinarie arbetstid. För att snabbt göra det möjligt att initiera, pröva och utvärdera olika former av sådan social jourverksamhet föreslår kommissionen att 4 milj. kr. ställs till socialstyrelsens förfogande för bidrag till kommunerna i form av en försöksverksamhet.

Ett annat område där kommissionen ansett sig kunna ta ställning för omedelbara ytterligare insatser från statens sida är narkomanvården. Narkotikamissbruket har framför allt i de största kommunerna en väsentlig del i uppkomsten av brottslighet och ordningsstörande förhållanden. Kommissionen föreslår därför till stöd för kommunala insatser på detta område förenklade bidragsregler och ökade möjligheter till statsbidrag till vårdcentraler för narkotikamissbrukare, ökade driftbidrag till behandlingshem för narkotikamissbrukare samt nytt statsbidrag till vård i enskilt hem av narkotikamissbrukare. Medelsbehovet härför beräknas till 3,8 milj. kr. Vidare föreslås att ytterligare 500 000 kr. ställs till socialstyrelsens förfogande för viss försöksverksamhet med särskilda vårdformer.

Som framgår beräknas kostnaderna för de föreslagna åtgärderna på det sociala området till 8,3 milj. kr. per budgetår.

Vad kommissionen har föreslagit beträffande förstärkta insatser på det sociala området kan endast få en mycket begränsad effekt när det gäller att komma till rätta med de sociala missförhållanden som ligger bakom bl. a. den brottslighet och de ordningsstöranden som förekommer. Samhällets insatser för att lösa dessa problem måste ske från en bredare bas, och med en långsiktig planering som innefattar bl. a. föräldraskolning, skolans roll och utformningen av människornas livsmiljö i sin helhet. Men också i det kortsiktiga perspektivet krävs ett samlat grepp när det gäller samhällets ansvar för de människor som av olika skäl inte passar in i vårt sociala mönster. Samhällets insatser måste ta sikte på en rehabilitering där krav också ställs på den vårdbehövandes eget ansvar i sin situation. Närmast är det socialutredningens uppgift att överväga inriktningen och samordningen av de sociala insatserna. Kommissionen har förvissat sig om att dess begränsade förslag ligger i linje med socialutredningens intentioner.

Det har inför kommissionen uppgivits att i varje fall beträffande storstadsområdena är det ett begränsat antal personer med stora missbruksproblem, framför allt ungdomar, som i huvudsak uppehåller sig i citykärnan och som där skapar ständiga orosträddar. Även om det kan antas att flertalet av dessa personer är föremål för något slag av åtgärder från sociala eller sjukvårdande myndigheter, synes dessa åtgärder inte innebära tillräckligt stöd för att de skall orka ta sig ur den nedbrytande miljö de lever i. Kommissionen är medveten om att man inte kan lösa sociala problem genom att använda tvång i stor skala och att man här har att göra med grundläggande problem inom hela social- och sjukvården som det inte ankommer på kommissionen att ta ställning till. Kommissionen vill dock understryka att ur samhällets, men framför allt ur de

vårdbehövandes egen synpunkt, måste vårdinsatserna för dessa människor effektiviseras.

Kommissionen utgår ifrån att vad som anförts kommer att vägas in i de samlade bedömningar som socialutredningen har att göra när det gäller inriktningen och samordningen av de sociala insatserna.

Polisen och allmänheten

Kommissionen förutsätter att förhållandet mellan polisen och allmänheten i ett mera långsiktigt perspektiv kommer att behandlas av det blivande centrala rådet för samordning av samhällets insatser mot brott. Vissa åtgärder kan emellertid redan nu vidtas. Därvid kan viss ledning hämtas i den tidigare nämnda opinionsundersökningen. Denna visar på ett ökat behov av information till allmänheten.

För informationen till massmedia föreslår kommissionen att särskilda kontaktmän utses i polisdistrikten. Dessa bör ges en viss utbildning för uppgiften. För den centrala informationsverksamheten föreslås att tre tjänster för journalister inrättas vid rikspolisstyrelsen. Dessa befattningshavare förutsätts också kunna biträda polisdistrikten. Kommissionen föreslår vidare att polisväsendet tillförs 25 polismanstjänster för trafikundervisning i skolorna och 25 polismanstjänster för undervisning i lag och rätt.

Utöver de nu föreslagna åtgärderna framhåller kommissionen behovet av mera kontaktskapande verksamhetsformer i polisarbetet. Särskild vikt läggs därvid bl. a. på en utökning av antalet fotpatrullerande polismän och på en ökning av antalet kvarterspoliser. Kommissionen tillstyrker också ett förslag från polisstyrelsen i Stockholm att en upplysningscentral för allmänhetens telefonförfrågningar upprättas i Stockholms polisdistrikt.

Förstärkning av polisverksamheten

Kommissionen behandlar först frågan om *kraven för antagning* som polisaspirant.

Med hänsyn till den höjda utbildningsnivån i samhället och till de krav som allmänt sett bör ställas på en polisman i dagens samhälle anser kommissionen att kraven på skolunderbyggnad för anställning som polisaspirant bör höjas. Kommissionen föreslår att de krav som uppställs för s. k. allmän behörighet till högre utbildning skall gälla även för antagning till polisaspirant. Detta innebär att krav bör uppställas på lägst avgångsbetyg från 2-årig gymnasielinje i vilken ingår 2-årig utbildning i svenska och engelska eller 2-årig folkhögskoleutbildning som omfattar studier i svenska och engelska motsvarande två årskurser i gymnasieskolan.

De höjda kraven föreslås bli tillämpade tidigast från år 1975.

Av betydelse när det gäller att få lämpliga aspiranter är också den *rekryteringsverksamhet* som bedrivs. Kommissionen föreslår att nio nya

tjänster som rekryteringskonsulenter inrättas. Till tjänsterna bör företrädesvis ifrågakomma för ändamålet särskilt lämpade polismän. Det bör ankomma på rikspolisstyrelsen att bestämma om vilket verksamhetsområde de skall ha.

Beträffande polismännens *utbildning och befordran* har kommissionen kunnat konstatera att de olika tjänsterna inom polisväsendet byter innehavare med påfallande korta intervaller. För den tjänst som polismannen innehar har han ofta fått särskild utbildning eller förvärvat speciell erfarenhet. En hög personalomsättning skapar betydande problem när det gäller flyttningar såväl mellan som inom distrikt.

