

# **I Offentligt och privat ansvar samt medborgerliga initiativ. En inledande programförklaring.**

## **Kriminalpolitik**

Under perioden efter andra världskrigets slut har brottsligheten i det svenska samhället ökat kraftigt. Enligt statistiken över anmälda brott har antalet brott som årligen kommer till polisens kännedom ökat från ca 200 000 år 1950 till 1 150 000 år 1995, dvs. en ökning med närmare 500 procent.

En del av denna ökning är visserligen skenbar i så måtto att den bl.a. beror på en ökad anmälningsbenägenhet och olika förändringar i den statistiska redovisningen. Det är emellertid ställt utom allt tvivel att inte bara den anmälda utan även den faktiska brottsligheten har ökat väsentligt, såväl totalt som för enskilda och allvarligare brottskategorier, t.ex. misshandel, rån och grova stölder samt narkotikabrott.

Under samma period har också den andel av brottsligheten som klaras upp blivit mindre. Uppklaring är ett komplicerat begrepp men om man utgår från den definition av uppklaring som innebär att en gärningsman som begått ett brott också blivit lagförd för brottet, måste man tyvärr konstatera att andelen uppklarade brott under efterkrigstiden totalt sett har mer än halverats.

Det som sammanfattningsvis kallas för brottslighet har många olika orsaker och kan - vad avser de brottsliga gärningarna - se ut på olika sätt. Brottsligheten kan även få högst skilda konsekvenser beroende på vilka personer eller intressen som drabbas. Av bl.a. dessa skäl följer också att de mest effektiva åtgärderna mot brottsligheten kan variera åtskilligt i det enskilda fallet beroende exempelvis på brottets karaktär eller egenskaper hos gärningsmannen.

Vi lever i en tid av snabba samhällsförändringar, där kraven på lagstiftningens och kontrollmyndigheternas förmåga att anpassa sig till nya problem hela tiden ökar. Sålunda har under de senaste trettio åren samhällets kriminalpolitik gång på gång konfronterats med nya och allvarliga brottstyper: sextiotalets narkotikabrottslighet, sjuttiotalets ekonomiska brottslighet, en allt grövre och mer professionell brottslighet under åttiotalet, nittiotalets läktarvåld, brott med rasistiska förtecken och kriminella motorcykelgäng. Detta är bara några exempel hämtade ur den nya arbetsbördan för det kriminalpolitiska system som ännu för fyrtio år sedan i allt väsentligt ägnade sig åt att bekämpa traditionella våldsbrott, stölder och bedrägerier.

Samtidigt är det tyvärr så att de möjligheter som står till buds för samhället för att bekämpa brottsligheten hittills varit begränsade till sitt innehåll och i många avseenden är sin historias fånge.

I den allmänna debatten har kriminalpolitiken under senare år kommit att helt och hållet förknippas med den statliga eller offentliga delen av de åtgärder som är avsedda att rikta sig direkt mot brottsligheten, dvs. det regelverk med vidhängande straff-bestämmelser och den kontrollapparat med polis, åklagare, domstolar och kriminalvård som på olika sätt skall övervaka att reglerna följs.

Kriminalpolitiken omfattar emellertid mycket mer: den generella välfärdspolitiken inriktad på social bostadspolitik, en skola som är öppen för alla, förskolor och fritidsverksamhet där barn från olika bakgrund och miljöer möts och som inte, som i många andra länder, riktar sig enbart till riskgrupper, för att nämna några exempel. Åtgärder som bidrar till att stärka skyddsneten för barn och ungdomar i riskzonen eller som motverkar att stora grupper av människor slagits ut och

marginaliseras, är minst lika eller kanske t.o.m. mer betydelsefulla i det kriminalpolitiska arbetet än det som utförs i rättsväsendet. Denna helhetssyn har också varit kännetecknande för den offentliga kriminalpolitiken i Sverige och i övriga Norden under de senaste decennierna.

### **En tillbakablick - från informell till formell kontroll**

Den straffrättsliga lagstiftningen har en mer än tusenårig tradition här i landet. Den offentliga kontrollapparaten sådan som vi nu känner den formades däremot under industrialismens utveckling. I dag har den således en historia på mindre än tvåhundra år, och mätt med ekonomiska och andra resursmått skedde den stora tillväxten av kontrollapparaten under perioden närmast efter andra världskrigets slut. Under detta skede förlorade den mycket gamla informella, medborgerliga eller privata kontrollen mycket av sin tidigare betydelse. Från att först ha fungerat som ett alternativ och senare som ett komplement till den offentliga formella kontrollen kom den informella kontrollen att i allt större utsträckning ersättas av den formella.

Det var också under efterkrigstiden som det svenska samhället utvecklades på ett sådant sätt att även förutsättningarna för brottsligheten kom att radikalt förändras, tyvärr på ett negativt sätt. Detta beror till en del på vissa strukturella faktorer som Sverige har gemensamt med övriga västeuropeiska länder. Den kraftiga förbättringen av människors materiella levnadsnivå och en förändrad livsstil har således medfört en kraftig ökning av antalet brottstillfällen. Urbaniseringen har minskat den sociala kontrollen och ökat anonymiteten, invandringen har förändrat befolkningens sammansättning, normsystemen har förändrats liksom familjens och kyrkans roll. Gamla auktoriteter har alltså försvunnit. Många av dessa samhällsförändringar har varit önskvärda i sig, men har också fått flera icke eftersträfvade och oönskade bieffekter. Den goda framsidan visade sig ha en sämre baksida och vi har ägnat alltför lite uppmärksamhet åt den goda samhällsutvecklingens negativa konsekvenser för brottsligheten.

