

# Framtidens polis

*Delbetänkande av Utredningen om den framtida  
polisutbildningen*

*Stockholm 2007*



---

STATENS OFFENTLIGA  
UTREDNINGAR

---

**SOU 2007:39**

SOU och Ds kan köpas från Fritzes kundtjänst. För remissutsändningar av SOU och Ds svarar Fritzes Offentliga Publikationer på uppdrag av Regeringskansliets förvaltningsavdelning.

Beställningsadress:  
Fritzes kundtjänst  
106 47 Stockholm  
Orderfax: 08-690 91 91  
Ordertel: 08-690 91 90  
E-post: [order.fritzes@nj.se](mailto:order.fritzes@nj.se)  
Internet: [www.fritzes.se](http://www.fritzes.se)

*Svara på remiss. Hur och varför. Statsrådsberedningen, 2003.*  
– En liten broschyr som underlättar arbetet för den som skall svara på remiss.  
Broschyren är gratis och kan laddas ner eller beställas på  
<http://www.regeringen.se/remiss>

Textbearbetning och layout har utförts av Regeringskansliet, FA/kommittéservice

Tryckt av Edita Sverige AB  
Stockholm 2007

ISBN 978-91-38-22755-8  
ISSN 0375-250X

# Till statsrådet och chefen för Justitiedepartementet

Regeringen beslutade den 21 december 2006 att tillkalla en särskild utredare med uppdrag att lämna förslag till hur den nuvarande polisutbildningen bör reformeras.

Till särskild utredare förordnades samma dag länspolismästaren Anders Danielsson. Som experter förordnades från och med den 22 januari 2007 departementsrådet Peter Bringle, departementssekreteraren Frédérique Lémery, polisintendenten Lena Matthijs, utredaren Martin Olauzon, prefekten Betty Rohdin, professorn Jerzy Sarnecki, chefsjuristen Johan Sjöo, avdelningschefen Bengt Svenson och vice riksåklagaren Guntra Åhlund.

Som sekreterare åt utredningen förordnades den 22 januari 2007 hovrättsassessorn Helen Voelkerling.

Utredningen har antagit namnet Utredningen om den framtida polisutbildningen (Ju 2006:12).

Härmed överlämnas delbetänkandet Framtidens polis (SOU 2007:39). Arbetet har bedrivits i nära samråd med experterna som står bakom bedömningarna. Betänkandet är därför skrivet i vi-form.

Malmö i juni 2007

*Anders Danielsson*

*/Helen Voelkerling*



# Innehåll

<b>Sammanfattning</b> .....	<b>9</b>
<b>1 Uppdraget m.m.</b> .....	<b>15</b>
1.1 Uppdraget.....	15
1.2 Utredningsarbetet.....	16
<b>2 Polisverksamheten i dag</b> .....	<b>17</b>
2.1 Allmänt om polisen.....	17
2.1.1 Organisation .....	17
2.1.2 Personal.....	18
2.1.3 Ekonomi.....	18
2.1.4 Verksamhetsgrenar .....	18
2.2 Dagens krav .....	19
2.2.1 Krav enligt lag och annan författning.....	19
2.2.2 Statsmakternas krav i övrigt.....	21
2.2.3 Utvärderingar, granskningar och forskning.....	23
2.2.4 Pågående projekt och reformer inom polisen.....	35
<b>3 Framtida krav på polisverksamheten</b> .....	<b>41</b>
3.1 Att blicka in i framtiden och faktorer som påverkar den framtida polisverksamheten .....	41
3.1.1 Att blicka in i framtiden.....	41
3.1.2 Exempel på liknande arbeten .....	42
3.1.3 Faktorer som påverkar den framtida polisverksamheten .....	46

3.2	Kravställare .....	47
3.2.1	Medborgarna .....	47
3.2.2	Statsmakterna .....	56
3.2.3	Kommunerna.....	56
3.2.4	Näringslivet .....	57
3.2.5	Rättsväsendets övriga aktörer .....	58
3.2.6	Internationellt polissamarbete .....	62
3.2.7	Polisen.....	66
3.3	Drivkrafter .....	67
3.3.1	Demografi.....	68
3.3.2	Ekonomi .....	71
3.3.3	Integration.....	72
3.3.4	Teknologi.....	74
3.3.5	Den forensiska verksamheten .....	77
3.3.6	Globalisering, internationalisering och en ökad rörlighet .....	78
3.3.7	En bredare kriminalpolitik .....	79
3.3.8	Miljöfrågor.....	81
3.3.9	Media m.m. ....	82
3.3.10	Sociala faktorer.....	85
3.3.11	Extraordinära händelser .....	88
3.4	Särskilt om brottsutvecklingen.....	88
3.4.1	Brottsutvecklingen.....	88
3.4.2	Internationella trender.....	98
3.4.3	Framtidsanalys av BRÅ avseende organiserad brottslighet .....	99
3.5	Sammanfattande synpunkter .....	100
<b>4</b>	<b>Behov och förväntningar i övrigt på polisen .....</b>	<b>103</b>
4.1	Inledning.....	103
4.2	Etnisk mångfald.....	103
4.3	Jämställdhet .....	106
4.4	Polisverksamhet i glesbygd och storstad .....	109
4.5	En breddad rekrytering.....	112

<b>5</b>	<b>Framtidens polis – krav och förväntningar .....</b>	<b>115</b>
5.1	Inledning.....	115
5.2	Allmänna utgångspunkter för bedömningen av framtida krav.....	115
5.2.1	Grundläggande krav på polisen och de polisanställda.....	115
5.2.2	En beskrivning av polisverksamhet .....	117
5.3	Framtida krav och förväntningar på polisen .....	121
5.3.1	Inledning .....	121
5.3.2	Samhällstrenderna från ett polisiärt perspektiv .....	122
5.3.3	Polisen och allmänheten.....	124
5.3.4	Akutverksamheten .....	125
5.3.5	Krav på det brottsförebyggande arbetet.....	126
5.3.6	Krav på utredningsverksamheten .....	127
5.3.7	Avslutande synpunkter .....	129

## **Bilagor**

1	Kommittédirektiv 2006:139 .....	133
2	Litteratur .....	141





# Sammanfattning

## Uppdraget

Utredningen om den framtida polisutbildningen skall kartlägga och analysera hur kraven på polisverksamheten och därmed på poliserna kan komma att förändras jämfört med situationen i dag. Utredningen skall vidare kartlägga och analysera de behov och förväntningar som finns på polisorganisationen i fråga om etnisk mångfald, jämställdhet, polisverksamhet i glesbygd och i storstad och en breddad rekrytering till polisyrket. Detta delbetänkande avser enbart de nu nämnda frågorna.

Utredningen skall därefter genomföra en granskning av dagens polisutbildning vad avser antagningskrav, rekryteringsprocess och grund- och vidareutbildningen samt lämna förslag till hur denna bör reformeras och hur förändringarna skall genomföras. De frågorna kommer att behandlas i det fortsatta utredningsarbetet.

## Kravställare, drivkrafter och den framtida brottsutvecklingen

Att med något krav på säkerhet blicka in i framtiden och bedöma hur polisen och dess omvärld då kommer att se ut är självfallet en omöjlig uppgift. Det är emellertid möjligt att inom vissa områden relativt säkert kunna bedöma samhällsutvecklingen för att därmed kunna förbereda sig inför kommande förändringar.

Vi har identifierat ett antal kravställare av betydelse för polisen och dess verksamhet. Dessa kravställare är medborgarna, statsmakterna, kommunerna, näringslivet och rättsväsendets övriga aktörer. Krav på polisen ställs också som en följd av det internationella samarbete som Sverige deltar i.

Såväl kravställarna som polisen påverkas av hur samhället ser ut och hur det utvecklas. I syfte att beskriva utvecklingstendenserna har vi identifierat ett antal drivkrafter som påverkar samhället och

polisen på olika sätt och i olika grad. Dessa drivkrafter är demografi, ekonomi, integration, teknologi, forensisk verksamhet, globalisering och internationalisering, politik, miljöfrågor, media, sociala faktorer och extraordinära händelser. Tidsperspektivet sträcker sig i huvudsak fram till år 2020 men när det gäller demografi och ekonomi måste trenderna ses i ett längre perspektiv.

Med kravställarna och drivkrafterna som grund framträder följande relativt säkra trender:

- En allt äldre befolkning.
- En allt glesare glesbygd med en ökad koncentration av äldre och samtidigt en växande befolkning kring storstäderna.
- En fortsatt segregation, framför allt i utsatta bostadsområden i storstäderna.
- En fortsatt globalisering och internationalisering.
- Medborgarna kommer att bli allt mer ifrågasättande i sina kontakter med myndigheterna och kommer att vara allt mer intoleranta mot störningar i samhället.
- Utvecklingen av ny teknik fortsätter i snabb takt. Utvecklingen innebär att det skapas nya typer av brott, men också att polisen genom framför allt den forensiska verksamheten ges nya möjligheter att bekämpa brott.

Vidare är av betydelse för de framtida kraven på polisen att det bedöms finnas begränsade möjligheter att skattevägen finansiera morgondagens välfärdssystem. Växande förväntningar hos medborgarna betyder att det demokratiska uppdraget kommer att kräva svårare prioriteringar än i dag.

Att göra bedömningar om den framtida brottsutvecklingen är svårt. Vi har valt att dels skriva fram de rådande trenderna, dels diskutera utvecklingen utifrån de bakomliggande faktorer som påverkar brottsutvecklingen. Vår bedömning är att det under den närmaste framtiden (10–20 år framöver) knappast kommer att ske några stora förändringar av brottsligheten. Den traditionella brottsligheten kan t.o.m. minska något medan den grova och organiserade brottsligheten med största sannolikhet kommer att internationaliseras ytterligare och bli mer sofistikerad. En allt större del av brottsligheten kommer på ett eller annat sätt att relateras till Internet och andra elektroniska kommunikationssystem. Anmälningar om s.k. offerlösa brott – t.ex. trafikbrott, allehanda bedrägerier och andra brott mot offentlig verksamhet samt miljöbrott – kommer att öka. Även anmälningar om

våldsbrott, inklusive sexualbrott, kommer att öka till följd av en minskad toleransen mot den typen av brottslighet.

### Framtidens polis – krav och förväntningar

Polisen har ett unikt uppdrag. Polisen skall ytterst värna människors fri- och rättigheter och ingripa när dessa rättigheter kränks. För att genomföra uppdraget har polisen rätt att använda våld och tvångsmedel.

Den enskilde polisen ställs dagligen inför komplexa uppgifter där ett kommunikativt förhållningssätt måste kombineras med fasthet och ett repressivt agerande. Därtill är en förmåga till helhetssyn viktig, dvs. att den enskilde polisen ser sitt agerande och sina åtgärder i ett större sammanhang.

Polisen som organisation och de polisanställda är ständigt föremål för debatt och kritik. Verksamheten är ständigt ifrågasatt. Det ställs särskilda krav på polisen att leva upp till de högt ställda förväntningar som allmänheten och statsmakterna har. Uppdraget kräver ständiga prioriteringar på både kort och lång sikt.

Den dagliga verksamheten inom polisen präglas till stor del av akuta händelser. Det kan röra sig om brott eller exempelvis försvunna personer och upplopp i samband med demonstrationer. Polisen använder huvuddelen av sina resurser i nära anslutning till sådana händelser såväl i den brottsförebyggande som i den brottsutredande verksamheten. Det handlar exempelvis om att ha en polisiär närvaro på sådana tider och platser att brott kan förhindras och att påbörja och slutföra en brottsutredning i så nära anslutning till händelsen som möjligt.

Det saknas skäl att utgå från annat än att den s.k. akutverksamheten även i framtiden kommer att utgöra själva kärnan i det polisiära uppdraget. De trender som vi beskrivit ovan kommer emellertid självfallet att påverka polisen och dess verksamhet på olika sätt. En allt äldre befolkning och en glesare glesbygd kan förväntas sätta trygghetsfrågor alltmer i fokus. En fortsatt segregation i framför allt storstadsområdena ställer krav på ett långsiktigt och effektivt brottsförebyggande arbete i samverkan med andra. Internationaliseringen och globaliseringen kommer att kräva att svensk polis kan agera i en internationell miljö och att samarbetet med polis från andra länder utvecklas. Teknikutvecklingen medför att polisen måste bekämpa nya typer av brottslighet, t.ex. gärningar som är Internetrelaterade.

Samtidigt innebär den nya tekniken att polisen får nya verktyg i sin brottsbekämpande verksamhet, exempelvis genom att i allt större utsträckning utnyttja DNA-tekniken. Ny teknik ställer i båda fallen krav på kompetens inom polisorganisationen.

I det mer långsiktiga brottsförebyggande arbetet kommer att krävas att polisen arbetar kunskapsbaserat. Polisen måste därför på ett bättre sätt ta till sig den forskning som finns på området och ständigt utvärdera sina egna metoder för att kunna bedöma vilken typ av insatser som ger bäst resultat. I den utredande verksamheten kommer, framför allt vad gäller den grova och organiserade brottsligheten samt andra grova brott, att krävas en tydligare specialisering för att uppnå tillfredsställande resultat. Vidare måste organisationen i denna typ av ärenden ha förmåga till uthållighet i arbetet.

Förutom den typ av relativt säkra trender som nu har beskrivits finns naturligtvis ett antal faktorer som inte är möjliga att förutse. Det gäller exempelvis förändringar på den politiska dagordningen, nya hotbilder som presenteras från olika aktörer i samhället samt frågor som får en stark belysning i media. Polisen måste ha en beredskap att möta de krav som från tid till annan ställs på organisationen, i bland med relativt kort varsel.

Polisen är i genomförandet av sitt uppdrag beroende av allmänhetens förtroende. Kravet på ett korrekt och bra bemötande från polisens sida är därmed centralt. Att möta ungdomar som lever i utanförskap i stora, segregerade storstadsområden kräver en viss typ av bemötande, medan kontakter med en allt äldre befolkning i en allt glesare glesbygd kräver ett annat. Mer pålästa, högre utbildade och ifrågasättande medborgare ställer ytterligare krav på kompetens och kunskap. Ingenting tyder på att invandringen till Sverige kommer att minska framöver och polisen har därför att möta allt fler människor från andra kulturer och som har ett annat modersmål än svenska.

Polisen måste vidare ha förankring i befolkningen. De polisanställda får därför inte såvitt avser exempelvis kön och etnisk bakgrund på ett tydligt sätt avvika från befolkningen i stort. Med en bred rekrytering och en representativ sammansättning av de anställda får organisationen samtidigt en ökad samlad kunskap. Såväl mångfald som jämställdhet är således både utbildnings- och rekryteringsfrågor.

Polisen måste vara tillgänglig för alla. Tillgänglighet måste emellertid inte betyda att den lokala polisen svarar för allt. Med de allt knappare resurser som kan förutses generellt i samhället är specialisering ett måste för att möta kraven på professionalism. En rimlig avvägning mellan en lokalt tillgänglig polis, inte minst i glesbygden, och

en förmåga att ställa spetskompetens till förfogande vid behov är nödvändig.

Samhället förändras i snabb takt och det finns ingen möjlighet att med säkerhet uttala sig om framtiden. Förändringstakten lär emellertid förbli hög. Det är därmed avgörande att polisen i framtiden har en förmåga att – i bland med kort varsel – förändra sin kompetens, verksamhet och organisation i takt med att omvärlden förändras.



# 1 Uppdraget m.m.

Vad framtiden anbelangar så är  
din uppgift inte att förutse den  
utan att göra den möjlig.

Antoine de Saint-Exupéry  
(1900–1944)

## 1.1 Uppdraget

Regeringen beslutade den 21 december 2006 att tillkalla en särskild utredare med uppdrag att lämna förslag till hur den nuvarande polisutbildningen bör reformeras. Uppdraget innebär att utredaren skall kartlägga och analysera hur kraven på polisverksamheten och därmed på poliserna kan komma att förändras jämfört med situationen i dag. Kartläggningen och analysen skall avse de behov och förväntningar som finns på polisorganisationen i fråga om etnisk mångfald, jämställdhet, polisverksamhet i glesbygd och i storstad och en breddad rekrytering till polisyrket. Med detta som utgångspunkt skall utredaren genomföra en granskning av dagens polisutbildning vad avser antagningskrav, rekryteringsprocess och grund- och vidareutbildningen. Utredaren skall vidare utifrån de identifierade kraven och granskningen av polisutbildningen lämna förslag till hur denna bör reformeras och hur förändringarna skall genomföras. I uppdraget ingår också att överväga de andra frågor som aktualiseras med anledning av uppdraget.

Syftet med granskningen är att säkerställa att enskilda poliser och polisorganisationen som helhet motsvarar de krav som ställs på polisverksamheten och på de förhållningssätt som skall styra arbetet.

Uppdraget skall enligt direktiven (dir. 2006:139, tilläggsdir. 2007:61) redovisas senast den 30 mars 2008. Ett delbetänkande, avseende de krav som kommer att ställas på polisverksamheten, skall redovisas senast den 5 juni 2007.

Direktiven fogas till detta betänkande som *bilaga 1*.

## 1.2 Utredningsarbetet

Delbetänkandet tar sikte på en av utredningens uppgifter, nämligen att identifiera de krav som kan ställas på polisverksamheten i framtiden. Med utgångspunkt i de bedömningar som utredningen gjort av dessa krav kommer vi i slutbetänkandet att granska dagens polisutbildning såvitt avser antagningskrav, rekryteringsprocess och grund- och vidareutbildningen. Vi kommer även att lämna förslag till hur polisutbildningen bör reformeras och hur förändringarna skall genomföras. Utredningen lämnar således i detta betänkande inte några förslag som rör själva polisutbildningen.

Utredningsarbetet har i denna del utförts under perioden januari-maj 2007. Den särskilde utredaren har haft omfattande kontakter med företrädare för myndigheter och andra verksamheter. Han har sammanträffat med såväl den nuvarande som den före rikspolischefen, företrädare för Brottsförebyggande rådet, Institutet för framtidsstudier, Kairos Future, Långtidsutredningen, Polisförbundet, Rikspolisstyrelsen, Rikskriminalpolisen, Rättsmedicinalverket, Statens kriminaltekniska laboratorium och Sveriges Kommuner och Landsting. Därutöver har samtal förts med företrädare för Brottsoffermyndigheten, Kriminalvården och Stockholms universitet. Professor Jerzy Sarnecki har varit behjälplig med beskrivningar av brottsutvecklingen (se avsnitt 3.4.1). Vidare har företrädare för Interpol försett utredningen med material rörande de internationella trenderna i relevanta avseenden. Professor Mats Trondman och doktorand Charlotte Lebeda har bidragit med underlag rörande ungdomars syn på polisen (se avsnitt 3.2.1).



## 2 Polisverksamheten i dag

### 2.1 Allmänt om polisen

#### 2.1.1 Organisation

Polisen genomgick en stor organisationsförändring år 1965 då den förstatligades. Polisen organiserades då i 119 polisdistrikt med en myndighet i varje distrikt. Under 1990-talet genomgick organisationen en genomgripande förändring då en länsmyndighetsreform genomfördes och närpolisverksamheten infördes.

Polisen består i dag av Rikspolisstyrelsen, 21 polismyndigheter och Statens kriminaltekniska laboratorium.

Rikspolisstyrelsen är central förvaltningsmyndighet för polisen och har tillsyn över denna. Till Rikspolisstyrelsen hör Säkerhetspolisen och Rikskriminalpolisen. Rikspolisstyrelsen är också chefsmyndighet för Statens kriminaltekniska laboratorium.

Säkerhetspolisen ansvarar för säkerhetsskydd, kontraspionage, terroristbekämpning och författningsskydd. Rikskriminalpolisen kopplas in vid brott med större geografisk spridning eller brott med internationella förtecken. Rikskriminalpolisen bedriver också kriminalunderrättelseverksamhet, deltar i internationella polissamarbeten och beslutar om den förstärkning som polismyndigheterna behöver.

I varje län finns en polismyndighet som ansvarar för polisverksamheten. Organisationen med länsmyndigheter genomfördes fullt ut år 1998. Myndighetens ansvarsområde omfattar såväl ingripandeverksamhet som utredningsverksamhet, brottsförebyggande arbete och annan service till allmänheten. Varje myndighet leds av en myndighetschef och för ledningen av myndigheten finns därtill i varje polismyndighet en polisstyrelse. Myndigheterna delas in i polisområden eller närpolisområden.

### 2.1.2 Personal

Under år 2006 var 24 631 personer anställda inom polisen, varav 17 423 poliser.

Antalet poliser har varit relativt konstant sedan början och mitten av 1990-talet med omkring 16 700 poliser anställda. Antagningen till Polishögskolan upphörde hösten 1995. Bl.a. av denna anledning minskade antalet poliser och uppgick år 1998 till omkring 16 400 poliser. Antagningen till polisutbildningen återupptogs år 1998 med en ny polisiär grundutbildning. Det är regeringens ambition att antalet poliser skall öka till 20 000 år 2010.

Utbildningen bedrivs vid Polishögskolan i Solna samt som uppdragsutbildning vid Växjö universitet och Umeå universitet.

### 2.1.3 Ekonomi

Under större delen av 1990-talet låg anslagen till polisen på en tämligen jämn nivå med drygt 10 miljarder kr i årligt anslag, dock med en viss nedgång budgetåret 1993/94. Sedan år 1998 har anslagen dock successivt ökat från 10,7 miljarder kr till dagens nivå.

Polisen (utom Säkerhetspolisen) tilldelades drygt 16,7 miljarder kr i anslag för år 2007.

### 2.1.4 Verksamhetsgrenar

Statsmakternas mål för rättsväsendet är att tillförsäkra den enskilde rättstrygghet och rättssäkerhet, att förebygga och upptäcka brott samt att se till att den som har begått brott identifieras och lagförs. Det kriminalpolitiska målet för rättsväsendet är att minska brottsligheten och öka människors trygghet.

Rättsväsendets myndigheter är inbördes beroende av varandra. Rättskedjans totala effektivitet förutsätter att var och en av myndigheterna tar ansvar för sin roll i rättsprocessen och på olika sätt underlättar övriga myndigheters insatser. Myndigheterna inom rättsväsendet måste ha kunskap om varandra och om hur olika satsningar påverkar andra områden inom och utanför rättsväsendet. Det är därför självklart, nödvändigt och naturligt att rättsväsendets myndigheter samverkar och samarbetar med varandra för att nå de kriminalpolitiska målen.

Rättsväsendet kan inte ses isolerat utan är en del av samhället. För att de åtgärder som vidtas inom rättsväsendet skall vara verkningsfulla krävs omfattande samarbete också med aktörer som finns utanför. Här är det fråga om andra aktörer som på olika sätt påverkar situationen, förutsättningarna och möjligheterna inom rättsväsendet, och givetvis vice versa, dvs. myndigheter inom rättsväsendet som påverkar andra myndigheters situation, möjligheter och förutsättningar. Det är framför allt fråga om andra aktörer som driver verksamhet parallellt med rättsprocessen, t.ex. kommunerna och andra myndigheter.

Samarbete och samverkan över myndighetsgränserna, såväl med myndigheter inom rättsväsendet som med myndigheter och organisationer utanför är en förutsättning för att uppnå effektivitet. Samverkan och samarbete är också en förutsättning för att uppnå ett synsätt där medborgaren sätts i centrum, dvs. medborgarperspektivet.

Polisens verksamhet kan indelas i följande tre huvudkategorier:

- brottsförebyggande arbete
- utredning och lagföring
- service

I polisens verksamhet ingår även fredsfrämjande och konfliktförebyggande verksamhet, beredskap mot svåra påfrestningar på samhället i fred samt ordning och säkerhet.

## **2.2 Dagens krav**

### **2.2.1 Krav enligt lag och annan författning**

Polisens uppdragsgivare är ytterst medborgarna. Dessa representeras av riksdag och regering (statsmakterna). Statsmakternas krav på polisen kommer bl.a. till uttryck i de flera hundra lagar och andra författningar som reglerar polisens verksamhet.

Polisens arbetsuppgifter är omfattande och komplexa. I polisens uppgift att förebygga brott och beivra straffsanktionerade handlingar (utredning och lagföring) ligger också en skyldighet att försöka säkerställa förutsättningarna för en i möjligaste mån trygg och friktionsfri samlevnad medborgarna emellan. Som exempel kan nämnas polisens uppgifter inom trafikområdet, räddningsområdet och inom det sociala området. Polisens uppdrag innefattar allt från att medverka till att färre dör och skadas i trafiken, eftersöka försvunna

personer, omhändertagna personer som är kraftigt berusade, ta hand om unga människor som riskerar skada sig själva eller andra, omhändertagna psykiskt sjuka, se till att fotbollsmatcher kan genomföras utan bråk före, under och efter match m.fl. uppgifter som syftar till minskad brottslighet och ökad trygghet i samhället till att tillse att flyghavre hanteras på föreskrivet sätt.

När det gäller polisens formella uppdrag och polisverksamhetens ändamål och uppgifter utgör bestämmelserna i polislagen (1984:387) och polisförordningen (1998:1558) den centrala regleringen. Av 1 § polislagen framgår att som ett led i samhällets verksamhet för att främja rättvisa och trygghet skall polisens arbete syfta till att upprätthålla allmän ordning och säkerhet samt i övrigt tillförsäkra allmänheten skydd och annan hjälp. I denna bestämmelse – liksom i övrigt i polislagen – används uttrycket polisen som ett kollektivt begrepp för att beteckna såväl själva polisväsendet och dess olika myndigheter som de hos polisen anställda tjänstemännen. Bestämmelsen är allmänt hållen. Anledningen härtill är, enligt förarbetena, att man inte velat försvåra en utveckling som innebär att polisens verksamhet för att upprätthålla ordning och säkerhet fortlöpande anpassas till förändringar i samhället. Man har i stadgandet inte heller velat ange huruvida en viss samhällsuppgift skall ankomma på polisen eller på något annat samhällsorgan. Denna bedömning får enligt lagstiftaren göras från fall till fall.

I 2 § polislagen anges polisens huvudsakliga arbetsuppgifter. Till polisens uppgifter hör att 1) förebygga brott och andra störningar av den allmänna ordningen eller säkerheten, 2) övervaka den allmänna ordningen och säkerheten, hindra störningar därav samt ingripa när sådana har inträffat, 3) bedriva spaning och utredning i fråga om brott som hör under allmänt åtal, 4) lämna allmänheten skydd, upplysningar och annan hjälp när sådant bistånd lämpligen kan ges av polisen och 5) fullgöra den verksamhet som ankommer på polisen enligt särskilda bestämmelser. Uppräkningen är inte uttömmande då det finns uppgifter som av ålder anses ankomma på polisväsendet men som inte uttryckligen kan inordnas i de särskilt angivna kategorierna.

Enligt 3 § polislagen skall polisen samarbeta med Åklagarmyndigheten samt med andra myndigheter och organisationer vilkas verksamhet berör polisverksamheten. Enligt bestämmelsen åligger det vidare polisen att fortlöpande samarbeta med myndigheterna inom socialtjänsten och snarast underrätta dessa om förhållanden som bör föranleda någon åtgärd av dem. Slutligen stadgas att andra

myndigheter skall ge polisen stöd i dess arbete. Polisens samarbete med Åklagarmyndigheten ter sig naturligt inom ramen för den brottsutredande verksamheten. Därutöver har polisen behov av ett väl fungerande kontaktnät med andra myndigheter och organ utanför den egna organisationen. Härmed avses såväl statliga och kommunala myndigheter som allmänna och enskilda organisationer. Som exempel på sådana organisationer kan nämnas folkrörelserna, olika typer av föräldraföreningar samt försäkringsbolagen. Ansvaret för att utveckla sådana kontaktnät åvilar enligt denna bestämmelse polisen samtidigt som andra myndigheter åläggs att stödja polisen.

I 1 kap. 5 och 6 §§ polisförordningen regleras polisens arbetsformer. Enligt 5 § skall polisen organisera och planera verksamheten så att de samlade resurserna används så effektivt som möjligt och att därmed de mål uppnås och de riktlinjer följs som riksdagen och regeringen har lagt fast. Av 6 § samma förordning framgår att polisen i sitt arbete skall, för att upprätthålla allmän ordning och säkerhet och för att i övrigt tillförsäkra allmänheten skydd och annan hjälp enligt 1 § polislagen, uppmärksamma och beakta krav och önskemål från dem som bor och verkar i polisdistriktet. Vidare anges att polisen bör utveckla och välja sådana arbetsformer som bidrar till ett nära och gott förhållande mellan den och allmänheten. Polisen bör sträva efter att ge medborgarna råd och stöd och särskilt ge dem som har utsatts för brott den information som behövs med anledning av brottet.

### 2.2.2 Statsmakternas krav i övrigt

Utöver de krav som framgår av lagar och andra författningar uppställer statsmakterna även en rad andra krav. Dessa krav kommer till uttryck i offentliga beslut, t.ex. propositioner och skrivelser. Vidare framgår regeringens krav på Rikspolisstyrelsen och övriga myndigheter inom polisorganisationen av det årliga regleringsbrevet.

Statsmakterna har såsom ovan angetts fastställt att målet för rättsväsendet är den enskildes rättstrygghet och rättssäkerhet. Målet för kriminalpolitiken är att minska brottsligheten och öka människors trygghet. I budgetpropositionen för år 2007 (prop. 2006/07:1) anges att det bästa sättet att öka tryggheten för medborgarna är att förhindra att brott begås. På grund härav skall det brottsförebyggande arbetet prioriteras. Antalet brott skall minska och antalet brottsoffer skall bli färre. Ett led i detta arbete är att polisen måste vara

synlig och finnas tillgänglig i hela landet, inte bara för att ingripa mot brott utan även för att förebygga brott. Polisen är en nyckelaktör i det brottsförebyggande arbetet genom sin specialkompetens i fråga om brottsförebyggande och praktiska brottsförebyggande åtgärder. Polisens brottsförebyggande arbete skall bedrivas planlagt och underrättelsestyrt. Förutom polisiär närvaro måste återkopplingen till medborgarna och den lokala förankringen bli bättre. Regeringens mål om 20 000 poliser år 2010 bör leda till en lokalt förankrad polis i hela landet. Även polisens samverkan med andra aktörer bör förbättras.

Enligt budgetpropositionen skall vidare brottsuppkläringen öka och verksamheten bedrivas med högt ställda krav på rättssäkerhet, kvalitet och effektivitet. De brottsbekämpande myndigheternas arbete med att effektivisera sin brottsutredande verksamhet med bibehållande av höga rättsäkerhets- och kvalitetsmål måste fortsätta med ännu större kraft. Kampen mot mängdbrottsligheten såsom stölder och inbrott skall prioriteras och polisen skall få ökade resurser för att långsiktigt motverka grövre kriminalitet. Även i detta avseende är det viktigt att myndigheterna ytterligare fördjupar sitt samarbete och bättre samordnar sina insatser.

Vidare anges att bekämpningen av den grova och gränsöverskridande brottsligheten har blivit en allt viktigare uppgift för rättsväsendets myndigheter. Förändringar i omvärlden i kombination med den organiserade brottslighetens utveckling till en entreprenörsliknande verksamhet ställer ökade krav på de brottsbekämpande myndigheternas arbetsmetoder och förmåga till internationellt samarbete. Det är därför enligt regeringen av grundläggande betydelse att kunskap om de internationella rättsinstrumenten och de närmare förutsättningarna för internationellt samarbete kommer alla som arbetar med brottsbekämpning – såväl på central som på lokal nivå – till del. Polisen har en viktig uppgift i att aktivt bidra till en fortsatt utveckling av det internationella brottsbekämpande samarbetet. Informationsutbyte direkt mellan polismyndigheter i olika länder intar en central plats för ett effektivare internationellt samarbete.

Ett annat mål för polisen, såvitt avser de arbetsuppgifter som inte är brottsbekämpande, är att dessa skall utföras med utgångspunkt i individernas behov. Detta innebär att allmänheten enkelt och snabbt skall kunna få kontakt med polisen, att servicen skall präglas av hög kvalitet och likabehandling och att den enskilde individen skall kunna välja den kontaktform som passar bäst med utgångspunkt i ärendets natur och individuella förutsättningar.

I regleringsbrevet till polisen för år 2007 anger regeringen att målet för polisen bl.a. är att tillfällena att begå brott skall bli färre, att fler brott skall leda till lagföring och att kvaliteten skall höjas på brottsutredningsverksamheten samt att de icke brottsbekämpande arbetsuppgifterna skall utföras med utgångspunkt i medborgarnas behov genom snabb och korrekt handläggning, god service och hög tillgänglighet.

### 2.2.3 Utvärderingar, granskningar och forskning

Polisen har stora befogenheter. Granskningar och utvärderingar av polisens verksamhet är därför av stor betydelse för rättssäkerheten och demokratin. Dessa granskningar initieras ofta av statsmakterna och andra offentliga organ men även av polisväsendet självt. Polisen granskas även av Justitieombudsmannen (JO) och Justitiekanslern (JK). Såväl JO som JK har till uppgift att tillse att statliga myndigheter och dess anställda efterlever lagar och andra författningar samt i övrigt fullgör sina åligganden. Den tillsyn som JO och JK utövar är dock en extraordinär tillsyn och utgör ett komplement till den tillsyn som utövas av ordinära organ, t.ex. Rikspolisstyrelsen. Vi har av det skälet valt att i detta avsnitt inte behandla JO:s och JK:s tillsyn av polisen.

Vi kommer nedan att redogöra för en rad utredningar och granskningar av betydelse för polisen. Redovisningen har i huvudsak begränsats till utredningar och granskningar som genomförts under 2000-talet. Uppräkningen är inte uttömmande utan skall endast ses som ett urval av vad som gjorts på området.

#### Statliga utredningar av betydelse för polisen

##### *Utredningar avseende polisens arbetsuppgifter*

*Mot ökad koncentration – Förändring av polisens arbetsuppgifter* (SOU 2001:87), delbetänkande från Polisverksamhetsutredningen. I betänkandet förde utredningen resonemang kring en renodling av polisverksamheten. Utredningen redovisade en kartläggning av arbetsuppgifter som i olika sammanhang har pekats ut som möjliga och lämpliga att utföras av annan än polisen. Utredningens konkreta förslag redovisades i två betänkanden, *Polisverksamhet i förändring* (SOU 2002:70) och *Polisverksamhet i förändring – del 2*

(SOU 2002:117). Utredningen föreslog, när det gäller den del av uppdraget som avser en renodling av polisens verksamhet, att vissa tillståndsuppgifter överförs från polisen till kommunen. Polisen skall enligt utredningens förslag fortsättningsvis inte heller ta emot anmälningar om förlorade saker. Vidare föreslog utredningen att bestämmelserna om när andra myndigheter får begära handräckning i samband med att en person är våldsam stramas upp. Enligt utredningen bör vidare parkeringsvakter kunna användas i större utsträckning för att biträda polisen vid trafikövervakningsuppgifter. Polisen skall inte heller fortsättningsvis ägna sig åt felparkeringsavgifter, en uppgift som i stället bör läggas på kommunerna. Stämningssmannauppgiften bör enligt utredningen fortsättningsvis utföras av kronofogdemyndigheten. Utredningen föreslog i denna del slutligen att uppgiften att inhägnat övergivna gruvhål överförs till den statliga myndigheten Bergsstaten. Utredningen föreslog vidare, såvitt avser den del av uppdraget som avser polisens verksamhet i glesbygd, att ordningsvakternas arbetsuppgifter utökas på så sätt att en ordningsvakt får förordnas för tjänstgöring hos polismyndigheten genom att biträda polisen i dess arbete. I sitt slutbetänkande *Polisverksamhet i förändring – del 2* (SOU 2002:117) föreslog utredningen att polisen inte längre skall förvara personer som omhändertagats enligt lagen (1976:511) om omhändertagande av berusade personer m.m. i polisarrest. Utredningen föreslog vidare att polisens arbetsuppgifter som innebär att polismyndigheten verkställer beslut om omhändertagande av djur enligt djurskyddslagen (1988:534) överförs till länsstyrelsen.

Polisens arbetsuppgifter har även varit föremål för granskning i Bex-utredningen och i Parkeringsutredningen. Bex-utredningen hade till uppgift att göra en översyn av lagen (1988:868) om brandfarliga och explosiva varor och den därtill hörande förordningen. I betänkandet, *Ny reglering om brandfarliga och explosiva varor* (SOU 2006:16), föreslås bl.a. att tillståndsgivningen avseende hanteringen av explosiva varor flyttas över från polismyndigheterna till kommunerna. Förslaget bereds för närvarande i Försvarsdepartementet. Parkeringsutredningen behandlade frågan om polisens handhavande av ärenden om felparkeringsavgifter. I sitt betänkande, *Ett enhetligt system för felparkering* (SOU 2006:109) föreslår utredningen att polismyndigheterna inte längre skall handlägga dessa ärenden och att polisen inte heller skall utfärda parkeringsanmärkningar. Förslaget bereds för närvarande i Näringsdepartementet.