Samhällets och brottslighetens utveckling har för polisväsendets del bl. a. medfört behov av och krav på en ökad specialisering hos personalen i allt flera befattningar. Tjänsten kräver sålunda i allt större utsträckning bättre kunskaper och vidare erfarenheter. Byte av personal medför därför dels nya utbildningsbehov, dels försämrad kontinuitet i enhetens arbete.

Kursverksamheten inom polisväsendet är omfattande. Utöver den utbildning som är obligatorisk eller följer på befordran genomförs ca 100 centrala kurser om året vilkas syfte i de flesta fall är att ge viss grundläggande specialutbildning för skilda tjänster och i övriga fall fortutbildning. Om personalomsättningen kan minskas bör det vara möjligt att reducera befattningsutbildningen. Det är också angeläget att så länge som möjligt kunna tillvarata den arbetskraft som består däri att polismannen har förvärvat vana och erfarenhet i sin tjänst. En minskad omsättningsfrekvens skulle därför verka såväl effekthöjande som personal- och kostnadsbesparande.

På grund av vad nu sagts föreslår kommissionen att en särskild utredning tillsätts för att lösa dessa problem. Utredningen bör undersöka möjligheterna till en tidigare specialisering inom olika verksamhetsområden. Det bör därvid eftersträvas att personalen ges likvärdiga utvecklingsmöjligheter inom de olika grenarna av verksamheten. Utredningen bör överväga när en sådan specialisering kan sättas in och hur långt den kan och bör drivas med beaktande av att möjligheter att söka och erhålla tjänst inom andra verksamhetsgrenar skall föreligga även i fortsättningen.

Omsättningen av personal påverkas av metodiken för lönesättningen. Det är en fråga för de avtalslutande parterna. Utredningen bör lägga fram sina synpunkter på personalomsättningen för dessa.

När det gäller bedömningen av *behovet av personalförstärkningar* tar kommissionen sin utgångspunkt framför allt i de nya inslag i brottsligheten och ordningsförhållandena som har framkommit. Kommissionen anser att det föreligger ett behov av flera poliser för att bemästra situationen och att förstärkningsbehoven avser samtliga verksamhetsgrenar.

Kommissionen har i det föregående redogjort för de förhållanden som särskilt påkallar förstärkta polisiära insatser. Kommissionen har därvid uttalat att det föreligger ett behov av flera *polismanstjänster* för att bemästra situationen och att förstärkningsbehoven avser samtliga verksamhetsgrenar.

Som bakgrund till kommissionens ställningstaganden är det av intresse att redogöra för de bedömningar av personalbehovet som polischeferna och länsstyrelserna gjorde i sina förslag till beräkning av utgifter för den lokala polisorganisationen för budgetåret 1973/74. Polischeferna har bedömt det sammanlagda behovet av ytterligare polismanstjänster till 1 478 medan länsstyrelsernas bedömning ligger något lägre, 1 432 tjänster.

Såväl polischeferna som länsstyrelserna har ansett att de kraftigaste förstärkningarna behövs för övervakningsverksamhet.

Rikspolisstyrelsen har i sina anslagsäskanden för budgetåret 1973/74 yrkat 760 nya polismanstjänster. Enligt kommissionens mening är det totala personalbehovet på längre sikt avsevärt större.

Innan kommissionen går in på frågan om personalförstärkningarnas omfattning och på vilka verksamhetsområden de i första hand bör sättas in och andra liknande frågor måste en bedömning göras av de faktiska *möjligheterna att tillföra polisväsendet personal*. För överblickens skull bör denna bedömning avse en treårsperiod.

Den nya färdigutbildade personalen skall i första hand ersätta den som avgår. Först sedan detta skett kan man bestämma hur många av de nyrekryterade som kan placeras på nya tjänster. Möjligheterna att tillföra polisväsendet mera personal är alltså beroende av vilket tillskott av färdigutbildad personal som rekryteringsunderlaget medger och av hur stor personalavgången är.

Rekryteringen till polisyrket påverkas av många olika faktorer som verkar i olika riktningar. Av dessa kan nämnas antagningskrav, arbetsuppgifter, tjänstgöringsförhållanden, lön och befordringsutsikter. Sannolikt har också sådana faktorer som allmänhetens inställning till polisen sin betydelse liksom även polismännens inställning till sitt yrke. Flera av dessa faktorer kan påverkas genom information dels genom massmedia, dels direkt till den krets av ungdomar som kan väntas ha intresse för polisyrket. Kommissionen har tidigare föreslagit åtgärder för att förbättra informationen i dessa avseenden. Rekryteringsbefrämjande åtgärder av annan art kan också komma i fråga. Mycket stor betydelse för möjligheterna att rekrytera polisaspiranter har givetvis också den allmänna situationen på arbetsmarknaden.

Vad nu sagts visar att en bedömning av möjligheterna att rekrytera personal är vanskelig att göra. Flera av de faktorer som styr utvecklingen kan förändras på ganska kort tid i den ena eller andra riktningen.

Även personalavgången varierar från år till år. Vid bedömningen av möjligheterna att tillföra polisväsendet ytterligare personal bör också beaktas att ett visst antal färdigutbildade extra polismän fortlöpande bör finnas att tillgå för att tillsättningsförfarandet skall löpa smidigt.

Av vad nu sagts framgår att rätt stora variationer föreligger i de olika faktorer som skall vägas in vid bedömningen av möjligheterna att tillföra polisväsendet mera personal. Vid denna avvägning har kommissionen funnit att det antal nya tjänster som kan komma i fråga är varken avsevärt högre eller avsevärt lägre än 400. Kommissionen anser därför att

man bör utgå från att 400 nya tjänster skall kunna upprätthållas med färdigutbildad personal, om detta antal tillförs organisationen varje budgetår under en treårsperiod.

Slutsatsen av det nyss sagda är att de erforderliga personalförstärkningarna bör tillföras polisväsendet under en treårsperiod. Genom en sådan lösning uppnås i övrigt väsentliga fördelar. Antagningen av aspiranter kan anpassas till rekryteringsunderlaget så att kravet på kvalificerade sökande kan upprätthållas. Rekryteringsverksamheten kan bedrivas planerligt. Belastningen på utbildningsorganisationen blir relativt konstant. Budget- och planeringsarbetet kan på olika nivåer bedrivas inom en fastställd ram och begränsas till en bedömning av var de fastställda personalförstärkningarna skall sättas in. Härigenom sparas åtskilligt arbete och personalen kan utnyttjas för andra arbetsuppgifter, såsom rationaliserings- och inspektionsverksamhet.