Den offentliga kriminalpolitiken i snäv mening, dvs. rättsväsendets insatser, är tydligt inriktad på den brottsliga individen. Denna del av kriminalpolitiken vilar ytterst på ett statligt våldsmonopol och är bara undantagsvis förebyggande i den meningen att den avlägsnar de bakomliggande orsakerna till, eller grundläggande förutsättningarna för, att brott begås. Ser man till kontrollapparatus resursanvändning är det i stället så att huvuddelen av resurserna tas i anspråk för att reglera verkningarna av redan begångna brott, när skadan redan är skedd.

De privata eller medborgerliga insatserna mot kriminaliteten, liksom kunskapen om att brottsligheten ytterst är ett resultat av samhällets utveckling i stort och att brottsligheten givetvis också påverkas av andra politiska åtgärder än de rent kriminalpolitiska, har inte uppmärksamats tillräckligt.

Ett brottsförebyggande perspektiv har inte heller i tillräcklig utsträckning anlagts på de delar av samhällspolitikerna som gränsar till kriminalpolitiken i mer snäv bemärkelse. Det finns ett behov av att öka medvetenheten främst hos politiska beslutsfattare på olika nivåer för att på så sätt minska risken för icke önskade kriminalpolitiska bieffekter av de beslut som fattas. Vissa delar av samhällspolitikerna är givetvis här mer betydelsefulla än andra, t.ex. de som gäller barn och ungdomar, arbetsmarknad, hälso- och sjukvård, alkohol, droger och utbildning.

Man måste också vara medveten om det väsentliga brottsförebyggande och brottsförhindrande arbete som medborgarna själva står för, som föräldrar, enskilda individer eller genom

intresseorganisationer, institutioner och företag. Detta är ett arbete som bygger på samarbete, informell kontroll och medmänskligt engagemang och där förutsättningarna liksom formerna för det som görs väsentligt skiljer sig från de statliga insatserna på området.

Det medborgerliga initiativet - kallat så för att särskilja det från det offentliga ansvaret - är nästan alltid ideellt eller motiverat av privata skäl. Det tar ofta sikte på att skydda den egna egendomen eller rättssfären. Vidare har det i regel en förebyggande karaktär och kan inte annat än undantagsvis stödja sig på repressiva åtgärder.

Att det offentliga ansvaret och det medborgerliga initiativet existerar sida vid sida är en viktig förutsättning för att den samhällsliga kriminalpolitiken i vid mening skall kunna fungera i det samhälle vi nu lever i, med dess nya förutsättningar. De kompletterar och är beroende av varandra och ökar våra samlade möjligheter att komma tillrätta med brottsligheten.

Förutsättningarna för den informella kontrollen försämrades som nämnts under efterkrigstiden samtidigt som den offentliga kontrollapparaten byggdes ut. När man på senare år i den allmänna debatten diskuterat kriminalpolitikens tillkortakommanden, i regel med hänvisning till den stigande brottsligheten och den sjunkande uppkläringen, har man envist bitit sig fast i just den offentliga delen av insatserna. Debatten har i hög grad kommit att handla om luckor i lagen och straffsystemets utformning samt brist på resurser och bristande effektivitet hos de rättsvårdande myndigheterna. Förvisso viktiga frågor i sig, men samtidigt bara en sida av den samhällsliga kriminalpolitiken.

Och medan kriminalpolitiken inriktades på att bekämpa brottsligheten genom att utforma en heltäckande lagstiftning - som samtidigt som den skulle vara rättvis och rättssäker också skulle göra kontrollmyndigheterna så effektiva som möjligt - så beaktades inte i tillräcklig utsträckning det privata och medborgerliga initiativet.

Den informella kontrollen kom i hög grad att ersättas av samhällets institutionaliserade insatser. Samarbetet med det medborgerliga engagemanget på den lokala nivån, i de miljöer där vi bor, arbetar och verkar i övrigt, dvs. i den lilla del av världen där vi så att säga "lever våra liv", försumrades. I fokus hamnade i stället lagstiftningen och de rättsvårdande myndigheternas arbete.

### **En framåtblick - nya utmaningar**

Eftersom det nu blivit alltmer tydligt att rättsväsendet inte ensamt kan bekämpa brottsligheten, och då för övrigt resurserna även i fortsättningen aldrig kommer att vara tillräckliga, blir det nu en ny utmaning för kommuner och myndigheter på lokal nivå, att i ett mer organiserat samarbete och till allas nytta ta till vara den resurs som består i det medborgerliga initiativets kraft, engagemang och möjligheter.