*Utredningar avseende ledning och styrning inom polisen*

*Göteborg 2001* (SOU 2002:122), betänkande från Göteborgskommittén. Kommittén hade i uppgift att göra en kartläggning och analys av händelserna i samband med EU-toppmötet i Göteborg den 14–16 juni 2001 och att mot den bakgrunden överväga och föreslå åtgärder som med bibehållen respekt för demonstrationsfriheten kan leda till att allvarliga ordningsstörningar kan förebyggas och bekämpas. Kommittén menade bl.a. att Rikspolisstyrelsen i framtiden bör ansvara för samordningen av polisens planering inför stora internationella evenemang. Vidare ansåg kommittén att ansvars- och uppgiftsfördelningen mellan den öppna polisen och Säkerhetspolisen måste bli betydligt bättre. Piketpolisen och nationella insatsstyrkan, dvs. landets särskilda insatsstyrkor, måste enligt kommittén kunna samarbeta effektivt, vilket förutsätter viss gemensam utbildning, samträning och enhetlig utrustning. Kommittén övervägde i betänkandet också frågor kring polisens utrustning. Kommittén föreslog även att ett maskeringsförbud för demonstranter införs. Kommittén påpekade avslutningsvis att flera händelser som har inträffat under senare år antyder att det kan finnas ett grundläggande strukturellt problem inom polisen och pekade på uppgifter om bl.a. bristande samsyn, dåligt chefs- och ledarskap samt bristfällig utbildning.

Inom polisen ledde utredningens förslag till att en ny arbetsmetod, särskild polistaktik, infördes. Vad denna metod innebär beskrivs närmare under avsnitt 2.2.4.

*Strukturella brister inom polisen* (Ds 2004:34) Utredningen lyfter fram bristande ledarskap som en viktig problemfaktor inom polisen. Härvid anges brister i systemet för rekrytering och utbildning av chefer samt andra brister i utbildningssystemet som orsaker till bristerna i chefs- och ledarskapet inom polisen.

*Utredningar avseende polisens internutredningar*

*Osmo Vallo – utredning om en utredning* (SOU 2002:37), betänkande från Osmo Vallo-utredningen. Utredningen hade i uppdrag att granska förfarandet vid brottutredningen i samband med Osmo Vallos dödsfall. Utredningen föreslog mot bakgrund av granskningen bl.a. att det alltid skall genomföras en utredning under ledning av åklagare när en person har avlidit eller skadats allvarligt

antingen under vistelse i polisarrest eller genom något som en anställd inom polisen har gjort i tjänsten.

Frågan om formerna för utredning av brottsanmälningar mot främst polisanställda har övervägts vid ett flertal tillfällen tidigare. Den näst senaste, förutom den ovan nämnda Osmo Vallo-utredningen, är betänkandet av Kommittén om tillsynen över polis och åklagare, *Förstärkt granskning av polis och åklagare* (SOU 2003:41). Kommittén föreslog bl.a. att utredningar av påstådda brott begångna av poliser även fortsättningsvis skulle hanteras inom polisen, om än av särskilda utredningsenheter och under ledning av särskilt utsedda åklagare. Regeringen tillsatte emellertid en ny utredning i frågan, Internutredningsutredningen. Utredningen hade i uppdrag att – med utgångspunkt i att medborgarna skall ha största möjliga förtroende för hur internutredningarna bedrivs – utforma ett från polis- och åklagarväsendena fristående organ för internutredningar och analysera för- och nackdelar med att inrätta ett sådant organ. I sitt betänkande *Summa Summarum – en fristående myndighet för utredning av anmälningar om brott av poliser och åklagare?* (SOU 2007:5) beskriver utredningen hur en fristående förvaltningsmyndighet skulle kunna inrättas. Enligt direktiven var utgångspunkten att en fristående myndighet skulle inrättas och utredaren skulle lämna förslag på hur en sådan myndighet skulle se ut, vilka befogenheter den skulle ha, hur den skulle vara organiserad m.m. Enligt utredningen skall SUM hantera samtliga ärenden om påståenden om brott eller felaktigt handlande vid myndighetsutövning rörande personer som är anställda inom polisen, vissa arrestantvakter och passkontrollanter och anställda inom åklagarväsendet. Även utredningar om brott som inte har samband med arbetet skall omfattas av SUM:s behörighet. Det huvudsakliga argumentet för att inrätta en särskild myndighet för internutredningsverksamheten var inte att nuvarande verksamhet fungerar otillfredsställande utan att verksamheten av allmänheten skulle upplevas vara skild från övrig polis- och åklagarverksamhet. Med hänsyn till SUM:s begränsade storlek skulle SUM ha behov av att anlita polisen för att få hjälp med olika utredningar. För att garantera utredningarnas kvalitet skulle krävas att det vid SUM arbetar erfarna utredare med polisiära befogenheter och erfarna åklagare. I vart fall vid myndighetens uppbyggnad skulle dessa knappast rekryteras från annat håll än polisen och åklagarväsendet. Ett visst beroende av och band till polisen skulle således att finnas även om SUM inrättas. De negativa konsekvenser en utbrytning av internutredningsverksamheten från polisen och åklagarväsendet skulle

föra med sig bl.a. i form av en mindre rationell hantering av anmälningarna, en splittring av polis- och åklagarorganisationerna, risk för att möjligheterna att uppdaga brottslighet bland poliser och åklagare skulle försvåras och ökade kostnader vägde enligt utredningens uppfattning tyngre än den fördel som inrättandet av SUM skulle kunna medföra i form av ett ökat förtroende från allmänheten. Förslaget bereds för närvarande i Justitiedepartementet.

#### *Polisens förmåga och möjligheter att hantera extraordinära händelser*

*Vår beredskap efter den 11 september* (SOU 2003:32), betänkande från 11 september-utredningen. Utredningen hade i uppdrag att kartlägga och analysera myndigheternas och de övriga offentliga organens samlade beredskap och förmåga att förhindra, bekämpa och i övrigt hantera omfattande terroristattentat och andra likartade extraordinära händelser i Sverige. En av huvudfrågorna i betänkandet rör Försvarsmaktens roll vid omfattande terroristattentat. Utredningen föreslog att statsmakterna uttryckligen ansluter sig till en grundlagstolkning som innebär att regeringen får insätta rikets försvarsmakt eller del därav i strid för att möta ett väpnat angrepp mot riket även när det inte härrör från en främmande stat. Utredningen föreslog vidare att Försvarsmakten tillfälligt får medverka vid bevakning av civila skyddsobjekt efter begäran av länsstyrelsen. Vidare föreslog utredningen att Rikspolisstyrelsen och Försvarsmakten skall ha ett organiserat samarbete för att kunna hantera omfattande angrepp där NBC-stridsmedel (nukleära/radiologiska, biologiska eller kemiska stridsmedel) används samt vid hot om sådana angrepp. Utredningen föreslog även att Säkerhetspolisen skiljs från Rikspolisstyrelsen och ombildas till en icke-polisiär civil säkerhetstjänst. Samtidigt bör det enligt utredningen bildas en ny enhet inom Rikskriminalpolisen för särskild polisverksamhet, till vilken bör föras de direkta polisuppgifter som har anknytning till brott mot rikets säkerhet och terroristbrott såsom förundersökningsuppgifter samt frihetsberövanden, beslag och liknande åtgärder. Utredningen föreslog också att det i polislagen (1984:387) införs regler om provokation, infiltration samt användning av kroppsmikrofoner och pejling (positionsbestämning). Utredningen lämnade i dessa delar inte något författningsförslag, utan hänvisade efter en överenskommelse till förslag från Beredningen för rättsväsendets utveckling (BRU). Därefter presenterade

BRU betänkandet *Ökad effektivitet och rättssäkerhet i brottsbekämpningen* (SOU 2003:74), förslag till lagreglering beträffande bl.a. dessa metoder. (BRU:s arbete beskrivs mer ingående nedan). 11 september-utredningen föreslog vidare att polisen, eller tjänsteman vid Kustbevakningen, i samband med inresekontroll får undersöka bagageutrymmen och övriga slutna utrymmen i fartyg i syfte att förhindra att utlänningar reser in i Sverige i strid mot bestämmelserna i utlänningslagen. Krisberedskapsmyndigheten skall enligt utredningen bl.a. se till att det finns information att inhämta från berörda myndigheter och andra organ i samband med omfattande terroristattentat och andra likartade extraordinära händelser som berör Sverige.

11 september-utredningens arbete fortsattes och fördjupades av Stödutredningen, som fick i uppdrag att ta fram ett slutligt förslag avseende vilket stöd polisen kan behöva, särskilt från Försvarsmakten, när det gäller att förhindra och ingripa mot terroristaktioner och andra sådana omfattande brottsliga angrepp på samhället. En annan fråga var att utreda vilka närmare befogenheter Försvarsmaktens och andra stödjande myndigheters personal bör ha vid insatser, t.ex. när det gäller att ingripa mot enskilda. Utredningen konstaterade i sitt betänkande *Polisens behov av stöd i samband med terrorismbekämpning* (SOU 2005:70) bl.a. att det finns situationer i samband med bekämpning av terrorism och andra sådana omfattande brottsliga angrepp på samhället där polisen har behov av stöd från andra statliga myndigheter, främst, men inte bara, från Försvarsmakten. Utredningen föreslog även att ett sådant stöd skulle regleras i lag. Lagstiftning med den innebörden trädde i kraft den 1 juli 2006.

#### *Utredningar av betydelse i övrigt*

Ovan nämns Beredningen för rättsväsendets utveckling, BRU. Beredningen hade i uppdrag att undersöka möjligheterna att öka effektiviteten och kvaliteten i rättsväsendets arbete. BRU lade sammanlagt fram nio betänkanden. I det första, *Snabbare lagföring 1 – Några förslag till förenklingar* (SOU 2001:59), föreslogs ett huvudalternativ för snabb handläggning av brottmål. Förslagen innebar att åklagares behörighet att utfärda stämning och kallelse till huvudförhandling skulle utvidgas. BRU föreslog också att åklagare skulle få möjlighet att besluta om viss personutredning. Sådana

beslut skulle enligt förslagen fattas redan under förundersökningen. I det andra betänkandet, *Snabbare lagföring 2 – Förenklad brottsutredning* (SOU 2001:93), var förslagen koncentrerade till frågan om att åstadkomma förbättringar av den brottsutredande verksamheten, bl.a. genom ett utvidgat användningsområde för förenklad brottsutredning enligt 23 kap. 22 § rättegångsbalken. Genom tilläggsdirektiv i juni 2001 fick BRU i uppdrag att undersöka möjligheterna att med bibehållen rättssäkerhet förenkla utredningen och lagföringen av i första hand butikssnatterier. Förslagen redovisades i det tredje betänkandet, *Snabbare lagföring 3 – Snatteribrott* (SOU 2002:44). Förslagen innebar bl.a. att en försöksverksamhet skulle inledas med förenklad handläggning av snatteribrott och att ordningsbot skulle få utfärdas för bl.a. snatteri. Även i det fjärde betänkandet, *Snabbare lagföring 4 – Ett snabbförfarande för brottmål* (SOU 2002:45), var förslagen huvudsakligen inriktade på att åstadkomma en förkortning av genomströmningstiderna i brottmål. I betänkandet behandlades frågan om ett permanent snabbförfarande för brottmål. Med anledning av bl.a. de klara effektivitets-, kvalitets- och rättssäkerhetsvinster som beredningen såg bedömde beredningen att ett sådant skulle kunna införas i vissa större städer och att det fanns möjlighet att reducera tiden från polismyndighetens kännedom om brottet till huvudförhandling till omkring fem veckor. I det femte betänkandet, *Ökad effektivitet och rättssäkerhet i brottsbekämpningen* (SOU 2003:74), föreslogs bl.a. en lagreglering av vissa av de brottsbekämpande myndigheternas arbetsmetoder och en utvidgning av möjligheterna att använda strafföreläggande. I det sjätte betänkandet, *Läget i rättsväsendet och förslag till fortsatta reformer inom brottsutredningsverksamheten m.m.* (SOU 2003:114) redovisades det vid utgången av år 2003 aktuella läget inom rättsväsendet för de frågor som ankom på BRU och en plan för det fortsatta arbetet. I betänkandet behandlades dessutom andra frågor som framför allt rörde två av beredningens särskilt angivna huvuduppgifter, nämligen utbildning, rekrytering m.m. inom den brottsutredande verksamheten och vissa frågor om lokalisering av rättsväsendets myndigheter. När det gäller utbildningsfrågorna föreslog utredningen bl.a. att en särskild kriminalpolisutbildning skulle inrättas i syfte att höja kvaliteten på utredningarna och minska handläggningstiderna. I det sjunde betänkandet, *Tillgång till elektronisk kommunikation i brottsutredningar m.m.* (SOU 2005:38), behandlades olika frågor om elektronisk kommunikation som regeringen tog upp i tilläggsdirektiv i november 2003.

Den återstående delen av de nämnda tilläggsdirektiven behandlades i det åttonde betänkandet, *En ny uppgifts- och ansvarsfördelning mellan polis och åklagare* (SOU 2005:84). BRU föreslog bl.a. bestämmelser som skulle göra det möjligt för polismyndigheterna att vara förundersökningsledare i betydligt fler ärenden än i dag och få utökade befogenheter i vissa avseenden. I det nionde och sista betänkandet, *Ett effektivt brottmålsförfarande – några ytterligare åtgärder* (SOU 2005:117) behandlades frågor om hur rättsväsendet kan ta tillvara att en misstänkt erkänner sitt brott. I denna del föreslogs att det i lagregleringen tydligt framgår att även den misstänktes medverkan i utredningen av det egna brottet kan beaktas i lindrande riktning såväl vid valet av påföljd som vid straffmätningen. BRU föreslog också att tingsrätten utan huvudförhandling skulle få meddela dom på handlingarna i brottmål om den tilltalade erkänt gärningen och vid tiden för brottet fyllt 18 år, åklagaren framställt ett bestämt yrkande i fråga om påföljd och rätten inte finner skäl att döma till en påföljd som är att anse som svårare eller mer ingripande för den tilltalade än den som åklagaren föreslagit. BRU föreslog även att förändringar i sekretesslagstiftningen när det gäller informationsutbyte mellan vissa myndigheter. Slutligen lämnade BRU även vissa förslag rörande beslag.

BRU:s förslag har genomförts i vissa delar medan de i andra delar bereds i Justitiedepartementet.

### Extern granskning i övrigt

Granskningar genomförs också regelbundet av Riksrevisionen. De senaste granskningarna gällde stödet till polisens brottsutredningar (RiR 2004:27) och Rikspolisstyrelsens styrning av polismyndigheterna (RiR 2005:18). Den förstnämnda granskningen avsåg hur det forensiska stödet, vilket innebär de tekniska rotlarna vid de 21 polismyndigheterna, Statens Kriminaltekniska laboratorium och delar av Rättsmedicinalverket, fungerar. Granskningen visade bl.a. att det saknas en övergripande strategi för hur detta stöd bör utvecklas och hur den ökade efterfrågan skall bemötas. Den senaste granskningen avseende Rikspolisstyrelsens styrning av polismyndigheterna visade att Rikspolisstyrelsen inte levt upp till sitt ansvar enligt den egna instruktionen att styra polismyndigheterna mot statsmakternas mål. Konsekvensen för polisens verksamhet och resultat

blir konstaterar Riksrevisionen att Rikspolisstyrelsens styrning inte ger polismyndigheterna incitament att prestera goda resultat.

Av budgetpropositionen för år 2007 framgår emellertid att Rikspolisstyrelsen omorganiserades den 1 januari 2006. Syftet med organisationsförändringen har varit att tydliggöra roller och ansvar och på så sätt skapa bättre förutsättningar för att styra polismyndigheterna utifrån riksdagens och regeringens mål.

Dåvarande Riksrevisionsverket (RRV) kartlade och analyserade i rapporten *Brottmålskedjan – i Sverige och andra länder* (RRV 1999:30) olika problemområden inom brottmålskedjan i Sverige och andra länder. Enligt verket tillämpas ett kedjeperspektiv avseende brottmål främst i Nederländerna, England och USA samt i viss mån i Frankrike och Sverige. Dessa och ytterligare några länder strävar enligt verket bl.a. efter att klara upp mindre och bagatellartade brott utan att nödvändigtvis blanda in det reguljära domstolsväsendet, dvs. att på rättslig grund sortera bort ärenden från vidarehandläggning i rättskedjan (s.k. attrition). RRV anförde i rapporten att man hade för avsikt att mot bakgrund av den genomförda kartläggningen gå vidare och granska en brottmålskedja på lokaloperativ nivå.

I den uppföljande rapporten *Brottmålskedjan – rättsadministrativ analys med internationella jämförelser* (RRV 2001:3–4) granskade RRV hur lång tid det tar för rättssystemet att hantera vanligt förekommande brottmålsärenden med misstänkt gärningsman från anmälan till dom i tingsrätt. RRV menade sammanfattningsvis att det behövs ett snabbförfarande för mängdbrottsärenden i syfte att förkorta genomströmningstider och öka lagföringen. Verket presenterade också en sådan modell. Vidare borde enligt verket inrättas en funktion för att följa upp resultat samt att beställa och sammanställa beslutsunderlag för brottmålskedjan. RRV hänvisade vad gällde eventuella fortsatta rättspolitiska överväganden till BRU. BRU lämnade i sitt betänkande *Snabbare lagföring 4 – Ett snabbförfarande för brottmål* (se avsnittet ovan) förslag till ett snabbförfarande för brottmål som till en del överensstämde med verkets förslag.

När det gäller andra av RRV genomförda granskningar av betydelse kan nämnas *Hinder för ett effektivare resursutnyttjande och Lägesbeskrivning* (RRV 1996:64 del 1 och 2) och *Fortsatt utveckling av polisen* (RRV 2000:9).

## Intern granskning

Polisväsendet granskar även sig självt. Exempelvis genomförde Rikspolisstyrelsen tillsammans med Riksåklagaren under åren 2004–2005 en gemensam inspektion varvid brottsutredningar avseende våldtäkt och grov våldtäkt där brottsoffret var över 15 år granskades. I inspektionsrapporten togs ett antal konkreta åtgärder upp för att förbättra handläggningsrutiner och kvalitet i utredningarna. En uppföljning av rapporten gjordes under år 2006. Vid denna konstaterades bl.a. att kvaliteten på utredningarna ökat ytterligare i vissa avseenden och att andelen åtal ökat i förhållande till den tidigare granskningen. Diskussionen är fortfarande levande inom polisväsendet och ytterligare åtgärder har vidtagits för att höja kvaliteten i brottsutredningar om våldtäkt.

Inspektionerna har en stor bredd. Som ytterligare exempel på genomförda inspektioner under de senaste åren kan nämnas rapporterna *Användandet av informatörer inom polisen*, *Flodvågskatastrofen – en granskning* och *Inspektion av handläggningen av vissa utlänningsärenden*.

## Forskning och utveckling

Utvärderingar och granskningar av polisen och dess verksamhet är såsom ovan angetts ett sätt att föra utvecklingen framåt inom polisen. Ett annat sätt är att polisen tar till sig den forskning på polisområdet som bedrivs på olika universitet och högskolor samt det utvecklingsarbete som i övrigt bedrivs utanför polisen.

### *Forskning*

#### Avhandlingar avseende polisens förhållningssätt och attityder

I *Från text till batong – Om poliser, busar och svennar* (1999) av Gunnar Ekman diskuteras hur poliser med utgångspunkt i det vardagliga polisarbetet hanterar många – och ofta motstridiga – krav uttryckta av många kravställare. I avhandlingen argumenteras för att polisarbetet normeras i det vardagliga småpratet mellan poliser. I det småpratet undersöks handlingsutrymme och sanktioner kopplade till olika krav och det bestäms hur poliser bör förhålla sig till krav och kravställare. Att polispraktiken normeras i



det vardagliga småpratet mellan poliser utmanar den klassiska bilden av hierarkier där textproducenter med hjälp av texter och chefer antas normera polisarbetet.

Rolf Granér har bedrivit forskning som bl.a. resulterat i doktorsavhandlingen *Patrullerande polisens yrkeskultur* (2004). Avhandlingen är den första som helt och hållet handlar om polisens yrkeskultur. Med yrkeskultur menar Rolf Granér kollektiva mönster – när det gäller referensramar, attityder och förhållningssätt – som kan visa sig i gemensamma strukturer, normer och praktiker. Enligt Rolf Granér finns det en yrkeskultur bland poliser i yttre tjänst men den är inte enhetlig eftersom den pendlar mellan två ytterligheter när det gäller polisiärt tänkande. De två ytterligheterna han har fått fram i sin forskning kallar han för det ”autonoma” respektive det ”legalistiska” perspektivet. I det ”autonoma” perspektivet är polisen en självständig företrädare för ordningen och vars egentliga arbetsuppgift är brottsbekämpning i egentlig mening. Polisen i det ”legalistiska” perspektivet följer till varje pris lagar och direktiv och ingriper mot alla utan att tänka på konsekvenserna. Dessa ytterligheter nyanseras av andra kompletterande förhållningssätt. Det ”hungriga” förhållningssättet som utmärker många nya poliser, ersätts hos många efter ett antal år i yrket av det ”trötta” förhållningssättet. Vidare kan skillnader iaktas i det sätt varpå poliserna bemöter andra människor såväl misstänkta brottslingar som andra. Dessa skillnader utgör det ”tuffa” respektive det ”mjuka” förhållningssättet. I det ”mjuka” förhållningssättet ersätter kommunikationen muskelkraften som främsta övertalningsmedel.

Mikael Oscarsson har skrivit avhandlingen *Lag eller ordning? – Polisens hantering av EU-toppmötet i Göteborg 2001* (2005). I denna avhandling behandlas frågan om det är upprätthållandet av lag eller upprätthållandet av ordning som är vägledande för polisarbetet och vilka förutsättningarna är för att finna en rimlig avvägning mellan dessa, ibland motstridiga syften, med polisverksamheten. Balansgången mellan dessa två förhållningssätt och hur svensk polis hantlade konflikten mellan ”ordning och säkerhet” och ”medborgerliga fri- och rättigheter” under Göteborgskravallerna år 2001 är två genomgående teman i denna avhandling.

### Avhandlingar avseende polisens arbetsmetoder

En annan avhandling om polisarbete är *Yrke: POLIS* (2005) av Stefan Holgersson. Avhandlingen har som primärt mål att undersöka polisens användning av olika IT-system och hur dessa påverkar polisarbetet men har även kommit att innefatta studier av det praktiska polisarbetet i allmänhet. Stefan Holgersson diskuterar i avhandlingen de uppenbara skillnader i arbetsprestation som finns mellan enskilda poliser. "Kvantitativt högpresterande" poliser är ofta även "kvalitativt högpresterande" enligt Stefan Holgersson. Stefan Holgersson diskuterar också utförligt de organisations- och ledarskapsproblem som han menar utmärker polisen. Vidare menar han att allt för mycket tid går åt till avrapportering vilket i sig beror på bristfälliga eller alltför komplexa IT-system.

### Avhandlingar avseende organisationsfrågor

Avhandlingen *Papperspolisen* (2004) av Anders Ivarsson Westerberg tar upp organisatoriska frågor inom polisen. Tonvikten ligger mer på organisationsteori än på polisiärt arbete. Även han konstaterar att mer än en tredjedel av polismännens arbetstid åtgår till avrapportering och han diskuterar även ledarskapsfrågor.

Även Henric Stenmark studerar organisationsfrågor i sin avhandling *Polisens organisationskultur* (2005). Han konstaterar att kommunikation utgör grunden i arbetet och avser med kommunikation såväl talat och skrivet språk som kroppsspråk och symboler. Henric Stenmark diskuterar vidare "enkulturationen" in i polisycket och konstaterar att den i första hand sker under ordningstjänsten där förebilderna blir kolleger med längre anställningstid. Detta medför i förlängningen att organisationskulturen tas för given och att nya sätt att organisera arbetet får svårt att få genomslag.

### Utvecklingsarbete av Brottsförebyggande rådet (BRÅ)

Som exempel på det utvecklingsarbete som BRÅ bedriver kan följande projekt, vilka skall redovisas under år 2007 eller senare, nämnas.

*Polisens utredning av misshandelsbrott mellan obekanta.* En uttalad målsättning för polisens arbete är att andelen personuppklarade mängdbrott skall öka. Mot den bakgrunden avser BRÅ att kartlägga hur stor andel av de inkomna anmälningarna om misshandel mellan obekanta som utreds, vad som karaktäriserar de anmälningar som polisen utreder och om det finns förutsättningar att utreda fler av anmälningarna.

*Polisutredningar om de yngsta lagöverträdarna.* På regeringens uppdrag skall BRÅ tillsammans med Rikspolisstyrelsen kartlägga hur många utredningar som polismyndigheterna årligen genomför enligt 31 § lagen (1964:167) med särskilda bestämmelser om unga lagöverträdare (LUL). BRÅ skall också undersöka på vilka grunder utredningarna görs och hur reglerna för brottsskadeersättning tillämpas när gärningsmännen är under 15 år. I uppdraget ingår också att föreslå ändringar i polisens anmälningsrutiner som gör att sådana utredningar kan inkluderas i den officiella kriminalstatistiken.

*Trakasserier, hot, våld och korruption – Trygghet och rättssäkerhet i myndighetsutövning.* Projektet är en uppföljning av BRÅ-rapporten *Otillåten påverkan riktad mot myndighetspersoner*, från år 2005. Syftet är att ta fram åtgärder som förebygger otillåten påverkan mot poliser och andra myndighetspersoner. Åtgärderna handlar både om att hantera akuta situationer och att minska skadorna av faktiska händelser.

*Effektiva polisiära åtgärder mot brott.* Rapporten handlar om vilka polisiära åtgärder som visat sig fungera mot olika typer av brott i Sverige enligt forskning eller beprövad erfarenhet. Syftet var att polisen skulle kunna använda rapporten i det brottsförebyggande arbetet. En av slutsatserna var att det saknas svenska vetenskapliga utvärderingar och enklare men strukturerade uppföljningar på området.

*Kameraövervakning i brottsförebyggande syfte.* I rapporten presenteras de första svenska fallstudierna av kameraövervakning i brottsförebyggande syfte och en internationell genomgång av forskningen på området. De miljöer rapporten tar upp är bilparkeringar och gator samt torg. Studien visar att kameraövervakning som bedrivs av bl.a. polisen kan minska brottsligheten och i viss mån leda till ökad trygghet. Exempelvis mer än halverades de polisanmälda fordonsrelaterade brotten på en av parkeringarna. I andra fall har kameraövervakning haft en väldigt begränsad effekt.

## 2.2.4 Pågående projekt och reformer inom polisen

### Rikspolischefens inriktning

Statsmakterna har i enlighet med vad vi tidigare redogjort för (avsnitt 2.2.1 och 2.2.2) lämnat ett uppdrag till polisen. Rikspolischefen har i mars 2007 i ett dokument, *Rikspolischefens inriktning*,

redogjort för sin tolkning av uppdraget. Vad som framgår härav är i allt väsentligt detsamma som framgår av Rikspolisstyrelsens verksamhetsplan (se nedan). Därutöver framhåller rikspolischefen fem områden, som i förändringsarbetet måste utvecklas. För det första skall arbetsmetoder som ökar förmågan att bekämpa brottsligheten utvecklas. För det andra skall det satsas på kompetensförsörjning så att polisen fullt ut kan behärska och maximalt nyttja både beprövade och nya arbetsmetoder. Polisen skall vara bemannande med såväl rätt antal personer som relevant kompetens. För det tredje skall polisen utveckla verksamhetsstöden för att kunna arbeta så effektivt som möjligt i kampen mot brottsligheten. För det fjärde skall ledarskapet utvecklas inom polisen och för det femte skall polisen anstränga sig för att effektivisera hanteringen av tid och pengar. I utvecklingen av dessa fem områden anger rikspolischefen fem nyckelord; *tydlighet* – styrningen av verksamheten måste vara tydlig; *enhetlighet* – polisen måste uppträda som *en* polis; *genomförande* – en förändring är inte genomförd förrän den har genomförts lokalt; *långsiktighet* – polisen måste ha en förmåga att se framåt och *lärande* – polisen måste arbeta på ett sådant sätt att den drar lärdom.

### Utvecklingsarbete inom polisen

Av Rikspolisstyrelsens verksamhetsplan för år 2007 framgår aktuella utvecklingsprojekt inom polisens olika verksamhetsgrenar. Nedan följer en redogörelse för de olika projekten inom respektive verksamhetsgren.

#### *Verksamhetsgren brottsförebyggande arbete*

En brottsförebyggande strategi och en trafiksäkerhetsstrategi skall utvecklas. Den brottsförebyggande strategin anger generella riktlinjer för det brottsförebyggande arbetet. Strategin kommer att peka på vilka förmågor polisen måste ha för att effektivisera det brottsförebyggande arbetet på nationell och lokal nivå. Polisen skall förbättra förmågan att identifiera och analysera, åtgärda och planlägga samt återkoppla vunnen kunskap till det vardagliga polisarbetet. Strategin skall även betona vikten av samverkan med andra aktörer på det brottsförebyggande området.

Trafiksäkerhetsstrategin anger inriktningen för ett långsiktigt arbete där fyra områden är prioriterade: hastighet, nykterhet, bältesanvändning och aggressiv körning.

Vidare skall gemensamma arbetsmetoder som förenar brottsförebyggande arbete med utredande och lagförande arbete utvecklas. En sådan arbetsmetod är polisens underrättelsemodell (PUM). Denna kan beskrivas som en modell för ledning och styrning av all planlagd operativ polisverksamhet där beslut om inriktning, prioritering och genomförande baseras på underrättelser och annan relevant kunskap. Modellen har tillkommit för att inrikta polisverksamheten så att polisens åtgärder mot brott, ordningsstörningar och otrygghet kommer vid rätt tidpunkt, har rätt utformning och sätts in med rätt resurs.

Rikspolisstyrelsen har även initierat ett arbete med att se över och föreslå åtgärder som ökar polisens tillgänglighet i lokalsamhället och förbättrar det lokala brottsförebyggande arbetet. Målsättningen är bl.a. att ta fram nationella rutiner för en hur en fördjupad samverkan mellan polis och kommun kan se ut.

I samarbete med Brottsförebyggande rådet (BRÅ) skall Rikspolisstyrelsen planera och genomföra ett kunskaps- och metodutvecklingsprojekt om att förebygga våld i offentliga miljöer. Projektet skall ta fram förslag till åtgärder som skall prövas av polisen och utvärderas av BRÅ. Arbetet inleds med en kartläggning av redan genomförda, pågående och planerade åtgärder runt om i landet (t.ex. mobila poliskontor och kameraövervakning).

Polismorden i Malexander 1999 och händelserna vid EU-mötet i Göteborg 2001 är exempel på svåra situationer där poliser från olika län samarbetat. Vid en analys av det polisiära arbetet i samband med dessa händelser framkom det att det finns behov av en gemensam, nationell taktik för landets poliser. Mot bakgrund härav har Rikspolisstyrelsen i samarbete med Polishögskolan utarbetat en utbildning i s.k. bastaktik samt en vidareutbildning i s.k. särskild polistaktik.

Bastaktik handlar om grundläggande polisiära metoder, t.ex. att upprätta vägspärrar, stoppa misstänkta fordon och att på ett säkert sätt ta sig in i en byggnad. Tyngdpunkten ligger på kommunikation, konfliktlösning och mental träning. Omkring 6 000 poliser skall genomgå utbildning i bastaktik.

Särskild polistaktik är en metod att klara svåra ordningsstörningar. Syftet är att skapa en nationell förstärkningsorganisation bestående av poliser från polismyndigheterna i Stockholm, Västra Götaland

och Skåne och som kan sättas in vid t.ex. demonstrationer. Totalt kommer 1 200 poliser i de tre storstads länen att utbildas för att kunna ingå i den nationella förstärkningsorganisationen. Den nationella förstärkningsorganisationen är en resurs för hela landet som skall kunna användas vid stora och krävande kommanderingar. Den nationella resursen kommer att bestå av 540 poliser samt transport- och civila enheter.

Rikspolisstyrelsen skall också verka för att polisen har en nationell inriktning i arbetet mot narkotika och därtill relaterad brottslighet

#### *Verksamhetsgren utredning och lagföring*

Målet med projekten inom denna verksamhetsgren är att antalet uppklarade brott skall öka inom samtliga brottskategorier.

Även inom detta område skall ett antal strategier utarbetas. Kriminalteknisk strategi har tillkommit för att skapa en nationell standard och tydlig styrning och ledning av den kriminaltekniska verksamheten. Strategin anger bl.a. att rutiner för uppföljning och utvärdering skall utvecklas. Strategi mot grov organiserad brottslighet anger övergripande tillvägagångssätt och gemensam inriktning på polisens arbete mot grov organiserad och systemhotande brottslighet. Vidare har Rikspolisstyrelsen påbörjat arbetet med att ta fram en ny heltäckande strategi med tillhörande metodhandbok för att säkerställa att brottsoffer bemöts på ett professionellt sätt. Som en del i arbetet skall polisen årligen genomföra nationella brottsofferundersökningar. Rikspolisstyrelsen skall utveckla, beställa och utarbeta rutiner för genomförandet av dessa undersökningar. Slutligen arbetar Rikspolisstyrelsen med att ta fram en nationell strategi för att utveckla polisens förmåga att förebygga och utreda brott i nära relationer. Syftet är att uppnå en hög och jämn nivå på verksamheten över hela landet med nationellt fastställda kompetenskrav på t.ex. barnutredare.

En annan av de gemensamma arbetsmetoder som förenar brottsförebyggande arbete med utredande och lagförande arbete som vi tidigare nämnt är polisens nationella utredningskoncept (PNU). Denna utarbetades efter att kritik riktats mot polisens förmåga att klara upp brott, främst mängdbrott (även kallat vardagsbrott). PNU innehåller förslag på åtgärder som skall införas och användas utifrån verksamhetens behov med utgångspunkt från ledstjärnorna hel-

hetssyn, uthållighet och utveckling. Konceptet innebär en helhets-syn där utredningen börjar när händelsen kommer till polisens kännedom och att polisens brottsutredare, oavsett organisatorisk tillhörighet, känner ansvar för slutproduktens kvalitet. Målet är att konceptet skall vara ett stöd i polismyndigheternas strävan att öka lagföringen och reducera brottsligheten, främst mängdbrottsligheten.

#### *Verksamhetsgren service*

I syfte att öka antalet nöjda servicemottagare skall en servicestrategi utarbetas. Strategin skall ange enhetliga metoder och processer för hur ett serviceärende skall genomföras. Bemötandet av brottsoffer skall förbättras och servicemål för handläggningstider skall beslutas och publiceras. Vidare genomför Rikspolisstyrelsen en utredning i syfte att förbättra kvaliteten och effektiviteten i polisens kontaktcenter. Målet är att 90 procent av alla samtal till polisens nummer för icke-akuta ärenden skall vara personligt besvarade inom tre minuter.

#### *Övriga verksamheter*

Andra prioriterade satsningar innebär att polisens kärnverksamhet skall stödjas med olika aktiviteter inriktade främst på kompetensförsörjning inklusive arbetsmiljöförbättrande åtgärder, chefsförsörjning, värdegrund och etik. Vidare skall polisens kommunikationsarbete utvecklas för att ge medborgarna en relevant bild av polisens verksamhet. Samtidigt skall den interna kommunikationen förbättras.

Rikspolisstyrelsen skall även utarbeta en strategi för hur det internationella polissamarbetet skall utvecklas och integreras i det nationella polisarbetet.





## 3 Framtida krav på polisverksamheten

### 3.1 Att blicka in i framtiden och faktorer som påverkar den framtida polisverksamheten

#### 3.1.1 Att blicka in i framtiden

Enligt våra direktiv skall vi bl.a. kartlägga och analysera hur kraven på polisverksamheten och därmed på personalen kan komma att förändras jämfört med situationen i dag. Vårt uppdrag innebär således att vi skall försöka identifiera de krav som kan ställas på polisen i framtiden.

Att blicka in i framtiden och med säkerhet uttala sig om hur kraven på polisen då kommer att se ut är en omöjlig uppgift. Det är dock i viss mån möjligt att inom några områden förutse samhällsutvecklingen och därmed kunna förbereda sig inför kommande förändringar. Sådana bedömningar görs återkommande av såväl statliga utredningar och institutioner (t.ex. Ansvarskommittén, Långtidsutredningen, Institutet för framtidsstudier) som av privata företag (t.ex. Kairos Future, se nedan). Vid en i Danmark nyligen genomförd reform av polis- och åklagarväsendet, Visionsudvalget, försökte man förutse samhällsutvecklingen inom relevanta områden för att på så sätt identifiera de framtida kraven på den danska polisen (se nedan).