Enligt vad som anförts tidigare bör det vara möjligt att tillföra polisväsendet färdigutbildad personal i sådan omfattning att ytterligare 1 200 polismanstjänster kan inrättas under en treårsperiod. Behovet av förstärkningar såsom det har kommit till uttryck i polischefernas och länsstyrelsernas yrkanden har angetts till några hundratal tjänster därutöver. Det är således möjligt att i huvudsak tillgodose de sålunda framförda önskemålen, om förstärkningarna fördelas på tre budgetår.

Kommissionen föreslår därför att polisväsendet tillförs 400 polismanstjänster under vart och ett av de tre närmaste budgetåren. Kommissionen förutsätter därvid att vakanssituationen i Stockholm till följd av vidtagna rekryteringsfrämjande åtgärder kommer att avsevärt förbättras under det kommande budgetåret.

Kommissionen anser att *överföringen av arbetsuppgifter* från polispersonal till annan personal bör fortsätta. Härför erfordras ett antal nya tjänster för framför allt kvalificerad biträdespersonal. Härigenom friställs i stort sett ett motsvarande antal polismän för rent polisiära uppgifter, något som kommissionen bedömer som angeläget med hänsyn till det begränsade utrymme som finns att tillföra organisationen ytterligare polisutbildad personal.

Kommissionen föreslår därför att 450 tjänster för annan personal inrättas under en treårsperiod. Av dessa avses 200 tjänster för budgetåret 1973/74, 150 tjänster för budgetåret 1974/75 och 100 tjänster för budgetåret 1975/76.

Utöver de 1 200 föreslagna polismanstjänsterna föreslår kommissionen inrättande av ett mindre antal tjänster vid rikspolisstyrelsen.

För anskaffning av *utrustning* till följd av att nya tjänster har inrättats har tidigare tillämpats vissa normer, vilka i princip bör gälla även nu. Kommissionen inskränker sig därför till att beröra vissa särskilda frågor. Kommissionen har förordat att övervakningsverksamheten i allt större utsträckning bör fullgöras genom fotpatrullering. Det är därvid bl. a. från skyddssynpunkt viktigt att polismännen utrustas med bärbara radiostationer. Kommissionen föreslår därför att ytterligare 500 bärbara radiostationer anskaffas. Med hänsyn till att behovet av bilar för övervaknings-

verksamhet f. n. är väl tillgodosett och till att de nya tjänsterna företrädesvis bör användas för ökad fotpatrullering anser kommissionen att normerna i detta fall kan frångås.

Andra brottsförebyggande insatser

Kommissionen anför vissa allmänna synpunkter på frågan om hur näringsidkare och enskilda själva kan skydda sig mot brott.

Beträffande brottsförebyggande insatser från näringsidkarnas sida framhålls bl. a. att personalstyrkan bör vara anpassad inte bara med hänsyn till kravet på kundbetjäning utan också så att ett tillfredsställande självskydd erhålles. Viktigt är också att larmanläggningar och annan teknisk bevakningsutrustning byggs ut och förbättras liksom att rutinerna för kassatjänst och banktransporter ses över. Vidare är en tillfredsställande märkning av stöldbegärliga varor en brottsförebyggande åtgärd av stor vikt.

Den enskildes möjligheter att skydda sig mot brott består främst i att i ökad omfattning skaffa sig mekaniska inbrottsskydd av olika slag som lås och galler. Kommissionen hänvisar i detta sammanhang till pågående utredningar angående utökat konsumentskydd beträffande lås och låsinstallation samt särskilda byggnormer rörande inbrottsskydd. En angelägen åtgärd är att genom ökad upplysning försvåra handeln med stulet gods.

Kostnadsberäkningar

De ökade kostnaderna för de av kommissionen föreslagna förstärkningarna av polisorganisationen beräknas för de närmaste tre budgetåren till 91,3 milj. kr. Härav belöper sig 27 milj. kr. på budgetåret 1973/74. För förstärkta insatser på det sociala området beräknas kostnaderna till 8,3 milj. kr. per budgetår.

13

Reservation

av fru Astrid Kristensson

Normbildningen

All lag grundas på normer och värderingar som måste vara någorlunda allmänt omfattade om respekten för lagen skall kunna upprätthållas. Om den grundläggande värdegemenskapen saknas återstår endast övervakning och straffhot som medel att trygga laglydnaden. Men ett demokratiskt samhälle varken vill eller kan skärpa kontroll och straff därhän att en tillfredsställande åtljudnad uppnås av lagar som inte uppbärs av ett allmänt rättsmedvetande.

Samhällsutvecklingen i Sverige har skett på grundval av värderingar med rötter i kristendom och humanism. Svensk rätt är ännu i långa stycken en tillämpning av den kristna etiken. När dessa värderingar sätts i fråga, när tidigare allmänt erkända normer upplöses utan att ersättas av nya, då blir följderna oundvikligen osäkerhet och otrygghet och en tilltagande laglöshet.

Samhället är och bör vara neutralt i tros- och livsåskådningsfrågor, men neutraliteten får inte innebära att samhället förhåller sig likgiltigt eller passivt till de normer och värderingar på vilka rättsordningen vilar. Dessa normer och värderingar måste i alla sammanhang aktivt hävdas. Här vilar ansvaret särskilt på hem och skola men varken hem eller skola kan fullfölja sin fostrande uppgift utan aktivt stöd av samhällets politiska ledning.

I detta hänseende har det förelegat uppenbara brister under de senaste åren. En normupplösning synes ha blivit följderna, gränserna mellan rätt och orätt är på väg att suddas ut. Det måste vara en primär uppgift för samhället att återställa respekten för rättsordningen och hävda de normer och regler som denna traditionellt vilat på. Önskemålet om att föräldrans ansvaret stärkes och att familjens ställning i samhället förbättras borde kommissionen ha kunnat ansluta sig till.

Ungdomsproblemen

Vad skolan beträffar utgör de ökande disciplinproblemen och det tilltagande skolket enligt min mening en stor fara. Även om förhållandena skiftar i olika delar av landet är situationen i storstadsområdena och på vissa andra håll oacceptabel. Ett i system satt skolkande leder till att många skolungdomar kan komma i riskzonen och dras in i en asocial livsföring. Det är därför väsentligt att skolan får möjligheter att bemästra disciplinproblemen och att exempelvis vidtaga åtgärder för att komma till rätta med skolket. Enligt min mening bör därför övervägas att konsekvent återinföra närvarolistor samt målsmansintyg om elevs frånvaro.