I en högt industrialiserad välfärdsstat som vår, måste emellertid - det behöver knappast sägas - ansvaret för kampen mot kriminaliteten ytterst åvila staten. Och då främst genom lagstiftningsprocessen och det arbete som utförs av de rättsvårdande myndigheterna. Det är således inte tal om att ens lockas att kliva i fällan - att tro att de medborgerliga brottsförebyggande insatserna på den lokala nivån skulle kunna ersätta den offentliga kriminalpolitiken. Vad det i stället handlar om är att ta till vara den ytterligare resurs som medborgarnas frivilliga insatser utgör.

Det är inte bara formerna för det offentliga ansvaret och det medborgerliga initiativet som skiljer sig åt. Ytterst är det också en fråga om effektiviteten vid val av åtgärder, med andra ord det självklara förhållandet att olika typer av brott kräver olika åtgärder. Ibland av en formell, överordnad och offentlig karaktär. Ibland i form av medborgerliga insatser på den lokala nivån som betingas av ideella eller rent privata skäl.

Avståndet mellan å ena sidan brottsligheten på den lokala nivån och, å den andra, de åtgärder som skall förebygga och bekämpa denna brottslighet har helt enkelt blivit för stort. Detta har fått flera negativa konsekvenser. Det engagemang och den kreativitet som enskilda människor kan utveckla när de konfronteras med svårigheter av det här slaget har delvis förlorats. Det har även brustit i sambandet mellan de olika problemen och de åtgärder som man satt in mot dem. Dessa åtgärder har inte varit nog rationella beroende på ett alltför stort avstånd mellan problem och åtgärd.

Vad gäller det medborgerliga brottsförebyggande arbetet på lokal nivå står vi nu inför en viktig politisk uppgift. Nämligen att lyfta fram och betona den lokala nivåns ansvar och betydelse för det brottsförebyggande arbetet, för att på så sätt ta vara på och stödja den kreativitet och arbetskapacitet som finns bland enskilda individer, organisationer och företag. En viktig del av den processen är att hitta effektiva former för stöd från och samverka med de myndigheter som bär det yttersta och formella ansvaret för kampen mot brottsligheten.

Det är en utmaning för regeringen - och hela samhället - att på det här sättet lägga grunden för ett nytt och effektivt brottsförebyggande arbete. I detta nationella brottsförebyggande program tas därför ett samlat grepp på kriminalpolitiken i det svenska samhället. Detta innebär att det offentliga och privata ansvaret samt det medborgerliga initiativet skall samverka sida vid sida för att förebygga brottsligheten. Programmet riktar sig mot vad vi vanligen kallar traditionell brottslighet, stölder, bedrägerier, våld och skadegörelse, dvs. den brottslighet som helt dominerar brottsstatistiken och som vanligen drabbar människorna i deras vardag.

## **II Typ av problem och val av åtgärder. Allmänna överväganden.**

### **Brotten**

I beskrivningen av ett brott ingår vissa nödvändiga beståndsdelar. Ett brott förutsätter dels en *gärningsman*, dels ett offer eller *angreppsobjekt*, dels och slutligen något man brukar kalla för *avsaknad av väktare*, dvs. att offret eller angreppsobjektet inte är bevakat eller skyddat utan faktiskt kan angripas. Utifrån dessa nödvändiga villkor är också våra metoder för att bekämpa brottsligheten givna från början och några andra sätt finns inte. Minska antalet gärningsmän och/eller antalet angreppsobjekt eller försök åtminstone att hålla isär dem!

Inom rättsväsendet har man försökt minska antalet presumtiva gärningsmän eller begränsa gärningsmannens brottsbenägenhet genom olika moralbildande, avskräckande och rehabiliterande åtgärder eller genom att sätta gärningsmännen i fängelse. Åtgärderna har traditionellt koncentrerat sig på gärningsmännen. De privata eller medborgerliga insatserna å andra sidan kännetecknas ofta av att man på olika sätt tekniskt eller t.o.m. fysiskt försöker skydda tänkbara angreppsobjekt och då företrädes-vis sådana där man har ett privat motiv för att göra det. Som t.ex. den egna bostaden, bilen eller sommarstugan.

Att olika intressenter valt att bekämpa brottsligheten på olika sätt är också i regel en naturlig följd av de varierande förutsättningarna för deras arbete. Det är därför inte särskilt konstigt att t.ex. polisen valt att ägna åtminstone viss del av sina resurser åt att jaga de några tusen biltjuvar som svarar för majoriteten av de ca 40 000 bilstölder som begås varje år här i landet, i stället för att försöka övervaka de närmare fyra miljoner personbilar som utgör de tänkbara angreppsobjekten i sammanhanget.

### **Brottsbekämpningen**

Att brottsbekämpningens grundläggande logik är given från början - genom problemets förutsättningar - betyder däremot inte att den direkt går att omsätta i konkreta åtgärder eller ens färdiga strategier. Den väsentliga orsaken till detta är att de olika förutsättningarna är alltför varierande beroende på vilken typ av gärningsmän, angreppsobjekt, brotstillfällen eller brott som vi talar om. Det som kännetecknar den effektiva åtgärden är det självklara faktum att den är utformad just med tanke på den typ av brott som den skall förebygga eller förhindra. Problemet är att hitta rätt åtgärd för en viss typ av brott.