Vi har i vårt utredningsarbete samlat in skriftligt material rörande den framtida samhällsutvecklingen inom de områden som kan tänkas ha betydelse för polisen och polisens verksamhet. Därutöver har vi sammanträffat dels med företrädare för polisväsendet, dels med företrädare för olika myndigheter och organisationer med anknytning till polisväsendet och efterhört deras syn på den framtida utvecklingen såväl inom polisen som samhället i stort. På grundval av denna kunskap har vi därefter gjort våra antaganden om de framtida kraven på polisen. Vi vill i sammanhanget understryka att

våra slutsatser endast är antaganden eftersom några säkra bedömningar om framtiden inte kan göras.

### 3.1.2 Exempel på liknande arbeten

#### Ansvarskommittén

Den parlamentariskt sammansatta Ansvarskommittén påbörjade sitt utredningsarbete våren 2003. Kommitténs uppdrag handlade om att undersöka den nuvarande samhällsorganisationens, dvs. statens, landstingens och kommunernas, förutsättningar att klara de offentliga välfärdsåtagandena. Kommittén skulle om den ansåg det nödvändigt föreslå förändringar av strukturen och uppgiftsfördelningen i samhällsorganisationen. Förslagen skulle enligt regeringens direktiv vara sådana att de folkvalda organen får bättre genomslag för sin politik samtidigt som medborgarna får mer inflytande och insyn samt bättre förutsättningar att utkräva ansvar.

Kommitténs arbete var indelat i två etapper. Den första etappen bestod i att identifiera, belysa och analysera de samhällsförändringar som inverkar på samhällsstrukturen och som skulle kunna motivera förändringar av strukturen och uppgiftsfördelningen mellan staten, kommunerna och landstingen. Denna övergripande analys redovisades i delbetänkandet *Utvecklingskraft för hållbar välfärd* (SOU 2003:123), vilket lämnades till regeringen i december 2003. I delbetänkandet konstaterade kommittén att den offentliga samhällsorganisationen kommer att utsättas för påfrestningar på längre sikt. Den demografiska utvecklingen, de ekonomiska förutsättningarna och internationaliseringen kommer att spela stor roll. Delbetänkandet remissbehandlades under våren 2004. Cirka 340 svar kom in från statliga myndigheter, kommuner och landsting samt olika intresseorganisationer. I juni 2004 beslutade regeringen om tilläggsdirektiv för kommittén. Kommitténs uppdrag var enligt dessa direktiv att bedöma om struktur och uppgiftsfördelning inom staten och mellan staten, landstingen och kommunerna behöver förändras. Syftet med föreslagna förändringar skulle vara att förbättra samhällsorganisationens möjligheter att hantera framtidens välfärdsåtaganden och bidra till ökad tillväxt inom ramen för en hållbar utveckling. Uppdraget slutredovisades till regeringen i februari 2007 genom att betänkandet *Hållbar samhällsorganisation med utvecklingskraft* (SOU 2007:10) överlämnades till regeringen. I

betänkandet framfördes bl.a. följande förslag. Dagens 21 landsting skall ersättas av 6–9 direktvalda regionkommuner. Parallellt organiseras staten om i 6–9 nya län vilka sammanfaller med regionkommunerna.

Modellen bygger på en utvecklad samverkan mellan staten och regionkommunerna i syfte att uppnå utvecklingskraft och att ge medborgarna bästa möjliga utbyte av de samlade offentliga resurserna. Den nya indelningen skall vara genomförd senast till valet år 2014. Regionkommunens utvecklingsuppdrag består av att leda och samordna det regionala utvecklingsarbetet i länet. Detta innebär engagemang inom vitt skilda områden som har betydelse för regionens utveckling och tillväxt. En splittrad stat återsamlas såväl geografiskt som verksamhetsmässigt. Ett dominerande sektorstänkande balanseras med en organisation som poängterar helhetsperspektiv. För att detta skall kunna ske genomförs en samlad översyn av Regeringskansliet. Framtidens 6–9 länsstyrelser blir regeringens förlängda arm i länet med strategiska uppgifter inom bl.a. samordning, kunskapsbildning och tillsyn. Statens olika myndigheter samordnas regionalt för att de olika verksamheterna skall kunna ge bästa samlade resultat ur medborgarnas perspektiv.

Slutligen slog Ansvarskommittén fast att en förtroendefull samverkan mellan den statliga sektorn och kommunsektorn är nödvändig för att medborgarna skall få en bra offentlig service. Kommittén lade därför fram förslag om ett reglerat system för samråd mellan staten, kommunerna och regionkommunerna. Statens styrning av kommunsektorn skall, enligt förslaget, också förtydligas och renodlas. Regeringen föreslås ta fram en strategi för detta arbete vilken skall redovisas för riksdagen.

## Visionsudvalget

Sommaren 2003 tillsatte den danska justitieministern en utredning, Visionsudvalget, rörande framtidens polis. Syftet med utredningen var att utarbeta ett förslag till hur framtidens polis bör se ut så att polisens resurser och kompetens utnyttjas på bästa möjliga sätt. Målsättningen var att medborgarna i framtiden garanteras ett öppet och tillmötesgående bemötande, snabb svarstid, ett målinriktat brottsförebyggande arbete samt ett professionellt och effektivt utredningsarbete.

Med medborgarnas krav och förväntningar som utgångspunkt för polisens verksamhet genomfördes en medborgarundersökning bland 4 000 representativt utvalda personer. Dessa fick svara på hur de ansåg att polisens arbete skulle prioriteras. Av resultatet framgår klart att medborgarna ansåg att polisens resurser skulle användas där det finns ett verkligt behov av en polisiär insats. Detta gällde i synnerhet vid förebyggande och uppklarande av brott.

I nästa steg beskrev utredningen hur samhällsutvecklingen kan förväntas påverka polisens uppgifter och arbetsvillkor under de kommande årtiondena. Områden som ansågs ha särskild betydelse för polisens verksamhet var kriminalitet, demografi, teknologi, internationalisering, sociala förhållanden, hotbilder, offentliga evenemang, kraven på myndigheter samt förändringar i medborgarnas moraluppfattning.

Mot bakgrund härav föreslog Visionsudvalget i maj 2005 en genomgripande reform för polis- och åklagarväsendet. Målet var att skapa "den bästa möjliga polisen" och därmed öka medborgarnas trygghet och rättssäkerhet.

Utredningens förslag innebar i huvudsak följande. De 54 polisdistrikten skulle läggas ihop till 10–12 polisdistrikt. Skälen härför var att de nya, större polisdistrikten skulle vara organiserade på ett sådant sätt och ha en sådan kompetens att uppgifterna skulle kunna lösas på ett långt mer effektivt och kvalitativt bättre sätt än vad som tidigare varit fallet. I den föreslagna organisationen skulle resurser från administrativt arbete kunna frigöras och i stället användas i det operativa polisarbetet. I vart och ett av de nya distrikten skulle en "professionell beredskap" inrättas som skulle dimensioneras efter de konkreta, lokala behoven och enheterna skulle tillförsäkras tillräcklig volym och flexibilitet. Förändringarna skulle enligt utredningen innebära en ökad polisiär närvaro och snabbare svarstid, vilket i sin tur skulle öka medborgarnas verkliga trygghet.

Utredningen föreslog även att en översyn av polisens arbetsuppgifter bör göras. Utredningen underströk vikten av att framtidens polis fokuserar på arbetsuppgifter av polisiär relevans så att resurserna används på ett optimalt sätt.

Vidare ansåg utredningen bl.a. att rekryteringen av specialistkompetens utifrån, dvs. med annan profil än polisens sedvanliga personalkategorier, måste öka.

Folketinget antog förslaget i juni 2006. Reformen trädde i kraft den 1 januari 2007.

## Kairos Future

Kairos Future utgav år 2000, i samarbete med Rikspolisstyrelsen och Riksåklagaren en rapport "Brottsligheten i framtiden – Diskussion kring fyra scenarier". Rapporten är en fördjupad omvärldsanalys som sammanfattas i fyra scenarier för hur brottsligheten och arenan för brottsbekämpningen kunde se ut år 2007. Inledningsvis identifieras vilka trender i omvärlden som kan påverka dels brottsligheten i sig, dels polisen och åklagarna. Därefter konstateras huruvida trenderna är beroende av varandra och i så fall på vilket sätt samt vilka som är de mest drivande respektive mest beroende trenderna. I arbetet tas två viktiga strategiska osäkerheter för den framtida utvecklingen fram. Den ena osäkerheten gäller vad fokus i media, politik och samhälle kommer att riktas på. Den andra avser vilket intrång i den personliga integriteten svenska folket kan tänkas acceptera för att underlätta brottsbekämpningen. Detta utgör sammantaget den gemensamma bakgrunden för de fyra alternativa bilderna av brott och arenan för brottsbekämpning år 2007.

De fyra olika scenarierna benämns Al Capone, Nätets fantomer, Trygga Svensson och Fria Franzon. De kan beskrivas närmare enligt följande.

### *Al Capone*

- Grov internationell brottslighet med ekonomiskt fokus.
- Media fokuserar på brottsyndikatens ledarskikt.
- Medborgarna kräver resultat.

### *Nätets fantomer*

- Extremister som hotar samhällsordningen.
- Media speglar spektakulära aktioner.
- Medborgarna kräver förebyggande åtgärder med stor respekt för integritet.

### *Trygga Svensson*

- Brotts begångna av återfallsförbrytare.
- Media upptas av seriemördare och pyromaner.
- Medborgarna anser att trygghet är viktigare än integritet.

### *Fria Franzon*

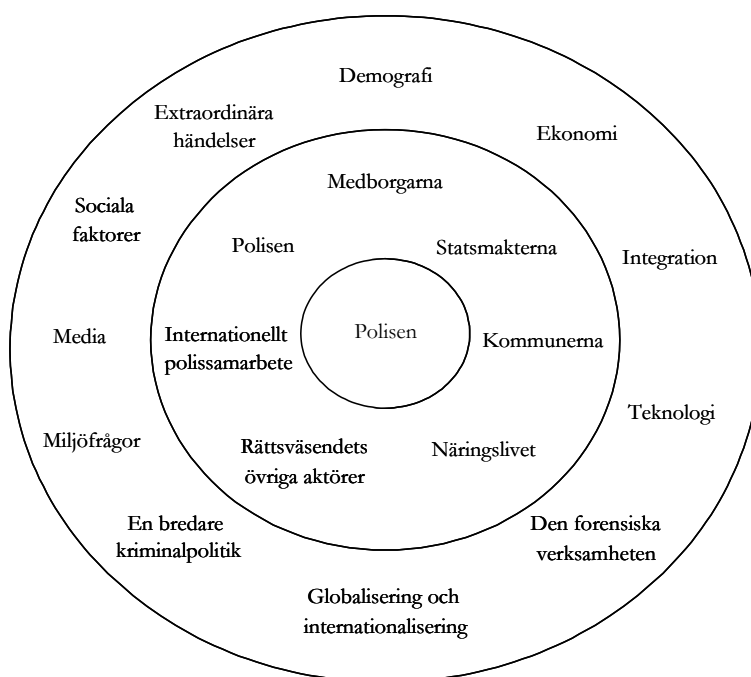
- Vardagsbrott – tillfället gör tjuven.
- Media fokuserar på brottsoffer.
- Medborgarna anser att integritet är viktigare än trygghet.

### 3.1.3 Faktorer som påverkar den framtida polisverksamheten

För att kunna identifiera de krav som kan ställas på polisen i framtiden har vi inledningsvis identifierat vem eller vilka som är kravställare gentemot polisen. Det ligger i sakens natur att kraven på polisen ser olika ut beroende på vem som ställer kraven. De kravställare vi har valt att redovisa här är medborgarna, statsmakterna, kommunerna, näringslivet, rättsväsendets övriga aktörer, internationellt polissamarbete och polisen själv.

Polisens verksamhet påverkas i hög grad av hur samhället ser ut och hur det utvecklas. På grund härav har vi därefter beaktat en rad drivkrafter som har betydelse i sammanhanget. Dessa drivkrafter är demografi, ekonomi, integration, teknologi, den forensiska verksamheten, globalisering och internationalisering, politik, miljöfrågor, media, sociala faktorer och extraordinära händelser.

Det som nu sagts kan illustreras med följande bild.



I de följande avsnitten (3.2 och 3.3) följer en närmare redogörelse för de ovan angivna kravställarna och de krav som riktas mot polisen. Även de tidigare nämnda drivkrafterna beskrivs mer ingående.

## 3.2 Kravställare

### 3.2.1 Medborgarna

I regeringsformens portalparagraf anges att all offentlig makt i Sverige utgår från folket. Där sägs också att den svenska folkstyrelsen förverkligas genom ett representativt och parlamentariskt statskick och genom kommunal självstyrelse samt att den offentliga makten utövas under lagarna. Medborgarna är därmed hela den offentliga sektorns *uppdragsgivare*. Som *brukare* nyttiggör de sig offentliga tjänster och förmåner, både individuellt och kollektivt. Genom att betala skatter och avgifter *finansierar* medborgarna den offentliga verksamheten.

### Medborgarundersökningar

Polisarbetet skall ytterst utgå från medborgarnas behov och förväntningar och medborgarna skall ha förtroende för polisen. För att få kunskap om allmänhetens uppfattning i dessa frågor görs regelbundet olika typer av undersökningar och mätningar. Dessa undersökningar och mätningar har i många fall under senare år blivit ett naturligt sätt att komplettera polisens kunskaper om brottsligheten samt dess omfattning och utbredning men också kunskaperna i fråga om människors utsatthet för brott. Informationen kan även förbättra polisens möjligheter att styra, planera och prioritera verksamheten.

Undersökningarna och mätningarna utförs dels på uppdrag av polismyndigheterna, dels på uppdrag av andra offentliga organ. Även inom den akademiska världen genomförs denna typ av undersökningar. Nedan följer en presentation av ett antal relevanta undersökningar och mätningar.

#### *Polisens egna undersökningar och mätningar*

Polismyndigheterna i Sverige använder en rad olika metoder för att inhämta medborgarinformation. Den vanligaste metoden är geografiska medborgarundersökningar, s.k. trygghetsmätningar. Undersökningarna har bl.a. genomförts genom medborgarenkäter. Enkätformen har sedan år 1998 använts i över 200 kommuner och över 300 000 svenskar har under perioden 1998–2005 besvarat i stort sett

samma enkät. Detta innebär att undersökningen, så vitt är känt, är den största i sitt slag. Trygghetsmätningarna syftar bl.a. till att besvara frågan om människors trygghet har påverkats i någon mån. Det är också viktigt att öka kunskapen om sambandet mellan upplevd trygghet och brottslighet eftersom oro och brottslighet inte nödvändigtvis påverkas av samma faktorer. Exempelvis kan oro eller rädsla upplevas som hög på dåligt upplysta platser, utan att dessa för den skull är särskilt brottsbelastade. Det motsatta kan givetvis också gälla; ett område kan ha en hög nivå av brottslighet, utan att människor för den skull är oroliga.

Medborgarundersökningar kan även avse allmänhetens uppfattningar kring polisen och polisarbetet. Syftet med denna typ av undersökningar kan variera. Som exempel kan nämnas att utröna medborgarnas inställning till polisen och dess verksamhet, nytta av polisen och dess verksamhet, nöjdhet med polisens verksamhet och effekter av polisens verksamhet. Vad gäller polisens geografiskt indelade trygghetsundersökning som genomförts sedan år 1999 i Sverige mäts i första hand medborgarnas uppfattning i fråga om behov av polisen, eventuella effekter av lokal polisverksamhet, förutsättningar för polisarbetet, den allmänna trygghetssituationen, situationen i ett bestämt bostadsområde eller sammanfattat som den lokala problembild som polisen utför sitt konkreta arbete i.

I medborgarundersökningen mäts nivåerna för ordningsstörningar, brott, abstrakt oro och konkret otrygghet på en given geografisk punkt. Även polisens agerande mäts; bryr sig polisen om ordningsstörningar, brotten eller oron/otryggheten i respondents lokala bostadsområde?

Genom återkommande lokala medborgarundersökningar får polisen en bild av vilka problem som allmänheten upplever som mest frekvent, i vilken utsträckning de rent faktiskt blivit utsatta för olika typer av brott, hur stor den abstrakta oron är och hur pass konkret otryggt det geografiska mätområdet är. Därutöver ställs frågor om hur man upplever polisens lokala agerande och problemengagemang. Svaren kan vara till hjälp för polisen i planerings- och prioriteringsarbetet och kan användas som en uppföljningsmetod inom hela det lokala närområdet. Det är också möjligt att använda mätningarna som ett led i utbildningen av poliser, kommunala brottsförebyggande råd, stadsdelsnämnders personal och andra lokala aktörer i brottsprevention samt för planering av brottspreventiva åtgärder. Mätningarna kan även utgöra underlag för en långsiktig bedömning av samhällsutvecklingen runt oro och otrygghet.



*Rikspolisstyrelsens trygghetsundersökning*

Rikspolisstyrelsen har våren 2007 gett ut en rapport rörande trygghet; *Trygghet – ökad trygghet som mål för den polisiära verksamheten*. I denna rapport står det kriminalpolitiska målet om ökad trygghet i centrum. Syftet med rapporten är att utveckla uppföljnings- och utvärderingsmetoder för det polisiära trygghetsskapande arbetet för att på så sätt möjliggöra ett erfarenhetsutbyte, till stöd inte minst för landets mindre polismyndigheter. I rapporten identifieras tre angelägna uppgifter för polisens trygghetsskapande arbete. Dessa kan sammanfattas enligt följande. Att utveckla mål för det trygghetsskapande arbetet, att utveckla uppföljnings- och utvärderingsmetoder för det polisiära trygghetsskapande arbetet och att integrera ett trygghetsskapande perspektiv i metoder och arbetssätt.

*Nationella Trygghetsundersökningen*

Brottsförebyggande rådet (BRÅ) har på regeringens uppdrag i mars 2007 presenterat en studie kring människors förtroende för rättsväsendet, den s.k. Nationella trygghetsundersökningen (NTU). Tanken är att undersökningen fortsättningsvis skall vara årligen återkommande.

I rapporten, som behandlar människors förtroende för samtliga myndigheter i rättskedjan, slås fast att allmänhetens förtroende är viktigt både för rättsväsendets legitimitet och för möjligheten att arbeta effektivt. För att rättsväsendet skall kunna utreda brott måste exempelvis människor rapportera vad som hänt till polisen. Vidare är rättsväsendet beroende av att målsäganden och vittnen ställer upp och lämnar riktiga uppgifter. Därtill måste finnas ett förtroende för att människor som misstänks för brott får sin sak prövad på ett korrekt sätt genom rättskedjan.

I NTU har 54 procent av de tillfrågade (ett urval av 10 000 personer i åldrarna 15–79 år med en svarsfrekvens om 78 procent) uppgett att de har mycket eller ganska stort förtroende för rättsväsendet som helhet. För polisen var motsvarande siffra 55 procent. Allmänhetens förtroende för polisen liknar alltså det förtroende som människor har för rättsväsendet som helhet. Siffrorna för de övriga institutionerna inom rättsväsendet är lägre. En rimlig tolkning är enligt BRÅ att resultatet återspeglar det faktum att polisen är den första länken i rättskedjan och den myndighet som flest

människor har kontakt med och får information om genom bl.a. media. Det höga förtroendet för rättsväsendet är således nära kopplat till människors förtroende för polisen.

Av NTU framgår vidare att kvinnor har ett något högre förtroende för polisen än män och att de allra äldsta har ett något högre förtroende än yngre. Skillnaden vad gäller åldersgrupper har förklarats med att äldre ofta är mer otrygga och förknippar polisen med säkerhet. Personer födda i Sverige har ett något högre förtroende för såväl rättsväsendet i stort som för de enskilda myndigheterna jämfört med utlandsfödda. Det finns emellertid ett ganska svagt stöd i materialet för några säkra slutsatser vad gäller inställningen hos personer med utländsk bakgrund. Högutbildade har generellt ett större förtroende för rättsväsendet i allmänhet än lågutbildade, men skillnaden syns inte med någon tydlighet vad gäller förtroendet för polisen.

Mätningen av hur människor uppfattar att rättsväsendet behandlar människor som utsatts för brott ger en tämligen negativ bild. Endast 30 procent uppger sig ha förtroende för att rättsväsendet behandlar brottsoffer bra. Därtill framgår av NTU att personer som utsatts för brott har ett lägre förtroende för polisen än andra och att de som åtalats för brott har ett påtagligt lägre förtroende än andra.

I NTU tillfrågades respondenterna om den bild de hade av den svenska brottslighetens utveckling under de senaste tre åren. Omkring 80 procent svarade att antalet brott hade ökat. Omkring 40 procent svarade att brottsligheten hade ökat kraftigt. Detta skall ställas mot offerundersökningar och bedömningar som forskare gör om en i vart fall inte kraftig ökning av det totala antalet brott, utan snarare en oförändrad och i vissa delar minskande brottslighet. Det kan vidare konstateras att bland dem som tror att brottsligheten har ökat är förtroendet för rättsväsendet lägre.

BRÅ menar att medias beskrivningar av en ständigt ökande brottslighet underblåser en bild av att rättsväsendet inte förmår klara av sitt arbete och att brottsligheten ökar oavsett det arbete som genomförts tidigare och som pågår för närvarande. BRÅ relaterar till brittisk forskning enligt vilken kunskap är en viktig väg att öka medborgarnas förtroende och visar på vikten av att med informationsmaterial eller seminarier ge allmänheten en mer korrekt uppfattning om brottslighetens omfattning. En korrekt bild skulle leda till ett större förtroende för rättsväsendet.

BRÅ drar slutsatsen att det finns områden där förtroendet kan förbättras, inte minst vad gäller förtroende för att brottsoffer behandlas bra. En grundbult i förtroendearbetet är enligt BRÅ att i den dagliga verksamheten medverka till att brottsligheten minskar och att tryggheten ökar. Därtill har rättsväsendet enligt BRÅ en informationsuppgift framför sig. Framgångar skall enligt BRÅ synliggöras för att kunna växlas in i ett ökat förtroende.

#### *Internationella trygghetsundersökningar*

European Crime and Safety Survey (EU ICS) gav år 2005 ut en forskningsrapport rörande brottsligheten inom EU, *Burden of Crime in the EU* (EUICS report, *The Burden of Crime in the EU, A Comparative Analysis of the European Survey of Crime and Safety* [EU ICS] 2005). Rapporten avhandlar bl.a. frågor om allmänhetens syn på polisens arbete.

En av frågorna i undersökningen avsåg nöjdheten med polisens arbete med att förebygga och utreda brott i närområdet. Nöjdst med polisens arbete var medborgarna i Finland (cirka 90 procent) medan invånarna i Polen var minst nöjda (cirka 42 procent). Genomsnittet låg på cirka 65 procent. Resultatet för Sveriges del låg strax under genomsnittet. När det gäller frågan om förtroende för polisen i allmänhet placerade sig Sverige på sjätteplats i Europa med ett relativt högt index.

#### *SOM-institutet*

SOM-institutet är centrum för den undersöknings- och seminarieverksamhet som drivs vid Göteborgs universitet. Sedan år 1986 genomför SOM-institutet årligen en riksrepresentativ frågeundersökning på temat samhälle, opinion och massmedia. Den rikstäckande undersökningen omfattar 6 000 personer i åldrarna 15 till 85 år.

När det gäller den svenska befolkningens förtroende för polisen kan konstateras att detta brukar vara relativt högt i mätningarna. Vid den senaste mätningen hösten 2006 hamnade polisen på tredje plats av de 21 undersökta institutionerna. Placeringen kan sägas vara stabil sett över en längre tidsperiod. I undersökningen skiljer sig förtroendet åt mellan olika grupper i befolkningen, men det handlar inte om några dramatiska skillnader.

*Svenskt Kvalitetsindex*

Svenskt Kvalitetsindex (SKI) är ett system för att mäta och analysera hur de faktiska kunderna och andra användare bedömer varor och tjänster i Sverige. Regelbundna mätningar av kundnöjdhet och kvalitetsutveckling i näringsliv och offentlig sektor har genomförts sedan år 1989. För varje bransch tas ett samlat index fram, baserat på de faktiska kundernas bedömning.

Vid den senaste mätningen under senhösten 2006 uppmättes beträffande polisens verksamhet följande resultat. Polisen uppvisar en fortsatt låg image i samhället. *Nöjdheten* hos brottsoffer, som utsatts för tillgrepps- respektive våldsbrott, ligger på betyget 50. Indexet för kundnöjdhet kan anta värden mellan 0 och 100. Ju högre värde desto bättre anser de faktiska kunderna eller brukarna att produkterna och leverantörerna uppfyller konsumenternas krav och förväntningar. *Förväntningarna* på polisen ligger lägre jämfört med i stort sett alla andra samhällsfunktioner och företag. *Förtroendet* för polisens brottsutredningar ligger på ungefär samma nivå som under de två tidigare åren. Aspekterna *utredningskvaliteten* (den tekniska kvaliteten i själva brottsutredningen) respektive *servicekvalitet* (hur väl polisen sköter kontakterna med brottsoffer) ligger på samma nivå som tidigare, medan *prisivärdet* (hur väl polisen använder tillgängliga resurser) sjunkit sedan föregående år. Nöjdhet och övriga aspekter på polisens brottsutredning varierar starkt regionalt.

*Undersökningar och mätningar i övrigt*Polishögskolan

Som vi tidigare redogjort för i avsnitt 2.2.4 har Rikspolisstyrelsen i samarbete med Polishögskolan utarbetat en utbildning i bastaktik och en vidareutbildning i särskild polistaktik. En central del i denna utbildning är att inte låta sig provoceras och att vara medveten om sina föreställningar om motparterna. Med motpart avses i detta sammanhang personer som konfronterats med polisen genom olika ingripanden eller som befunnit sig i någon form av motsatsställning till polisen, t.ex. vid demonstrationer, aktioner eller gatufester.

Av utbildningsmaterialet i särskild polistaktik framgår att under utbildningen av handledare i den särskilda polistaktiken fick del-

tagarna i uppgift att intervjua personer som i någon situation kunnat ses som polisens motpart. De intervjuade var ungdomar men kunde också vara t.ex. intagna i kriminalvårdsanstalt, hemlösa och missbrukare. Syftet med intervjuerna var bl.a. att vidga den egna förståelsen av polisrollen genom att träna förmågan att inta ett utifrånperspektiv på polisens arbete. I det följande redovisas erfarenheter från dessa motpartsintervjuer på sätt det beskrivs i ovan nämnda material.

Vid sammanställningen av motpartsintervjuerna utkristalliserades ett antal nyckelord ur motpartens upplevelser och erfarenheter av polisen. Bland de positiva kan nämnas förståelse för polisens situation och förståelse för vikten av det polisiära arbetet som trygghets- och trygghetsfaktor i samhället. De mer negativa erfarenheterna som kom fram vid intervjuerna kan sammanfattas i nyckelorden *bristande respekt och kränkningar*, *brist på förtroende*, *bristande organisation*, *bristande kommunikation* och *proportionalitet*.

*Bristande respekt och kränkningar* – många uppfattar det som att polisen utnyttjar sin makt på ett felaktigt sätt och att poliser kommer med provocerande kommentarer och personliga påhopp; *brist på förtroende* – hos flera av de intervjuade finns en inställning att det inte går att lita på polisen. Vid ingripanden har personer som inte har varit delaktiga i något bråk gripits och upplever sig oskyldigt anklagade; *bristande organisation* – polisiära ingripanden upplevs som oorganiserade och med inkonsekventa insatser; *bristande kommunikation* – kommunikationens roll är en central del i de flesta intervjuerna. Ofta anges *bristande* eller *icke-existerande* kommunikation från polisens sida som orsak till att något går fel. Poliser borde enligt flera intervjuade försöka att bli bättre på att kommunicera och bli medvetna om hur det de säger och gör samt deras kroppsspråk uppfattas; *proportionalitet* – bland de händelser som varit mest negativa i mötet med polisen handlar ett stort antal om att de intervjuade anser att polisen överreagerat och använt mer våld än vad som varit nödvändigt.

#### Växjö universitet och Malmö högskola

Mats Trondman, professor i kultursociologi och ungdomsforskare på Samhällsvetenskapliga institutionen vid Växjö universitet och Charlotte Lebeda, lärare på Polisutbildningen på Växjö och doktorand i pedagogik vid Malmö högskola har i sitt arbete med en kommande studie av ungdomars bild av polisen gjort vissa iakt-

tagelser. Slutsatserna grundas på två olika studier; *Ungdomsstyrelsens idrotts- och fritidsstudie* (Uif), ett riksrepresentativt material med unga i åldern 13–20 år. Datainsamlingen genomfördes av Statistiska centralbyrån under våren 2005. Materialet, med fokus på just idrott och fritid, finns redovisat i boken "Unga och föreningsidrotten" 2005; *Barndom som tonårsliv* (Bst) en enkätstudie riktad till samtliga 10–12-åringar i två olika områden i Malmö. Områdena utgör olika fall med avseende på ekonomiska, sociala, utbildningsmässiga och kulturella villkor. Datainsamlingen genomfördes under höstterminen 2005. Det är i sammanhanget viktigt att betona att ingen av dessa empiriska studier avser barns och ungdomars uppfattningar om och erfarenheter av polis. Dock rymmer studierna frågor med relevans för just dessa frågor.

De empiriska iakttagelser som Mats Trondman och Charlotte Lebeda har kunnat göra är följande. Om ungdomars förtroende för polisen jämförs med andra samhällsliga institutioner, som sjukvård, skola, banker, domstolar, dagstidningar, storföretag och riksdag, är polisen en av de tre institutioner som tilldelas störst förtroende. Endast sjukvården har större förtroende. Knappt en av fem ungdomar (18 procent) anger mycket stort förtroende. Knappt hälften (45 procent) svarar att de har ganska stort förtroende för polisen. Andelarna för polis och grundskola är i stor utsträckning desamma. Av samma studie framgår dock att var tionde ungdom (10 procent) anser sig ha mycket litet förtroende för polisen. Finns det då olika grad av förtroende hos olika kategorier av ungdomar? En något förenklad sammanfattning av de empiriska utfallen ser ut som följer: Pojkars och flickors uppfattning skiljer sig inte nämnvärt åt. Barn till högutbildade kan ha ett något större förtroende än barn till låg- och mellanutbildade. "Yngre" tonåringar (13-åringar) har större förtroende för polisen än "äldre" tonåringarna vilket innebär att graden av förtroende minskar i takt med stigande ålder. I vissa avseende kan förändringarna vara påtagliga. Ett exempel är att sex procent av 13-åringarna anger att de har ett ganska litet förtroende för polisen. Bland 20-åringar är motsvarande andel 32 procent. Skillnaderna mellan inrikes och utrikes födda ungdomars uppfattningar är stora. De senare anger lägre förtroende för polisen än de förra. Men det är också en större andel utrikes födda som svarar att de inte vet om de har förtroende för polisen. Ungdomar som bor i invandrartäta områden anger ett betydligt lägre förtroende för polisen än ungdomar i områden där det mest eller i stort sett bara bor svenskar. Vidare finns det påtagliga skillnader i ungdomars

förtroende för polis med avseende på hur de själva bedömer sin egen uppväxt. De unga som anser att deras uppväxt varit ganska eller mycket dålig anger betydligt lägre förtroende för polisen än de som bedömer sin uppväxt som mycket eller ganska bra. Ungdomar med negativa skolerfarenheter har också betydligt lägre förtroende för polis än ungdomar med positiva skolerfarenheter.

Enligt Mats Trondman och Charlotte Lebeda finns det också en del andra intressanta empiriska iakttagelser. Ungdomar, som oftare tenderar att hamna i bråk, som inte tycker att ett positivt bemötande av andra är viktigt och som är emot social integration, har betydligt lägre förtroende för polisen än de ungdomar som ger uttryck för motsatt hållning. Ungdomar som ofta dricker alkohol eller använder narkotika har lägre förtroende för polisen än de som dricker mer sällan eller aldrig och som inte använder eller har provat narkotika. Därtill har ungdomar med främlingsfientlig inställning betydligt lägre förtroende för polisen än de som inte har dessa åsikter. En jämförelse mellan ungdomar med olika "fritidsprofil" visar att vissa fritidsaktiviteter är relaterade till lägre förtroende för polisen. Några av dessa avser ungdomar som ägnar sig åt skating, motorer, partipolitik, "gambling" (spelar mycket på tips, trav), att vara ute sent på kvällarna, chatta med okända och som inte är med i en idrottsförening.

### Ansvarskommitténs bedömning av den framtida medborgaren

Ansvarskommittén har i sitt betänkande *Hållbar samhällsorganisation med utvecklingskraft* (SOU 2007:10) konstaterat att de offentliga verksamheterna i framtiden kommer att möta medborgare som har betydligt större kunskaper och fler möjligheter att utöva inflytande som brukare av välfärdstjänster. Denna utveckling, konstaterar Ansvarskommittén, är redan i dag klart märkbar när det gäller hälso- och sjukvården. Vårdtagarens ställning har utvecklats från en tämligen passiv patientroll till en mer självständig position som inbegriper både eget ansvar och stärkta möjligheter till inflytande.

Även vi har i vårt arbete mött en entydig uppfattning om att medborgarna redan i dag är betydligt mer insatta i vilka rättigheter de har i förhållande till myndigheter, sjukvård m.m. jämfört med tidigare. Uppfattningen har också varit att medborgarnas kunskap i dessa frågor kommer att öka i takt med att utvecklingen inom informationsteknologin, t.ex. Internet, går framåt. Denna utveck-

ling slås även fast av Ansvarskommittén. För polisens del innebär naturligtvis en alltmer kunnig och påläst allmänhet att större krav kommer att ställas på polisen och dess verksamhet i framtiden.

### Avslutande synpunkter

De mer övergripande resultaten av den nu beskrivna typen av undersökningar eller mätningar visar bl.a. att en god bild av polisen påverkar uppfattningen om arbetets kvalitet. Det sätt på vilket ärendet handläggs hos polisen och resultatet av handläggningen är den enskilt viktigaste drivkraften för nöjdheten hos medborgarna. Nöjdheten är en stark drivkraft för att medborgarna vid behov skall återkomma till polisen. Om medborgarnas förtroende för polisen ökar så ökar även beredvilligheten hos medborgarna att anmäla brott, vittna, ringa efter akut polishjälp m.m. Detta bidrar i sin tur till att polisen kan arbeta allt mer effektivt och att polisen får en högre legitimitet i samhället.

En annan faktor som påverkar allmänhetens syn på polisen är bilden av brottsligheten, dvs. frågan om brottsligheten ökar eller minskar. Av resultaten från medborgarundersökningarna kan konstateras att bland dem som tror att brottsligheten har ökat är förtroendet för polisen lägre. Det är därför angeläget att allmänheten bibringas en rättvisande bild av brottslighetens omfattning, vilket i sin tur kan bidra till en mer positiv syn på polisen.

### 3.2.2 Statsmakterna

Andra centrala kravställare är riksdag och regering, vilka också är polisens uppdragsgivare. Deras krav på polisen har vi tidigare redogjort för i avsnitt 2.2.1 och 2.2.2.

### 3.2.3 Kommunerna

En annan kravställare är kommunerna. Efter kontakt med företrädare för Sveriges Kommuner och Landsting har framkommit att kommunerna ställer krav på polisen som innebär att polisens service till medborgarna måste öka. Vidare anser Sveriges Kommuner och Landsting att polisens lokala förankring måste stärkas och att polisen brister i tillgänglighet och synlighet. Det ställs också krav



på polisen såvitt avser samverkan mellan kommun och polis beträffande brottsförebyggande verksamhet. En vanlig samverkansform när det gäller det strategiska arbetet i brottsförebyggande frågor är de lokala brottsförebyggande råden. Dessa kan se olika ut men representanter från polis och socialtjänst ingår alltid. Gemensamt för råden är att de bedriver lokalt brottsförebyggande arbete. I dessa avseenden ställs det från kommunernas sida krav på ökad samverkan t.ex. gällande samverkan och återkoppling rörande orsaker till brott.

Polisen arbetar för att förhindra, förebygga och reducera effekterna av brott. I detta arbete får polisen ofta kännedom om brottslighetens omfattning och karaktär. Denna kunskap, hävdar kommunerna, måste polisen tillämpa och förmedla i större utsträckning än vad som sker i dag.

Ett annat exempel på krav på samverkan är polisens deltagande i kommunens socialt brottspreventiva projekt såsom att informera i skolor om t.ex. drogers skadeverkningar och bedriva trafikundervisning för barn.