Kommissionen framhåller under olika avsnitt i betänkandet att brottslighet och ordningsstörande är symptom på social missanpassning. En

dålig uppväxtmiljö utgör självklart en belastning. Enligt min mening är dock detta inte det avgörande skälet till den tilltagande ungdomsbrottsligheten. Tvärtom utgör enligt min bedömning myndigheternas underlåtenhet att i tid vidtaga åtgärder för att hejda en begynnande brottslighet en grundläggande orsak till att så många ungdomar hamnar i en asocial livsföring. Många kan begå brott efter brott i en lång kedja utan annan reaktion från de sociala myndigheternas sida än att utredning företages. När kommissionen säger att effektivisering av polisverksamheten i ökad utsträckning måste kombineras med åtgärder som syftar till att lösa bakomliggande sociala problem blir detta helt verkningslöst om inte samhället samtidigt vidtar effektiva åtgärder för att ingripa på ett tidigt stadium mot ungdomar som börjar begå brott.

Det finns i detta sammanhang anledning att fästa uppmärksamheten på de allvarliga missförhållanden som föreligger på vissa håll i landet speciellt när det gäller barnavårdsnämndernas sätt att arbeta. Det bör understrykas att bland socialarbetarna många, ja kanske flertalet utför ett utomordentligt engagerat och positivt arbete, präglat av personligt intresse för uppgiften. Detta undanskymmer inte det faktum att på vissa håll, framför allt inom Stockholms kommun, rent exempellösa förhållanden är rådande. Många socialarbetare ägnar huvuddelen av sin arbetstid åt att bland klientelet underblåsa mer eller mindre revolutionära aktiviteter. I vissa av barnavårdsnämndens lokaler har särskilda rum s. k. flumrum avdelats för haschrökande ungdomar, vilket är något som barnavårdsnämnden inte är omedveten om, men som inte föranleder någon barnavårdsnämndens åtgärd. Detta förhållande är såsom kommissionen också framhåller helt oacceptabelt. Kommissionen hade därtill bort klargöra att det självfallet ej kan accepteras att barnavårdsnämnderna i sin tjänst har personer som på så flagrant sätt överträder såväl gällande lagstiftning som de syften som barnavårdslagen har att tillgodose. Enligt min mening måste det klargöras att dessa barnavårdsnämndens tjänstemän ej längre bör tillåtas att fortsätta sådan verksamhet. Anställd personal som arbetar i strid mot gällande lagstiftning bör självfallet avskedas. I den mån tydliga instruktioner saknas för den anställda personalen bör sådana utarbetas och överträdelser måste beivras. Jag föreslår också att Kungl. Maj:t ger socialstyrelsen i uppdrag att skyndsamt utreda huruvida barnavårdsnämndernas verksamhet står i överensstämmelse med gällande barnavårdslag och särskilt undersöka huruvida skilda tjänstemän medvetet bryter mot densamma.

Likartade problem finns inom skolväsendet där vissa skolkuratorer och psykologer -- låt vara ett litet fåtal -- exempelvis accepterar haschrökning. Det är nödvändigt att en gemensam målsättning vidmakthålles mot narkotikamissbruk, inkluderande haschmissbruk.

Narkotikaproblemet

Gjorda undersökningar visar att narkotikabrottsligheten svarar för ca 50 procent av all brottslighet. Därtill kommer den säkerligen betydande

andel som är att hänföra till alkohol- och mellanölsmissbruk. Missbruksproblemet måste ägnas en väsentligt ökad uppmärksamhet. Ett stort problem utgör de många unga narkomanerna. Samtidigt som ett ökande missbruk bland ungdom av mellanöl, sprit och narkotika kan iakttagas har barnavårdsnämndernas beslut om omhändertagande för samhällsvård minskat i antal. Detta gäller i varje fall Stockholms kommun. Fall efter fall kan påvisas då ungdomar tillåts begå brott i långa serier. Först när häktningsframställning gjorts kan ingripande från barnavårdsnämnden påräknas. Både från polis- och åklagarhåll har allvarlig kritik riktats mot vissa barnavårdsnämnder och JO har vid upprepade tillfällen framfört sin oro över de växande ungdomsproblemen i våra större städer i synnerhet i Stockholm.

Stor oenighet råder om vilken vårdpolitik som skall föras.

Det kan med visst fog anföras att brottskommissionen ej har med denna fråga att göra. Enligt min mening bottnar emellertid de svåra ordningsproblemen i våra storstäder i en släpphänthet från de sociala myndigheternas sida när det gäller vården av narkotikaskadade ungdomar. Att de som frivilligt efterfrågar vård skall ha dylik är en självklarhet. Problemet gäller de många narkomaner – och de utgör flertalet – som saknar sjukdomsinsikt och ej är vårdmotiverade. Enligt min mening bör samhället ha en vårdskyldighet mot dessa. Kommissionen säger sig vara medveten om att man inte kan lösa sociala problem genom att använda tvång i stor skala. Enligt min mening bör tvångsåtgärder höra till sällsyntheterna när det gäller att lösa sociala problem. Vad det här är fråga om är emellertid ett giftberoende som det gäller att även tvångsvis hjälpa vederbörande ut ur. Av den som saknar sjukdomsinsikt kan inte rimligen begäras att han självmant skall söka vård.

Riksåklagaren har i cirkulär C 74 tagit upp narkotikabrottsligheten. Efter en genomgång av de senare årens praxis av påföljdsval framhåller RÅ vikten av att i möjligaste mån sådan påföljd väljs som tillgodoser föreliggande vårdbehov. Jag delar riksåklagarens uppfattning att det är vårdbehovet som är det väsentliga, men riksåklagarens rekommendation innebär också att ökade krav ställs på barnavårdsnämnderna och de sociala myndigheterna när det gäller att tillse att vårdbehovet verkligen blir tillgodosett. Denna riksåklagarens rekommendation utgör enligt min uppfattning ytterligare stöd för kravet på en vårdskyldighet.

Socialstyrelsens nyligen utgivna digra betänkande angående behandling av narkotikamissbrukare, som karakteriseras som en vägledande information är enligt min mening inte tillräckligt klarläggande. Fortfarande råder alltför stor oklarhet rörande barnavårdsnämndernas handlande. Socialstyrelsen bör därför få i uppdrag att utarbeta entydiga, kortfattade råd och anvisningar till dessa.