Svårigheterna att göra det blir inte mindre av t.ex. den omständigheten att polisen och andra myndigheter helt enkelt inte har resurser, och att de aldrig kommer att ha tillräckligt med sådana, att övervaka den många gånger större gruppen av presumtiva gärningsmän eller det närmast oändliga antalet tänkbara angreppsobjekt.

Problemet kan heller inte lösas genom att lagstiftaren och de rättsvårdande myndigheterna överlåter sina kontrollerande och straffande befogenheter på de privatpersoner, organisationer eller företag som har ett direkt intresse av att skydda sin egendom eller sina egna intressen.

Om åtgärderna mot brottsligheten skall kunna "skraddarsys", är det nödvändigt att den offentliga kriminalpolitiken samverkar med de privata och medborgerliga insatserna i långt större utsträckning än vad som nu är fallet. Kunskaperna om när, var och hur detta bör och skall göras är också goda.

På samma gång måste vi dock vara medvetna om att en sådan samverkan långt ifrån alltid är vare sig är nyttig eller ens nödvändig. Det finns således brottstyper där de rättsvårdande myndigheterna har sämre förutsättningar att förebygga brott så att myndigheternas ambition redan från början i stället måste inriktas på att utreda och rättsligt reglera den skada som inträffat. Och det finns givetvis också brott där eventuella medborgerliga insatser skulle vara helt verkningslösa, t.ex. grov ekonomisk och organiserad brottslighet eller politisk terrorism.

För det stora flertalet brott är det dock så att ett effektivt brottsförebyggande arbete förutsätter en kombination av lagstiftning och myndighetsåtgärder å ena sidan och privata eller medborgerliga insatser å den andra. Detta kan ske på flera sätt - genom att man var för sig, utifrån sina skilda förutsättningar och på olika sätt angriper samma problem, eller genom att man redan från början samverkar mot ett gemensamt mål.

### **Lokala problem - lokala lösningar**

Att den brottslighet som drabbar människor i deras lokala miljö har stor betydelse framgår klart av olika undersökningar. Med utgångspunkt i dessa kan man få en uppfattning om hur många av dessa brott som riktade sig mot enskilda individer eller mot det hushåll som de tillhörde och som drabbade dem i deras lokala miljö, dvs. hemmet eller bostadsområdet, arbetsplatsen, fritidsmiljön etc.

Enligt de senast aktuella offerundersökningarna (där man intervjuat ett riks-representativt urval av befolkningen mellan 16 och 74 år) uppgav ca sex procent av de tillfrågade att de under en ettårsperiod blivit utsatta för någon form av våld eller hot om våld. Detta motsvarar ungefär 400 000 personer varje år.

I normalfallet handlar det givetvis inte om några grövre brott men för två procent av de tillfrågade har våldet åtminstone varit så allvarligt att det lett till synliga märken eller kroppsskada. Och det är endast en mindre del av dessa brott som har anmälts till polisen. Beroende på grovheten och relationerna mellan offret och gärningsmannen varierar den anmälda andelen av dessa brott mellan fem och tjugo procent. I majoriteten av fallen, vilket är värt att notera i det här sammanhanget, handlar det också om brott som drabbat offren i deras "egen", lokala miljö. Nämnas bör också att kvinnor som blir misshandlade eller utsatta för sexuella övergrepp av män, lever tillsammans med eller känner sina misshandlare och att merparten av kvinnovåldet sker inomhus i det egna hemmet.

Risken att råka ut för stölder och skadegörelser är givetvis betydligt högre än sannolikheten att drabbas av våld och hot. Enligt samma undersökningar uppgår 20 - 25 procent av de tillfrågade att de under det senaste året vid minst ett tillfälle drabbats av sådana egendomsbrott. Det är således en och en halv miljon människor här i landet som varje år får sin egendom angripen genom brott. Och merparten av dessa har förblivit oanmälda.

Givetvis finns det även andra sociala störningar än brott som kan påverka tryggheten i vår tillvaro. I det enklaste fallet kan det vara fråga om brister i den rent fysiska miljön, men det kan också handla om etniska och sociala motsättningar i området där man bor, om lokala ordningsproblem i köpcentra, terminaler och krogmiljöer, om stökiga missbrukare, högljudda ungdomar eller mobbning i skolan.

I vissa fall kan det t.o.m. vara så komplicerat att en starkt upplevd känsla av otrygghet och bristande säkerhet inte alls behöver grunda sig på någon faktisk förhöjd risk att utsättas för

brott och andra störningar. Av rättsstatistiska data, offerundersökningar och olika specialstudier framgår t.ex. entydigt att våra pensionärer är den kategori i befolkningen som löper den klart lägsta risken att utsättas för våld eller hot. I själva verket är riskerna mycket små eller t.o.m. obefintliga. Samtidigt står det dock klart att ingen annan grupp oroar sig så mycket för just detta, och orsakerna till denna upplevda rädsla har bland brottsforskare förklarats med hänvisning till isolering, utsatthet och skörhet. Det är således av dessa orsaker som många av våra pensionärer ändrar sin livsföring i syfte att undvika risker som de rent faktiskt sällan eller aldrig löper.