I den politiska debatten i Sverige har frågan om en kommunal polis diskuterats. Företrädare för främst de mindre kommunerna har hävdat att inrättandet av en sådan polis hade bidragit till att öka kommuninvånarnas trygghet genom att polisen då hade varit mer synlig. Vidare anser dessa kommuner att vardagsbrottsligheten hade kunnat klaras upp på ett annat sätt än i dag. Sveriges Kommuner och Landsting har dock ställt sig avvisande till förslaget och ansett att ansvaret för att det finns en polisiär närvaro i hela landet skall vila på staten.

### 3.2.4 Näringslivet

Även näringslivet är en för polisen viktig kravställare.

Föreningen Svenskt Näringsliv representerar en stor del av aktörerna inom näringslivet. Föreningens medlemmar utgörs av arbetsgivareförbund, branschföreningar eller andra sammanslutningar av företag. Ett av målen är att skapa en förbättrad affärssäkerhet och en ökad trygghet för företagen.

Företagarna är Sveriges största företagarorganisation och företräder cirka 55 000 direktanslutna företagare och 16 branschförbund. Medlemmar utgörs i huvudsak av företagare som äger sina egna företag.

Enligt Svenskt Näringsliv och Företagarna tvingas företagen alltmer ta ansvar för den egna säkerheten, bl.a. på grund av brister i lagstiftningen och i den brottsbekämpande verksamheten. Det gäller såväl skyddet av immateriella tillgångar som det fysiska skyddet. För att återskapa förtroendet för rättsamhället krävs, enligt Svenskt Näringsliv och Företagarna, att brott mot enskilda och företag bekämpas. Företagen behöver ett bättre samarbete och bättre stöd från såväl polis som åklagare, men också vägledning för att kunna förbättra den egna säkerheten. Säkerhetsarbetet har tidigare ofta handlat om skyddet för fysiska tillgångar och hanteringen av risker i den egna kärnverksamheten. Skyddsbehoven nu finns inte längre enbart för de fysiska tillgångarna utan framför allt för de immateriella värdena, dvs. goodwill, varumärken och information. För att komma till rätta med dessa problem måste bl.a. företagets trygghet stå i centrum genom att myndigheternas brottsförebyggande verksamhet förstärks och att hot och beskyddarverksamhet mot företagare förhindras (Svenskt Näringslivs Temabladd 2006, "Säkerhet ger bättre företagande!").

### 3.2.5 Rättsväsendets övriga aktörer

#### Åklagarmyndigheten

Den främsta kravställaren inom rättsväsendet i övrigt är åklagarna. Genom sin roll som förundersökningsledare och processförare i domstol har åklagarna ett nära samarbete med polisen.

Riksåklagaren har dels i en promemoria till regeringen i samband med Granskningskommissionens betänkande i anledning av brottsutredningen efter mordet på statsminister Olof Palme, dels i Åklagarmyndighetens yttrande från mars 2006 över Beredningens för rättsväsendets utveckling delbetänkande *En ny uppgifts- och ansvarsfördelning mellan polis och åklagare* (SOU 2005:84) fört fram en rad synpunkter. Synpunkterna, som beskrivs nedan, har därefter bekräftats eller kompletterats i de slutsatser som formulerats vid ett möte med landets länspolismästare och chefsåklagare i början av september 2006.

Synpunkterna kan sammanfattas enligt följande. Åklagarna bör få ett större inflytande över polisens utredningsresurser. Detta bör åstadkommas genom diskussion mellan åklagare och polis på alla nivåer där man gemensamt avhandlar bl.a. prioriteringar i brotts-

bekämpningen. Myndigheterna bör också ha möjlighet att delta i varandras planering. Vidare bör området för polisiärt förundersökningsledarskap utökas så att åklagarna kan koncentrera sin uppgift som förundersökningsledare till den allvarligare brottsligheten. Med hänsyn till processperspektivet bör dock en utbildnings- och kompetensutvecklingssatsning göras. Riksåklagaren anser att utvecklingen mot generalistkompetens inom polisen som ett resultat av närpolisreformen inte alltid har varit till fördel för åklagarna, särskilt i bekämpningen av mer komplicerad brottslighet. Åklagarna har i stället ökat sin specialisering för att kunna möta sådan brottslighet. Det är därför också ett önskemål att även polisen ökar sin specialisering. En sådan utveckling sker när det t.ex. gäller grov, organiserad brottslighet samt miljöbrott, brott mot immaterialrätten, krigsförbrytelser och IT-brottslighet. Vidare anser Riksåklagaren att också bekämpningen av s.k. mängdbrott kräver en särskild kompetens. T.ex. bör denna utgå från ett kriminalpolitiskt perspektiv och förståelsen för förundersökningsbegränsning måste öka både hos polis och hos åklagare.

Det är i sammanhanget också betydelsefullt att poängtera behovet av ett brottsofferperspektiv. Kontroll och uppföljning av varför ärenden inte blir föremål för ett aktivt utredningsarbete. Ytterligare rutiner för att rätt förstahandsåtgärder vidtas bör skapas och utveckling av hantering av massärenden hos polisen bör göras t.ex. utifrån generella direktiv från åklagare.

Beträffande brottsutredningar avseende mer komplicerad brottslighet och vid brott med särskilda bevisproblem är det angeläget att åklagare inträder i ett tidigt skede av utredningen, vilket är en utveckling som redan pågår. I vissa fall kan det vara viktigt att åklagare medverkar även när det inte finns en skäligen misstänkt. Riksåklagaren anser att åklagare skall kunna delta under spaningsstadiet och ha en nära kontakt med polisens underrättelsetjänst. Detta ställer krav – såväl hos åklagare som polisen – på kunskap, långsiktighet och en nära samordning av arbetsinsatserna. Slutligen anser Riksåklagaren att det är en fördel om polis och åklagare är samlokaliserade. Det kan även vara till fördel att det inrättas gemensamma arbetsgrupper eller team. En sådan arbetsform har med framgång tillämpats för t.ex. bekämpningen av ekobrottslighet, familjevåld m.m.

## Kriminalvården

En annan viktig kravställare inom rättsväsendet i övrigt är Kriminalvården. Kriminalvården har genom sitt ansvar för häkten, fängelser och frivård ett behov av att samarbeta och samverka med polisen.

Under år 2007 fanns det 56 anstalter i Sverige. Dessa delas in i öppna och slutna anstalter. De slutna anstalterna delas i sin tur in i klasserna A–E medan de öppna anstalterna bildar den egna gruppen F. Klassificeringen hör ihop med riskbedömningar som Kriminalvården gör för alla intagna. Anstalterna i klass A utrustas för att klara de mest riskfyllda fångarna, medan andra fångar inte skall behöva sitta säkrare än vad som är nödvändigt. Det som avgör vilken klassning ett fängelse har är bl.a. förmågan att motstå rymningar, förmågan att motstå fritagningsförsök och förmågan att hantera ett svårhanterligt klientel.

Förekomsten av slutna anstalter, i synnerhet de med en högre säkerhetsklassificering, ställer naturligtvis högre krav på den lokala polismyndigheten. Sådana anstalter kräver bevakning i högre grad än andra och personalen måste också ha en högre beredskap.

Polisiär medverkan krävs främst vid kritiska situationer såsom rymningar, fritagningar och upplopp. Antalet rymningar uppgår dock endast till ett fåtal varje år. I samband med att säkerheten på de slutna anstalterna successivt har höjts uppstår emellertid nya problem såsom ett ökat antal fritagningar. Vid fritagningar förekommer ofta hot och våld mot vårdarna. Dessutom har ett halv-dussin gisslansituationer inträffat under de senaste åren. Denna utveckling ställer naturligtvis ökade krav på polisens verksamhet vad gäller styrning, planering och prioritering av verksamheten.

Inom Kriminalvården finns också ett stort behov av säkra och effektiva transporter, såväl inrikes- som utrikestransporter, av klienter. Transporterna kan avse t.ex. verkställande av en utvisning eller förflyttning mellan anstalter och häkten. Även i dessa situationer kan polisen behöva bistå med hjälp så att transporten uppnår en lämplig skyddsnivå.

## Brottsoffermyndigheten

Regeringen har uttalat att alla myndigheter inom rättsväsendet måste ha ett tydligt brottsofferperspektiv. Vi har ovan redogjort för polisens arbete med att utarbeta nationella strategier (avsnitt 2.2.4)

bl.a. avseende bemötandet av brottsoffer. Således är även brottsoffrens krav på polisen av stor betydelse.

Brottsoffermyndigheten är den myndighet som arbetar för att främja brottsoffers rättigheter, intressen och behov. Vi har i vårt arbete efterhört myndighetens krav på polisen. Brottsoffermyndighetens synpunkter kan sammanfattas enligt följande.

Under de senaste decennierna har det skett en stor utveckling på brottsofferområdet både vad gäller lagstiftning och praktisk verksamhet. Att lagstiftningen utvecklats och att brottsofferfrågor uppmärksammas innebär att medborgarna får allt större förväntningar på att samhället skall ta hand om brottsutsatta på ett professionellt sätt. Som det är nu finns det emellertid fortfarande en skillnad mellan vad samhället säger sig göra och vad samhället gör. Det är viktigt att framtidens poliser har bättre kunskap om vilka förväntningar brottsoffer har på polisen och vad polisen är skyldig att göra. Sammanfattningsvis kan konstateras att polisen står inför många utmaningar och att noggrann eftertanke måste ägnas åt vilka kärnenskaper och kunskaper en polis måste besitta.

Det är enligt Brottsoffermyndigheten självklart att poliser måste ha en rad specifika kunskaper och färdigheter som har nära anknytning till ingripandesituationer och våldsanvändning. Medborgarna kommer i framtiden att förvänta sig både att polisen är mer effektiv på att utreda brott och mer professionell vad gäller service och omhändertagande av brottens offer i vid bemärkelse. För att lyckas med båda dessa uppgifter krävs ett skifte av fokus mot bättre kunskaper i beteendevetenskapliga ämnen samt sociala och samhällsreliga frågor.

Det kommer också att krävas en bättre utvecklad förmåga att lära sig nytt och ompröva invanda metoder, rutiner och ställningstaganden. Brottsoffer, gärningsmän, vittnen och samhället i stort kommer, enligt Brottsoffermyndigheten, att gå mot en ökad heterogenitet och komplexitet i en rad avseenden. Poliser kommer att möta en större variation både bland de människor och den brottslighet de möter. Det kommer att ställa stora krav på polisen som en flexibel och lärande organisation. Den enskilda polisen måste ha omfattande kunskaper och färdigheter inom olika områden samt mognad, livserfarenhet och ett genuint människointresse för att garantera att medborgarna i framtiden är nöjda med polisen och rättsväsendet.

### 3.2.6 Internationellt polissamarbete

Det internationella omvärldstrycket på Sverige som stat har inneburit en utveckling av gränsöverskridande polisiärt samarbete. Detta samarbete är intensivast i Europa och mellan de europeiska staterna. Omvärldens påverkan på Sverige sker dock också bortom Europas gränser. Det som sker i andra delar av världen får ofta konsekvenser för den svenska staten och därmed för polisen. Det ökade samarbetet på internationell nivå innebär för polisens del även att polisen skall rekrytera, utbilda och utrusta den personal som skall nyttjas i internationell verksamhet. Vidare skall polisen, ibland med kort varsel, kunna ställa lämplig personal med olika kompetenser till förfogande för att kunna verka i andra länder.

I detta avsnitt följer en redogörelse för polisens internationella samarbete.

#### Interpol

Det globala samarbetet består främst av samarbetet inom International Criminal Police Organization (Interpol). Interpol, med 184 medlemsstater och huvudkontor i Lyon, är en mellanstatlig organisation som verkar för effektivt informationsutbyte och en koordination av polisiärt samarbete. Interpol är baserat på medlemsstaternas nationella politik och lagstiftning. Samarbetet inom Interpol berör främst brott som faller under allmän strafflag. Den typ av brottslighet som undantas är brott av politisk, militär, religiös eller rasistisk natur. Arbetet inom Interpol är fokuserat på narkotika, brott mot person och brott mot egendom samt ekonomisk brottslighet. Sverige har en polisman stationerad i Lyon. Det svenska arbetet genom Interpol bedrivs också i den nationella interpolbyrån vid Rikspolisstyrelsen.

#### EU

EU är i dag en reell maktfaktor i svensk, europeisk och global politik. Naturligtvis har EU även påverkat den svenska polisen. Den svenska polisorganisationen har under det senaste decenniet genomgått en stark europeisering.

Polissamarbetet inom EU kallas för rättsliga och inrikes frågor och har i traditionell beskrivning av EU-samarbetet varit EU:s

tredje pelare. Den tredje pelaren har bl.a. behandlat frågor som polis-, tull- och åklagarsamarbete, straffrätt, asyl- och invandringspolitik inklusive gränskontroll samt civilrätt. Det rättsliga och polisiära samarbetet institutionaliserades genom Maastrichtfördraget år 1993. Samarbetet har dock varit känsligt. Detta beror på att polisiär verksamhet vanligtvis har ansetts utgöra en central del av den suveräna rättsstaten. EU:s medlemsstater har dock bestämt sig för samarbete som ett led i att bekämpa gemensam och gränsöverskridande brottslighet. Resultatet har varit ett mellanstatligt samarbete som öppnat upp för en gränsöverskridande kamp mot brottslighet samtidigt som man bibehållit en suveränitet i rättsliga och polisiära frågor. Genom Amsterdamfördraget år 1999 intensifierades arbetet ytterligare. I fördraget slogs fast att de gemensamma insatserna på polissamarbetsområdet skall omfatta operativt samarbete mellan berörda myndigheter för att förebygga och utreda brott; insamling, analys och utbyte av information; samarbete och gemensamma insatser avseende utbildning; utbyte av expertis; användning av utrustning och forskning samt gemensam utvärdering av utredningsteknik vid upptäckt av organiserad brottslighet.

## Europol

Inom EU har svensk polis även samarbete med Europol. Europol är EU:s brottsbekämpande organ och ansvarar för den gemensamma kriminalunderrättelsetjänsten. Det yttersta målet är att förena nationella kapaciteter för att kartlägga och bekämpa den gemensamma internationella brottsligheten. Europol stödjer medlemsstaternas brottsbekämpande verksamhet huvudsakligen inom områden som olaglig narkotikahandel, nätverk för illegal invandring, terrorism, handel med stulna fordon, människohandel däribland barnpornografi, falskmynteri och förfalskning av andra betalningsmedel, handel med radioaktiva och nukleära ämnen samt penningtvätt. Europols mandat utvidgades i januari 2002 till att omfatta även andra former av internationell brottslighet såsom miljöbrott, organiserade former av rån samt olaglig handel med kulturföremål och piratkopior.

Europol kompletterar och stödjer medlemsstaternas polisiära samarbete mot den gränsöverskridande brottsligheten. Detta sker genom att sambandsmännen inom Europol, som är stationerade av med-

lemsstaterna, underlättar för informationsutbyte samt tillhandahåller analyser.

## Schengen

Sverige medverkar i det s.k. Schengensamarbetet sedan den 25 mars 2001. Syftet med Schengensamarbetet är att förvekliga den fria rörligheten för personer inom EU. Samarbetet innebär att länderna som deltar har tagit bort personkontrollerna mellan sig och att människor därför kan röra sig fritt inom det som kallas för Schengenområdet. Schengensamarbetet innehåller även regler om ett utvecklat och fördjupat samarbete kring polisiära och rättsliga frågor, s.k. kompensatoriska åtgärder. Dessa åtgärder skall undvika att den fria rörligheten för personer får negativa konsekvenser i form av ökad internationell brottslighet.

En första sådan kompensatorisk åtgärd är införandet och utvecklandet av databaserade personregister, såsom Schengen Information System (SIS). SIS erbjuder alla rättsstater möjligheten att erhålla information från alla medlemsstater som tull och polis kan använda. Registret är ett värdefullt hjälpmedel för att få tag på efterlysta personer samt för brottsförebyggande och brottsbekämpande arbete. I SIS finns även uppgifter om fordon, vapen, sedlar och dokument (pass, id-handlingar, visa) som är försvunna, stulna eller på annat sätt eftersökta. Ytterligare en kompensatorisk åtgärd är det s.k. Supplementary Information Requests at the National Entires (SIRENE). SIRENE utgör det forum i vilket olika rättsinstanser inom respektive medlemsstat sköter kontakter med varandra avseende uppgifter som framkommit i SIS. SIRENE kopplar samman svenska rättsinstanser med övriga rättsinstanser i andra medlemsstater. Schengensamarbetet ger vidare polisen rätt att under vissa förutsättningar även förfölja brottslingar över gränsen till ett annat Schengenland. Slutligen innebär Schengensamarbetet också möjlighet till rättsligt utbyte mellan medlemsstaterna. Detta kan innebära att polis, tull och kustbevakning m.m. från Sverige kan skickas till andra myndigheter i andra medlemsstater för utbyte och information. Utbytet kan syfta till att hämta hem ny kunskap eller bidra med ny kunskap på plats.



## Nordiskt samarbete

Svensk polis har sedan länge samarbetat med nordisk polis. PTN-projektet (Polis och Tull i Norden) är ett exempel på ett nära samarbete inom nordisk polis. Samarbetet grundas framför allt på de nordiska rikspolischefernas samtal och överenskommelse från år 1972. Samarbetet har byggt på en direktkontakt mellan staternas lokala polismyndigheter. Detta har således inte planerats centralt om det inte funnits något särskilt behov. Det nordiska gränssamarbetet med passfrihet m.m. har inneburit ett djupgående polisiärt samarbete mellan de nordiska polismyndigheterna. Det nordiska polis- och tullsamarbetet syftar till att effektivisera brottsbekämpningen i Norden. PTN verkar rådgivande, koordinerande och samarbetande mellan de olika polisorganisationerna inom respektive nordisk stat. Arbetet sker antingen genom utstationering av sambandsmän eller genom upprättandet av gemensamma brottsförebyggande program av gränsöverskridande natur.

Sverige har i dag sambandsmän i Bangkok, Amman, Aten, Budapest, Haag, Moskva, Riga, S:t Petersburg, Warszawa, Tallin och Belgrad. Syftet är att arbeta nära den nationella polisen i respektive stat och att samla in information och kartlägga gränsöverskridande brottlighet. Sambandsmännen representerar de nordiska staterna tillsammans. De tjänstgör åt samtliga nordiska stater och rapporterar till staternas polisorganisationer.

I oktober år 1999 undertecknades en överenskommelse om polis-samarbete i Öresundsregionen. Syftet är att skapa ett samarbete mellan myndigheter som har polisiära uppgifter i Öresundsregionen för att t.ex. motverka illegal invandring och gränsöverskridande brottslighet.

## Östersjösamarbetet

År 1996 skapades av de nordiska statsministrarna en ny form av samarbete i Task Force on Organised Crime in the Baltic Sea Region. Samarbetet består av en arbetsgrupp med medlemmar från de elva Östersjöstaterna: Sverige, Norge, Danmark, Island, Finland, Tyskland, Polen, Ryssland, Estland, Lettland och Litauen. I det operativa arbetet ingår olika myndigheter såsom polis, tull, gränsbevakning och åklagarväsendet. Samarbetet är främst inriktat mot narkotika, illegal invandring, människosmuggling, smuggling av

fordon, miljöbrott, terrorism, penningtvätt, IT-brottslighet och annan verksamhet som bedrivs av organiserade ligor i större skala.

Under senare år har det skett en intensifiering av samarbetet över Östersjön. Det faktum att politiska och ekonomiska förändringar skapade nya förutsättningar genom en ökad frihet innebär också att människor, varor och tjänster allt mer förflyttades över Östersjön. Med detta kom naturligtvis även illegala verksamheter. Samarbetet intensifierades ytterligare då flera forna kommunistiska stater fick inträde i EU.

### **Internationellt samarbete i övrigt**

Utöver det internationella samarbete som nu nämnts har polisen även internationellt samarbete av annat slag. Svensk polis har exempelvis bilaterala samarbetsavtal med ett tiotal europeiska länder däribland Ryssland, Polen, Ungern och Ukraina. Avtalen kan gälla exempelvis bekämpning av terrorism, smuggling, organiserad brottslighet och annan allvarlig brottslighet.

Polisen deltar också i internationellt utvecklingsarbete. Syftet med utvecklingssamarbetet är att utifrån ett rättskedjersperspektiv stärka rättsstaten genom olika former av stöd till samarbetsländernas polisorganisationer. Exempel på sådana samarbetsländer är de baltiska staterna, Ryssland, Ukraina, Bosnien, Sydafrika samt vissa stater i Mellanöstern och Mellanamerika.

### **3.2.7 Polisen**

#### **Allmänt**

Även polisen som organisation ställer, mot bakgrund av de krav som ställs av statsmakerna, krav på verksamheten och de anställda. De exempel som nämns i avsnitt 2.2.4 utgör ett urval av beslut som syftar till att göra verksamheten såväl effektivare som kvalitativt bättre.

## Medarbetarna

Rikspolisstyrelsen presenterade i februari 2006 en medarbetarundersökning som genomförts med anställda inom polisen. Undersökningen var den första i sitt slag på riksnivå. Syftet med undersökningen var att få ett underlag för ett fortsatt utvecklingsarbete.

Samtliga anställda, såväl poliser som civilanställda, bereddes tillfälle att svara på enkäten och svarsandelen uppgick till 74 procent. De frågor som ingick i undersökningen handlade bl.a. om arbetsmiljö, trivsel, ledarskap, arbetskrav, påverkan, information och lön.

De sammanvägda svaren gav ett medelvärde på 5,7 på en tio-gradig skala. Utifrån svaren har Statistiska centralbyrån, som ansvarade för sammanställning och bearbetning av enkätsvaren, räknat ut ett indextal som för polisen totalt är 52 på en 100-gradig skala.

Undersökningen visar att de polisanställda är mest nöjda med egenkontroll, arbetskrav, stöd och fysisk arbetsmiljö. Minst nöjda är de med möjligheten att påverka samt med lön och annan ersättning.

Som ett exempel på de polisanställdas egen syn på verksamheten och de framtida kraven kan nämnas det arbete som under år 2007 har genomförts vid Polismyndigheten i Skåne kallat Målbild 2010.

Drygt 100 anställda vid myndigheten har deltagit i arbetet. Uppdraget har bl.a. varit att presentera en målbild som kan utgöra underlag för planering och styrning av verksamheten vid polismyndigheten. Deltagarna enades kring följande huvudinriktning inför framtiden: en ökad synlighet och tillgänglighet, en större professionalism och ett bättre omhändertagande av nya kollegor.

### 3.3 Drivkrafter

Efter att ha beskrivit kravställarna och deras krav på polisen tar vi i detta avsnitt upp en rad drivkrafter som, enligt vårt förmenande, har betydelse för bedömningen av den framtida samhällsutvecklingen. De drivkrafter, som beskrivs nedan är följande. Demografi, ekonomi, integration, teknologi, globalisering och internationalisering, politik, miljöfrågor, media, sociala faktorer och extraordina händelser.

Vårt tidsperspektiv sträcker sig i huvudsak fram till år 2020 men när det gäller demografi och ekonomi måste trenderna ses i ett längre perspektiv.

### 3.3.1 Demografi

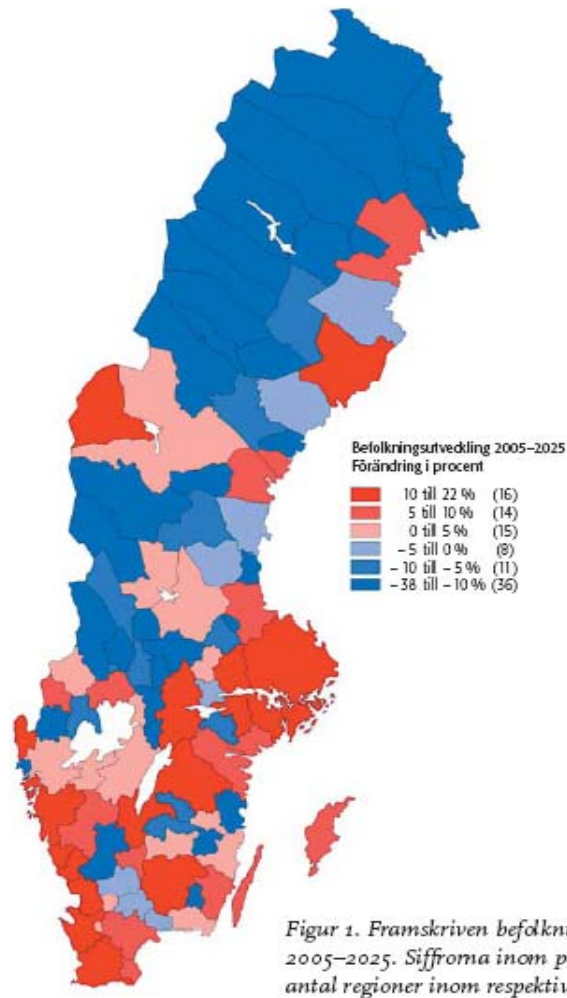
Vid bedömningen av hur samhällsutvecklingen kan komma att påverka polisens uppgifter och arbetsvillkor i framtiden måste den förväntade befolkningsutvecklingen beaktas. Det är nämligen stora skillnader i brottsbenägenhet och brottsmönster mellan olika åldersgrupper. Brottsligheten har en tydlig åldersstruktur så till vida att ungdomar är den mest brottsaktiva åldersgruppen i samhället. Enligt kriminalstatistiken uppvisar de yngsta åldersgrupperna (15–20 år) flest brott per person, medan brottsligheten efter tonåren tydligt avtar. Frågan om befolkningsutvecklingen har därmed en stor betydelse för polisens arbete i framtiden

Enligt statistik från Statistiska centralbyrån kommer Sveriges folkmängd att fortsätta öka. Under den närmaste tioårsperioden, 2006–2015, förväntas befolkningen växa med drygt 410 000 personer. Befolkningsökningen beror främst på ett ökat barnafödande och ett ökat invandringsöverskott. Enligt 2006 års prognos kommer folkmängden att öka från 9,1 miljoner år 2005 till 9,5 miljoner år 2015. År 2050 förväntas folkmängden uppgå till 10,5 miljoner. Antalet personer i åldrarna 0–19 år och 20–64 år beräknas öka med 170 000 respektive 370 000 personer. Det innebär en ökning med omkring sju procent. Gruppen 65–79 år beräknas öka med 45 procent och gruppen 80 år och äldre med 87 procent fram till år 2050. Totalt förväntas det finnas drygt 900 000 fler personer som är 65 år och äldre år 2050 jämfört med i dag.

Antalet personer i olika åldersgrupper år 2005, prognos 2006–2050, tusental					
År	0–19 år	20–64 år	65–79 år	80+ år	Totalt
2005	2 159	5 323	1 078	487	9 048
2006	2 164	5 356	1 091	489	9 099
2007	2 163	5 370	1 116	489	9 139
2008	2 156	5 383	1 149	491	9 179
2009	2 145	5 390	1 192	490	9 217
2010	2 127	5 403	1 236	491	9 257
2011	2 111	5 414	1 281	491	9 296
2012	2 097	5 425	1 323	491	9 336
2013	2 089	5 432	1 366	488	9 376
2014	2 087	5 440	1 404	488	9 418
2015	2 094	5 443	1 435	488	9 460
2020	2 195	5 429	1 531	525	9 680
2030	2 288	5 457	1 540	763	10 048
2040	2 288	5 514	1 653	811	10 267
2050	2 329	5 696	1 566	912	10 502

Källa: Sveriges framtida befolkning 2006–2050, SCB Demografiska rapporter 2006:2

Även befolkningsutvecklingen på regional nivå är en viktig faktor i sammanhanget. En regional befolkningsframskrivning gjord på Institutet för framtidsstudier visar att regioner centrerade kring storstäder och en handfull universitetsstäder växer mest åren 2005–2025. Ytterligare ett antal regioner får viss del av den väntade befolknings-tillväxten, medan befolkningen minskar i ungefär hälften av dem. De tio regioner som minskade mest under åren 1984–2004 förlorade en femtedel av befolkningen. Samma regioner kommer under tiden 2005–2025 att förlora en tredjedel av befolkningen.



Källa: Framtider, nr 3/2006, Institutet för framtidsstudier

Sammanfattningsvis kan konstateras, vilket även Ansvarskommittén anför, att den demografiska utvecklingstendensen är en åldrande befolkning där antalet unga inte kommer att förändras i någon större utsträckning men andelen minskar. Det blir därtill en glesare glesbygd och en befolkningskoncentration kring storstäderna.

### 3.3.2 Ekonomi

Polisens verksamhet bestäms självklart även av vilka resurser som ställs till dess förfogande. Således är ekonomin också en viktig faktor för hur den framtida polisverksamheten kommer att se ut.

Att göra långsiktiga prognoser för anspråk på och resurser för offentligt finansierade välfärdstjänster är av förklarliga skäl ytterligt vanskligt. För det första förutsätter det att antaganden görs i fråga om befolkningsutveckling, tillväxt m.m., där även marginella skillnader i antagandena på sikt får stort genomslag i utfallet. För det andra förändras anspråken inte endast med demografin utan också med värderingsförändringar och de nya möjligheter tekniska och vetenskapliga genombrott erbjuder.

Långtidsutredningen är en statlig utredning, vars syfte är att utgöra ett underlag för den ekonomiska politiken. En central uppgift är att analysera utmaningar och möjligheter för den svenska ekonomin på längre sikt och studera vad de betyder för den ekonomiska politiken. Utvecklingen av antalet arbetade timmar, produktivitet, investeringar, hushållens konsumtionsmöjligheter och de offentliga finanserna står i fokus för dessa bedömningar.

Enligt den senaste bedömningen av Långtidsutredningen (Långtidsutredningen 2003/04, SOU 2004:19) kommer den skattefinansierade produktionen av välfärdstjänster (vård, skola och omsorg) under förutsägbar framtid att utsättas för en ökande press där möjligheterna att öka produktionen i linje med medborgarnas förväntningar att bli allt mindre (beträffande medborgarnas krav och förväntningar, se avsnitt 3.2.1). Kombinationen av ökande reala hushållsinkomster, en åldrande befolkning, redan höga skatter och en låg produktivitetstillväxt i produktionen av välfärdstjänster gör att utbudet av offentligt tillhandahållna tjänster inte kan växa i takt med efterfrågan. Således menar Långtidsutredningen att det skattevägen kommer finnas begränsade möjligheter att finansiera morgondagens välfärdssystem.

Även Ansvarskommittén slår i sitt betänkande *Hållbar samhällsutveckling med utvecklingskraft* (SOU 2007:10) fast att spänningen mellan medborgarnas ökade efterfrågan på välfärdstjänster och i historisk jämförelse synnerligen begränsade ekonomiska ramar blir en av de närmaste decenniernas svåraste politiska utmaningar. Växande förväntningar hos medborgarna betyder att det demokratiska uppdraget kommer att kräva svårare prioriteringar än i dag, inte

minst om de ekonomiska ramar som skall finansiera det offentliga åtagandet blir alltmer ansträngda.

### 3.3.3 Integration

En annan viktig faktor för polisens arbete är frågor rörande integration och segregation.

Sverige är ett invandringsland. Av Sveriges befolkning är 12,2 procent födda i ett annat land. De senaste 20 åren har Sverige igenomsnitt haft en invandring på över 50 000 personer per år. Andelen utrikes födda i den svenska befolkningen beräknas öka. År 2014 kommer, enligt Statistiska centralbyrån, 14,5 procent vara födda utomlands och år 2050 18 procent. Till detta kommer den ökade inrikes födda befolkningen med utländsk bakgrund, dvs. personer med en eller två föräldrar som är födda utomlands.

I Integrationsverkets "Rapport Integration 2005" görs fördjupade analyser inom olika samhällsområden, bl.a. arbetsmarknad, boende och utbildning, ur ett integrationsperspektiv. Enligt rapporten var år 2005 81 procent av den inrikes födda befolkningen i åldern 20–64 år sysselsatt, mot 64 procent av dem som är födda utomlands. I rapporten uppmärksammas särskilt utrikes födda akademiker. Dessa har mera sällan arbete i nivå med sin utbildning än inrikes födda. För dem som därför väljer att börja med ett lågstatusjobb, är riskerna mycket stora att fastna i den typen av arbete. Rapporten visar också att ungdomar med högst gymnasieutbildning och som är födda utomlands, eller har föräldrar som är det, har en sämre situation på arbetsmarknaden. Det gäller särskilt unga män med utomeuropeisk bakgrund.

Oavsett hur konjunkturen skiftat under de senaste tio åren har, enligt Integrationsverkets rapport, överrepresentationen av utrikes födda ökat i utsatta områden. Boendesegregationens etniska dimension blir allt tydligare. Detta trots att utrikes födda i högre grad än inrikes födda fick arbete under åren 1997–2000. Bostadsbristen har gjort att fastighetsbolagen kan ställa höga krav på vilka de vill hyra ut till. Det finns också, enligt rapporten, andra diskriminerande strukturer på bostadsmarknaden som gör det svårt för utrikes födda att göra boendekarriär.

Av rapporten framgår vidare att andelen grundskoleelever med utländsk bakgrund som är behöriga till gymnasieskolans nationella program har minskat. Under åren 1998 till 2004 sjönk andelen



behöriga med två procentenheter, till drygt 77 procent. Samtidigt har de behöriga höjt sina betyg. Hur länge eleven bott i Sverige spelar en stor roll för resultatet. Då allt färre är behöriga till gymnasiets nationella program, ökar antalet som går på det individuella programmet. Här utgör unga med utländsk bakgrund cirka 30 procent av elevgruppen. Bara 13 procent av gruppen har fullföljt studierna efter fem år. På övriga gymnasieprogram fullföljer 52 procent av elever med utländsk bakgrund sina studier mot 70 procent av dem som har svensk bakgrund. Analyser visar att studieresultaten har starka samband med föräldrarnas villkor i samhället, vilket skolan inte förmått uppväga. Enligt Integrationsverket är boendesegregationen en av källorna till de ojämlika utbildningsvillkoren i grundskolan. Elevernas betyg påverkas negativt när mer än 70 procent av skolans elever har utländsk bakgrund. Att omsättningen på elever är stor i s.k. utsatta bostadsområden påverkar också undervisningen. De största förlorarna är nyanlända barn i skolor med många utrikes födda elever.

I Socialstyrelsens "Social rapport 2006" bekräftas att utrikesfödda har en sämre arbetsmarknadssituation än svenskfödda. Endast drygt 40 procent av dem som invandrat från Öst- och Sydeuropa och inte ens 30 procent av dem som invandrat från Mellanöstern och Nordafrika kunde försörja sig genom arbete år 2002. Detta kan jämföras med 70 procent när det gäller den svenskfödda befolkningen. Vidare konstaterar Socialstyrelsen i rapporten att den etniska segregationen ökade markant under perioden 1999–2002. Detta innebär att det skett betydande förändringar med avseende på var någonstans de infödda och olika utrikesfödda grupper bor. Befolkningen i de ekonomiskt mycket resurssvaga områdena har alltmer kommit att utgöras av fattiga "synliga" invandrargrupper, dvs. de med ursprung i Sydeuropa, Asien, Afrika eller Latinamerika. Den ekonomiska segregationen sammanfaller mer och mer med den etniska segregationen, vilket betyder att skillnaderna i bosättningsmönster mellan fattiga och rika har kommit att alltmer motsvara skillnader mellan dessa fattiga "synliga" invandrare och mer välbeställda infödda svenskar och de övriga – "icke-synliga" – invandrargrupperna.

När det gäller segregationsproblematiken anges det i Rikskriminalpolisens "Problembild 2007" att polisen i samtliga storstäder rapporterat att det utvecklats en allmänt hårdare miljö bland ungdomsgången och att situationen i många förorter, och i vissa fall städer, är bekymmersam. Det finns inget i dag, enligt Rikskriminal-

polisen, som tyder på att problemen kommer att minska utan snarare kommer dessa problem att öka.

### 3.3.4 Teknologi

#### Inledning

De senaste årtiondenas tekniska utveckling kan betecknas som explosionsartad. Fenomen som mobil telefoni och Internet är exempel på teknologi som för ett tiotal år sedan var tillgängliga för ett fåtal men som i dag är vanligt förekommande. Utvecklingen av nya och allt mer avancerade digitala hjälpmedel går så fort att många produkter är omoderna redan efter något år.

Den tekniska utvecklingen är mycket viktig för polisens arbete, t.ex. både när det gäller att förebygga och utreda brott. Vi kommer nedan att närmare redogöra för bekämpningen av IT-brottsligheten. Utvecklingen innebär emellertid också utmaningar i polisens brottsbekämpande verksamhet. Den tekniska utvecklingen gynnar de kriminella, såväl beträffande olika brottsmetoder som olika tillvägagångssätt för att undgå lagföring.