Kommissionen föreslår vissa höjningar av nu utgående statsbidrag för narkomanvård liksom vissa nya statsbidragsformer. Enligt min mening är det klart motiverat att staten bidrar till kommunala kostnader för narkomanvården, då narkotikaproblemet nu fått sådan omfattning att kommuner och landsting inte rimligen ensamma kan bära kostnaderna.

Förutsättningen för anslagshöjningarna bör dock enligt min mening vara att samhällets vårdskyldighet klart dokumenteras. Annars riskerar vården att bli meningslös och ett slöseri med skattebetalarnas medel. Jag accepterar de ändrade grunderna för statsbidragsgivningen till vårdcentralerna men yrkar att som förutsättning för bidraget skall anges den av mig ovan angivna vårdskyldigheten. Samma förutsättning bör gälla höjningen av statsbidraget till behandlingshem samt höjningen av anslaget till försök med olika nya vård- och behandlingsformer för narkotikamissbrukare.

I detta sammanhang bör framhållas att socialstyrelsen enligt min bedömning uppställer alltför strikta krav för utbetalande av statsbidrag till behandlingshem och till försök med nya vård- och behandlingsformer. Det förefaller som om kraven på inredning och utrustning av lokaler vore väsentligare än kvalifikationerna hos den personal som kan beräknas stå till förfogande för verksamheten. Enligt min mening är det angeläget att socialstyrelsen mera förutsättningslöst prövar seriösa förslag till olika behandlingsaktiviteter för narkomaner, även okonventionella sådana. Som villkor för de ökade anslagen bör därjämte uppställas krav på en systematisk utvärdering av behandlingsresultaten vid ifrågavarande behandlingshem m. m. Därest detta önskemål liksom kravet på vårdskyldighet ej accepteras föreslår jag att anslagshöjningarna under ifrågavarande avsnitt i stället överförs till en ytterligare höjning av bidraget till familjevård för unga narkotikamissbrukare. Denna vårdform har nämligen erfarenhetsmässigt gett de bästa behandlingsresultaten.

Kortvarigt frihetsberövande

Det är en nackdel att svenskt påföljdssystem inte känner till någon form av kortvarigt frihetsberövande för unga lagöverträdare. Ett sådant reaktionssystem finns i flera andra länder och borde övervägas också hos oss. Ett tidigt insatt kortvarigt frihetsberövande skulle i många fall enligt min mening vara en mera human och mindre skadlig åtgärd än fängelse. Att utan närmare utredning ange hur ett dylikt kortvarigt frihetsberövande skulle utformas är inte möjligt. Jag inskränker mig därför till att föreslå att en utredning tillsättes för att med ledning av internationella erfarenheter framlägga förslag härom.

Vissa frågor inom kriminalvården

Under detta avsnitt hänvisar kommissionen till riksdagens beslut 1972 angående den kriminalpolitiska behandlingen av vissa kategorier lagöverträdare som döms till långvariga frihetsstraff. Beslutet innebar att beträffande personer som dömts till fängelse i minst två år eller internering med en minsta tid av två år eller därutöver kriminalvårdsstyrelsen skall pröva frågor om permission och anstaltsplacering samt att lagöverträdare som ägnat sig åt grov illegal narkotikahandling eller annan organiserad eller systematisk kriminell verksamhet inte skulle beviljas permission eller förmånen av vård i öppen anstalt i samma omfattning

som tidigare. Även möjligheterna till villkorlig frigivning efter halva strafftiden borde användas med största återhållsamhet.

Enligt min mening är det nu, trots att lång tid ej förflutit sedan beslutet trädde i kraft, skäl att öppna möjligheter för samma restriktiva bedömning beträffande personer tillhörande ovannämnda kategorier brottslingar oaktat de inte dömts till så stränga straff som två års fängelse. Härigenom kan åstadkommas en differentiering i större utsträckning av kriminalvårdsklientelet, vilken är nödvändig om man skall kunna bibehålla en human grundsyn beträffande kriminalvården. Jag föreslår således att den nu uppställda gränsen vid två års fängelse jämkas så att också personer tillhörande ifrågakommande kategori brottslingar som dömts till kortare straff än två års fängelse kan ifrågakomma för den mera restriktiva kriminalvården.

Förstärkning av polisverksamheten

Den skrämmande ökning av brottsligheten som vi upplevt i vårt land under senare år har gjort det angeläget att vidta alla tänkbara åtgärder för att bryta brottskurvan. Det är beklagligt att hittills så ringa förstälse förelegat från riksdagsmajoritetens sida till de krav på resursförstärkingar som rikspolisstyrelsen och de borgerliga partierna i flera år begärt. Läget har nu blivit så allvarligt att drastiska åtgärder måste tillgripas för att bryta den negativa utveckling som med större förutseende hade kunnat undvikas. Jag bedömer tillsättandet av brottskommissionen som ett sent men välkommet initiativ från regeringens sida. De förslag kommissionen presenterar är i allt väsentligt uttryck för ett nytänkande från regeringspartiet som måste hälsas med tillfredsställelse. Jag ansluter mig helt till tanken på att under en treårsperiod förstärka polisens resurser. Detta ger möjlighet till en bättre planering såväl i fråga om utbildningskapacitet som rekryteringsunderlag.

I förhållande till statsverkspropositionens förslag, som innebar ett tillskott av 165 nya polismanstjänster, varav endast 10 skulle tillföras landsorten ter sig kommissionens förslag om 400 nya tjänster som ett väsentligt framsteg. Enligt min bedömning innebär kommissionens sammanlagda förslag uttryck för en helt annan och mer positiv inställning till brottsförebyggande åtgärder än den regeringen tidigare gett uttryck för. Man bör dock ha klart för sig att kommissionens förslag i varje fall för det första budgetåret inte torde ge utrymme för någon som helst förstärkning av polismanstjänsterna för flertalet distrikt.

Som kommissionen framhållit är det svårt att säkert bedöma det ur utbildnings- och rekryterings synpunkt möjliga antalet nya tjänster. Kommissionens förslag om 400 nya tjänster för ett vart av de tre kommande budgetåren är framför allt uttryck för en politisk och ekonomisk bedömning. Att antalet utbildningsplatser i och för sig ej lägger hinder i vägen för beslut om en större ökning av antalet polismanstjänster än vad kommissionen föreslagit är helt klart. Kvar står frågan om den möjliga rekryteringen. Uppgifter från polisen tyder dock på att antalet kompe-

tenta sökande till polisutbildningen i dag väsentligt överstiger antalet utbildningsplatser. Till detta kommer att anledning finns att räkna med att polisens lönevillkor genom nu pågående förhandlingar ytterligare kommer att förbättras. Kommissionens förslag om särskilda rekryteringskonsulenter måste bedömas få en positiv effekt på rekryteringen. Det finns därför fog för påstående att rekryteringsfrågan i och för sig inte utgör hinder för förslag om ytterligare ökning av antalet polistjänster.