Enda möjligheten att på ett konstruktivt sätt angripa ett problem av det här slaget är att ta rädslan på allvar och försöka finna vägar för att bryta den isolering och utsatthet som dessa människor känner. Problemet kan således inte avfärdas med en enkel hänvisning till att det är sakligt ogrundat. Det måste angripas som ett problem i sig och med faktiska trygghetsskapande åtgärder.

Brottsligheten drabbar människor i deras lokala miljö. Också prioriteringarna när det gäller brottspreventionen bör därför göras på den lokala nivån. Vidare är det där som kunskapen finns om hur man bäst kan påverka de omständigheter som är själva förutsättningarna för att brott begås och hur man påverkar de bakomliggande förhållanden som orsakar brott och otrygghet hos medborgarna.

### **Minska antalet tillfällen till brott**

I ett längre tidsperspektiv kan brottsutvecklingen sättas i samband med bl.a. att den ökade välfärden och de ändrade levnadsförhållandena inneburit att det i dag finns betydligt fler saker att stjäla, att stöldobjekten är mer oskyddade än förr och att möjligheterna att vandalisera och bedra är mångdubbelt större än tidigare. På liknande sätt förhåller det sig med våldsbrottsligheten. Detta gäller särskilt det s.k. nöjes-relaterade våldet, eftersom antalet situationer som kan utvecklas till våld har ökat kraftigt.

En central inriktning i det brottsförebyggande arbetet är därför att *påverka tillfällesstrukturen*, dvs. att göra brotten mindre lönsamma, mer riskabla och svårare att utföra. Som kommer att utvecklas närmare längre fram kan den s.k. situationella brottspreventionen delas in i åtgärder som försvårar genomförandet av brottsliga gärningar, de som ökar riskerna för upptäckt, de som reducerar lönsamheten av brott och sådana åtgärder som är ägnade att försvåra bortförklaringar av typen "alla andra gör det".

Genom kunskap om var och när brotten begås och om de omständigheter som medger att de kommer till stånd, kan mycket av den s.k. vardagsbrottsligheten kontrolleras. Vissa bostadsområden är mer utsatta för inbrott än andra, vissa typer av butiker löper större risk att utsättas för rån eller snatterier än andra, i vissa parkeringshus är stölder av, ur och från bilar vanligare än på andra ställen och vissa områden är mer utsatta för skadegörelse än andra. Till detta kan läggas att vissa personkategorier löper större risk att utsättas för brott än andra. Inte minst gäller detta sådana personer som tidigare fallit offer för brott. Kunskapen om brottslighetens koncentration i tiden och rummet är en förutsättning för att resurserna skall kunna sättas in där de bäst behövs. Det kan gälla information till vissa hushåll, riktad bevakning av egendom eller områden som är särskilt utsatta eller andra konkreta situationella åtgärder som t.ex. ökad belysning eller bättre lås och dörrar till bostäder.

Även våldsbrottsutvecklingen kan som nämnts kopplas till tillfällesstrukturen, nämligen genom att antalet situationer som kan utvecklas till våld har ökat. Detta gäller främst det s.k. nöjesrelaterade våldet utanför hemmet. Det mesta av utomhusvåldet utvecklas från en inte sällan banal eller bagatellartad händelse. Det förekommer visserligen grovt våld som inte har föregåtts av någon form av gräl, osämja eller mindre handgemäng, men det är sällsynt. Vid våldsbrott är vanligtvis gärningsmännen, och ofta också offren, alkoholpåverkade, och även om sambandet mellan alkohol och våldsbrott inte är helt enkelt, står det klart att alkohol är oöverträffad som tändvätska i samband med våld. Att förebygga våldsbrott handlar således i stor utsträckning om att minska antalet sådana händelseförlopp och företeelser som - enligt vad erfarenheten visar - ofta utvecklar sig till våldssituationer.

### **Minska nyrekryteringen till kriminella livsstilar**

Brottsligheten är dock inte endast koncentrerad i tid och rum utan även ojämnt fördelad med avseende på dem som begår brotten. Detta innebär att en mycket liten del av de kriminellt aktiva svarar för en mycket stor del av brottsligheten. Graden av koncentration varierar visserligen mellan olika typer av brott, men sammantaget och för flertalet av de grövre brotten som t.ex. bostadsinbrott och våldsbrott, går det att urskilja en grupp ständigt återfallande (ibland kallade persistenta, kroniska eller karriär-kriminella) brottslingar som är oproportionerligt brottsaktiva.

Av olika kriminologiska studier vet vi att gruppen ständigt återfallande brottslingar - som nästan alltid utgörs av män - uppgår till ca en halv procent av den manliga befolkningen. Denna marginella grupp svarar samtidigt för majoriteten av alla bostadsinbrott, biltillgrepp och andra liknande allvarliga stölder som begås här i landet. Dessutom svarar denna grupp för väsentliga andelar av stölderna i varuhus och butiker samt butiksrånen, vissa typer av bedrägerier och hälerier, den öppna narkotikabrottsligheten, den grövre trafikbrottsligheten samt den del av den grövre våldsbrottsligheten som äger rum inom s.k. missbrukarkretsar och som för övrigt utgör en väsentlig andel av det allra grövsta våldet. Den kriminalitet som de som tillhör denna grupp utför är också starkt koncentrerad till just de områden där de bor.