I polisverksamheten kan den nya teknologin innebära ökade möjligheter i form av bättre IT-stöd, vilket i sig kan bidra till att effektivisera handläggningen av ärenden, hantera och analysera en betydligt större mängd material samt förbättra kommunikationen med och servicen till allmänheten. Den öppnar även nya vägar i arbetet med att förebygga och utreda brott.

Utöver den ovan nämnda utvecklingen kan sannolikt även utvecklingen inom "vardagsteknologin" få betydelse för polisens arbete genom att t.ex. vittnen har möjlighet att fotografera gärningsmannen med mobiltelefon. Även denna utveckling har stor betydelse för polisens möjligheter att klara upp brott.

#### Särskilt om bekämpning av IT-brottslighet

##### *Läget i dag*

Den informationsteknologiska utvecklingen har i olika avseenden påverkat de brottsbekämpande myndigheternas verksamhet i drygt 20 års tid. Förutom ett fortlöpande förbättrat utrednings- och spaningsstöd genom datorisering, har även brottslingars användning

av IT på olika sätt påverkat polisens spanings- och utredningsverksamhet. Det är dock under den senaste femårsperioden som denna utveckling har medfört en tydlig förändring av polisens kompetensbehov.

I dagsläget kan tre huvudsakliga effekter av IT-utvecklingen identifieras.

- IT-brott och IT-relaterade brott, företeelser som inte kan uppträda utan tillgång till eller användning av datorer och elektronisk kommunikation.
- Användning av IT-utrustning i samband med traditionella brott, t.ex. mobiltelefoner.
- Brott som i grunden inte behöver vara IT-relaterade men där massspridningsmöjligheter och tillgänglighet via Internet medfört en explosionsartad ökning.

*I den första kategorin återfinns typiska IT-brott som dataintrång och datorbedrägerier. Det gjordes totalt knappt niohundra polisanmälningar om dataintrång under 2006. Flertalet är utredningsmässigt av relativt enkel karaktär, andra är inte ens möjliga att utreda medan några kräver stora resursinsatser och hög kompetens hos utredarna.*

När det gäller Internetbedrägerier finns det ännu inga säkra uppgifter om antalet brott av den karaktären. Det är dock ställt utom all diskussion att antalet bedrägeriförsök via Internet är extremt stort. Ett mycket litet antal försöksbrott anmäls och ännu färre utreds. Phishing-försök (olika åtgärder för att försöka förmå kortinnehavaren att utge kortinformation) ses många gånger mer som en IT-säkerhetsfråga än ett brott.

Det finns flera andra typer av brott än de redan nämnda, vilka förskjutits från den ursprungliga miljön till den elektroniska. Ett mycket tydligt exempel på detta förhållande är barnpornografibrott. Tillgänglighet, överföringskapacitet och allmän datorisering har inneburit att barnpornografibrotten nästan uteslutande är av digital karaktär. I dag är det inte ovanligt att ett enda ärende kan innehålla över en miljon bilder och filmsekvenser.

Överbelastningsattacker mot webbplatser är ett annat fenomen som används som ett verktyg för missnöje eller opinionsyttring. Sådana attacker kan genomföras efter ett ”upprop” eller aktivering av fjärrstyrda ”kapade” datorer.

I den andra kategorin återfinns många typer av brott; våldsbrott, narkotikabrott, sexualbrott m.fl. Genomgående för dessa brott är att det väldigt ofta krävs IT-forensisk expertkompetens för att säkra bevis, identifiera gärningsmän eller klarlägga andra omständigheter kring brottet.

I utredningar rörande förmögenhets- och ekobrott genomförs forensiska datorundersökningar så gott som regelmässigt. I mordutredningar med okänd gärningsman är offrens mobiltelefoner och datormiljöer ofta en källa till ny information som kan föra utredningen i riktning mot en misstänkt person.

Den tredje kategorin omfattar bl.a. hot, trakasserier, hatbrott, förtal, immaterialrättsbrott och uppvigling. Internet ger goda möjligheter för gärningsmän med intentioner att få spridning av sin information eller för att de skall kunna nå en stor publik.

Immaterialrättsbrotten, särskilt brott mot upphovsrättslagen, kan numera sägas inta en särställning i denna kategori inte minst för den stora uppmärksamhet som företeelser som bl.a. fildelning får. Brotten är dessutom speciella från legal synpunkt då en rättighetshavare kan välja straffrättslig eller civilrättslig hantering av intrånget i sin upphovsrätt.

#### *Särskilt om otillbörlig åtkomst av kortinformation*

Skimming är en del av ett område som kan benämnas som otillbörlig åtkomst av kortinformation. Gärningsmännen är ute efter kortinformationen för att kunna genomföra bedrägerier. Åtkomsten av kortinformation kan ske genom *skimming* (olovlig avläsning av magnetremsan när kortinnehavaren genomför en betalning eller uttag t.ex. vid bankomat, betalning för inköp av varor, restaurangnota och taxiresa), *phishing* (olika åtgärder för att förmå kortinnehavaren att utge kortinformation sker t.ex. genom mail via Internet om erbjudande att köpa något eller felaktiga varningar om tekniska problem), *förfalskade kortansökningar* (kortansökan för existerande personer där gärningsmännen kommer åt försändelserna innan den "ansökande"), *hacking av databaser med kortinformation* (t.ex. databaser som innehas av hotell och resebyråer) och "insiderbrott" där någon har lovlig tillgång till databaser med kortinformation (kortföretag, banker, hotell och resebyråer).

Problematiken följer som nämnts av den tekniska utvecklingen. Denna utveckling "bevakas" alltid av personer som försöker ut-

nyttja möjligheter som den erbjuder eller hitta svagheter som följer av den.

Till en början var brottsligheten begränsad. I Sverige började skimmingen att öka i slutet av 1990-talet och ökningen har hållit i sig under början av 2000-talet. Under den senaste tiden kan en ökning av antalet bedrägerier med falska kortansökningar noteras.

### 3.3.5 Den forensiska verksamheten

Statens Kriminaltekniska Laboratorium (SKL) är som nationell forensisk myndighet en väsentlig del av polisens brottsbekämpning. SKL är en del av polisväsendet men en självständig myndighet och skall som ett opartiskt expertorgan utföra kriminaltekniska undersökningar i brottmål åt rättsväsendets myndigheter. När det gäller utvecklingen inom kriminaltekniken framgår det av SKL:s årsberättelse för år 2005 att DNA-verksamheten fortsätter att öka i omfattning. Ökningen, som under år 2005 var 12 procent, avser främst prover från spår från brottsplatser i samband med s.k. mängdbrott. DNA som tekniskt bevis har inneburit ökade möjligheter till upplärning av dessa brott och DNA-spåren kan också ge en mycket god bild av seriebrott då flera brottsplatser kan bindas till varandra. Beträffande den IT-forensiska verksamheten anges att IT-verksamheten i högre grad har inriktats mot metodutveckling där flera projekt har påbörjats. Vidare har utvecklingen inom fingeravtrycksidentifieringen fortsatt.

Rättsmedicinalverket ansvarar för frågor inom rättspsykiatrisk, rättsmedicinsk, rättskemisk och rättsgenetisk utredningsverksamhet. Av RMV:s årsredovisning för år 2006 framgår att lagen (2005:225) om rättsintyg i anledning av brott har inneburit avsevärda förändringar dels vad gäller antalet genomförda kroppsundersökningar som ökat med ca 20 procent men framför allt antalet utfärdade yttrandena som mer än fördubblats.

Av RMV:s årsredovisning framgår vidare att ett kontinuerligt utvecklingsarbete har bedrivits för att få till stånd ännu mer rationella metoder rörande analyser av drograttfylleri och ringa narkotikabrott. Såväl drograttfylleriärenden som ärenden gällande våldsbrott kan vara mycket komplicerade och kräva specialanalyser.

För polisens del innebär utvecklingen på det forensiska området ökade möjligheter att klara upp brott. Detta avser främst brott som kan klaras upp med hjälp av DNA-tekniken. Det är högst sannolikt

att den forensiska utvecklingen, liksom den tekniska utvecklingen i övrigt, kommer att fortsätta.

### 3.3.6 Globalisering, internationalisering och en ökad rörlighet

Under det senaste årtiondet har vi gått mot en ökande globalisering och internationalisering. Med globalisering avses ett upphävande av nationsgränserna medan internationalisering avser ett samarbete över dem. Denna utveckling har bl.a. inneburit ökad rörlighet. Populärt uttryckt så har världen blivit mindre.

Globaliseringen och internationaliseringen som övergripande trend kommer med mycket stor sannolikhet att fortsätta framöver och även fortsätta att vara av betydelse för alla samhällen, både på det nationella och internationella planet.

En bidragande orsak till internationaliseringen i Sverige är den allt större invandringen. Enligt statistik från Migrationsverket invandrade under år 2006 cirka 78 700 personer till Sverige och 19 500 personer utvandrade. Under år 2006 kom 24 300 asylsökande till Sverige. Detta var fler än år 2005, då 17 530 personer sökte asyl. Under år 2006 fick 86 436 personer uppehållstillstånd, en ökning jämfört med år 2005, då motsvarande siffra var 62 463.

För polisens del har den ökade globaliseringen och internationaliseringen inneburit såväl nya fördelar som nya krav. Fördelarna för polisens del innebär större möjligheter att samarbeta med andra länders polismyndigheter över gränserna. Utvecklingen har emellertid även fört med sig en ny, gränsöverskridande brottslighet. När det gäller den framtida utvecklingen på området har vi i utredningsarbetet mött en samstämmig uppfattning om att denna utveckling kommer att fortsätta. Detta gäller inte minst den organiserade brottsligheten med kriminella nätverk. Redan i dag har Rikskriminalpolisen kunnat konstatera att de kriminella nätverken är större och mer globala än vad man tidigare förmodat. I "Problembild 2007" anger Rikskriminalpolisen att den organiserade brottsligheten i Sverige kännetecknas av multikriminalitet och att strukturen på samarbetet bland kriminella – det framväxande globala nätverket – kommer att utgöra en stor utmaning för polisen framöver. För att kunna slå ut dessa kommer det internationella samarbetet, enligt Rikskriminalpolisen, att bli allt viktigare.

Utvecklingen märks även inom den s.k. IT-brottsligheten. Vi har i avsnitt 3.3.4 närmare redogjort för denna typ av brottslighet. Det

kan emellertid konstateras att redan i dag begås kontokortsbedrägerier på Internet i Sverige av personer, som befinner sig utomlands. Enligt Rikskriminalpolisens bedömning kommer denna typ av bedrägerier att öka. Vidare ger Internet upphov till en rad nya brott, såsom "hawala" (stöld av identitet) och olika former av "cracking". Denna typ av brottslighet riktar sig via nätet mot nätanslutna system i syfte att förstöra eller förändra information. Dessa "crackers" etablerar kontakt via Internet och samarbetar via nätet oberoende av var de bor i världen.

En utveckling som i viss mån hänger samman med globaliseringen och internationaliseringen är att rörligheten stadigt ökar. Ökningen kan framför allt förklaras genom bilismen men även genom trafikflygets och kollektivtrafikens utbyggnad. År 2001 färdades Medel-svensson nästan 15 000 kilometer eller 40 kilometer per dygn, en fyrdubbling jämfört med år 1950. Statens institut för kommunikationsanalys beräknar att vår rörlighet kommer att fortsätta att öka med närmare två procent per år fram till år 2010, för att under det följande decenniet plana ut något.

Den ökade rörligheten har naturligtvis medfört att även brottslingarnas rörlighet har ökat. Vi har ovan beskrivit utvecklingen avseende brottslighetens rörlighet över gränserna. Den ökade rörligheten har emellertid även betydelse på nationell nivå. Om ett brott begås i Malmö är det ofta inte tillräckligt att endast polisen i Malmö eller Skåne arbetar med ärendet utan många gånger måste även polis i andra delar av landet delta i arbetet då fallet också har kopplingar dit. Med hänsyn till den allmänna utvecklingen på området kommer sannolikt även denna utveckling att fortsätta.

### **3.3.7 En bredare kriminalpolitik**

Frågor på den politiska agendan har givetvis också inverkan på polisverksamheten. Politiskt fokus kan oväntat på grund av den allmänna opinionen, enskilda händelser eller av någon annan anledning riktas på en fråga som i större eller mindre utsträckning påverkar polisens arbete. Ibland fattas politiska beslut i dessa frågor. Någon större möjlighet att förutse dessa politiska beslut finns inte men polisen måste ändå ha sådan beredskap och flexibilitet i sin organisation att man har möjlighet att möta de politiska kraven.

Vi har ovan i avsnitt 3.2.1 om medborgarna beskrivit att medborgarna i framtiden kommer att besitta allt större kunskaper och

därmed kunna utöva ett allt större inflytande på de offentliga verksamheterna. En annan uppfattning vi mött i vårt arbete är att medborgarna tenderar att bli allt mer intoleranta mot störningar i sin omgivning. Med störningar menar vi beteenden som inte är brottsliga i sig utan endast på ett eller annat sätt stör människor. Eftersom polisarbetet ytterst skall utgå från medborgarnas behov och förväntningar kan naturligtvis denna utveckling få betydelse för polisens framtida arbete. Vid en sådan framtida utveckling skulle polisen kanske behöva ingripa mot t.ex. nedskräpning, fylleri m.m. Detta innebär i sig att polisens uppdrag breddas jämfört med i dag.

Ett exempel där dessa förändringar redan har genomförts är Storbritannien. År 1998 infördes termen "anti-social behaviour" i den brittiska lagstiftningen. Bestämmelsen infördes som ett sätt att komma till rätta med förargelseväckande och hotfulla beteenden i samhället. Syftet är att varna en person som uppför sig på ett sådant sätt att beteendet kan orsaka oro eller obehag eller leda till besvär för andra personer än de som den störande är bosatt tillsammans med.

Som exempel på sådana beteenden som avses anges graffiti, nedskräpning och berusat uppträdande på allmän plats. Domstol kan i dessa fall meddela förbud för den störande att ägna sig åt specifika anti-sociala beteenden. Den som bryter mot dessa föreskrifter kan dömas till fängelse i upp till fem år.

Mot en breddning av det polisiära uppdraget står en vilja att renodla polisens uppdrag. Justitieutskottet har med anledning av ett antal motioner i riksdagen anfört att sysslor av administrativ karaktär i princip inte bör utföras inom polisorganisationen. Utskottet menade att många av de arbetsuppgifter som i dag utförs av polisen i stället kan utföras av andra myndigheter. (Justitieutskottets betänkande 1999/2000:JuU6 s. 8). Som en följd av utskottets uttalande tillsatte regeringen Polisverksamhetsutredningen. Därefter har frågan om renodling av polisens arbetsuppgifter även behandlats i Bexutredningen och Parkeringsutredningen. Vi har i avsnitt 2.2.3 närmare redogjort för dessa utredningar.

Den spänning som ligger i ett breddande av det polisiära uppdraget och en vilja att renodla polisens uppgifter kommer sannolikt att bli en central fråga när det gäller att avgränsa polisens uppdrag i framtiden.



### 3.3.8 Miljöfrågor

Den allmänna debatten kring miljöfrågorna har under de senaste åren blivit allt intensivare. Oron för klimatförändringar, förlusten av biologisk mångfald, föroreningarnas hot mot vår hälsa, sättet att utnyttja naturresurserna och den stora avfallsproduktionen har gjort att dessa frågor röner ett allt större intresse, såväl nationellt som internationellt.

Riksdagen antog i april 1999 15 miljö kvalitetsmål. Ett 16:e mål, om den biologiska mångfalden, antogs i november 2005. Dessa miljö kvalitetsmål har till syfte att åstadkomma en miljömässigt hållbar samhällsutveckling. Miljömålen har blivit riktmärken för allt svenskt miljöarbete, oavsett var och av vem det bedrivs.

EU förfogar över en rad olika finansiella och tekniska instrument för att genomföra gemenskapens miljöpolitik, och möjligheterna har ökat allt eftersom denna politik har utvecklats. Det viktigaste finansiella instrumentet är Life-programmet, som samfinansierar miljöåtgärder inom EU och i vissa tredjeländer. EU försöker dessutom främja medverkan från ekonomiska operatörer och det civila samhället i miljöskyddet. Detta görs med hjälp av insatser som miljömärkning, gemenskapens miljölednings- och miljörevisionsordning och frivilliga avtal. Gemenskapen har sedan 1970-talet anslutit sig till många internationella konventioner som har som mål att skydda miljön. Vissa av dessa konventioner har global räckvidd, andra är av regional karaktär. Bland de världsomfattande konventionerna kan bl.a. nämnas Kyotoprotokollet som syftar till en minskning av växthusgasutsläppen, Wienkonventionen om skydd av ozonskiktet med det tillhörande Montrealprotokollet om ämnen som bryter ner ozonskiktet, konventionerna om biologisk mångfald och om klimatförändringar och Århuskonventionen om tillgång till information, allmänhetens deltagande i beslut och rätt till överprövning i miljöfrågor.

Den 1 januari 1999 trädde miljöbalken i kraft. Införandet av miljöbalken kan ses som en markering av att miljöfrågorna är viktiga och att miljöbrotten skall prioriteras. Avsikten var bl.a. att ersätta väsentliga delar av den splittrade miljölagstiftningen med en skärpt och samordnad lagstiftning.

Resultatet blev en markant ökning av anmälda miljöbrott. Det fick också effekten att rättsväsendet satsat mer på miljöbrott sedan dess. T.ex. finns särskilda miljöpolis och miljöåklagare. Miljöfrågorna kom också generellt mer i fokus i den allmänna debatten.

Ett rimligt antagande är att miljöfrågorna och därmed miljöbrotten långsiktigt blir allt viktigare. Problemen drabbar ofta flera länder och till och med kontinenter, trots att de uppstår på en viss plats. Miljöfrågorna är därför i hög grad globala. Samtidigt är medvetenheten om miljöförstörelsens inverkan större än tidigare och det finns en tydligare vilja att göra något åt problemen. Det leder i sin tur till att miljöbrotten hamnar mer i fokus.

### 3.3.9 Media m.m.

#### Media

Media har naturligtvis rollen som granskare av polisen och dess anställda. Inom kriminaljournalistiken beskrivs en del av det arbete polisen utför.

Medias roll har emellertid utvecklats även i andra riktningar. En utveckling kan ses där rättegångar blir till mediaspektakel, brottsbekämpning sker via TV-program och lagstiftningen inspireras av opinionsyttringar i media. Det finns således ett intimt samspel mellan medier och brott.

Inom medieforskningen har framförts att medierna har fått en allt mer betydelsefull roll i samhällsdebatten och en allt starkare makt. Det har vidare framförts att mycket av det som sker i samhället i dag sker i medierna och att människors föreställning om vad som händer runt omkring dem i allt större utsträckning bygger på massmediernas bilder. En följd är att det är medias bild av verkligheten som blir tongivande.

Media har därmed också i ökad utsträckning, i vart fall indirekt, kommit att fungera som kravställare gentemot polisen.

Ett särskilt fenomen är det som inom mediaforskningen kommit att kallas mediapanik. Med mediapanik avses ett "utbrott" i media genom vilket det ges en bild av ett stort och allvarligt samhällsproblem, som dessutom blir allt värre. När de tongivande tidningarna samt radio och TV alla tar upp samma fråga måste både politiker och myndigheter reagera. Som exempel har nämnts debatten om pedofiler på daghem.

Medias makt är självfallet stor och kan därtill, i den utsträckning den förmedlade bilden inte stämmer eller är grovt överdriven, vara ett problem. Följden kan bli att polisen tvingas prioritera frågor som möjligen inte hade getts samma prioritet från en strikt polisiär

utgångspunkt. Det är i de fallen en viktig uppgift för polisen att, i syfte att skapa ett fullgott underlag inför eventuella beslut om åtgärder, analysera den i media beskrivna problembilden mot bakgrund av polisiär erfarenhet och kompetens.

(För ett mer utförligt resonemang se Ester Pollack, En studie i medier och brott, 2001, och Mediepanik!, Apropå 3/2001, Brottsförebyggande rådet.)

Mot det resonemang som förs ovan kan ställas en studie om "Polisen i nyheterna" som utförts av två forskare vid Växjö universitet, Göran Palm och Renée Skogersson. Genom en analys av över 400 nyhetsartiklar från dagspress och nyhetsinslag från radio och television har de studerat hur polisen och polisens verksamhet rapporteras, gestaltas och värderas i nyhetsmedierna. I studien framträder ett antal tydliga drag i nyhetsjournalistiken. Dessa kan beskrivas enligt följande.

Polisen är nyhetsmässig och att rapportera om polisen ingår som en självklar rutin för alla nyhetsmedier. Huvuddelen av nyheterna är så kallade "raka" nyhetsberättelser som utan värderingar berättar om polisens vardagsarbete. Självständig kritisk granskning av polisen saknas nästan helt, enbart fem procent av nyhetsberättelserna kan karaktäriseras som "kritisk granskning". Polisen sätter mediernas dagordning – som nyhetskälla ifrågasätts polisen ytterst sällan och därmed inte heller polisens "verklighetsbeskrivningar". Polisen är "expert på sig själv" och detta framkommer tydligt i nyhetsrapporteringen. Polisen gestaltar också samhället. Det samhälle som framträder i polisjournalistiken är ett risksamhälle; ett samhälle som domineras av oordning och brist på disciplin; Polisens roll är att återställa ordningen, eller att disciplinera. Ordningsproblemen kopplas av polisen själv till brist på resurser, att medborgarna inte vill vittna och att "bovarna" alltid har ett försprång eftersom polisen inte får använda de nödvändiga metoderna. Vidare framstår polisen som ensam i "räddningsarbetet".

## Hotbilder

En företeelse, som i viss mån berörts ovan, är de ständiga hotbilder som målas upp i olika sammanhang. Om man med hotbild menar en identifiering av någon om något samhällsfarligt, som ännu inte inträffat, men som beskrivs som överhängande och som kräver motåtgärder ganska omgående, så handlar det om ett i det närmaste

oändligt antal bilder som vi har att förhålla oss till i dag. Detta gäller även om bildspelet avgränsas till hoten inom det kriminalpolitiska fältet.

Den organiserade brottsligheten är en sådan hotbild. En annan bild är hotet från cyberkriminaliteten. Ett tredje hot är terrorismen. I hotbildsdokumentet återfinns också miljöhot och systemhotande brottslighet, vilken konkret kan handla om hot och våld mot rättsväsendets personal. Hoten kan också komma från rättsväsendets myndigheter. Som exempel kan nämnas det förmodade hotet mot integriteten i bekämpningsarbetet mot den organiserade brottsligheten, såsom buggning. Ett annat hot är det om en kraftigt stigande brottslighet som en följd av att polisstationerna blir färre, att brottsligheten går allt längre ned i åldrarna och att barnmisshandeln ökar, vilket i sin tur skapar ökad nyrekrytering till kriminella livsstilar.

En gemensam nämnare för de ovan nämnda hotbilderna är att de förmedlas av vad som uppfattas som auktoriteter, bilderna har dramatiska förtecken, gör sig ofta bra i media och det avkrävs leverans av snabbt vidtagna åtgärder.

I utredningsarbetet har vi mött en tydlig uppfattning om att de kriminalpolitiska frågorna har fått en allt större betydelse under de senaste årtiondena, såväl i media som inom politiken. Inom forskningen har denna utveckling förklarats med att brottslighetens och brottsofferfrågorna är exempel på några få företeelser som kan förena de flesta människor i ett samhälle som bygger på allt färre gemensamma värdegrunder. Det har också hävdats att brottsoffrens allt starkare ställning har inneburit att kriminalpolitiken fått ett större innehåll än tidigare, att den blivit mer moralisk och mindre pragmatisk.

Följden av denna utveckling är att olika intressegrupper och ”policyentreprenörer” driver sina frågor utan något annat egentligt intresse än att just deras frågor skall komma högst upp på den politiska agendan. Detta gynnar sådan brottslighet som är enkel att beskriva, som kännetecknas av dramatiska förtecken och som fungerar att beskrivas i medierna.

Med detta följer en risk att beslutsfattare i viss mån försöker leva upp till de krav som hotbilderna reser och att det sker på ett okritiskt sätt genom snabba utspel och symbolmässiga åtgärder. Resursallokeringen riskerar då att mer bestämmas av styrkan hos hotbildsleverantören och mindre av vad som egentligen är de kri-

tiska hoten. Det blir då ett hot i sig att resurserna inte styrs mot de hot som är de mest sannolika eller leder till störst skada.

(För ett mer utförligt resonemang se Jan Andersson, Hotet från hotbilderna, Svensk Juristtidning nr 1/2007.)

### 3.3.10 Sociala faktorer

Det finns även en rad sociala faktorer som har betydelse för den polisiära verksamheten. Vi behandlar i detta avsnitt alkohol, narkotika och andra droger samt psykiskt sjuka eller störda personer.

#### Alkohol

Enligt Statens folkhälsoinstitut (FHI) har alkoholkonsumtionen i Sverige ökat dramatiskt sedan mitten av 1990-talet. En förklaring är, enligt FHI, en ökad försäljning på Systembolaget men även att restaurangförsäljningen och resandeförseln har ökat. För att få en uppfattning om den totala konsumtionen måste emellertid även privatinförd, smugglad och hemtillverkad alkohol läggas till – dvs. oregistrerad konsumtion.

Sedan 1990-talet finns relativt goda uppskattningar på den oregistrerade konsumtionens storlek. Enligt Centralförbudet för alkohol- och narkotikaupplysning (CAN) beräknas den totala konsumtionen för år 2005 till 10,2 liter ren alkohol per invånare som är 15 år och äldre. Alkohol som har sitt ursprung i privat införsel bestämdes, enligt CAN, till 22 procent år 2005. Samma år härrörde 2 procent från legal hemtillverkning, 11 procent från smuggling och hembränning (dvs. illegala källor), 15 procent från restauranger och livsmedelsbutiker samt 48 procent från Systembolaget. Mellan år 1990 och år 2005 har andelen oregistrerad alkohol fördubblats, från 18 till 36 procent av konsumtionen. Till viss del beror ökningen på ett större inslag av illegal alkohol, men främst handlar det om ökande mängder privatinförd alkohol. Denna utveckling beror främst på att det numera, i och med att den successiva anpassningen av införselreglerna är fullt ut genomförd sedan den 1 januari 2004, är tillåtet att införa stora mängder alkohol från andra EU-länder.

Utvecklingen har även medfört att den illegala försäljningen av alkohol har ökat i Sverige. Enligt en undersökning som Alkohol-

kommittén har låtit göra har hela 19 procent av alla svenskar över 15 år, det vill säga 1,4 miljoner personer, köpt olaglig utlandsalkohol under det senaste året. Över hälften tycker att det är lätt att få tag på sådan alkohol. Undersökningen bygger på intervjuer med över 10 000 personer i hela landet. Bland ungdomar i åldern 16–19 år har tre av tio köpt olaglig utlandsalkohol under det senaste året. Det finns inget som tyder på att denna utveckling kommer att avstanna. Detta kommer i sig att innebära ökade krav på polisen att klara upp smugglingsbrotten och de brott som den illegala handeln innebär.

Det är ett också välkänt faktum att det finns starka samband mellan alkohol och brott. När det gäller t.ex. våldsbrott är 70–80 procent av förövarna och 40–50 procent av offren alkoholpåverkade. I och med att alkoholkonsumtionen ökar kommer även den alkoholrelaterade brottsligheten att öka, vilket naturligtvis påverkar polisens verksamhet.

### Narkotika och andra droger

Enligt CAN har tillgängligheten på cannabis, amfetamin, heroin och kokain ökat kraftigt sedan slutet av 1980-talet. Det illustreras av att beslagen av dessa droger fördubblats under perioden, såväl sett till antal som mängder. Samtidigt som detta skett har priserna på nämnda narkotikasorter i grova drag halverats, räknat i reala priser.

Mot bakgrund av nationella data från CAN:s skolundersökningar kan följande utveckling ses. Andelen skolelever i årskurs 9 som prövat narkotika var högst i början av 1970-talet, för att sedan minska och under andra hälften av 1980-talet nå en lägsta nivå om tre till fyra procent. Under 1990-talet mer än fördubblades siffrorna och låg närmare tio procent år 2001. Därefter har andelen som prövat narkotika sjunkit och uppgick till sex procent år 2006. Det är svårt att säga något om utvecklingen under 2000-talet bland ungdomar äldre än 18 år och unga vuxna eftersom det saknas jämförbara data. År 2003 svarade 17 procent av 16–24-åringarna i en telefonundersökning att de någon gång prövat narkotika. Debutåldern (för de som var 20 år och äldre) var 17,5 år, vilket speglar behovet av att också följa utvecklingen även bland lite äldre ungdomar.

När det gäller dopningsrelaterad brottslighet pekar beslags- och kriminalstatistiken på en ökad aktivitet. Sedan år 1998 är tullens och polisens beslagsuppgifter jämförbara och från och med detta år

har antalet beslag närapå tredubblats medan mängderna också ökat. De tre senaste årens beslag ligger på en klart högre nivå än tidigare treårsperioder. Av kriminalstatistiken framgår att antalet misstänkta för dopningsbrott närapå fyrdubblats sedan år 1999.

Även det ökade flödet av droger innebär ökade utmaningar för polisen. Detta avser både i bekämpningen av narkotika- och drog-brottsligheten som sådan, t.ex. smuggling, överlåtelse och innehav men även i bekämpningen av den brottslighet som följer i dess spår, t.ex. misshandel, stöld, rån m.m.

### Psykiskt sjuka eller störda

Psykiskt sjuka eller störda personer har de senaste åren fått ökad uppmärksamhet, mycket på grund av flera tragiska händelser när människor skadats eller dödats, exempelvis mordet på utrikesminister Anna Lindh och händelserna i Åkeshov och Gamla stan i Stockholm. Uppmärksamheten har lett till en utbredd uppfattning bland allmänheten om att antalet fall där svårt psykiskt sjuka tar till grovt eller dödligt våld mot en tidigare okänd person har ökat under det senaste årtiondet.

Vi har emellertid i vårt arbete erfarit att någon sådan utveckling inte kan påvisas under de två senaste decennierna. Enligt forskningen har 16 sådana fall inträffat sedan 1990, varvid fyra av dem inträffade under perioden maj till september 2004. Att en fjärdedel av de totala antalet fall inträffade under en tidsrymd av fyra månader framstår som helt slumpmässigt. Händelserna måste betecknas som enstaka fall och någon trend eller tendens i riktning mot en ökning av antalet fall där psykiskt sjuka eller störda personer brukar grovt eller dödligt våld bland i förhållande till dem okända personer kan inte ses.

Dock kan det vid de fall där dödligt våld använts ses en klar överrepresentation bland gärningsmännen av personer med psykisk störning eller sjukdom (källa: Martin Grann, professor i psykologi vid Stockholms universitet och utvecklingschef vid Kriminalvården). Uppgiften om överrepresentation av psykiskt störda eller sjuka gärningsmän i samband med dödligt våld bekräftas av statistik från Brottsförebyggande rådet (BRÅ). Som exempel kan, enligt BRÅ, nämnas att 80 procent av de män som mördade en kvinna i nära relation under 1990-talet var att beteckna som psykiskt sjuk eller psykiskt störd.

Att hantera de psykiskt sjuka eller störda personerna innebär stora utmaningar för den enskilde polisen. Dessa situationer kan stundtals vara mer svårhanterliga och kräva kunskaper i att – utifrån ett psykologiskt perspektiv – kunna bemöta dessa personer på ett riktigt sätt. Med hänsyn till att polisen i relativt stor utsträckning kommer i kontakt med personer som är psykiskt sjuka eller har en psykisk störning är det angeläget att den enskilde polismannen besitter kompetens att hantera situationen på ett korrekt sätt.

### **3.3.11 Extraordinära händelser**

Krav på polisen och dess verksamhet kan från tid till annan även ställas i andra sammanhang där polisen måste medverka. Det kan röra sig om statsbesök, politiska toppmöten, nationella eller internationella idrottsevenemang och politiska arrangemang såsom Förintelsekonferensen. Andra exempel är valrörelser och aktiviteter av olika intresseorganisationer. För polisens del innebär detta att det måste finnas en sådan beredskap och flexibilitet i organisationen att uppgiften kan fullgöras.

## **3.4 Särskilt om brottsutvecklingen**

### **3.4.1 Brottsutvecklingen**

#### **Brottsutvecklingen i allmänhet**

Att studera brottslighetens faktiska omfattning och förändring över tiden är förenat med stora metodologiska problem på grund av att endast en mindre del av alla brott anmäls till polisen och därigenom kommer med i den officiella statistiken. De brott som kommer till polisens kännedom selekteras fram i en process som påverkas av offret, eventuella vittnen och myndigheter (främst polisen). De anmälda brotten är inte representativa för den totala brottsligheten i ett samhälle. De brott som anmäls är vanligen grövre, mer synliga, involverar ett offer och en förövare som inte tidigare haft någon relation samt är prioriterade av myndigheterna (Sarnecki 2003 s. 60–66). För offerbrotten, dvs. sådana brott där det finns ett offer som är medvetet om sin utsatthet, anses anmälningsbenägenheten vara avgörande för hur många brott av en viss typ som anmäls. Denna benägenhet är beroende av en mängd olika



faktorer och uppvisar ofta stora variationer över tiden. Likaledes varierar antalet s.k. offerlösa brott som registreras av polisen över tiden. Här är det dock politiska beslutsfattaress och myndigheters prioriteringar som avgör omfattningen.

Även statistiska uppgifter om brottsförövarna kan vara relevanta när det gäller beskrivningar av brottsligheten. Det är t.ex. av stort intresse hur förövarna av olika brott fördelar sig med avseende på ålder, kön, bostadsort eller social bakgrund. Av de brott som anmäls till polisen är det dock bara en mindre del (15–20 procent, BRÅ 2006a) som klaras upp på person. Med detta menas att en skäligen misstänkt för detta brott registreras hos polisen och därigenom kommer med i statistiken över för brott misstänkta personer. De flesta av de som skäligen misstänks för brott blir så småningom lagförda och redovisas i statistiken över för brott lagförda personer. Även uppgifter om för brott misstänkta och lagförda personer bygger på ett mycket selekterat material där bl.a. polisens prioriteringar, resursallokering, brottets karaktär men också förövarens och offrets karaktäristika kan ha betydelse för om brottet klaras upp eller inte.

Det har påpekats (SOU 2006:30) att diskriminering på grund av etnicitet, religiös tillhörighet och en mängd andra faktorer kan ha betydelse för både statistiken över polisanmälda brott och för brott misstänkta eller lagförda personer.

Det ovan anförda leder till slutsatsen att en stor försiktighet måste iaktas när uppgifter från den officiella brottstatistiken skall användas för att beskriva den faktiska brottslighetens omfattning samt dess förändringar över tiden. För att tolka denna statistik krävs det goda kunskaper om dess beskaffenhet samt om alternativa metoder för att studera brottsligheten.

### **Utvecklingen av den polisanmälda brottsligheten över tiden**

Antalet polisanmälda brott räknat på 100 000 invånare har mångfaldigats i Sverige sedan denna statistik började redovisas år 1950. Statistiken över för brott lagförda personer som finns sedan år 1841 (von Hofer 2006) tyder på att den traditionella brottsligheten (stöld och våld) har gått ner i vårt land fram till slutet av 1800-talet varpå en ökning tog vid. Denna ökning accelererade under tiden efter andra världskriget för att stabiliseras efter år 1990. Stöldbrotten uppvisar t.o.m. en viss nedgång. Trenden är likartad

för de flesta västländer – den polisanmälda brottsligheten slutar öka kring början av 1990-talet (Westfelt 2001, European Sourcebook of Crime and Criminal Statistics 2003, 2006, US Department of Justice 2004, Home Office Statistical Bulletin 2006). Siffror för år 2006 visar en nedgång av den totala polisanmälda brottsligheten med en procent och av stöldbrotten med åtta procent. (BRÅ 2007)

Det finns starka skäl att tro att både den starka uppgången och de senaste årens nedgång i antalet polisanmälda stölder motsvarar en faktisk utveckling av denna brottstyp. Statistiken över vissa typer av stöld (såsom biltillgrepp och bostadsinbrott) anses tämligen väl illustrera den faktiska utvecklingen. Orsaken är att dessa brottstyper berättigar offret till ersättning om personen är försäkrad. Villkoret är emellertid att brottet polisanmäls. Försäkrings-täckning för bilar och bostäder är mycket hög i Sverige. Även alternativa källor stödjer tesen om stagnerande eller minskande tillgreppsbrottlighet. Således ökar inte antalet fall av stöld eller skadegörelse i brottsofferundersökningar (SCB 2004) och inte heller andelen ungdomar i årskurs 9 som uppger att de har blivit bestulna (BRÅ 2006b). I den självrapporterande undersökningen som genomförs av Brottsförebyggande rådet vartannat år sedan år 1995 uppger allt färre ungdomar att de har begått olika typer av stöld.