Utgångspunkten för kommissionens bedömning av behovet av personalförstärkningar är framför allt de nya inslag i brottsligheten och den förändring i ordningsförhållandena som framkommit. Enligt min mening är detta ett alltför snävt betraktelsesätt. Det gäller inte bara att – som kommissionen i flera sammanhang understryker – prioritera åtgärder mot den grövre brottsligheten av typ bank- och postrån. Samhällets självklara målsättning måste dessutom vara att polisen skall ha resurser att fullgöra sin allmänt brottsförebyggande funktion. Enligt min mening är det lika angeläget att förhindra exempelvis rån eller överfall som riktar sig mot enskilda personer, många gånger äldre människor, som att komma tillrätta med de i och för sig mera dramatiska bank- och postrånen.

Den nuvarande låga uppklaringsprocenten beträffande brottsbalksbrotten är helt oacceptabel och måste huvudsakligen tillskrivas knappheten på polispersonal. Risken för upptäckt är för närvarande så låg att polisens preventiva funktion väsentligt urholkats. De allvarliga missförhållanden som under lång tid fått råda inom våra storstadsområden kräver maximala insatser. Tunnelbanebevakning och insatser i storstädernas cityområden är några av de angelägna åtgärderna. De mycket alarmerande rapporter som kommissionen fått från representanter för näringslivets organisationer har gjort ett starkt intryck. Av största betydelse för att främja rekryteringen till storstadsområdena är ett ökat antal befordringstjänster för storstadspolisen.

Polisbristen är emellertid inte enbart ett storstadsproblem. Den är kännbar även i mindre städer och på landsbygden. Både när det gäller att fullgöra servicefunktionerna och att i praktiken fungera brottsförebyggande måste polis kunna komma till platsen inom rimlig tid. Detta måste gälla för hela landet. Många människor känner i dag osäkerhet därför att avståndet till närmaste polisstation väsentligt ökat.

I samband med debatten om sammanslagning av vissa polisdistrikt har riksdagen uttalat att en ändrad distriktsindelning inte får leda till att allmänheten i vissa områden får en sämre polisär service än för närvarande och att en förstärkning av polisens resurser borde övervägas som ett alternativ i varje särskilt fall då en distriktssammanslagning ifrågasätts. Ett iakttagande av den av riksdagen anbefallda restriktiviteten måste således, om detta uttalande skall få något verkligt innehåll, leda till en förstärkning på många håll av poliskåren.

Det upplevs som alltmer besvärande att polisen inte längre har möjlighet till personlig kontakt med medborgarna såsom fallet var i den tidigare polisorganisationen. Det är därför ett önskemål, vilket kommis-

sionen också ansluter sig till, att polisen i större utsträckning får möjlighet till fotpatrullering och att ett ökat antal tjänster som kvarterspoliser inrättas. På landsbygden bör en liknande personlig anknytning kunna åstadkommas mellan polis och allmänhet genom att polismännen får sig tilldelade vissa ansvarsområden med tjänstgöringen förlagd i första hand till dessa. Även till detta senare önskemål hade kommissionen bort kunna ansluta sig. Ett förverkligande av dessa önskemål kräver också ett icke obetydligt ökat antal polismanstjänster. Även om det, som kommissionen framhåller, kan begäras av medborgarna att de själva vidtar åtgärder i brottsförebyggande syfte måste samhället bära det primära ansvaret för brottsbekämpningen. Det är nödvändigt att respekten för rättsordningen så snart som möjligt återställs och att samhället nu satsar de resurser som är möjliga för att bryta den negativa utvecklingen. Även mot bakgrund av den ökande internationella brottsligheten är det viktigt att vårt land skärper ordningshållningen så att Sverige inte längre framstår som ett attraktivt område för denna brottslighet.

Med hänsyn till det anförda föreslår jag att polisväsendet för kommande treårsperiod förstärks med 1 500 polismanstjänster fördelade på 500 per budgetår. Fördelningen på de olika budgetåren bör inte låsas vid det angivna antalet utan bör kunna anpassas efter rådande förhållanden. Även totalantalet bör kunna anpassas på motsvarande sätt.

Sammanfattningsvis föreslår jag

att polisväsendet för kommande 3-årsperiod förstärkes med 1 500 polismanstjänster fördelade på 500 per budgetår

att för att komma till rätta med det tilltagande skolket i skolan närvarolistor och målsmansintyg om elevs frånvaro konsekvent återinförs
att instruktioner utarbetas för hos barnavårdsnämnderna anställd personal och att överträdelser beivras

att Kungl. Maj:it ger socialstyrelsen i uppdrag att skyndsamt utreda huruvida barnavårdsnämndernas verksamhet står i överensstämmelse med barnavårdslagens intentioner

att samhällets vårdskyldighet mot de narkomaner som saknar sjukdomsinsikt fastlägges

att som förutsättning för statsbidragshöjningarna till vårdcentralerna och behandlingshemmen m. m. vårdskyldigheten fastslås och en systematisk utvärdering av behandlingsresultaten kommer till stånd

att om dessa förutsättningar ej uppfylls dessa anslagshöjningar överförs till bidrag till familjevård för unga narkotikamissbrukare

att utredning tillsättes med uppdrag att framlägga förslag till någon form av kortvarigt frihetsberövande för unga lagöverträdare

samt att kriminalvårdsstyrelsen ges möjlighet att för lagöverträdare som dömts till vissa grövre brott tillämpa de nya riktlinjer som 1972 års riksdag beslöt angående placering i öppen anstalt och permission m. m. även om strafftiden understiger 2 år.

14

Särskilt yttrande

av herrar Per-Olof Hansson och Åke Polstam

Vi har för vår del biträtt kommissionens förslag i dess helhet men vill i fråga om personalstaten inom polisväsendet anföra följande.