Samtidigt är gärningsmän i den här gruppen i regel sedan den tidiga barndomen väl känd av olika sociala och rättsvårdande myndigheter och har tidigt skaffat sig omfattande erfarenhet av ungdomsvård, missbruksvård och kriminalvård. De ständigt återfallande brottslingarna är ofta narkotikamissbrukare. De slås ut tidigt och har en mycket kraftig överdödlighet. De vanliga dödsorsakerna är missbruksrelaterade sjukdomar, överdoser, olyckshändelser, mord och självmord.

Det mest effektiva sättet att förebygga den stora mängd brott som begås av de ständigt återfallande brottslingarna är naturligtvis att *hindra nyrekryteringen till en sådan kriminell bana*. Denna startar oftast under den tidiga ungdomen, vanligtvis före straffmyndighetsåldern, med mindre stöldbrott, skadegörelser etc. Mycket av denna brottslighet kan karakteriseras som ren tillfällesbrottslighet, dvs. de är mycket sällan planlagda och de bakomliggande motiven är vanligtvis att tillsammans med kamrater söka spänning. De flesta ungdomar stannar där, men somliga av dem fortsätter och deras brott förgrövas. Ur ett stort antal tillfällesbrottslingar utkristalliseras ett mindre antal personer som kommer att utvecklas till ständigt återfallande brottslingar. Ju längre denna "karriär i avvikelser" pågår, desto svårare är det att med sociala eller situationella brottsförebyggande åtgärder förhindra en fortsättning. Det är därför av stor betydelse att tidigt förhindra att barn och ungdomar dras in i kriminalitet.



Föräldrars roll är central i detta avseende. Föräldrarna har det primära ansvaret för sina barn och de är troligen samhällets bästa brottsförebyggande resurs eftersom det är de som har den största möjligheten att erbjuda sina barn en god social utveckling. Forskning visar också att föräldrars kontakt med sina barn, insyn i deras liv och deras känslomässiga relation och kommunikation är av avgörande betydelse också ur ett brottsförebyggande perspektiv.

Men ansvaret för barnen bör inte sluta vid den egna familjen. Därför har även samhällets institutioner ett ansvar för att barn och ungdomar erbjuds goda uppväxt-förhållanden.

Vissa typer av faktorer har kunnat konstateras utgöra riskfaktorer för en kriminell livsutveckling, men för de allra flesta bland dem som på ett sådant sätt pekats ut som riskindivider, är prognosen för ett normalt laglydigt liv trots allt ganska god. Tidiga insatser för att förhindra en kriminell utveckling bör därför inriktas på generella åtgärder riktade mot de uppväxtmiljöer som är ogynnsamma för en bra start i livet. Inom ramen för sådana generella åtgärder - som t.ex. kan vara riktade till boende i ett visst område - bör särskild uppmärksamhet ges åt barn som tidigt uppvisar problembeteenden eller som har föräldrar som har särskilt svårt att klara av sin fostrande roll.

Samhället skall, när ungdomar begår kriminella handlingar, snabbt ingripa med tydliga, konkreta och konsekventa åtgärder. Tyngdpunkten i detta arbete ligger - och skall fortsätta att ligga - utanför rättsväsendet och skall när det gäller ungdomar under 15 år i allt väsentligt ligga inom socialtjänstens ram. I detta arbete bör särskilt beaktas behovet av tidiga åtgärder, dvs. sådana som riktar sig till barn och ungdomar i risk-miljöer och risksituationer i syfte att förhindra eller i vart fall begränsa en ogynnsam utveckling. Socialtjänsten bör därför intensifiera arbetet med att utveckla metoder för vård och behandling av unga som kommit in i en kriminell utveckling.

Att på sikt minska antalet personer som begår allvarliga brott under en längre period av sitt liv handlar således om att minska det som kan betraktas som rekryteringsbasen för sådana livsmönster. Sådana strategier innehåller såväl sociala åtgärder - bl.a. sådana som är ägnade att stödja och hjälpa föräldrar i deras fostrande roll - som situationella åtgärder som gör det svårare, mer riskfyllt och mindre lönsamt att begå brott.

Nyckelintressenterna i detta arbete är många, varav föräldrarna, skolan, socialtjänsten och polisen tillhör de viktigare. Men även många andra, som det privata näringslivet, restaurangägare, bostadsföretag, fackföreningar, försäkringsbolag, folkrörelser, kyrkan och inte minst alla frivilliga organisationer och enskilda, kan ha en stor, för att inte säga avgörande betydelse i detta brottsförebyggande arbete.

### **Minska brottsaktiviteten hos de återfallskriminella**

Perspektivet ändras när det gäller att förebygga den brottslighet som begås av *de ständigt återfallande brottslingarna*. Det gemensamma för många av dem som är aktiva i traditionell kriminalitet är, att de så gott som ständigt är under någon form av vård eller behandling, vanligen kriminalvård. En brottsförebyggande strategi som tar sikte på att hindra en fortsatt kriminell utveckling för denna grupp kan och bör ta sin utgångspunkt i detta faktum.