När det gäller de övriga brotten mot egendom så kan konstateras att de polisanmälda bedrägeribrotten har minskat under de senaste 15 åren medan skadegörelsebrotten fortsätter att öka.

## Våldsutveckling

Stölderna utgör cirka hälften av alla brott som anmäls till polisen. Detta gör att förändringar i den typen av brottslighet har en stark effekt på utvecklingen av den totala polisanmälda brottsligheten. Alla brottskategorier uppvisar emellertid inte samma utveckling över tiden. Den polisanmälda våldsbrottsligheten följer t.ex. inte samma mönster som tillgreppsbrotten. De polisanmälda misshandelsbrotten har fortsatt att stadigt öka även efter år 1990 och de polisanmälda våldtäkterna under de senaste 15 åren visar en accelererande ökning.

Frågan om hur det faktiska våldet utvecklas i vårt samhälle är kontroversiell. Olika forskare gör olika bedömningar av hur statistiken över de polisanmälda våldsbrotten skall tolkas (jämför t.ex. Kulhorn 2004 och Estrada 2005). Att den kraftigt stigande trenden

som framgår av statistiken över polisanmälda brott ifrågasätts beror på att alternativa mått på våldsutvecklingen ger en annan bild. Således visar dödsorsaksstatistiken att antalet fall av dödligt våld inte ökar. Snarare har en viss minskning kunnat noteras sedan början av 1990-talet. Det dödliga våldet ligger i dag i Sverige på samma nivå som i mitten av 1970-talet. Dessa uppgifter överensstämmer inte med polisstatistiken som visar på fortsatt ökning av det dödliga våldet (Ibid.). Brottsförebyggande rådets (BRÅ 2006b s. 29) genomgång av fall av dödligt våld visar dock att polisstatistiken överskattar kraftigt antalet sådana fall numera och att dödsorsaksstatistiken som alltså inte visar på någon ökning under senaste 30 åren är mer tillförlitlig.

Även andra källor såsom sjukhusstatistiken (Estrada 2005, Jarre 2006), offerundersökningar (SCB 2004) samt undersökningar av skolelevers utsatthet för våld och egen våldsutövning (BRÅb 2006) tyder antingen på att våldsbrottsligheten under de senaste decennierna har stagnerat eller i vart fall att den ökning som antyds av statistiken över polisanmälda brott kraftigt överskattar utvecklingen av den faktiska brottsligheten.

Den troliga orsaken till att det polisanmälda våldet ökar utan att det faktiska våldet ökar (i alla fall inte i samma utsträckning) är att förändrade attityder till våldet leder till att allt fler anmäler att de har blivit utsatta för olika typer av övergrepp. Även förändringar av lagstiftningen och en ändrad lagtillämpning kan emellertid bidra till effekten. Den stora ökningen av antalet polisanmälda våldtäkter tillskrivs – utöver attitydförändring hos befolkningen – även det faktum att våldtäktsbegreppet har utvidgats (BRÅ 2006a).

När det gäller övriga polisanmälda brott mot person har de flesta brotten av denna typ ökat under de senaste decennierna. Även i detta fall är det emellertid osäkert i vilken mån det handlar om en ökning av den faktiska brottsligheten eller om det är resultatet av en minskad tolerans mot olika typer av fysiska och psykiska kränkningar.

## Övriga brott

Bland de övriga större brottskategorierna dominerar offerlösa brott dvs. sådana brott som inte har klart definierade brottsoffer som är medvetna om sin utsatthet och därför kan (eller rent av inte vill göra) göra en brottsanmälan. Till denna kategori hör bl.a. narko-

tikabrott, skattebrott och trafikbrott. Hur många sådana brott som registreras, och därmed syns i den officiella statistiken beror på myndigheternas (inte minst polisens) agerande. Förändringar i antalet polisanmälda brott av denna typ beror snarare på hur stora resurser som samhället allokerar för att uppdaga dessa brott än på brottslighetens omfattning

Det finns skäl att tro att den faktiska narkotikabrottsligheten efter en viss nedgång har ökat under 1990-talet. Möjligen kan en avmattning i denna utveckling skönjas på 2000-talet. Beslag gjorda av tull och polis av cannabis, illegala läkemedel och amfetamin har ökat både i antal och när det gäller mängden beslagtagna narkotika sedan statistiken infördes i början av 1970-talet. Även antalet beslag av kokain har ökat påtagligt sedan 1990-talet, men ligger på en mycket lägre nivå. Beslagen av heroin har gått ner sedan början av 1990-talet (CAN 2006 s. 105). Gatupriserna på narkotika har gått ned och i vissa fall halverats sedan slutet av 1980-talet (Ibid. s. 210). Andelen ungdomar som i självrapporterande undersökningar uppger att de prövat narkotika har ökat kraftigt under 1990-talet (efter en påtalig nedgång under hela 1980-talet) men uppvisar en vikande tendens på 2000-talet (Ibid. s. 114). Antalet grova narkotikamissbrukare tenderade att öka under perioden 1992–1998. Senare mätningar föreligger dock inte (Ibid. s. 122). Slutligen har antalet personer som har avlidit till följd av narkotikamissbruk ökat kraftigt i Sverige sedan år 1969 (från cirka 40 till cirka 400). Det bör emellertid noteras att detta antal har minskat något under 2000-talet. (Ibid. s. 239)

### Grov och organiserad brottslighet

Den allmänna uppfattningen är att den grova och organiserade brottsligheten har ökat kraftigt i Sverige under de senaste decennierna (Rikskriminalpolisen 2005). Det är emellertid inte alltid lätt att verifiera denna bild beroende bl.a. på att definitionerna av dessa begrepp är oklara och fenomenet är svårt att undersöka eftersom de allra flesta brott av denna typ inte kommer till polisens kännedom. Om man till den allra grövsta brottsligheten räknar fall av dödligt våld så har dessa, som det framgått ovan, inte ökat sedan mitten av 1970-talet (BRÅ 2006a). En annan typ av grov brottslighet, nämligen rånen mot bank, post och värdetransporter, visar inte heller någon ökning under de senaste 15 åren. Visserligen har de polis-

anmälda värdetransportrånen ökat från under 20 per år i mitten av 1990-talet till cirka 50 de senaste åren, men samtidigt har antalet bank- och postrån minskat kraftigt. Flest bankrån anmäldes i Sverige år 1991, 196 fall. År 2006 var detta antal nere i 61 fall. Flest postrån anmäldes år 1992, 142 fall. År 2006 låg detta antal på 19 fall. Inte heller har användning av skjutvapen i samband med rån ökat sedan början av 1990-talet (BRÅ 2007).

Till kategorin organiserad brottslighet räknas vanligtvis sådana brott som grov narkotikabrottslighet, organiserad alkohol- och tobaksmuggling, människohandel, MC-relaterad brottslighet, grov ekonomisk brottslighet och även terrorism. Flera av dessa brott hänger samman med den kraftiga globalisering som präglar de senaste decennierna. Det finns anledning att tro att flera av dessa brottskategorier har ökat i omfattning. Omfattningen av narkotikabeslagen, som nämnts ovan, och beslagen av illegal alkohol och tobak tyder på detta (CAN 2006). Likaledes finns starka indikatorer på att s.k. trafficking av både illegal arbetskraft, flyktingar samt kvinnor och även barn för sexuella ändamål har ökat i Europa (UNODC 2006). Hur omfattande effekter denna utveckling har på svenska förhållanden är svårt att bedöma.

När det gäller MC-relaterad brottslighet är det känt att såväl MC-klubbar som sysslar med brottslig aktivitet och s.k. prospects till medlemskap i dessa brottsaktiva klubbar numera finns i stora delar av landet, även om en mera systematisk forskning om detta fenomen är förhållandevis gammal (BRÅ 1999). Enligt Rikskriminalpolisen (2005) har den svenska s.k. 1-procents MC-miljön vuxit kraftigt sedan 1990-talet.

Begreppet ekonomisk brottslighet omfattar sådana brottskategorier som bokföringsbrott, brott mot borgenärer, skattebrott, insiderbrott och otillbörlig kurspåverkan samt förskingring, trohetslöshet mot huvudman, mutbrott och bestickning. Även miljöbrott räknas ibland till kategorin ekonomisk brottslighet. I dessa kategorier ingår emellertid både sådana brott som orsakar allvarliga skador på samhället och individen och sådana vilkas skador är tämligen små. Enligt BRÅ (2004) har anmälningar om sådana brott ökat under 2000-talet. Förklaringen tycks emellertid vara en ökande anmälningsbenägenhet från olika myndigheter, inte minst skattemyndigheter. Hur utvecklingen av den faktiska ekonomiska brottsligheten ser ut under de senaste decennierna är omöjligt att bedöma.

När det slutligen gäller terrorism har Sverige under lång tid forskonats från terroristattentat. Svenska medborgare och personer

bosatta i Sverige har emellertid förekommit i utredningar rörande terrorism på annat håll i världen. Antalet sådana personer har ökat efter attentaten i New York, Madrid och London.

### Att prognostisera framtida utveckling

För denna utrednings vidkommande är det av intresse att diskutera den framtida utvecklingen av både den faktiska och den synliga, dvs. den polisanmälda brottsligheten.

Att göra prognoser av brottsutvecklingen är emellertid svårt. Få forskare förutsåg t.ex. den stagnation och nedgång av egendomsbrotten som sedan början av 1990-talet äger rum i Sverige och många andra västländer, se dock von Hofer och Tham 1983. Det vanligaste sättet att göra framtida prognoser på kort sikt är att helt enkelt skriva fram en nu rådande trend. En sådan framskrivning skulle leda till slutsatsen att antalet både faktiska och polisanmälda egendomsbrott långsamt kommer att fortsätta minska. När det gäller våldsbrotten är troligen den mest sannolika utvecklingen att dess faktiska antal kommer att ligga på en oförändrad nivå men att antalet anmälningar avseende sådana brott kommer att fortsätta öka till följd av den minskade toleransen mot våld i vårt samhälle. Olika typer av förbättringsåtgärder för brottsoffren kommer troligen att ytterligare öka anmälningsbenägenheten. Detta är en i grunden positiv utveckling som leder till att flera kan få hjälp. En sådan utveckling leder dock samtidigt till ett ökat resurskrav, såväl hos polisen som andra myndigheter och organisationer.

När det gäller den grova och organiserade brottsligheten är den sortens prognos svårare att göra eftersom kunskaperna om utvecklingen som nämnts är bristfälliga. För flera av dessa brottskategorier kan man dock förvänta sig att antalet polisanmälda fall kommer att öka. Möjligen kan man hysa vissa förhoppningar om en nedgång i brottsligheten när det gäller narkotika och möjligen även smuggling av alkohol och tobak eftersom en viss tendens till vikande efterfrågan på dessa droger kan skönjas. Sedan en tid tillbaka har en sådan nedgång observerats i USA (Blumstein 2006).

Ett alternativt sätt att göra prognoser är att bygga på kunskaper om faktorer bakom de fenomen man vill prognostisera. Man utgår då från olika scenarion om hur dessa faktorer kommer att förändras över tiden och hur dessa förändringar kommer att inverka på utvecklingen av det fenomen man vill prognostisera. Bland de fak-

torer som styr brottsutvecklingen kan nämnas tillfällesstrukturen och den sociala kontrollen (Sarnecki 2003). När det gäller tillfällesstrukturen brukar man främst intressera sig för tillgången på konsumtionsvaror som ökar risken för stöld och tillgången på alkohol som ökar risken för våldsbrott. När det gäller den sociala kontrollen brukar man dels framhålla betydelsen av förändringar i den informella sociala kontrollen (familjerelationer, arbetslivet, grannskap etc.), dels den formella kontrollen där inte minst myndigheternas åtgärder när det gäller att förebygga och bekämpa brott ingår.

Utgångspunkten för den sortens mer sofistikerad prognos av brottsutvecklingen blir alltså en diskussion om vilka förändringar som kan förväntas hos de ovan nämnda faktorerna. När det gäller tillfällesstrukturen finns det i dag litet som talar för att den ekonomiska tillväxten kommer att avstanna eller genomgå avsevärda förändringar under den närmaste framtiden. Möjligen kan man förvänta sig att ökningstakten i konsumtionen av varor kommer att minska något och anpassas till de ökande miljökraven medan konsumtionen av tjänster kommer att öka. Detta talar alltså för fortsatt tillgång på t.ex. stöldbegärligt gods även om denna tillgång kanske kommer att mattas av något. Samtidigt tyder mycket på att även trenden att med olika tekniska medel skydda egendom mot stöld och skadegörelse kommer att fortsätta. På vissa områden, såsom t.ex. biltillgrepp och bostadsinbrott, anses det tekniska brottskyddet ha lett till att brottsligheten har minskat (BRÅ 2004). Samtidigt har konsumtionen delvis förflyttats från materiella till immateriella gods, en konsumtion som ofta sker över Internet. Detta samt den ökande kriminaliseringen av olika beteenden på nätet, som troligen kommer att fortsätta, gör att vi kan räkna med att antalet brott på nätet kommer att öka och möjligen ersätta vissa typer av traditionella stölder och andra egendomsbrott. Även vissa brott mot person såsom olaga hot och vissa typer av sexualbrott (t.ex. sexuella kontakter med minderåriga BRÅ 2007) som begås med hjälp av den nya tekniken kommer att öka.

När det gäller tillgången på alkohol så har den, liksom konsumtionen av alkohol, ökat stadigt sedan 1950-talet. Denna ökning har under större delen av perioden varit relaterad till ökad våldsbrottslighet (Lenke 1990). Sambandet mellan utvecklingen av alkoholkonsumtion och våldsbrottslighet, synnerhet det dödliga våldet, har emellertid försvagats under de senaste två decennierna (von Hofer 1990, EPC 2002). Möjligen har detta att göra med

en "europeisering" av de svenska alkoholvanorna. Alkoholkonsumtionen är mindre inriktad på berusning. De senaste decenniernas ökning av alkoholkonsumtionen beror på att vin- och öldrickandet ökar medan konsumtionen av starksprit minskar (CAN 2006 s. 51). Berusningsdrickande bland ungdomar har också börjat att minska (Ibid. s. 63), i varje fall bland pojkar (Ibid. s. 60).

Den informella sociala kontrollen är en av de viktigaste faktorerna som styr brottsutvecklingen, inte minst bland unga. Det finns starka skäl att anta (Sarnecki 2003) att minskningen i denna kontroll som ytterst orsakats av industrialiseringen och urbaniseringen är en av de viktigaste orsakerna till att brottsligheten i allmänhet och ungdomsbrottsligheten i synnerhet har ökat så dramatiskt under senaste seklet. Det finns en del tecken på att bl.a. föräldrarnas tillsyn över barnen åter har blivit något starkare under slutet av det förra och början av det nuvarande seklet. Detta kan vara en viktig förklaring till att ungdomsbrottsligheten inte längre ökar utan i stället minskar något. Det är inte otänkbart att denna trend fortsätter. Om så är fallet kommer brottsligheten bland de yngsta att fortsätta nedåt. Några systematiska mätningar av den informella sociala kontrollen föreligger emellertid inte vilket gör att denna prognos är osäker.

Däremot kan man med en betydligt större grad av säkerhet slå fast att den formella kontrollen har ökat i vårt samhälle. Denna ökning utgör delvis en kompensation för minskningen av den informella sociala kontrollen, men har fortsatt även under senare tid då urholkningen av den informella kontrollen möjligen har avstannat. Det är mycket sannolikt att denna trend med ökade insatser från rättsväsendets sida, större kontroll av elever inom skolsystemet, samt ökad kontroll av enskilda och företag från andra samhällsorgans sida, kommer att fortsätta. En obestridlig effekt av dessa förändringar kommer att vara att fler brott kommer att bli kända av polisen och kommer att kräva utredningsresurser. Framför allt, men inte enbart, handlar det om s.k. offerlösa brott, alltså brott som uppdagas genom myndigheternas eget agerande. Det är t.ex. mycket sannolikt att antalet polisanmälda trafikbrott samt olika typer av bedrägeribrott riktade mot välfärdsystemen och annan offentlig verksamhet kommer att öka.

När det gäller grov och organiserad brottslighet är det som ovan nämnts svårt att göra några prognoser om hur antalet brott kommer att utvecklas. Den fortskridande globaliseringen och en ökad användning av elektroniska medier i de ekonomiska systemen kommer



att medföra att den typen av brottslighet kommer att ytterligare internationaliseras. Vi kan också räkna med att brottslighet med anknytning till Internet och andra moderna kommunikationsformer och elektronik kommer att öka. Uppmärksamheten kring klimatfrågan och andra miljöfrågor kommer att leda till att flera miljöbrott kommer att anmälas. Det är också troligt att brottsligheten på detta område kommer att öka till följd av nya kriminaliseringar. Slutligen är det i dag svårt att se förutsättningar för ett minskat terrorhot.

### Slutsatser rörande den framtida brottsutvecklingen

Den generella slutsatsen av ovan förda resonemang är att vi under den närmaste framtiden (10–20 år framöver) knappast kommer att uppleva några stora förändringar av brottsligheten. Det är inte troligt att perioden kommer att karaktäriseras av en sådan dramatisk ökning av brott som präglade 1950-, 60- och 70-talen. Den traditionella brottsligheten kan t.o.m. minska något medan den grova och organiserade brottsligheten med största sannolikhet kommer att internationaliseras ytterligare och bli mer sofistikerad. Allt större del av brottsligheten kommer på ett eller annat sätt att relateras till Internet och andra elektroniska kommunikationssystem. Anmälningar om offerlösa brott så som trafikbrott, allehanda bedrägerier och andra brott mot offentlig verksamhet samt miljöbrott kommer att öka. Även anmälningar om våldsbrott (inklusive sexualbrott) kommer att öka till följd av den minskade toleransen mot den typen av brottslighet. Även förbättringar av stödet till offer för sådana brott kommer att leda till ökad anmälningsbenägenhet. Troligen kommer dock denna ökning främst att handla om mindre grov brottslighet.

Det bör dock påpekas att denna prognos gäller endast under förutsättning att inget extraordinärt inträffar. Många är de scenarion som kan medföra att brottsutvecklingen kan bli mycket mer negativ än den här beskrivna. Som exempel kan nämnas följande. En kärnkraftsolycka som ödelägger vitala delar av landet och kräver stora folkomflyttningar; ett inbördeskrig eller en naturkatastrof i vårt relativa närområde med mycket stor flyktingvåg som följd; ett sammanbrott av världsekonomin som drabbar Sverige på så sätt att de grundläggande sociala trygghetssystemen slutar fungera; en kraftig ökning av politiska, religiösa eller sociala motsättningar;

utbrott av en epidemisk sjukdom som drabbar stora delar av befolkningen. Alla dessa katastrofscenarion skulle med all sannolikhet resultera i en mycket kraftig ökning av brottsligheten med enorma krav på ordningsmakten som följd.

Källförteckning, se *bilaga 2*.

### 3.4.2 Internationella trender

Vi har i det föregående avsnittet (3.3) beskrivit en rad drivkrafter, som enligt vår uppfattning har betydelse för polisens arbete i framtiden. Beskrivningen avser främst utvecklingen på en nationell nivå. När det gäller utvecklingen på en internationell nivå har en svensk chefstjänsteman vid Interpol för utredningen redovisat sina synpunkter, dels på ett mer övergripande plan, dels avseende trender inom polisen. Synpunkterna kan sammanfattas enligt följande.

De drivkrafter och trender som beskrivits på nationell nivå har bärlighet även på en internationell nivå. Så är fallet med en ökande globalisering och internationalisering som hänger samman med en ökad rörlighet. Även den tekniska utvecklingen, en ökande segregation och medias inflytande och påverkan kan ses som internationella trender.

Enligt samma källa vid Interpol innebär den ökade globaliseringen i sig en ökad sårbarhet som lätt kan utnyttjas av den organiserade brottsligheten. Den fria rörligheten av varor, arbetskraft och kapital över gränserna är gynnsam för ekonomin men spelar också i händerna på den organiserade brottsligheten. Utvecklingen underlättar för olika kriminella organisationer att bygga upp en verksamhet utomlands eller att bilda internationella nätverk. Det kan också noteras, menar uppgiftslämnaren, att den organiserade brottsligheten tenderar att bli allt mer sofistikerad och skoningslös.

Den gränsöverskridande organiserade brottsligheten kännetecknas till stor del av droghandel, människohandel, människosmuggling och penningtvätt. S.k. cybercrime, som utnyttjande av databetalningssystem, är ett ökande hot. Ett annat ökande hot är terrorismen och dess beredvillighet att slå mot oskyldiga människor.

Av betydelse i sammanhanget är även hot av icke-brottslig natur, såsom naturkatastrofer, smittospridning och pandemier.

De trender som nu har beskrivits har stor betydelse för de nationella polisorganisationerna, särskilt med avseende på polisiära strategier, rekrytering och utbildning.

En konsekvens av det ökade internationella samarbetet är att de enskilda staternas monopol inom olika områden minskar vilket i sig har inneburit att den privata sektorn på området har ökat väsentligt. Som exempel kan nämnas privata vaktbolag som hyrs in för att patrullera de områden där polisen inte räcker till. Vidare tillhandahåller fler och fler privata företag tjänster i form av utredande verksamhet, underrättelseverksamhet och forensiskt stöd till dem som är villiga att betala för detta. Denna trend är, enligt vår källa vid Interpol, här för att stanna, både nationellt och internationellt.

Den privata sektorn är viktig även på ett annat sätt. Med en ökad rörlighet av arbetskraft riskerar de nationella polisorganisationerna att förlora sina mest kompetenta poliser till den privata sektorn. Hänsyn till en sådan tänkbar utveckling måste, enligt Interpol, tas vid beslut i rekryterings- och utbildningsfrågor inom polisen. Omvänt kan emellertid den nationella polisen i allt större utsträckning rekrytera specialister till poliskåren från den privata sektorn.

### 3.4.3 Framtidsanalys av BRÅ avseende organiserad brottslighet

Brottsförebyggande rådet (BRÅ) har i sin rapport *Organised Crime Outlook Sweden* (2006) gjort en analys av hur den organiserade brottsligheten kan utvecklas på tio års sikt. I rapporten presenteras en fallstudie innefattande 16 scenarior som ingått i det större projektet *Organised Crime Outlook – En metod för och analys av möjliga framtida trender för den organiserade brottsligheten i EU*. Sedan några år finns en samstämmighet kring att det behövs en riskbaserad metodologi i de lägesbaserade rapporter om organiserad brottslighet, som varje EU-land årligen ska skicka till Europol. Syftet med projektet är att utveckla en riskbaserad metodologi för att analysera hotet från den organiserade brottsligheten på lång sikt.

### 3.5 Sammanfattande synpunkter

Vi har nu beskrivit de för polisens verksamhet viktigaste kravställarna. Vi har även redogjort för en rad drivkrafter som kan antas ha betydelse för samhällsutvecklingen och därmed för polisverksamheten. På grundval av detta material har vi därefter identifierat ett antal trender, som kan betecknas som relativt säkra.

- *Äldre befolkning.* Antalet personer i åldrarna 0–64 år beräknas öka med 540 000 till år 2050 medan antalet personer över 65 år beräknas öka med drygt 900 000 under samma period. Antalet unga kommer inte att förändras i någon större utsträckning men andelen unga kommer att minska.
- *Glesare glesbygd med en ökad koncentration av äldre.* Av de bedömningar som gjorts beträffande den regionala befolkningsutvecklingen framgår att det är befolkningen i regionerna kring storstäderna och universitetsstäderna som kommer att växa mest åren 2005–2025. De redan glest befolkade regionerna kommer att bli än glesare befolkade och det är den äldre delen av befolkningen som stannar kvar.
- *Fortsatt segregation.* Vi har under avsnittet om integration beskrivit de problem som finns i bl.a. storstäderna, där en stor del av de s.k. utsatta bostadsområdena är belägna. Som ovan angetts kommer befolkningen i storstäderna och universitetsstäderna att öka. Denna inflyttning kommer sannolikt inte att bidra till att dagens segregation kommer att minska. Snarare talar de bedömningar som gjorts för att segregationen kommer att fortsätta.
- *Fortsatt globalisering och internationalisering samt ökad rörlighet.* En trend som innebär fortsatt internationalisering och globalisering är tydlig. Det internationella samarbetet utvecklas i allt högre grad på många områden. Denna trend hänger samman med en fortsatt ökad rörlighet. Ökningen har varit konstant under efterkrigstiden och kommer enligt bedömningarna att fortsätta under de närmaste åren för att sedan plana ut något.
- *Medborgarna kommer att ställa högre krav.* Medborgarna kommer att bli allt mer krävande vid kontakterna med myndigheter, sjukvård m.m. på grund av att de har mer kunskap och större möjligheter till inflytande. Medborgarna kommer förmodligen

också att bli mer intoleranta mot störningar i samhället, t.ex. nedskräpning, fylleri m.m.

- *Hotbilderna blir fler.* Hotbilderna som målas upp för oss på olika områden blir allt fler. Det kan gälla terrorhot, miljöhot, hot om intrång i den personliga integriteten. Dessa hotbilder får ett allt större utrymme i politik och media. Ett ökat fokus på dessa hotbilder kan bidra till att de verkliga hoten kommer i skymundan.
- *Nya brott.* Såväl den tekniska utvecklingen som internationaliseringen medför nya typer av brott. Som exempel kan nämnas "hawala" (stöld av identitet) och olika typer av bedrägerier, ofta med hjälp av Internet. Dessa brott begås också över gränserna. Även den ökade medvetenheten avseende klimatförändringarna kommer sannolikt att medföra kriminalisering av vissa beteenden och handlingsmönster som har samband med miljön. I takt med att utvecklingen på de nu nämnda områden fortsätter kommer nya brottstyper att födas.
- *Den forensiska utvecklingen fortsätter.* Även den forensiska utvecklingen kommer att fortsätta i takt med att den tekniska utvecklingen fortsätter.



## 4 Behov och förväntningar i övrigt på polisen

### 4.1 Inledning

Enligt våra direktiv skall vi, utöver vad som framgår av kapitel 2 och 3, kartlägga och analysera de behov och förväntningar som finns på polisorganisationen i fråga om etnisk mångfald, jämställdhet, polisverksamheten i glesbygd och i storstad samt en breddad rekrytering till polisyrket.

Polisen är med sina drygt 24 000 anställda en av Sveriges största myndighetsorganisationer och har på grund av sin storlek och sina arbetsuppgifter en central roll i samhället. Polisen står för både trygghet och ingripande åtgärder från staten. De svåra och känsliga arbetsuppgifterna ställer höga krav på legitimitet och förankring hos alla delar av befolkningen. Det är därför viktigt att de polisanställda genom kön, bakgrund och erfarenheter representerar flertalet grupper i samhället.

### 4.2 Etnisk mångfald

#### *Inledning*

Drygt en miljon av Sveriges befolkning är födda utomlands. Om barn till invandrare tas med i beräkningen ökar denna siffra markant (se avsnitt 3.3.3). Den etniska mångfalden är därmed stor i Sverige i dag. Det innebär att de anställda inom polisen möter en allmänhet med varierande etnisk och kulturell bakgrund. Polisens medarbetare måste således ha kunskaper och kompetens att möta människor med dessa olika bakgrunder. Samtidigt måste polisen i rekryteringsprocessen beakta frågan om etnisk mångfald inom organisationen.

*Politiska krav och lagstadgade krav*

Regeringen har satt upp ett övergripande mål för integrationspolitiken. Målen innebär att människor skall ha lika rättigheter, skyldigheter och möjligheter oavsett etnisk och kulturell bakgrund. Vidare skall vi ha en samhällsgemenskap med samhällets mångfald som grund. Samhällsutvecklingen skall kännetecknas av ömsesidig respekt för olikheter inom de gränser som följer av samhällets grundläggande demokratiska värderingar och som alla oavsett bakgrund skall vara delaktiga i och medansvariga för.

Integrationspolitiken innebär att den generella politiken skall utformas utifrån samhällets etniska och kulturella mångfald och utifrån individens behov. De integrationspolitiska målen skall genomföra alla politikområden. Integrationspolitiken genomförs genom generella insatser inom bl.a. arbetsmarknads-, utbildnings-, bostads- och folkhälsopolitiken. I de fall särskilda lösningar behövs för nyanlända flyktingar skall de anpassas till den enskilda personens behov och förutsättningar. Lagstiftning mot etnisk diskriminering och aktiva insatser från myndigheter inom området bidrar till att motverka diskriminering på arbetsmarknaden och inom andra samhällsområden.

I 1 § lagen (1999:130) om åtgärder mot diskriminering i arbetslivet på grund av etnisk tillhörighet, religion eller annan trosuppfattning anges lagens ändamål. Detta är att i fråga om arbete, anställningsvillkor och andra arbetsvillkor samt utvecklingsmöjligheter i arbetet främja lika rättigheter och möjligheter oavsett etnisk tillhörighet, religion eller annan trosuppfattning. Arbetsgivare och arbetstagare skall, enligt 2 § samma lag, samverka för att främja lika rättigheter och möjligheter i arbetslivet oavsett etnisk tillhörighet, religion eller annan trosuppfattning. De skall särskilt motverka alla former av diskriminering som avses i lagen. Enligt 3 § skall arbetsgivaren inom ramen för sin verksamhet bedriva ett målinriktat arbete för att aktivt främja lika rättigheter och möjligheter i arbetslivet oavsett etnisk tillhörighet, religion eller annan trosuppfattning.

*Polisens eget arbete avseende etnisk mångfald*

Polisen har under år 2006 tagit fram en handlingsplan för etnisk mångfald och för att främja lika rättigheter och möjligheter oavsett etnisk tillhörighet, religion eller annan trosuppfattning. I handlings-



planen anges att polisen skall vara aktiv i arbetet mot intolerans, främlingsfientlighet och rasism och en garant för att lika rättigheter och möjligheter oavsett etnisk tillhörighet, religion eller annan trosuppfattning främjas. Polisen skall aktivt och tydligt motverka all diskriminering såväl internt som externt. Polisen skall ta tydligt avstånd från rasistiska och fördomsfulla företeelser och yttringar. Polisens uppdrag är att ge alla, oavsett etnisk tillhörighet, religion eller annan trosuppfattning, en god och likvärdig service, rättstrygghet och rättssäkerhet. Polisen skall samverka med andra organisationer i arbetet för etnisk mångfald och mot diskriminering.

Vidare framgår av polisens årsredovisning för år 2006 att Rikspolisstyrelsen under det kommande året kommer att påbörja arbetet med att utveckla metoder för mångfaldskompetens för att förebygga hatbrott. Rikspolisstyrelsen kommer även att utveckla en ny nationell handlingsplan för att motverka och förebygga diskriminering och trakasserier.

Av årsredovisningen framgår också att polismyndigheterna tagit fram lokala mätbara mål, åtgärder och strukturer för uppföljning. Myndigheterna har även mångfaldsplaner som omfattar samtliga diskrimineringslagar. Som exempel på rent praktiskt arbete i dessa frågor nämns utbildningsinsatser i mångfaldsfrågor och hatbrott.

Ett annat praktiskt exempel i arbetet för ökad etnisk mångfald inom polisen är det samverkansprojekt, "Utryckningen", som Polismyndigheten i Skåne drivit tillsammans med Arbetsförmedlingen, ESF-rådet i Lund, Eductus AB och Folkuniversitet i Kristianstad. Projektet pågick under tiden juni 2004 till och med november 2005. "Utryckningen" är ett integrationsprojekt som vänder sig till första och andra generationens invandrare, som är intresserade av att utbilda sig till poliser. Under sex månader studerade deltagarna, sammanlagt 125 stycken, svenska, engelska, samhällskunskap matematik och IT. Vidare hade de fysisk träning samt deltog i polislektioner och föreläsningar. Deltagarna fick även göra ett antal studiebesök. Projektets mål var att minst 80 procent av deltagarna skulle fullfölja utbildningen och av dessa skulle 100 procent efter genomgången utbildning bli behöriga att söka fortsatt utbildning på Polishögskolan för att därefter få anställning som polis. Syftet med projektet var att öka mångfalden inom polisen genom att öka målgruppens möjligheter att komma in på Polishögskolan. Av samtliga deltagare har 25 elever från ovanstående preparandutbildningar påbörjat studier vid polisutbildningarna i Solna, Växjö, Umeå eller på distansutbildningarna. Det betyder att 20 procent av deltagarna i

preparandutbildningen blivit antagna till polisprogrammet vilket tolkas som ett godkänt resultat eftersom vanligtvis 8–9 procent av samtliga sökande blir antagna. Fler av deltagarna i preparandutbildningen har sökt till polisutbildningen som påbörjas i augusti 2007.

#### *Avslutande synpunkter*

Så som ovan påpekats är den etniska mångfalden stor i Sverige i dag. Det är därför av stor betydelse för polisens legitimitet och förankring hos befolkningen att de anställda inom polisen avspeglar samhället. Polisen måste därför i större utsträckning än vad som sker i dag rekrytera personer med annan bakgrund än svensk.

Det är också viktigt att understryka att man i detta avseende måste skilja mellan begreppen etnisk mångfald och etnisk kompetens. Vi har redan konstaterat att den etniska mångfalden inom polisen måste öka vilket är en rekryteringsfråga. Men även den etniska kompetensen är viktig. Att öka den etniska kompetensen inom polisen innebär att öka de anställdas kunskap om andra människors etniska ursprung och deras olika kulturer, värderingar, attityder osv. vilket i sig främst är en utbildningsfråga. Denna kunskap och kompetens är betydelsefull för att polisen på ett professionellt sätt skall kunna möta allmänheten med dess variation av olika etniska och kulturella bakgrunder.

### **4.3 Jämställdhet**

#### *Inledning*

Jämställdhet innebär att kvinnor och män har samma makt att forma samhället och sina egna liv. Det förutsätter samma möjligheter, rättigheter och skyldigheter på livets alla områden.

Ordet jämställdhet avgränsas till förhållandet mellan kvinnor och män. Jämlikhet är ett vidare begrepp. Det avser rättvisa förhållanden mellan alla individer och grupper i samhället och utgår från att alla människor har ett lika värde, oavsett kön, etnicitet, social tillhörighet m.m. Jämställdhet är en av de viktigaste jämlikhetsfrågorna.

Jämställdhet har både en kvantitativ och en kvalitativ aspekt. Kvantitativ jämställdhet är en jämn fördelning mellan kvinnor och män inom alla områden i samhället, t.ex. inom olika utbildningar, yrken, fritidsaktiviteter och maktpositioner. Kvalitativ jämställdhet

innebär att både kvinnors och mäns kunskaper, erfarenheter och värderingar tas tillvara och får berika och påverka utvecklingen inom alla områden, t.ex. den framtida polisutbildningen.

#### *Politiska krav och lagstadgade krav*

Riksdagen antog våren 2006 en ny nationell handlingsplan för jämställdhetspolitiken. Det övergripande målet är att kvinnor och män skall ha samma makt att forma samhället och sina egna liv. En förutsättning för att kunna uppnå detta är att kvinnor och män har samma rättigheter, möjligheter och skyldigheter inom livets alla områden. Under det övergripande målet finns fyra delmål; jämn fördelning av makt och inflytande, ekonomisk jämställdhet, jämn fördelning av det obetalda hem- och omsorgsarbetet och att mäns våld mot kvinnor skall upphöra. *Delmål 1* innebär att kvinnor och män skall ha samma rätt och möjlighet att vara aktiva samhällsmedborgare och att forma villkoren för beslutsfattandet. *Delmål 2* innebär att kvinnor och män skall ha samma möjligheter och villkor i fråga om utbildning och betalt arbete som ger ekonomisk självständighet livet ut. *Delmål 3* innebär att kvinnor och män skall ha samma möjlighet att ge och få omsorg på lika villkor. *Delmål 4* innebär att kvinnor och män skall ha samma rätt och möjlighet till kroppslig integritet. För att uppnå ett jämställt samhälle måste ett jämställdhetsperspektiv läggas på alla politikområden. Detta innebär att alla förslag och beslut måste analyseras från ett jämställdhetsperspektiv för att klarlägga möjliga konsekvenser för kvinnor respektive män på såväl central som regional och lokal nivå.

I budgetpropositionen för år 2007 (prop. 2006/07:1) anges att en kraftig satsning på jämställdhetspolitiken görs genom att denna tillförs en tiofaldig ökning av anslaget. Satsningen skall bl.a. användas till en handlingsplan för att bekämpa mäns våld mot kvinnor. Handlingsplanen kommer bl.a. att omfatta ett förbättrat stöd till våldsutsatta kvinnor, insatser som ökar kunskaperna i polis- och domarkår, forskning om mäns våld mot kvinnor samt förslag till hur stadsplaneringen kan öka kvinnors trygghet i sin närmiljö. Vidare görs ytterligare satsningar på att motverka hedersrelaterat våld. Även en handlingsplan mot prostitution och människohandel för sexuella ändamål skall utarbetas.