Som framgår av kommissionens betänkande skall den förutsedda ökningen av den kvalificerade biträdespersonalen under treårsperioden få sin tyngdpunkt i periodens början med hänsyn till de på flera håll svåra förhållandena. I den mån rekryterings- och utbildningsläge gör detta möjligt hade det varit önskvärt att största möjliga andel av de för treårsperioden föreslagna 1 200 polismanstjänsterna hade inrättats i periodens första del. Härigenom skulle nuvarande besvärande personalläge ytterligare kunna lättas.

Såväl i fråga om polismanstjänster som kvalificerad biträdespersonal gäller självfallet att det samlade resursbehovet för periodens senare del får bedömas utifrån då rådande förhållanden. Vi utgår även ifrån att de ökade resurserna sätts in där situationen är svårast så att tvångskommanderingar blir onödiga.

De olika åtgärder som skall vidtagas för att förbättra polisens personalläge i storstadsområdena torde innebära ökade utsikter att fylla behovet. Huruvida de sålunda vidtagna åtgärderna är välavvägda och tillräckliga får erfarenheterna utvisa. Utfallet måste därför följas med vaksamhet så att ytterligare åtgärder kan sättas in utan dröjsmål, såvitt detta framstår som påkallat för att säkra en såväl kvalitativt som kvantitativt tillfredsställande personaltillgång.

Härutöver vill vi framhålla följande.

I olika sammanhang har kommissionen haft anledning konstatera att narkotika- och alkoholmissbruket spelar en olycklig roll för uppkomsten av kriminalitet och ordningsstörningar. För vår del vill vi kraftigt markera det förhållandet att alkoholmissbruket – vilket som socialt problem är av betydligt större omfattning än det i och för sig mycket allvarliga narkotikaproblemet – mycket ofta är en utlösande faktor vid brott eller för förekomsten av elakartade ordningsstörningar och trakasserier t. ex. på offentliga kommunikationsmedel. Ett akut delproblem i sammanhanget utgör det omfattande missbruket av mellanöl bland yngre åldersgrupper. Bl. a. har skolöverstyrelsen nyligen betonat vilket omfattande och allvarligt problem mellanölsmissbruket utvecklats till bland skolungdom och i skrivelse till regeringen krävt åtgärder för att stoppa skolungdomens mellanölsköp och att åldersgränsen upprätthållas.

Vi vill mot denna bakgrund framhålla angelägenheten av att alkoholpolitiska utredningens slutbetänkande med all möjlig skyndsamhet framlägges. Vi förväntar oss att däri skall ingå konkreta förslag i syfte att skydda utsatta ungdomsgrupper.

15 Bilagor

*Bilaga 1***1 Förslag till
Lag om ändring i lagen (1955:183) om bankrörelse**

Härigenom förordnas att 151 § lagen (1955:183) om bankrörelse skall ha nedan angivna lydelse.

Nuvarande lydelse

Där tillsynsmyndigheten så finner erforderligt, må myndigheten meddela närmare föreskrifter om sättet för förande av bankaktiebolags räkenskaper, om förvaring av värdehandlingar samt om inventering av dessa.

Föreslagen lydelse

Där tillsynsmyndigheten så finner erforderligt, må myndigheten meddela närmare föreskrifter om sättet för förande av bankaktiebolags räkenskaper, om förvaring *och inventering av värdehandlingar samt om brottsförebyggande åtgärder.*

Denna lag träder i kraft den

**2 Förslag till
Lag om ändring i lagen (1955:416) om sparbanker**

Härigenom förordnas att 80 § lagen (1955:416) om sparbanker skall ha nedan angivna lydelse.

Nuvarande lydelse

Tillsynsmyndigheten — — — — — anbefalles.
Där tillsynsmyndigheten så finner erforderligt, må myndigheten meddela närmare föreskrifter om sättet för förande av sparbanks räkenskaper, om förvaring av värdehandlingar samt om inventering av dessa.

Föreslagen lydelse

Där tillsynsmyndigheten så finner erforderligt, må myndigheten meddela närmare föreskrifter om sättet för förande av sparbanks räkenskaper, om förvaring *och inventering av värdehandlingar samt om brottsförebyggande åtgärder.*

Denna lag träder i kraft den

3 Förslag till Lag om ändring i lagen (1956:216) om jordbrukskasserörelsen

Härigenom förordnas att 73 § lagen (1956:216) om jordbrukskasserörelsen skall ha nedan angivna lydelse.

Nuvarande lydelse

Därest tillsynsmyndigheten så finner erforderligt, må myndigheten meddela närmare föreskrifter om sättet att föra kreditkassas räkenskaper, om förvaring av värdehandlingar samt om inventering av dessa handlingar.

Denna lag träder i kraft den

Föreslagen lydelse

Därest tillsynsmyndigheten så finner erforderligt, må myndigheten meddela närmare föreskrifter om sättet att föra kreditkassas räkenskaper, om förvaring *och inventering av värdehandlingar samt om brottsförebyggande åtgärder.*

4 Förslag till Kungörelse om ändring i kungörelsen (1969:733) om tillsyn av postbanken m. m.

Härigenom förordnas att 4 § kungörelsen (1969:733) om tillsyn av postbanken m. m. skall ha nedan angivna lydelse.

Nuvarande lydelse

Bankinspektionen har rätt att meddela närmare föreskrifter om hur postbankens räkenskaper skall föras. Föreskrifter får meddelas också om förvaring och inventering av värdehandlingar.

Denna kungörelse träder i kraft den

Föreslagen lydelse

Bankinspektionen har rätt att meddela närmare föreskrifter om *sättet att föra postbankens räkenskaper, om förvaring och inventering av värdehandlingar samt om brottsförebyggande åtgärder.*

1. Förslag till

Kungörelse om ändring i allmänna ordningsstadgan (1956:617)

Häriigenom förordnas att 9, 12, 21 och 29 §§ allmänna ordningsstadgan (1956:617) skall ha nedan angivna lydelse.

*Nuvarande lydelse**Föreslagen lydelse*

9 §

Med offentlig tillställning avses teaterföreställning, konsert, tävling och uppvisning i sport och idrott, danstillställning, biograf-föreställning, cirkusföreställning, tivoli- och marknadsnöjen, festtåg samt tillställning av annat slag, som anordnas för allmänheten och som icke avses i lagen om allmänna sammankomster.

Med offentlig tillställning avses teaterföreställning, konsert, tävling och uppvisning i sport och idrott, danstillställning, biograf-föreställning, *pornografisk föreställning*, cirkusföreställning, tivoli- och marknadsnöjen, festtåg samt tillställning av annat slag, som anordnas för allmänheten och som icke avses i lagen om allmänna sammankomster.