En av kriminalvårdens viktigaste uppgifter är att påverka de dömda så att de inte återfaller i brott. Lokalt är det frivården som är ansvarig för att detta görs på bästa sätt. Frivården bör intensifiera samarbetet med andra aktörer lokalt, särskilt socialtjänsten och den lokala

polisorganisationen. Det är angeläget att myndigheterna har en gemensam grundsyn på behandlingen av de vanemässigt kriminella och att informations- och kunskapsutbytet mellan myndigheterna utökas. En kombination av konstruktiva insatser i form av utbildning, arbete och behandling mot missbruk och ett offensivt polisarbete med kartläggning, övervakning och frekventa tillslag mot de mest brottsaktiva, kan minska deras brottslighet.

### **Åtgärder på tre nivåer**

Rätt sak på rätt plats. För det brottsförebyggande och brottsbekämpande arbetet står en mängd åtgärder till buds. I sak handlar det om åtgärder på tre nivåer.

\* *För det första* att ägna större uppmärksamhet åt hur samhällsutvecklingen i stort, liksom politiska beslut på andra områden än det kriminalpolitiska fältet, kan påverka brottsligheten. T.ex. vilka konsekvenser för brottsligheten olika beslut och åtgärder inom verksamhetsområdena skola, barn och ungdomar, utbildning och arbetsmarknad får.

Genom strukturförändrande åtgärder kan vi minska antalet brottstillfällen och förekomsten av olämpliga miljöer såväl socialt som rent fysiskt. Här finns ett ansenligt ansvar som måste bäras av såväl företrädare för näringslivet och enskilda företag som politiska beslutsfattare på den nationella, regionala och lokala nivån. Konkret avses här en rad åtgärder från tillverkning av stöldsäkra bilar till stadsplanering, bostadspolitik och kroganering. Sådana åtgärder behandlas i kapitel III.

\* *För det andra* gäller det att utveckla och effektivisera lagstiftningen och myndighetsarbetet inom det kriminalpolitiska fältet, genom straffrättslig lagstiftning och arbetet vid de rättsvårdande myndigheterna och t.ex. åtgärder inom skolan och socialtjänsten. Åtgärder inom detta område behandlas i kapitel IV.

\* *För det tredje* är det viktigt att ta tillvara det medborgerliga initiativet i det brottsförebyggande arbetet på främst lokal nivå. Detta kan med fördel ske genom samverkan mellan myndigheter och medborgarintressen: stöd till personligt brottsförebyggande engagemang som t.ex. Grannsamverkan mot brott, Föräldrar på Stan, Guardian Angels, tekniskt brottskydd och information om åtgärder för att minska tillgången på brottstillfällen samt reparativa åtgärder i form av samverkan mellan medborgerliga initiativ, polisen och sociala myndigheter som t.ex. kvinno- och brottsofferjourer, s.k. stödpersoner och hem för misshandlade kvinnor. Åtgärder av detta slag behandlas i kapitel V.

### **III Brottsförebyggande perspektiv i samhällspolitiken. Förslag till åtgärder.**

Antalet tillfällen att begå brott har ökat dramatiskt sedan andra världskrigets slut och som ett direkt resultat av den industriella utvecklingen i olika avseenden. Ett exempel är det ökade antalet bilar och det förhållandet att stölder av och ur bilar i stort sett ökat proportionellt med antalet bilar. Ett annat exempel är den ändrade strukturen inom detaljhandeln. Stölder och snatterier i varuhus och butiker, som i dag utgör ett stort problem, utgjorde sällsynta inslag i brottsstatistiken före införandet av själv-betjäningssystemet och de s.k. snabbköpen. Ett tredje exempel utgörs av de nya betalmedel som också medfört en mängd nya tillfällen till bedrägerier. Checkbedrägerierna under 1960-talet och kontokortsbedrägerierna tjugo år senare. Tillfällen till brott skapas också genom nya regel- och bidragssystem inom den offentliga sektorn, som exempelvis genom bostadsbidrag, sjukförsäkrings- och arbetslöshetsersättning till enskilda eller olika bidrag till företag och organisationer.

#### **Det brottsförebyggande perspektivet**

Under de senaste årtiondena har vi i allt högre grad blivit medvetna också om de negativa konsekvenserna av efterkrigstidens omvandling av det svenska samhället till en högt industrialiserad välfärdsstat. Frågor som handlar om att avhjälpa brister i den fysiska miljön, arbetsmiljön och boendemiljön står sedan tjugo år tillbaka högt upp på den politiska dagordningen. Genom politiskt arbete, lagstiftning, olika myndighets-åtgärder och - inte minst - frivilliga insatser från näringslivets sida har vi också försökt att angripa dessa problem.

Detta arbete har ofta haft en förebyggande karaktär grundad på insikten att det är billigare att förebygga t.ex. skador på miljön, sjukdomar, olyckor och bränder än att försöka reparera redan uppkomna skador. Ofta används ekonomiska incitament och miljövänliga varor och tjänster är i dag en fungerande och lönsam affärsidé.