Kravet på jämställdhet i arbetslivet är även reglerat i lag. I 1 § jämställdhetslagen (1991:433) anges att lagen har till ändamål att

främja kvinnors och mäns lika rätt i fråga om arbete, anställnings- och andra arbetsvillkor samt utvecklingsmöjligheter i arbete samt att lagen siktar till att förbättra främst kvinnors villkor i arbetslivet. Enligt 2 § samma lag skall arbetsgivare och arbetstagare samverka om aktiva åtgärder för att jämställdhet i arbetslivet skall uppnås. De skall särskilt verka för att utjämna och förhindra skillnader i löner och andra anställningsvillkor mellan kvinnor och män som utför arbete som är att betrakta som lika eller likvärdigt. De skall också främja lika möjligheter till löneutveckling för kvinnor och män. Vidare skall enligt 3 § arbetsgivaren inom ramen för sin verksamhet bedriva ett målinriktat arbete för att aktivt främja jämställdhet i arbetslivet. Områden som särskilt skall beaktas är arbetsförhållanden, rekrytering och lönefrågor.

#### *Polisens eget arbete avseende jämställdhet*

I Sverige fanns 17 423 poliser år 2005. Av dessa var 22,8 procent kvinnor. Andelen kvinnor i ledande befattningar uppgick under år 2006 till 19,3 procent, vilket är en ökning från år 2005 med 0,9 procent. Andelen kvinnor i civila chefsbefattningar är dock mycket högre än i polisiära chefsbefattningar. Jämfört med år 2005 har andelen kvinnor i polisiära chefsbefattningar ökat från 12,8 procent till 13,9 procent.

Inom polisen pågår ett aktivt arbete för ökad jämställdhet. Bl.a. har särskilda åtgärder vidtagits för att öka antalet kvinnliga sökanden till polisutbildningen. Vilka åtgärder som vidtagits beskrivs närmare i avsnitt 4.5 om en breddad rekrytering. Åtgärderna bedöms ha en positiv effekt eftersom både andelen sökande och antagna kvinnor till polisutbildningen har varit cirka 40 procent de senaste åren.

Polismyndigheterna arbetar även aktivt med att öka andelen kvinnor i ledningskompetens. Åtgärderna består bl.a. av att ge kvinnor ledarskapsutbildning, ordna bredvidtjänstgöring och mentorskapsprogram, formulera annonser så att de är könsneutrala samt särskilt arbeta för att kvinnor söker chefsbefattningar. När myndigheterna ordnar ledarskapsutbildningar för arbetsledare, chefer och ledningsgrupper ingår oftast en jämställdhets- och mångfaldsdel.

### *Avslutande synpunkter*

Kraven på polisen från ett jämställdhetsperspektiv är både *interna* och *externa*.

*Internt* är jämställdhet inte bara en fråga om en lika fördelning av män och kvinnor inom polisen, dvs. kvantitativ jämställdhet. Det är av stor betydelse för polisens legitimitet och förankring hos befolkningen att de anställda inom polisen har en jämn könsfördelning. Polisen måste därför i framtiden öka sina ansträngningar att rekrytera fler kvinnor till polisyrket. Det är emellertid inte tillräckligt bara med en representativ jämställdhet. Det handlar i stor utsträckning om att kvinnor också får makt och inflytande så att deras kunskaper och värderingar på ett positivt sätt också påverkar utvecklingen av en jämställd polisorganisation. Rekrytering av fler personer från det underrepresenterade könet innebär nämligen inte alltid att den kvalitativa mångfalden ökar.

*Extern* handlar kraven på polisen om jämställdhetsintegreringen, dvs. att verksamheten skall utformas så att kvinnor och män får ta del av polisens myndighetsutövning och service på lika villkor.

## **4.4 Polisverksamhet i glesbygd och storstad**

### **Polisverksamhet i glesbygd**

#### *Definitioner av glesbygd*

I utredningens uppdrag ingår enligt direktiven att kartlägga och analysera de krav och förväntningar som finns på polisorganisationen bl.a. avseende glesbygd och storstad.

I Sverige finns ett antal olika definitioner av vad som är glesbygd. I likhet med många andra länder finns det inte en enda definition som avgränsar detta område. Erfarenheten visar också att det är omöjligt att skapa en enda definition som kan användas i alla situationer. Indelningen måste tvärtom kunna anpassas till vad det är som studeras och i vilket sammanhang detta görs.

Polisens arbetsuppgifter varierar i relativt stor grad mellan å ena sidan storstadsregioner och å andra sidan glesbygdsområden. Skillnaden handlar både om de konkreta arbetsuppgifterna och om resurser och personaltäthet. Stora delar av Sverige är glest befolkade och har förhållandevis låg brottslighet. Det saknas i realiteten förutsättningar för att i dessa områden upprätthålla en polisiär när-

varo av samma slag som i tätorterna. Det är främst dessa områden som avses när vi här använder termen glesbygd.

#### *Polisverksamhetsutredningen*

Utmaningen för polisverksamheten i gles- och landsbygd handlar inte sällan om att överbrygga de långa avstånden genom användandet av ny teknik, nya arbetsformer och olika slags kompetens. Frågan om polisverksamhet i glesbygd har behandlats av Polisverksamhetsutredningen (se avsnitt 2.2.3). Utredningen tog i betänkandet *Polisverksamhet i förändring* (SOU 2002:70) upp vissa förhållanden som kan anses vara specifika för polisens verksamhet i mer glesbefolkade områden. Å ena sidan är antalet brott lägre per person och tryggheten upplevs också som högre än i andra ortstyper. Även brottsuppleringen är något bättre i glesbygdsområden. Å andra sidan finns det problem i form av längre avstånd till närmaste polispatrull liksom att man har problem med att rekrytera poliser till dessa områden. Vidare innebär en delvis skev åldersstruktur bland poliser i glesbygd problem såväl när det gäller skiftarbete som fysiskt krävande uppgifter. För att komma till rätta med en del av dessa problem föreslog utredningen en s.k. ordningsvaktmodell där ordningsvakternas arbetsuppgifter skulle utökas på så sätt att dessa efter förordnande skulle kunna biträda polisen i dess arbete.

#### *Begreppen närhet och kvalitet*

När man diskuterar behoven av polisverksamheten finns det skäl, liksom när det gäller annan kunskapsintensiv och medborgarnära service, att reflektera över avvägningen mellan dels en fysisk närhet till en viss tjänst, i detta fall polisverksamhet, och möjligheterna att få del av en tjänst som utförs med hög kvalitet, tillräckliga resurser och som grundas på god kunskap. Att enbart poängtera fysisk närhet till, exempelvis en polisstation, kan leda till en felfokusering när det gäller polisens förmåga att uppfylla sitt uppdrag att verka brottsförebyggande och bekämpa brott. Rätt kompetens, rätt resurser och övrig förmåga att lösa kvalificerade polisära uppgifter är ofta minst lika viktiga som en stadigvarande fysisk närvaro.

*Behov av en flexibel polisverksamhet*

I syfte att kombinera motiverade krav på såväl närhet och tillgänglighet till polis som kvalitet i polisverksamheten finns det troligen starka skäl att diskutera olika former av flexibla lösningar för utförandet av polisens uppgifter i framtidens gles- och landsbygdsområden. Polisverksamhetsutredningen lämnade vissa förslag till lösning av polisverksamhetens specifika utmaningar i glesbygden, såsom försök med såväl mobila som virtuella polisstationer. Sammantaget kan man kanske säga att ny teknik och nya arbetsformer ger bättre möjligheter för polisen att vara närvarande när det behövs och när det finns viktiga polisära uppgifter att lösa. Samtidigt kan man inte helt bortse från behovet av en fysisk närvaro. Denna kan lösas på olika sätt och förutom förbättrad polisiär närvaro pekar också Polisverksamhetsutredningen på möjligheten att ha personal med vissa polisära befogenheter tillgängliga om än inte med samtliga de befogenheter som en polis har i dag.

**Polisverksamhet i storstad**

Polisverksamheten i storstäderna skiljer sig markant från den i glesbygd. Om utmaningarna i glesbygden ofta har sin grund i de långa avstånden är problematiken en helt annan i storstäderna.

I storstäderna bor många människor på en liten yta. En högre koncentration av människor innebär att fler brott begås, dvs. en högre koncentration av brottslighet.

Vidare omfattar brottsligheten i storstäderna samtliga brottstyper. I mindre tätbefolkade områden är vissa brottstyper överrepresenterade medan det i storstäderna förekommer alla typer av brott. En konsekvens härav är att kravet på specialisering ökar i storstäderna. Med hänsyn till variationen av brott måste här finnas tillgång till en mycket bred kompetens. Dessutom finns det i storstäderna ett bredare rekryteringsunderlag till såväl generalist- som specialisttjänsterna.

Även relationen mellan polisen och medborgarna skiljer sig åt mellan glesbygd och storstad. I glesbygden är relationen ofta närmare. Människor på orten är bekanta med varandra i en betydligt högre grad än i en storstad, som präglas av en betydligt större anonymitet.

Slutligen måste polisen i storstaden besitta den kompetens som krävs för att hantera den problematik som följer med den ökade segregationen. Vad denna problematik innebär har vi närmare beskrivit i avsnitt 3.3.3.

## 4.5 En breddad rekrytering

### *Inledning*

Frågan om en breddad rekrytering hänger nära samman med frågorna om etnisk mångfald och jämställdhet. Begreppet ”breddad rekrytering” har emellertid en vidare innebörd än de nu nämnda. Ett arbete för en breddad rekrytering innebär inte enbart ett arbete för att öka den etniska mångfalden och jämställdheten eller för att öka andra underrepresenterade gruppers andel inom polisen. Med hänsyn till utvecklingen inom olika områden, t.ex. teknologin, kommer polisen att ha ett ökat behov av specialister med annan bakgrund än den rent polisiära för att kunna lösa vissa arbetsuppgifter på ett optimalt sätt. Ett arbete för en breddad rekrytering innebär således även ett arbete för en ökad rekrytering av personer med civila kompetenser.

### *Polisens eget arbete avseende en breddad rekrytering*

Vi har tidigare (avsnitt 4.2 och 4.3) redogjort för polisens arbete i frågor om etnisk mångfald och jämställdhet. I detta avsnitt kommer vi att redogöra för rekryteringen till polisutbildningen i ett mångfalds- och jämställdhetsperspektiv men även för polisens arbete såvitt gäller en breddad rekrytering i övrigt.

Under år 2006 sökte sammanlagt 12 329 personer till polisutbildningen. Av dessa var 35 procent kvinnor och 19,5 procent av annan etnisk och kulturell bakgrund än svensk. Av de antagna till polisutbildningen var 40 procent kvinnor och 16 procent av annan etnisk och kulturell bakgrund än svensk.

Särskilda insatser på dessa områden har gjorts när det gäller rekryteringen till polisutbildningen. Många av de åtgärder polismyndigheterna vidtar syftar till att öka både andelen kvinnor och personer med annan etnisk bakgrund än svensk inom polisen.

Av polisens årsredovisning för år 2006 framgår att polisen deltar i aktiviteter såsom informationsträffar samt besöker skolor och



mässor. Vidare annonserar polisen i dagspressen i syfte att särskilt attrahera dessa målgrupper att söka till polisutbildningen. När det gäller rekryteringen av personer med annan etnisk eller kulturell bakgrund har polisen även samarbete med invandrarföreningar, arbetsförmedlingen och gymnasieutbildningar eller förberedande utbildningar som syftar till en framtid inom ett uniformsyrke.

När det gäller rekrytering av annan kompetens än den rent polisiära framgår det av polisens budgetunderlag för åren 2008–2010 att Rikspolisstyrelsen skall göra en övergripande analys för att identifiera verksamhetsområden inom polisen där verksamhetens resultat skall förbättras genom att medarbetare med olika utbildning och kompetens kompletterar varandra. Det finns ett behov av både kompetensväxling inom polisen och av specialister inom vissa områden. Förutom det normala rekryteringsarbetet vid polismyndigheterna avser Rikspolisstyrelsen ta initiativ till att cirka 300 civila specialister anställs vid polismyndigheterna. Vidareutbildning av de civilanställda samt en vidareutveckling av deras arbetsuppgifter ger en kompetensförstärkning inom polisen.

Av polisens budgetunderlag framgår vidare att för att kunna nå de av statsmakterna angivna målen krävs att organisationen har tillgång till medarbetare med kompetens som möter verklighetens behov. För att kunna säkerställa detta krävs att polisen har en långsiktig och övergripande kompetensförsörjning. Rikspolisstyrelsen kommer därför att ta fram en nationell kompetensförsörjningsstrategi. Syftet med strategin är att klarlägga hur polisen skall arbeta med rekrytering, förvaltning samt utveckling och avveckling av kompetens för att kunna fullfölja sitt uppdrag. Kompetensförsörjningsstrategin kommer att kompletteras med handlingsplaner.



## 5 Framtidens polis – krav och förväntningar

### 5.1 Inledning

Vi har ovan redovisat en rad faktorer som påverkar såväl polisen som samhället i stort. Efter den redovisningen återstår att, i enlighet med våra direktiv, analysera hur kraven på polisverksamheten och därmed på personalen kan komma förändras jämfört med i dag. Syftet är att med den analysen som grund fortsätta utredningsarbetet med att lämna förslag till hur polisutbildningen bör reformeras. Vi återkommer till den frågan i vårt slutbetänkande.

Redogörelsen nedan är inte i första hand tänkt att utgöra svaren på frågor om vilken verksamhet polisen i framtiden skall bedriva och inte heller i vilka organisatoriska former arbetet skall utföras. Det är emellertid ofrånkomligt att i en beskrivning av framtida krav beröra även den typen av frågor.

### 5.2 Allmänna utgångspunkter för bedömningen av framtida krav

#### 5.2.1 Grundläggande krav på polisen och de polisanställda

Polisen har ett unikt uppdrag. Polisen skall värna människors fri- och rättigheter och ingripa när dessa rättigheter kränks. För att kunna utföra det uppdraget har polisen befogenheter som ingen annan institution i samhället. Polisen har genom rätten att använda våld och tvångsmedel kraftfulla verktyg att skydda samhället och enskilda medborgare med. Dessa befogenheter ställer också stora krav på polisen som organisation och på de polisanställda.

Polisens uppdrag är i sig oändligt. Att avstyra varje brottslig handling, att i alla sammanhang säkra varje medborgares rätt till trygghet och säkerhet samt att finna gärningsmannen vid varje brott som begås är självfallet omöjliga uppgifter. Polisen tvingas därför till ständiga

prioriteringar på både kort och lång sikt – från att långsiktigt och övergripande styra resurserna i en viss riktning till att i ett givet ögonblick avgöra vilket ärende som i första hand bör bli föremål för en polisiär insats.

Den enskilde polisen har ett stort ansvar och ett komplext uppdrag. Han eller hon skall uppträda på ett sådant sätt att dialogen med de människor som är föremål för ett ingripande underlättas. Samtidigt som ett kommunikativt förhållningssätt är nödvändigt för att lösa uppgiften, måste polisen i bland uppträda med en fasthet utan att låta sig provoceras. En polisanställd måste dessutom kunna arbeta och lösa uppgifter ensam, tillsammans med en kollega eller i grupper. Varje uppgift och arbetsmetod ställer sina krav på den enskilde polisens förmåga. Vidare krävs en förmåga till helhetssyn. De åtgärder som en polis vidtar i ett visst skede av det polisiära uppdraget, t.ex. ett inledande förhör eller spåråkning på en brottsplats, kan få avgörande betydelse vid en rättegång långt senare. En förmåga att se polisarbetet som en del i en större process är därmed en viktig egenskap hos alla polisanställda.

Att ha en förmåga till helhetssyn gör sig också gällande i förhållande till allmänheten. Agerandet från en enskild polis kan leda till att en känslig situation kan lösas med ett minimum av polisiära insatser och på ett sätt som alla inblandade kan känna sig nöjda med eller i vart fall acceptera. På motsvarande sätt kan polisens agerande uppfattas som onödigt provocerande eller onödigt ingripande, vilket kan leda till att en uppkommen situation förvärras. Det är viktigt att poliser i varje situation är medvetna om de signaler de sänder ut och hur det egna agerande kan uppfattas av utomstående, både på kort och lång sikt.

Det ställs särskilda krav på polisen att leva upp till de högt ställda förväntningar som allmänheten och statsmakterna har. Varje påstående om eller tendens till maktmissbruk eller misskötsamhet från de polisanställdas sida måste granskas. En polis utan insyn och där tveksamma värdegrunder kommer till uttryck är en fara för det demokratiska samhället.

Polisen granskas och debatteras. Medias och tillsynsorganens granskningar är nödvändiga för att förtroendet för polisen skall kunna bevaras. Att ständigt vara ifrågasatt och granskad kan emellertid självfallet utgöra en belastning för de anställda. Varje polis måste dock på ett professionellt sätt förhålla sig till en sådan bevakning.

De allmänna krav på polisen och de polisanställda som vi nu har beskrivit kommer att ha samma betydelse i morgon som de har i dag.

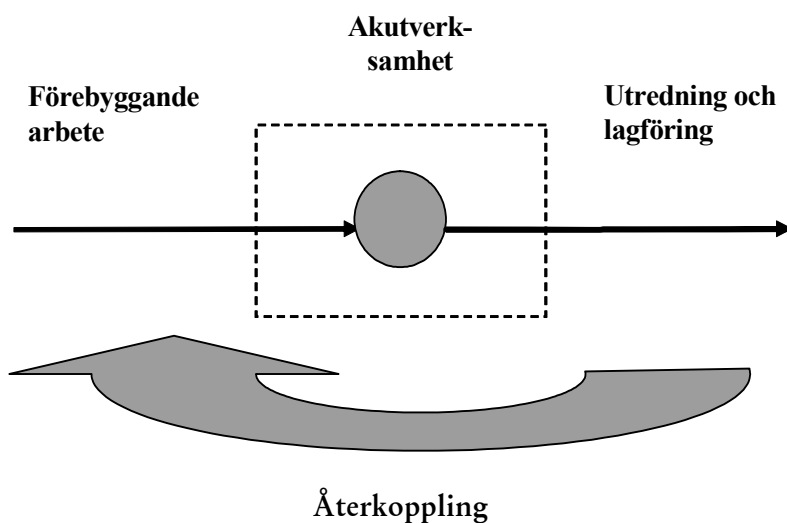
### 5.2.2 En beskrivning av polisverksamhet

Polisens verksamhet är som beskrivits tidigare både mångfacetterad och komplex. Att beskriva uppdraget i formella termer, dvs. mot bakgrund av gällande författningar och beslut från statsmakterna, ger knappast en fullständig bild av allt det arbete som dagligen utförs av de polisanställda.

En bedömning av de framtida kraven måste ta sin utgångspunkt i dagens förhållanden. För att kunna bedöma de framtida kraven med en rimlig grad av säkerhet kan bedömningen inte ta sikte på en alltför avlägsen framtid. Vi har utgått från de förhållanden som kan tänkas råda omkring år 2020, dvs. ett framtidsperspektiv om drygt tio år. Det är enligt vår mening rimligt att anta att polisens uppdrag och verksamhet då i allt väsentligt kommer att vara detsamma som i dag, i vart fall såvitt avser den s.k. kärnverksamheten.

För att på ett tydligare sätt kunna belysa de förändringar som kan komma att krävas, redogör vi först för hur polisen i dag genomför sitt uppdrag och var tyngdpunkten i uppdraget ligger.

Polisens verksamhet kan schematiskt beskrivas med följande bild.



Som framgår av bilden skall polisen arbeta med dels brottsförebyggande verksamhet, dels utredning och lagföring av de brott som begås. Därutöver skall polisen på olika sätt bistå allmänheten med service. De tre huvuduppgifterna utgör polisens kärnverksamhet i dag. De bedöms vara desamma även i framtiden.

### Akutverksamheten

Den dagliga verksamheten inom polisen präglas till stor del av akuta händelser. För exempelvis Polismyndigheten i Skåne – som utgör 13 procent av den totala polisorganisationen – rör det sig om mer än 4 000 s.k. händelserapporter i veckan eller drygt 200 000 per år. Det kan röra sig om brott eller om andra oönskade händelser, t.ex. försvunna personer och ordningsstörningar i samband med demonstrationer. Händelserna symboliseras i bilden ovan av punkten i mitten. Polisen använder huvuddelen av sina resurser i nära anslutning till de akuta händelserna, dvs. den ruta i bilden som benämns akutverksamhet. Inom ramen för akutverksamheten ryms således det brottsförebyggande arbete som utförs i nära anslutning till de akuta händelserna, de insatser som görs under det att händelsen pågår och det utredningsarbete som följer i nära anslutning till händelsen.

Polisen rör sig i brottsförebyggande syfte i miljöer och områden där sådana händelser kan förväntas inträffa. Patrullering till fots och i bilar är ett viktigt inslag i det brottsförebyggande arbetet. Vilka dessa miljöer är och vid vilka platser och tidpunkter som risken för brott eller andra oönskade händelser är som störst måste avgöras utifrån kunskap. Brottslighetens omfattning och struktur är i allt väsentligt förutsebar och situationsanpassad. Förutsättningarna för att planera den polisiära närvaron och polisens insatser är därför tämligen goda.

När ett brott eller en annan händelse ändå inträffar är det polisens uppgift att om möjligt avstyra den brottsliga handling som eventuellt fortfarande pågår och att upprätthålla allmän ordning och säkerhet.

Efter händelsen är det polisens uppgift att, i den mån handlingen utgör brott, utreda händelsen i syfte att en gärningsman skall kunna lagföras. Ju närmare in på händelsen en utredning kan påbörjas och slutföras, desto större är möjligheten att nå ett positivt resultat. Att

arbete med färskare ärenden har visat sig vara en avgörande framgångsfaktor.

### **Det långsiktiga brottsförebyggande arbetet**

Polisens verksamhet omfattar givetvis även annat än akutverksamheten. Polisen arbetar också med ett mer långsiktigt och övergripande brottsförebyggande arbete. I det arbetet är samverkan med andra aktörer i samhället, t.ex. kommunerna och statliga myndigheter, avgörande för framgången.

Vad gäller det brottsförebyggande arbetet bör framhållas att polisen ofta arbetar mot symptom, inte mot de grundläggande problemen. Polisen kan aldrig, med det i huvudsak repressiva uppdrag de har, påverka faktorer som social utslagning, segregation, användningen av alkohol och droger m.m. Andra institutioner i samhället har kunskapen och verktygen för att påverka sådana problem. Polisen kan emellertid med sin kunskap om brott – vilken typ av brott som begås, var de begås och vilka grupper i samhället som begår brotten – bidra med ett underlag för de andra beslutsfattare i samhället som har ett tydligare ansvar att hantera orsakerna till brott. Polisen kan också ta initiativ till samverkan och samarbete med andra myndigheter eller hos annan myndighet initiera en lämplig åtgärd.

### **Utredningsarbetet i tiden efter akutverksamheten**

Även om ett primärt mål i polisens utredningsarbete är att påbörja och slutföra arbetet i så nära anslutning till brottet som möjligt, finns självfallet i vissa fall anledning att låta brottsutredningar pågå under lång tid. Det gäller inte minst bekämpningen av den grova och organiserade brottsligheten och den ekonomiska brottsligheten.

Denna typ av utredningar kräver ett nära samarbete med andra brottsbekämpande myndigheter, t.ex. Åklagarmyndigheten, Tullen, Skatteverket och Ekobrottsmyndigheten. Därtill krävs specialistkompetens, t.ex. tekniker och skatteexperter, samt särskilt utvecklade arbetsmetoder.

## Återkopplingen

Polisen kan omöjligt utreda varje brott med framgång. I många fall saknas spaningsuppslag och det finns därmed ingen möjlighet att bedriva ett meningsfullt utredningsarbete. I sammanhanget kan framhållas den motsättning som kan ligga i ett sådant synsätt i förhållande till brottsofferperspektivet, dvs. brottsoffrens intresse av att få de brott de utsatts för utredda och upplarade.

Även om någon gärningsman aldrig kommer att lagföras för dessa brott måste polisen ta till sig den kunskap som dessa ärenden kan ge och använda den kunskapen i det brottsförebyggande arbetet. Detta symboliseras i bilden ovan av pilen från den utredande till den brottsförebyggande verksamheten.

Som illustrativt exempel kan nämnas polisens arbete med att bekämpa cykelstölder. Denna typ av brott klaras mycket sällan upp och det framstår oftast inte som meningsfullt att avsätta resurser för att till varje pris finna en gärningsman. Om polisen i stället ägnar tid åt att analysera de anmälda cykelstölderna i fråga om var de äger rum, hur de går till och på vilka tider de normalt inträffar kan polisen i sin brottsförebyggande verksamhet, tillsammans med andra, använda den kunskapen i syfte att reducera antalet cykelstölder.

Att överföra kunskaper från den utredande verksamheten till den brottsförebyggande verksamheten är en avgörande faktor för att polisen skall lyckas med sitt uppdrag på det brottsförebyggande området.

## Service till allmänheten

Den verksamhet inom polisen som brukar betecknas som service till allmänheten består till viss del av administrativa uppgifter som följer av lag och annan författning, t.ex. uppgifter som rör pass och tillstånd av olika slag.

Mycket av serviceuppdraget styrs emellertid av att polisen är tillgänglig varje dag, dygnet runt över hela landet. Frågor som inte med någon självklarhet hamnar hos någon annan myndighet tas inte sällan om hand av polisen. Allmänheten kontakter således polisen i frågor som inte kan utläsas av det formella uppdraget från statsmakterna. Akuta samtal till polisen om att en katt klättrat upp i ett träd eller att bilnycklar blivit inlåsta i bilen förekommer inte alltför sällan. Polisen kan knappast frånsäga sig ansvaret i en akut



uppkommen situation, även om frågan formellt är ett ansvar för exempelvis den kommunala räddningstjänsten eller socialförvaltningen. Även om ärendet slutligt kommer att hanteras vid någon annan myndighet, har polisen genom att allmänheten vänder sig dit att i vart fall initialt hantera uppgiften.

### Avslutande synpunkter

Den nu beskrivna verksamheten, framför allt den s.k. akutverksamheten, är vad de allra flesta människor förknippar med polisens uppdrag. Uppdraget har i allt väsentligt sett likadant ut i modern tid, såväl i Sverige som utomlands. Det saknas anledning att anta annat än att kärnan i polisens verksamhet kommer att vara densamma även i en överblickbar framtid. Eftersom akutverksamheten utgör en avsevärd del av polisens verksamhet bör utmaningen inför framtiden vara att inom ramen för kärnuppdraget bli än effektivare och nå än bättre resultat, exempelvis genom metodutveckling och användning av ny teknik.

De trender som beskrivits ovan i kap. 3 kommer emellertid självfallet att påverka verksamheten på olika sätt. Vi redovisar i nästa avsnitt vår bedömning av vilka förändringar som kan förutses i förhållande till den bild av verksamheten vi redovisat ovan.

## 5.3 Framtida krav och förväntningar på polisen

### 5.3.1 Inledning

Vi har i kap. 3 redovisat drivkrafter och trender i samhället i stort. Gemensamt för dem alla är att de på olika sätt kan komma att påverka polisens verksamhet. Vissa av dem kan tänkas ha en inverkan långsiktigt och på ett övergripande plan, t.ex. en förändrad befolkningsstruktur. Andra kan komma att påverka polisen mer direkt och omedelbart, t.ex. utvecklingen av ny teknik.

Slutsatserna måste självfallet dras utifrån de faktorer som kan överblickas i dag. Ett förändrat uppdrag från statsmakterna, en oväntad utveckling av brottsligheten eller en teknikutveckling som i dag är omöjlig att förutse kan självfallet snabbt ändra bilden. Detsamma gäller beträffande oförutsedda händelser som berör samhället i stort, t.ex. stora naturkatastrofer eller omfattande terroråd.

För en bakgrundbeskrivning av de trender som redovisas nedan hänvisas till redovisningen i kap. 3.

### 5.3.2 Samhällstrenderna från ett polisiärt perspektiv

- En allt äldre befolkning bör kunna leda till att polisens uppdrag får ett tydligare fokus på frågor som upplevs som viktiga för den delen av befolkningen. Trygghetsskapande åtgärder kan därmed väntas få en större uppmärksamhet.
- Trygghetsfrågorna kan förväntas bli än mer uppmärksammade i den allt glesare glesbygd som har förutspåtts och där den del av befolkningen som väljer att bo kvar i glesbygden blir allt äldre. Tillsammans med trygghetsfrågorna bör krav i det sammanhanget kunna komma att ställas på en rimlig polisiär tillgänglighet även i dessa delar av landet.
- En fortsatt segregation i framför allt storstadsområdena ställer krav på polisen att, tillsammans med andra aktörer, än mer effektivt verka brottsförebyggande i dessa områden. En större etnisk mångfald och en etnisk kompetens inom polisen borde kunna öka effektiviteten i det arbetet. Det polisiära arbetet måste också präglas av stabilitet. Den polisiära närvaron måste vara av långsiktig karaktär i syfte att bygga meningsfulla relationer med de boende.
- Internationaliseringen och globaliseringen bör medföra ökade krav på polisens förmåga. I den mån de kriminella rör sig över gränserna måste polisen göra detsamma. Ett allt tätare internationellt polisiärt samarbete är en naturlig följd av utvecklingen. Det ligger nära till hands att tänka sig svensk polis i nära operativa samarbeten med framför allt våra grannländer. Steget är inte långt till att utländsk polis agerar operativt i Sverige och svensk polis i utlandet. Kunskapen om våra grannländers rättssystem och regelverk kommer med en sådan utveckling att bli viktig liksom grundläggande kunskaper om andra språk och kulturer.
- Medborgarna har bedömts bli allt mer ifrågasättande och kommer att ställa högre krav, inte minst i sina kontakter med myndigheterna. Den enskilde medborgaren har redan när han eller hon kontaktar polisen – eller kan via exempelvis Internet lätt skaffa

sig – kunskaper om det problem han eller hon har och kan där-  
efter ställa specifika krav. Den kritiske medborgaren kommer  
inte att låta sig nöja med vaga besked eller ett dåligt genomfört  
arbete.

- En annan följd av trenden med alltmer ifrågasättande medborgare är att toleransen mot fel och brister i samhället lär minska. I takt med att medborgarna blir alltmer intoleranta mot företeelser som förr fick passera, t.ex. nedskräpning och fylleri på allmänna platser, lär förväntningarna på polisen att komma till rätta med problemen komma att öka. Som nämndes ovan är det inte sällan polisen som kontaktas med anledning av sådana problem, även om det formella uppdraget har tilldelats någon annan institution. En minskad toleransnivå kan också komma att medföra en ökad anmälningsbenägenhet vad gäller exempelvis trafikbrott, miljöbrott och våldsbrott.
- En allt mer mediastyrdd verklighetsbeskrivning lär komma att påverka polisen även fortsättningsvis. Svårigheten att förutse vilket fokus nästa "mediepanik" kommer att ha förutsätter en flexibilitet i polisens arbete och en beredskap att ta om hand nya problem. Detsamma gäller den tidigare beskrivna ökningen av antalet hotbilder. En viktig roll för polisen i det sammanhanget är att mot bakgrund av den polisiära kompetensen rätt analysera såväl medias kampanjer som beskrivna hotbilder och att sätta in dem i sitt rätta sammanhang. Att aktivt bidra till att allmänheten får en korrekt bild av brottsligheten är ytterligare en viktig uppgift.
- Brottsutvecklingen medför att polisen bör ha en beredskap för att möta en ökad grov och organiserad brottslighet, en brottslighet som med all säkerhet kommer att bli allt mer internationell och sofistikerad. Vidare bedöms en allt större del av brottsligheten i framtiden vara relaterad till Internet och andra elektroniska kommunikationssystem.
- Nya typer av brott kräver att polisen har förmågan skapa ny kompetens, ibland på relativt kort tid. Den tekniska utvecklingen medför att företeelser som tills nyligen varit okända relativt snabbt uppfattas som ett samhällsproblem som polisen måste hantera, t.ex. Internetbedrägerier och andra Internetbaserade brott.

- Att frågor lyfts på den politiska agendan kan också komma att medföra nya brott. Som exempel kan nämnas det omdiskuterade hotet mot vårt klimat. Steget är inte långt från att frågan upplevs som politiskt viktig till att vissa oönskade beteenden kriminaliseras och därmed blir en uppgift för polisen. I ljuset av den klimatdebatt som pågår framstår det exempelvis inte som överdrivet visionärt att tänka sig att polisen ges ett tydligt uppdrag att aktivt övervaka efterlevnaden av gällande bestämmelser om tomgångskörning i tätort.
- Utvecklingen inom det forensiska området, framför allt DNA-tekniken, har på relativt kort tid medfört helt nya möjligheter för polisen att utreda brott. Det finns inte skäl att utgå från annat än att den tekniska utvecklingen kommer att fortsätta. Detta kommer självfallet att medföra att det kommer att ställas än högre krav på polisen i fråga om att utnyttja de nya möjligheterna och att därigenom nå än bättre resultat.
- På sikt mer knappa ekonomiska resurser kommer att ställa krav på ökade rationaliseringar och effektiviseringar. Polisen kommer i det sammanhanget att behöva förbättra sin utvecklingskraft. I ett relativt litet land som Sverige kan en hög grad av specialisering på sikt knappast upprätthållas på mer än några få platser.
- Som nämnts tidigare finns från näringslivet en uppfattning att den privata sektorn, p.g.a. brister i lagstiftningen och i de brottsbekämpande myndigheternas verksamhet, tvingas ta ett större ansvar för den egna säkerheten. En fortsatt utveckling skulle kunna innebära att näringslivet självt tar över en allt större del av de arbetsuppgifter som de tidigare vänt sig till polisen för att få hjälp med.

### 5.3.3 Polisen och allmänheten

I varje del av polisarbetet kommer att ställas krav på ett bra bemötande gentemot allmänheten. Kraven kommer att se olika ut beroende var verksamheten bedrivs geografiskt och vilken typ av ärenden som är aktuella. Att möta ungdomar som lever i utanförskap i stora, segregerade storstadsområden kräver en viss typ av bemötande. Att ha kontakt med en allt äldre befolkning i en allt glesare glesbygd kräver ett annat. Mer pålästa, högre utbildade och

ifrågasättande medborgare ställer ytterligare krav på kompetens och kunskap.

Frågan om bemötande gör sig inte minst gällande vad gäller brottsoffer. Brottsoffren har de senaste åren kommit allt mer i fokus och inget tyder på att den frågan kommer att minska i betydelse.

Inget tyder heller på att invandringen till Sverige kommer att minska framöver. Polisen har att möta allt fler människor från andra kulturer och som har ett annat modersmål än svenska.

En avgörande framgångsfaktor för polisen generellt är att allmänheten känner förtroende för polisen och de polisanställda. Utan ett sådant förtroende saknar polisen möjlighet att genomföra sitt uppdrag. Som vi redogjort för tidigare har polisen i dag ett högt förtroende hos allmänheten. Av stor vikt för att behålla det höga förtroendet är att allmänheten känner att polisen har en förankring i befolkningen. De anställda inom polisen får därmed inte på ett tydligt sätt avvika från befolkningen i stort såvitt avser exempelvis kön och etnisk bakgrund. Polisen måste därför i någon mening uppfattas som representativ med avseende på befolkningen i stort. Rekryteringen till polisen måste därför ta sikte på att skapa en mångfald inom organisationen i den meningen att alla samhällsgrupper på ett tydligt sätt känner att polisen representerar även deras intressen. Polisen får därigenom den legitimitet som är nödvändig för att kunna utföra sitt uppdrag.

Med en bred rekrytering och en representativ sammansättning av de anställda får också organisationen en ökad samlad kunskap. En jämn fördelning mellan kvinnor och män, en ökad rekrytering av människor med invandrarbakgrund och människor med olika utbildning och social bakgrund gagnar såväl den egna verksamheten som mötet med allmänheten.

Efter dessa generella slutsatser kommenterar vi nedan de framtida kraven på polisen mer verksamhetsspecifikt med utgångspunkt i den beskrivning av polisens verksamhet som vi redogjort för ovan.