Såsom offentlig — — — — har tillträde.

12 §¹

Å allmän — — — — av polismyndigheten.

Sådant tillstånd fordras även eljest för anordnande av offentlig danstillställning, cirkusföreställning, tivoli- och marknadsnöjen samt därmed jämförlig nöjeställning ävensom tävling och uppvisning i motorsport och professionell brottning.

Sådant tillstånd fordras även eljest för anordnande av offentlig danstillställning, *pornografisk föreställning*, cirkusföreställning, tivoli- och marknadsnöjen samt därmed jämförlig nöjeställning ävensom tävling och uppvisning i motorsport och professionell brottning.

21 §²

Barn under — — — — fysisk hälsa.

Person under aderton år må ej medverka vid offentlig pornografisk föreställning. Vid sådan föreställning får ej förekomma förråande sexuella eller sadistiska beteenden.

Vid offentlig — — — — denna stadga.

¹ Senaste lydelse 1969:613

² Senaste lydelse 1970:227

*Nuvarande lydelse**Föreslagen lydelse*29 §³

Till böter dömes

Till böter *eller fängelse i högst sex månader* dömes

1) den som — — — — — föreskrifter; samt

6) den som bryter mot bestämmelserna i 21 § första eller andra stycket.

Vid förseelse mot 21 § första stycket skall jämväl den som har vårdnaden om barnet straffas på sätt i första stycket denna paragraf sägs, därest han inte gjort vad på honom ankommit för att förhindra förseelsen.

Den som — — — — — till stånd.

Denna kungörelse träder i kraft den

6) den som bryter mot bestämmelserna i 21 § första, andra eller tredje stycket.

Vid förseelse mot 21 § första *eller andra* stycket skall jämväl den som har vårdnaden om barnet straffas på sätt i första stycket denna paragraf sägs, därest han inte gjort vad på honom ankommit för att förhindra förseelsen.**2 Förslag till****Kungörelse om ändring i förordningen (1959:348) med särskilda bestämmelser om biografföreställningar m. m.**

Häriigenom förordnas att 8 och 10 §§ förordningen (1959:348) med särskilda bestämmelser om biografföreställningar m. m. skall ha nedan angivna lydelse.

*Nuvarande lydelse**Föreslagen lydelse*

8 §

Bryter någon uppsåtligen eller av oaktsamhet, som ej är att anse som ringa, mot föreskrifterna i 2 eller 4 §, straffes med dagsböter.

*Bryter någon uppsåtligen mot föreskriften i 2 §, straffes med dagsböter eller fängelse i högst sex månader. Sker överträdelsen av oaktsamhet, som ej är att anse som ringa, straffes med dagsböter.**Bryter någon uppsåtligen eller av oaktsamhet, som ej är att anse som ringa, mot föreskriften i 4 §, straffes med dagsböter.*³ Senaste lydelse 1971:672

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

10 §

Film och utrustning som använts i strid mot föreskriften i 2 § skall förklaras förverkade om det ej är uppenbart obilligt.

Denna kungörelse träder i kraft den

Förslag till Lag om tillfälligt omhändertagande

Härigenom förordnas som följer.

1 §

Har polisstyrelse enligt särskild bestämmelse befogenhet att besluta omhändertagande av någon, får polisman omhändertaga honom i avbidan på polisstyrelsens beslut, om föreskrivna förutsättningar för beslut om omhändertagande bedömes föreligga och dröjsmål med omhändertagande finnes innebära fara för den omhändertagnes eller annans liv eller hälsa eller fara i annat hänseende.

2 §

Anträffas någon, som kan antagas vara under femton år, under förhållanden vilka uppenbarligen innebär en överhängande och allvarlig risk för hans hälsa eller utveckling får han tagas om hand av polisman för att genom dennes försorg skyndsamt överlämnas till föräldrarna, annan vårdnadshavare eller barnavårdsnämnden.

3 §

Den som genom sitt uppträdande stör allmän ordning eller utgör en omedelbar fara för denna skall omhändertagas av polisman, om det är nödvändigt för att upprätthålla ordningen eller för att avvärja straffbelagd gärning.

4 §

Vid omhändertagande skall tillses att åtgärden ej väcker onödig uppmärksamhet eller orsakar den omhändertagne större olägenhet än som är oundviklig med hänsyn till åtgärdens syfte.

5 §

Polisman som verkställt omhändertagande enligt denna lag skall så skyndsamt som möjligt göra anmälan därom till sin förman.

Förmannen skall omedelbart pröva om åtgärd enligt 1 eller 3 § skall bestå. Innebär hans beslut att den som omhändertagits enligt 1 § skall kvarhållas eller har ingripande företagits med stöd av 2 § skall han skyndsamt underrätta polisstyrelsen om omhändertagandet samt skälen därtill.

6 §

Den som är omhändertagen med stöd av 1 eller 3 § skall så snart det kan ske förhöras och därvid delgivas skälen till omhändertagandet.

Har omhändertagandet skett med stöd av 3 § skall erforderlig utredning göras beträffande den omhändertagnes personliga levnadsförhållanden, om behov av sådan utredning kan antas föreligga. Utredningen skall om möjligt göras av företrädare för social myndighet. Avsikten med utredningen skall vara att utröna huruvida den omhändertagne är i trängande behov av hjälp eller stöd från samhällets sida.

7 §

Polisstyrelsen skall snarast möjligt efter omhändertagande enligt 1 § meddela beslut enligt vad därom är särskilt föreskrivet.

8 §

Den som omhändertagits med stöd av 3 § skall frigivas så snart förhör och utredning som avses i 6 § har slutförts och anledning föreligger att han ej längre kommer att utgöra en omedelbar fara för allmän ordning och säkerhet, dock senast inom sex timmar efter omhändertagandet.

9 §

Vid förvaringen av den som omhändertagits enligt denna lag får denne ej underkastas annan inskränkning i sin frihet än som påkallas av ändamålet med omhändertagandet, ordningen på förvaringsplatsen eller allmän säkerhet.

10 §

Bestämmelserna i 3 §, 4 § och 5 § första stycket gäller i tillämpliga delar även den som utan att vara polisman förordnats att fullgöra polisverksamhet, om annat ej framgår av förordnandet.

11 §

Närmare föreskrifter angående tillämpningen av denna lag meddelas av Kungl. Maj:t eller myndighet som Kungl. Maj:t bestämmer.

Denna lag träder i kraft den

Genom lagen upphävs 17–21 §§ polisinstruktionen (1972:511).