#### 5.3.4 Akutverksamheten

Tyngdpunkten har historiskt varit, är i dag och kommer i framtiden att vara den polisverksamhet som ryms i den ovan beskrivna akutverksamheten. Att det finns polisiär närvaro på sådana tider och platser att brott förebyggs och förhindras och att polisen, om något inträffar, snabbt vidtar de åtgärder som situationen kräver, kommer

under överskådlig att vara ett grundläggande krav. Att det uppdraget fullföljs i så nära anslutning till det inträffade som möjligt är också avgörande för polisiär framgång och ett fortsatt förtroende för polisen från allmänhetens sida. Betydelsefullt är också att de åtgärder som polisen vidtar kännetecknas av proportionalitet och styrs av de behov som bedöms nödvändiga. En fortsatt utveckling av polisens förmåga att ingripa med minsta möjliga användning av våld och tvång bedöms som viktig.

I akutverksamheten ryms självfallet andra händelser än brott. Lika viktigt är att polisen kan hantera eftersökningar av försvunna personer, omhändertagande av berusade personer och psykiskt sjuka samt att ingripa vid upplopp och andra störningar av den allmänna ordningen.

Den verksamhet som ryms inom akutverksamheten utgör en mycket stor andel av polisens totala verksamhet. Det är framför allt inom denna verksamhet som polisen har att möta morgondagens krav på tillgänglighet och hög kompetens. Detta samtidigt som de offentliga resurserna framöver kan förutses vara begränsade. Framtiden ställer därmed tydliga krav på en effektiv resursanvändning och på att de polisiära arbetsmetoderna utvecklas och baseras på vetenskap och beprövad erfarenhet.

Ett sådant arbete pågår i dag inom polisen. De ovan beskrivna nationella koncepten Polisens underrättelsemodell (PUM), Polisens nationella utredningskoncept (PNU) och den särskilda polistaktiken (SPT) är goda exempel på sådan metodutveckling.

### 5.3.5 Krav på det brottsförebyggande arbetet

I Sverige i dag anmäls årligen omkring 1,2 miljoner brott till polisen. Den verkliga brottsligheten är självfallet betydligt större, dvs. mörkertalet är stort. Att skaffa en bättre kunskap om den faktiska brottslighetens karaktär och omfattning är en viktig uppgift, inte minst mot bakgrund av att en central del av polisens uppdrag är att skapa trygghet. Att enbart angripa den anmälda brottsligheten löser inte den uppgiften. Polisen måste också bli bättre på att kommunicera brottslighetens omfattning och struktur med allmänheten – den bild av brottsligheten som ibland förmedlas via media skapar inte sällan en onödig oro.

Det finns ett berättigat krav från såväl statsmakterna som allmänheten att brottsligheten skall minska. För att kunna åstad-

komma en sådan minskning måste det finnas tillgänglig kunskap om dels orsakerna till brott, dels vilka metoder som är effektiva när det gäller insatser mot brott. Avgörande för ett framgångsrikt brottsförebyggande arbete är därför att bedrivs forskning på dessa områden och att denna forskning diskuteras och används i polisens verksamhet. Polisen måste därtill ständigt utvärdera den egna verksamheten i syfte att identifiera framgångsrika angreppssätt och metoder.

Att ta till sig den typen av kunskap kräver också tillgång till erforderlig kompetens inom polisen. Det förekommer redan i dag att polisen anställer exempelvis civila analytiker för att studera brottsligheten. Den typen av rekryteringar lär fortsätta och kommer med all säkerhet att öka. Likaså finns inom polisen behov av andra typer av specialister, t.ex. beteendevetare och jurister. Långt ifrån alla uppgifter inom polisen kräver polismans befogenheter och kräver därtill annan kunskap än den som ryms inom ramen för polisutbildningen.

En annan avgörande faktor är en utvecklad samverkan mellan polisen och övriga aktörer av betydelse för det brottsförebyggande arbetet. Polisen måste delge andra, t.ex. kommunerna, den kunskap de får i sin verksamhet kring lokala problemställningar. Att komma till rätta med de bakomliggande problemen kring brottsligheten är inte i första hand en uppgift för polisen. Likaså måste kommunerna och andra intressenter delge polisen kunskap av betydelse för brottsbekämpningen. Ansvaret måste fördelas och arbetet utföras där kunskapen och verktygen finns.

Arbetet med att förhindra brott kan också vara mer individuellt baserat. Ett exempel är att öka kunskapen om s.k. strategiska brott, t.ex. brott där det är känt att det finns en stor risk att en förstagångsförbrytare fortsätter med mer allvarlig brottslighet. Detsamma gäller för s.k. upprepad utsatthet, dvs. den typ av brott där den som vid ett tillfälle blivit utsatt för brott löper en höjd risk att utsättas på nytt.

### 5.3.6 Krav på utredningsverksamheten

Hur framgångsrik polisen är när det gäller att klara upp de brott som anmäls skiftar naturligtvis mellan olika typer av brott. Generellt rör det sig om omkring 20 procent. Det är ett rimligt krav från statsmakterna och allmänheten att den andelen ökar. Samtidigt finns ett krav på såväl polis som åklagare att använda skattemedlen för att

bedriva sin verksamhet på ett så effektivt sätt som möjligt. Såväl polis som åklagare måste därför tänka i processekonomiska termer, dvs. att varje åtgärd som vidtas i en utredning måste bedömas kunna föra utredningen framåt i syfte att identifiera en gärningsman och att samla bevisning inför en prövning i domstol.

Det finns flera avgörande framgångsfaktorer i den utredande verksamheten. Att i så stor utsträckning som möjligt arbeta med färskare ärenden är en. En annan är att utnyttja den forensiska tekniken.

Diskussionen har under senare år gått mot att polisen ges ett allt större ansvar för att självständigt leda förundersökningar avseende den s.k. vardagsbrottsligheten, medan åklagarna i stället skall ägna sig åt utredningar som kräver en åklagares särskilda kompetens. Att utreda vardagsbrotten bör vara en del av den ordinarie polisverksamheten.

Brott med särskilt högt straffvärde ställer särskilda krav på polisen vad gäller upplärning. Även om denna typ av brott, t.ex. mord och grov våldtäkt, är relativt få till antalet har de stora konsekvenser för de inblandade. Brotten är därtill ofta uppmärksammade i media och allmänheten är därmed engagerad. Det är därmed avgörande för polisens trovärdighet att det utredningsarbete som följer på ett sådant brott är framgångsrikt. Arbetet ställer krav på specialistkompetens och skiljer sig därmed från vad som gäller beträffande vardagsbrottsligheten. Detsamma gäller för den grova och organiserade brottsligheten, den ekonomiska brottsligheten och miljöbrotten. Nyckeln till framgång är beträffande denna typ av brottslighet att rätt utbildad och erfaren personal snabbt sätts in i utredningsarbetet.

I det sammanhanget blir glesbygdsproblematiken tydlig. Det är i dag inte möjligt att upprätthålla den nödvändiga kompetensen på alla de platser där polisen är verksam. Än svårare bör det bli mot bakgrund av resonemangen om de begränsade framtida offentliga resurserna och trenden med en allt glesare glesbygd. I stället krävs en tydligare specialisering, t.ex. avseende den grova och organiserade brottsligheten och andra brott med mycket högt straffvärde. Detsamma gäller för andra typer av brott som kräver särskilda kunskaper, t.ex. brott i IT-miljön, ekonomisk brottslighet och miljöbrott. Det kommer således inte att vara den för medborgaren kända, lokala polisen som normalt har att handlägga den typen av ärenden, utan poliser med särskild kompetens från andra delar av polisorganisationen. Ett sådant synsätt torde ligga väl i linje med resonemangen ovan om den framtida medborgaren som en kritiskt



granskande person med högt ställda krav på resultat och ett professionellt genomfört arbete.

### 5.3.7 Avslutande synpunkter

Sammanfattningsvis är det vår mening att den framtida polisen måste kunna möta de krav som finns på *den goda polisen*. En polis där ledorden är såväl kunskap som repressiv förmåga, dvs. både en intellektuell kapacitet och en förmåga att ”visa musklerna”.

Tillgängligheten för alla – oavsett var man bor och oavsett vem man är – är avgörande. Tillgängligheten behöver emellertid inte betyda att den lokala polisen svarar för allt. Specialisering är ett måste för att möta kraven på professionalism. En rimlig avvägning mellan en lokalt tillgänglig polis, inte minst i glesbygden, och en förmåga att ställa spetskompetens till förfogande vid behov är nödvändig.

Polisen är i sin verksamhet beroende av att andra delar av samhället har förmåga att komma till rätta med problem som påverkar polisen, men som inte är polisens ansvar. Den tidigare berörda frågan om en fortsatt segregation i framför allt storstadsområden samt förekomsten av alkohol och droger har en direkt påverkan på polisen. I den mån problemen ökar, ökar samtidigt belastningen på polisen. Om problemen i stället minskar ges möjlighet för polisen att frigöra resurser för annan verksamhet. Kraven på polisen kan därmed inte betraktas isolerat från de krav som ställs och i framtiden kan komma att ställas på andra myndigheter.

Som framgått sker stora förändringar i samhället, såväl i Sverige som internationellt. En allmän synpunkt tycks vara att förändringarna sker i allt snabbare takt. Som vi påpekat tidigare finns ingen möjlighet att med säkerhet uttala sig om framtiden. En sak tycks dock stå klar – förändringstakten lär förbli hög. Som en avslutande synpunkt vill vi därför framhålla vikten av att polisen har förmåga att förändra sin kompetens, verksamhet och organisation i takt med att omvärlden förändras. Att ha förmågan att kompetensutveckla den egna personalen i takt med att kraven förändras och att vid behov förvärva kompetens som finns utanför den egna organisationen är viktiga förutsättningar för framtidens polis. Sådana åtgärder kan dessutom behöva vidtas med relativt kort varsel.

En inbyggd flexibilitet är tveklöst det säkraste och bästa medlet att möta morgondagens krav. Ett sätt att höja beredskapen inför kommande förändringar är att polisen fortlöpande genomför studier

av den typ som här har presenterats, dvs. en återkommande bevakning av omvärlden i syfte att finna faktorer som på kort eller lång sikt kan komma att förändra de krav som finns på polisen.

To be continued ...



# Kommittédirektiv



## En polisutbildning för framtiden

Dir.  
2006:139

Beslut vid regeringssammanträde den 21 december 2006

### Sammanfattning av uppdraget

En särskild utredare skall lämna förslag till hur den nuvarande polisutbildningen bör reformeras. Syftet är att säkerställa att enskilda poliser och polisorganisationen som helhet motsvarar de krav som ställs på polisverksamheten och på de förhållningssätt som skall styra arbetet.

Uppdraget innebär att utredaren skall kartlägga och analysera hur kraven på polisverksamheten och därmed på poliserna kan komma att förändras jämfört med situationen i dag. Med det som utgångspunkt skall utredaren genomföra en granskning av dagens polisutbildning vad avser antagningskrav, rekryteringsprocess och grund- och vidareutbildningen.

Utredaren skall kartlägga och analysera de behov och förväntningar som finns på polisorganisationen i fråga om etnisk mångfald, jämställdhet, polisverksamhet i glesbygd och i storstad och en breddad rekrytering till polisycket.

I uppdraget ingår också att överväga de andra frågor som aktualiseras med anledning av uppdraget.

Som en del i arbetet skall utredaren hämta in information om polisutbildningar i andra relevanta länder för att, i de fall detta är motiverat, ta till vara kunskap och erfarenheter.

Utredaren skall lämna förslag till hur förändringarna skall genomföras. Utredaren skall beakta de överväganden och förslag som redovisas i delbetänkandet Läget i rättsväsendet och förslag till fortsatta reformer inom brottsutredningsverksamheten m.m. (SOU 2003:114) avseende kriminalpolisutbildning och behovet av en breddad rekrytering till den brottsutredande verksamheten.

Utredaren skall utifrån de identifierade kraven och granskningen av polisutbildningen lämna förslag till hur denna bör reformeras.

Den första delen av uppdraget, som handlar om att identifiera de krav som kommer att ställas på polisverksamheten, skall redovisas senast den 30 april 2007. Uppdraget skall slutredovisas senast den 30 mars 2008.

## Bakgrund

### *Den nuvarande polisutbildningen*

Polisprogrammet i dess nuvarande utformning tillkom 1998 och bedrivs enligt bestämmelserna i polisutbildningsförordningen (1999:740). Utbildningen omfattar två års heltidsstudier. Eleverna har efter avlagd polisexamen möjlighet att söka betald handledd praktik som aspirant vid en polismyndighet. Efter sex månaders godkänd praktik anställs aspiranten som polis.

Utbildning av poliser bedrivs vid Polishögskolan i Solna samt som uppdragsutbildning vid Umeå universitet och Växjö universitet på uppdrag av Rikspolisstyrelsen.

Det finns sedan 2002 även en möjlighet att genomgå polisutbildningen på distans. Utbildningsinnehållet på distansutbildningen är detsamma som i det vanliga polisprogrammet. Polishögskolan i Solna är huvudansvarig för distansutbildningen medan de lokala polismyndigheterna svarar för merparten av de praktiska momenten.

Rikspolisstyrelsen ansvarar i samverkan med polismyndigheterna för rekryteringen av studenter till utbildningen. Behörighetskraven för antagning till den är omfattande. Utöver grundläggande behörighet för högskolestudier samt vissa särskilda behörigheter, bl.a. i svenska, skall den sökande ha de personliga egenskaper som bedöms nödvändiga för polisycket. Därutöver ställs krav på att den sökande bl.a. har normal fysisk förmåga, är minst 20 år under antagningsåret och svensk medborgare.

Urvalet sker i flera steg och inleds vid polismyndigheten i det län där den sökande bor. De sökande som bedöms vara mest konkurrenskraftiga kallas därefter till fysiska prov. I nästa steg kallas kvarvarande sökande till fördjupade tester och intervjuer. Slutligen fattar Rikspolisstyrelsen beslut om den sökande skall antas till polisutbildningen.

## Tidigare utredningar och granskningar

Den grundläggande polisutbildningen har varit föremål för flera utredningar och interna granskningar. Resultatet av den kanske mest genomgripande utredningen presenterades 1996 i departementspromemorian Rekrytering och grundutbildning av poliser (Ds 1996:11). Där föreslogs bl.a. en anpassad utbildning inom ramen för högskoleväsendet med ämnen som juridik, beteendevetenskap, psykologi, informationsteknik och svenska. Den resterande mer praktiskt inriktade delen av polisutbildningen skulle enligt utredningen påbörjas när den teoretiska utbildningen var avslutad med godkända examina.

År 1997 redovisade en arbetsgrupp vid Rikspolisstyrelsen en genomförandeutredning där man valde att gå ett steg längre än förslagen i departementspromemorian genom att föreslå att hela polisutbildningen skulle utgöra högskoleutbildning. Detta var bakgrunden till att Rikspolisstyrelsen inledde ett samarbete med Umeå universitet och senare även med Växjö universitet. Det var emellertid och är fortfarande fråga om uppdragsutbildningar.

Bland övriga utredningar och granskningar kan nämnas departementspromemorian Vidareutbildning av poliser (Ds 1997:5), Rikspolisstyrelsens granskningar av polisutbildningen år 2000 (VKA 761-3176/00) och 2002 (VKA 977-2964/02) samt Rikspolisstyrelsens uppföljning av 2002 års granskning av polisutbildningen (VKA 977-2964/02) som genomfördes 2004–2005. Av intresse i detta sammanhang är också den kartläggning av mångfaldsarbetet inom polisen som genomfördes 2004 av förre länspolismästaren i Stockholm, Gunno Gunnmo (dnr Ju2004/8969/PO).

## Behovet av en utredning

Polisorganisationen har getts långtgående befogenheter för att fullgöra sina uppgifter och poliser måste därför motsvara högt ställda krav på kompetens och uppträda på ett sätt som inger förtroende hos allmänheten.

Polisutbildningen har i sin nuvarande utformning varit oförändrad sedan den tillkom 1998. Samhällsförändringar i Sverige och i omvärlden innebär att förutsättningarna för polisarbetet också förändras. Dessa förändringar kan t.ex. komma att kräva resurs-

förstärkningar och en modernisering av den lagstiftning som reglerar polisens arbete.

Polisens förmåga handlar också om kompetensen och lämpligheten hos varje anställd. Polisutbildningen måste vara utformad på ett sätt som säkerställer att enskilda poliser uppfyller de kompetenskrav som är nödvändiga för att utföra arbetet på ett professionellt sätt. Ny teknik och nya typer av brottslighet innebär att vissa poliser måste ha specialistkompetens inom områden som IT och ekonomi samt i övrigt ha en förmåga att hantera komplicerade problem och orsaksförhållanden.

Polisverksamheten måste ständigt utvecklas och anpassas för att möta medborgarnas behov och förväntningar. De som blir poliser måste därför också ha den personliga lämplighet som krävs för yrket, till exempel i fråga om att bemöta människor med varierande bakgrund och i olika situationer. Förutsättningarna för att arbeta som polis är dessutom olika beroende på vilka arbetsuppgifter man har och var i landet verksamheten bedrivs. Att arbeta som polis i en storstad skiljer sig i vissa avseenden åt från att arbeta som polis i glesbygdsområden.

Utvecklingen av polisverksamheten förutsätter kunskaper om brottslighetens struktur och omfattning, vilka arbetsmetoder som har visat sig fungera och kunskaper om vad som sker i samhället i övrigt. En tydligare koppling mellan polisutbildningen, polismyndigheterna, polisforskningen och kriminologin i allmänhet är därför en viktig förutsättning för att utveckla kvaliteten i utbildningen och inom polisverksamheten.

Det finns också en internationell dimension på polisverksamheten. Den ökande internationaliseringen innebär att svensk polis i allt högre grad samverkar med andra länders polisorganisationer. Det förväntas därför att svensk polis har den kompetens som krävs för att utveckla och fördjupa det internationella polissamarbetet.

Dagens polisutbildning bör mot denna bakgrund ses över i sin helhet.

## Uppdraget

En särskild utredare skall lämna förslag till hur den nuvarande polisutbildningen bör reformeras. Syftet är att säkerställa att enskilda poliser och polisorganisationen som helhet motsvarar de



krav som ställs på polisverksamheten och på de förhållningssätt som skall styra arbetet.

Uppdraget innebär att utredaren skall kartlägga och analysera hur kraven på polisverksamheten och därmed på poliserna kan komma att förändras jämfört med situationen i dag. Med det som utgångspunkt skall utredaren genomföra en granskning av dagens polisutbildning vad avser antagningskrav, rekryteringsprocess och grund- och vidareutbildningen. Utredaren skall slutligen lämna förslag till de förändringar som granskningen föranleder.

### *Krav på framtidens poliser*

Som en del i granskningen av dagens polisutbildning skall utredaren kartlägga och analysera hur kraven på polisverksamheten och därmed på personalen kan komma att förändras jämfört med situationen i dag.

Utredaren skall vidare kartlägga och analysera de behov och förväntningar som finns på polisorganisationen i fråga om etnisk mångfald, jämställdhet, polisverksamhet i glesbygd och i storstad och en breddad rekrytering till polisyrket.

### *Granskning av dagens polisutbildning*

Med utgångspunkt i de identifierade kraven på enskilda poliser och på polisverksamheten i stort skall utredaren göra en granskning av dagens polisutbildning. I begreppet polisutbildning avses i detta sammanhang antagningskrav, rekryteringsprocess samt grund- och vidareutbildning. I begreppet ligger inte de krav och utbildningar som riktar sig till chefer på olika nivåer inom polisen.

Nuvarande antagningskrav skall bedömas mot bakgrund av utredarens slutsatser kring de verksamhetsmässiga krav som kan komma att ställas på polisarbetet i framtiden. Om utredaren finner att något krav gör det svårare för kvinnor eller personer med utländsk bakgrund att bli antagna till polisutbildningen skall det kommenteras och motiveras särskilt. I denna del av uppdraget ingår också att redovisa för- och nackdelar med att ha alternativa antagningskrav för civila specialister.

Utredaren skall också ta ställning till det nuvarande systemet för rekrytering av poliser. I syfte att åstadkomma en bredare rekrytering

skall utredaren särskilt bedöma de insatser som görs för att förmå fler kvinnor och personer med annan etnisk eller kulturell bakgrund att söka sig till polisyrket.

Utredaren skall göra en bedömning av om dagens grundutbildning, inklusive distansutbildning, är ändamålsenlig i fråga om innehåll och längd. En viktig del i granskningen rör frågan om vilken anknytning grund- respektive vidareutbildningen bör ha till universitet och högskolor och till polismyndigheterna. Utredaren skall i denna del också ta ställning till huruvida polisutbildningen kan och bör omvandlas till en högskoleutbildning. För det fall utredaren lägger förslag till att polisutbildningen bör infogas i högskoleväsendet skall en konsekvensanalys av förslaget redovisas.

Mot bakgrund av det ökande behovet av kompetens och professionalism inom polisen skall utredaren överväga åtgärder som redan under grundutbildningen ger polisen bättre förutsättningar att möta sådana behov. En viktig del i detta sammanhang är vilka moment som bör ingå i den grundutbildning som är gemensam för alla poliser. En angränsande fråga är i vilken utsträckning och med vilket innehåll en polisstuderande redan under grundutbildningen skall kunna specialisera sig med inriktning mot t.ex. arbete med brottsutredningar eller yttre, uniformerad tjänst. Utredaren skall för det fall övervägande skäl talar mot en sådan specialisering lämna förslag på hur detta behov kan säkerställas på annat sätt.

Utredaren skall redovisa för- och nackdelar med att inrätta en förkortad grundutbildning för t.ex. akademiker i syfte att säkerställa specialistkompetens på områden där behovet av polisiära befogenheter är framträdande. För det fall utredaren finner att en sådan utbildning bör inrättas skall antagningskraven till denna specificeras.

Det ingår också i uppdraget att bedöma polisorganisationens samlade insatser för att vidareutbilda poliser och annan personal som utför polisarbete. En central fråga i den här delen är det eventuella behovet av återkommande utbildningar som är gemensamma för alla respektive mer funktionsinriktade vidareutbildningar. Utredaren skall här också göra en bedömning av vilka delar av vidareutbildningen som bör ges centralt av Polishögskolan, regionalt av polismyndigheterna respektive i samverkan med universitet och genom den Europeiska polisakademin (CEPOL). En annan fråga som kan aktualiseras är om poliser på olika håll i landet får vidareutbildning i den utsträckning det är motiverat.

Utredaren skall göra en bedömning av om balansen mellan teoretiska och praktiska moment på grund- och vidareutbildningen motsvarar verksamhetens behov.

### *Förslag till en polisutbildning för framtiden*

Utredaren skall utifrån de identifierade kraven och granskningen av polisutbildningen lämna förslag till hur denna bör reformeras.

Utredaren skall också redovisa hur förslagen skall genomföras.

### **Uppdragets genomförande**

Utredaren skall samråda med berörda myndigheter samt ta tillvara de erfarenheter som gjorts av Polisutbildningsutredningen (Ju 2006:03).

Utredaren skall redovisa de ekonomiska konsekvenserna av de förslag som lämnas.

Utredaren skall hämta in information om polisutbildningar i andra relevanta länder för att, i de fall detta är motiverat, ta till vara kunskap och erfarenheter.

Utredaren skall beakta de överväganden och förslag som redovisas i delbetänkandet Läget i rättsväsendet och förslag till fortsatta reformer inom brottsutredningsverksamheten m.m. (SOU 2003:114) avseende kriminalpolisutbildning och behovet av en breddad rekrytering till den brottsutredande verksamheten.

Den del av uppdraget som rör identifieringen av de krav som kan komma att ställas på polisen skall redovisas senast den 30 april 2007. Uppdraget skall slutredovisas senast den 30 mars 2008.

(Justitiedepartementet)



# Litteratur

- Alliansen för Sverige (2006): Ett tryggare Sverige. Förslag från rättspolitiska arbetsgruppen.
- Ask, B. (2007): Riktlinjer för framtidens kriminalpolitik och för straffrättsliga reformer. Nordisk Tidsskrift for Kriminalvetenskap. Mars 2007-94. årgång Nr. 1.
- Blumstein, A. (2006): The Crime Drop in America. An Exploration of Some Recent Crime Trends. Journal of Scandinavian Studies and Crime Prevention. Vol. 6 pp. 165–182. Vol 7. Supplement 1.
- Blumstein, A., Wallman, J. (eds.) (2000): The crime drop in America. Cambridge: Cambridge University Press.
- Blumstein, A., Wallman, J. (eds.) (2006): The crime drop in America. Second Edition. Cambridge: Cambridge University Press.
- BRÅ (1999): MC-brott. Stockholm: Fritzes. BRÅ-rapport 1999:6.
- BRÅ (2004): BRÅ (2004): Brottsutveckling i Sverige 2001–2003 Stockholm: Fritzes. BRÅ-rapport 2004:3.
- BRÅ (2006a): Kriminalstatistik 2005. Stockholm: Fritzes. BRÅ-rapport 2006:4.
- BRÅ (2006b): Ungdomar och brott 1995–2005. Stockholm: Fritzes. BRÅ-rapport nr 2006:7.
- BRÅ (2007): Brottsförebyggande rådet, statistik, anmälda brott, tabeller.  
<http://statistik.bra.se/solwebb/action/index> (2007-04-30)
- EPC (2002): Hur mår Sverige? Dödsorsaksstatistiken. Stockholm: Socialstyrelsen. Epidemiologiskt Centrum.
- Estrada, F., (2005): Våldsutveckling i Sverige. En presentation och analys av sjukvårdsdata. Arbetsrapport. Stockholm: Institutet för Framtidsstudier 2005:4.

- European Sourcebook of Crime and Criminal Justice Statistics (2003): Den Haag: WODC.  
[http://www.wodc.nl/onderzoeken/onderzoek\\_212.asp?loc=/onderwerp](http://www.wodc.nl/onderzoeken/onderzoek_212.asp?loc=/onderwerp) hämtat 2006 12 29
- European Sourcebook of Crime and Criminal Justice Statistics (2006): Den Haag: WODC, Home Office, CESDIP, OFS BFS UST.  
[http://www.wodc.nl/eng/Onderzoeken/Onderzoek\\_416.asp](http://www.wodc.nl/eng/Onderzoeken/Onderzoek_416.asp). (2007-04-30)
- Home Office Statistical Bulletin (2006): Crime in England and Wales 2005/06. London: Home Office.12/06.
- Jerre, K. (2006): Akutvårdsdata som indikator på våldsbrottslighetens utveckling. En analys av samtliga patientbesök av vålds- och misshandelsskadade på Södersjukhusets akutklinik i Stockholm 1996–2006. D-uppsats i kriminologi. Stockholm: Stockholms universitet. Kriminologiska institutionen.  
[http://www.crim.su.se/pdf/Uppsatser/D-uppsatser/2006/2006d\\_Kristina\\_Jerre.pdf](http://www.crim.su.se/pdf/Uppsatser/D-uppsatser/2006/2006d_Kristina_Jerre.pdf) (2007-04-30).
- Kuhlhorn, E. (2004): Misshandel i Brottsutveckling i Sverige 2001–2003. BRÅ-rapport 2004:3 Stockholm: Brottsförebyggande rådet.
- Lenke, (1990): Alcohol and Criminal Violence: Time Series Analysis in a Comparative Perspective. Stockholm: Almqvist & Wiksell International.
- Lindström, P. (2007): Tredje resan – vart bär det hän? Utvärderingsresultat av den amerikanska lagen ”Three-Strike and You’re Out”. Nordisk Tidsskrift for Kriminalvidenskab. Mars 2007-94. årgang Nr. 1.
- Regeringens proposition 2004/05:110 Upphovsrätten i informations-samhället – genomförande av direktiv 2001/29/EG, m.m., del 1 (pdf 2,5 MB).  
<http://www.regeringen.se/content/1/c6/04/06/99/a5b4f525.pdf> (2007-04-30)
- Rikskriminalpolisen (2005): Organiserad brottslighet i Sverige 2005. Stockholm RKP, KUT, Analysroteln. Rapport 2005:2b.  
[http://www.polisen.se/mediaarchive/4347/3473/Org\\_brott\\_05.pdf](http://www.polisen.se/mediaarchive/4347/3473/Org_brott_05.pdf) (2007-04-28)
- Sarnecki, J. (2003): Introduktion till Kriminologi. Lund: Student Litteratur.

- SCB (2004): Offer för vålds- och egendomsbrott. Stockholm: Statistiska Centralbyrån.
- UNODC (2006): Trafficking in Persons Global Pattern. NY: United Nations Office on Drugs and Crime. April 2006. [http://www.unodc.org/unodc/en/trafficking\\_persons\\_report\\_2006-04.html](http://www.unodc.org/unodc/en/trafficking_persons_report_2006-04.html) (2007 04 24)
- SOU 2006:30: Är rättvisan rättvis? Tio perspektiv på diskriminering av etniska och religiösa minoriteter inom rättssystemet. Rapport av Utredningen om makt, integration och strukturell diskriminering. Stockholm: Fritzes.
- U.S. Department of Justice (2004): Cross-National Studies in Crime and Justice. Washington: U.S. Department of Justice. Office of Justice Programs. Bureau of Justice Statistics.
- von Hofer, H. (2006): Data rörande stöld och BNP i Sverige 1841–2004. Stockholm: Stockholms universitet. Kriminologiska institutionen. (stencil).
- von Hofer, H. & Tham, H. (1983): Stöld i Sverige 1831–1980. Stockholm: Stockholms universitet. Institutet för social forskning. Särtryck.
- Westfelt, L. (2001): Brott och straff i Sverige och Europa: en studie i komparativ kriminologi. Stockholm: Stockholms universitet, Kriminologiska institutionen.





# Statens offentliga utredningar 2007

## *Kronologisk förteckning*

1. Telefonsäljning. Jo.
2. Från socialbidrag till arbete.  
+ Bilaga. Fördjupningsstudier.  
+ Lättläst. Sammanfattning. S.
3. Föräldraskap vid assisterad befruktning. Ju.
4. Trafikinspektionen  
– en myndighet för säkerhet och skydd inom transportområdet. N.
5. Summa summarum – en fristående myndighet för utredning av anmälningar om brott av poliser och åklagare? Ju.
6. Målsägandebiträdet.  
Ett aktivt stöd i rättsprocessen. Ju.
7. Den nya inskrivningsmyndigheten. M.
8. Nya förutsättningar för ekobrottsbekämpning. Ju.
9. Svenskan i världen. UD.
10. Hållbar samhällsorganisation med utvecklingskraft. Fi.
11. Regional utveckling och regional samhällsorganisation. Fi.
12. Hälso- och sjukvården. Fi.
13. Staten och kommunerna – uppgifter, struktur och relation. Fi.
14. Renovering av bostadsmarknad efterlyses!  
Om ungas möjligheter till en egen bostad.  
Rapport nr 1:  
Om bara någon kunde säga vad jag ska göra för att få en bostad så skulle jag göra det.  
Rapport nr 2:  
Måste man ha tur?  
Studier av yngre på bostadsmarknaden i svenska städer.  
Rapport nr 3:  
Effektiv bostadsservice och förmedling av bostäder – ur ett dubbelt användarperspektiv.  
Rapport nr 4:  
Unga vuxna på bolånemarknaden. M.
15. Stöd för framtiden – om förutsättningar för jämställdhetsintegrering.  
  
Idébok:  
Jämställd medborgarservice. Goda råd om jämställdhetsintegreringen. En idébok för chefer och strateger.  
Metodbok:  
JämStöd Praktika. Metodbok för jämställdhetsintegrering. IJ.
16. Ändrad könstillhörighet – förslag till ny lag. S.
17. Äktenskap för par med samma kön.  
Vigsselfrågor. Ju.
18. Arbetsmarknadsutbildning för bristyrken och insatser för arbetslösa ungdomar. N.
19. Friskare tänder – till rimliga kostnader. S.
20. Administrativa sanktioner på yrkesfiskets område. Jo.
21. GMO-skador i naturen och Miljöbalkens försäkringar. M.
22. Skyddet för den personliga integriteten. Kartläggning och analys. Del 1+2. Ju.
23. Genomförande av tredje penningtvättsdirektivet. Fi.
24. Veterinär fältverksamhet i nya former. Jo.
25. Plats för tillväxt? Fi.
26. Alternativ tvistlösning. Ju.
27. Auktorisation av patentombud. N.
28. Tydliga mål och kunskapskrav i grundskolan. Förslag till nytt mål- och uppföljningssystem. U.
29. Hur tillämpas expropriationslagens ersättningsbestämmelser? Ju.
30. Två nya statliga specialskolor.  
+ Lättläst+ Daisy. U.
31. Alltid redo! En ny myndighet mot olyckor och kriser. Fö.
32. Tillväxt genom turistnäringen. N.
33. Släpvagnskörning med B-körkort – när kan de nya EU-reglerna börja tillämpas? N.
34. Skolgång för barn som skall avvisas eller utvisas. Ju.

35. Flyttning och pendling i Sverige. Fi.
36. Bioenergi från jordbruket – en växande resurs. + Bilagedel. Jo.
37. Vård med omsorg – möjligheter och hinder. S.
38. Kunskapsläget på kärnavfallsområdet 2007. Nu levandes ansvar, framtida generationers frihet. M.
39. Framtidens polis. Ju.

# Statens offentliga utredningar 2007

*Systematisk förteckning*

## **Justitiedepartementet**

- Föräldraskap vid assisterad befruktning. [3]  
Summa summarum – en fristående myndighet för utredning av anmälningar om brott av poliser och åklagare? [5]  
Målsägandebiträdet.  
Ett aktivt stöd i rättsprocessen. [6]  
Nya förutsättningar för ekobrottsbekämpning. [8]  
Äktenskap för par med samma kön.  
Vigsselfrågor. [17]  
Skyddet för den personliga integriteten.  
Kartläggning och analys. Del 1+2. [22]  
Alternativ tvistlösning. [26]  
Hur tillämpas expropriationslagens ersättningsbestämmelser? [29]  
Skolgång för barn som skall avvisas eller utvisas. [34]  
Framtidens polis. [39]

## **Utrikesdepartementet**

- Svenskan i världen. [9]

## **Försvarsdepartementet**

- Alltid redo! En ny myndighet mot olyckor och kriser. [31]

## **Socialdepartementet**

- Från socialbidrag till arbete.  
+ Bilaga. Fördjupningsstudier.  
+ Lättläst. Sammanfattning. [2]  
Ändrad könstillhörighet – förslag till ny lag. [16]  
Friskare tänder – till rimliga kostnader. [19]  
Vård med omsorg – möjligheter och hinder. [37]

## **Finansdepartementet**

- Hållbar samhällsorganisation med utvecklingskraft. [10]  
Regional utveckling och regional samhällsorganisation. [11]

- Hälsa- och sjukvården. [12]  
Staten och kommunerna – uppgifter, struktur och relationer. [13]  
Genomförande av tredje penningtvättsdirektivet. [23]  
Plats för tillväxt? [25]  
Flyttning och pendling i Sverige. [35]

## **Utbildningsdepartementet**

- Tydliga mål och kunskapskrav i grundskolan.  
Förslag till nytt mål- och uppföljningssystem. [28]  
Två nya statliga specialsolor.  
+ Lättläst+ Daisy. [30]

## **Jordbruksdepartementet**

- Telefonförsäljning. [1]  
Administrativa sanktioner på yrkesfiskets område. [20]  
Veterinär fältverksamhet i nya former. [24]  
Bioenergi från jordbruket – en växande resurs.  
+ Bilagedel. [36]

## **Miljödepartementet**

- Den nya inskrivningsmyndigheten. [7]  
Renovering av bostadsmarknad efterlyses!  
Om ungas möjligheter till en egen bostad.  
Rapport nr 1:  
Om bara någon kunde säga vad jag ska göra för att få en bostad så skulle jag göra det.  
Rapport nr 2:  
Måste man ha tur?  
Studier av yngre på bostadsmarknaden i svenska städer.  
Rapport nr 3:  
Effektiv bostadsservice och förmedling av bostäder – ur ett dubbelt användarperspektiv.  
Rapport nr 4:  
Unga vuxna på bolånemarknaden. [14]  
GMO-skador i naturen och Miljöbalkens försäkringar. [21]

Kunskapsläget på kärnavfallsområdet 2007.  
Nu levandes ansvar, framtida generationers  
frihet. [38]

#### **Näringsdepartementet**

---

Trafikinspektionen

– en myndighet för säkerhet och skydd  
inom transportområdet. [4]

Arbetsmarknadsutbildning för bristyrken och  
insatser för arbetslösa ungdomar. [18]

Auktorisation av patentombud. [27]

Tillväxt genom turistnäringen. [32]

Släpvagnskörning med B-körkort  
– när kan de nya EU-reglerna börja  
tillämpas? [33]

#### **Integrations- och jämställdhetsdepartementet**

---

Stöd för framtiden – om förutsättningar för  
jämställdhetsintegrering.

Idébok:

Jämställd medborgarservice. Goda råd om  
jämställdhetsintegreringen. En idébok för  
chefer och strateger.

Metodbok:

JämStöd Praktika. Metodbok för jäm-  
ställdhetsintegrering. [15]