Detta förebyggande tänkande har dock alls inte fått samma genomslag när det gäller åtgärder mot brottsligheten. Det senare är märkligt eftersom det finns få områden där olika samhällsförändringar - och inte minst sådana som är ett resultat av industrialiseringen - syns så tydligt som just när det gäller brottslighetens utveckling och struktur. Vi måste tyvärr konstatera att vi i det här sammanhanget inte tillräckligt beaktat det brottsförebyggande perspektivet.

Enbart de fyra tidigare nämnda exemplen som rör bilar, detaljhandel, betalmedel och bidragssystem utgör ca 40 procent av den totala brottsligheten. Den kriminalpolitiska strategin bör i detta sammanhang vara att förebygga dessa brott genom att påverka de situationer och omständigheter som kan utnyttjas för att begå brott. I dag begås många brott just därför att de är alltför lätta att begå och det handlar alltså om att göra det svårare, mindre lönsamt och mer riskfyllt att begå brott.

Det finns starka skäl som talar för att det bör ställas högre krav än i dag på dem som skapar tillfällen till brott, på samma sätt som vi sedan länge gör när det gäller att förebygga skador på den fysiska miljön, olyckor i trafiken, alkoholskador, bränder etc. Det är också naturligt att huvudansvaret för detta arbete läggs på de politiska beslutsfattare och det näringsliv som genom sina myndigheter, organisationer och enskilda företag, på olika nivåer, bygger upp, utformar och styr de bakomliggande strukturerna. Och detta trots att deras motiv självfallet varit helt andra än att skapa tillfällen till brott. Vår ökade insikt om dessa problem måste

omsättas i politisk handling och praktiskt arbete på ett helt annat sätt än vad som hittills varit fallet.

### *Exemplet bilar*

Ett illustrativt exempel är bilen. Att bilen utgör en nödvändig del av det moderna svenska samhället behöver knappast sägas. Utan bilen skulle Sverige stanna. I vart fall ett Sverige så som det ser ut i dag. Bilen utgör en väsentlig del av vår allmänna livskvalitet och i regel och i normalfallet gör den våra liv bättre och enklare att leva.

Vi har på samma gång sedan länge och på olika sätt försökt minska de negativa följderna av det ökade antalet bilar. Det har i första hand handlat om att minska de miljömässiga konsekvenserna av avgasutsläpp och att förebygga olyckor som biltrafiken också för med sig. Detta har skett genom en kombination av tekniska åtgärder och högre krav på bilförarna. Åtgärder som förvisso har varit mycket effektiva. Aldrig förr har det tillverkats så säkra bilar som nu och deras säkerhet kontrolleras genom regelbundna besiktningar. Som ett resultat av lagstiftning och andra åtgärder har de blivit mer miljövänliga. De drar mindre bensin än tidigare och de släpper ut mindre avgaser. Vägverket gör varje år stora insatser för att bygga och underhålla trafiksäkra vägar och hela tiden ställs kraven högre vad gäller hälsa, nykterhet och regelkunskaper hos förarna.

Samtidigt måste man tyvärr konstatera att det direkt brottsförebyggande arbetet när det gäller bilrelaterad brottslighet inte ägnats samma uppmärksamhet. Med tanke på den tekniska utvecklingen är våra bilar fortfarande oförklarligt lätta att stjäla eller angripa på annat sätt. Att bryta sig in i en bil, starta den och köra i väg är - för den som vet hur man gör - i regel gjort på några minuter, och kräver inte mycket av tekniska kunskaper eller hjälpmedel.

På samma gång är det alldeles klart att den nödvändigaste teknologin för att göra bilen stöldsäkrare redan finns. Det är således redan i dag möjligt inte bara att göra bilarna i stort sett omöjliga att stjäla, utan även att på rent teknisk väg förhindra att de framförs av berusade förare.

Att mycket går att göra på detta område visar exempelvis den nyligen genomförda försöksverksamheten med nya anmälningsrutiner när det gäller stölder ur och skadegörelser på bilar. I stället för att som tidigare endast behöva anmäla skadan till polisen krävdes att bilägaren skulle visa upp fordonet vid en speciell besiktning som genomfördes av polisen och försäkringsbolagen i samarbete.

Resultatet av denna verksamhet visar att den genomsnittliga skadesumman minskade kraftigt genom denna nya rutin och att således försäkringsbedrägerierna minskade till gagn för kollektivet och den stora majoriteten försäkringstagare. Verksamheten ger även möjlighet till information av brottsförebyggande karaktär liksom att den rent allmänt kan förväntas leda till bättre tillsyn av det egna fordonet.

### *Exemplet betalmedel*

Betalmedel som checkar och kontokort liksom den senaste tidens datoriserade system med möjlighet till egna överföringar och automatiserade betalningsrutiner har förvisso underlättat den ekonomiska vardagen för många av oss. Det minskade behovet av kontanter har också haft positiva förebyggande effekter på vissa typer av brottslighet. Om denna utveckling fortsätter torde t.ex. underlaget för den traditionella rån-brottsligheten minska i framtiden.

Tyvärr har de nya betalmedlen också gett upphov till ny kriminalitet. Trots att möjligheten att förebygga sådana brottstillfällen i regel är mycket stor. Ett talande och konkret exempel på detta är de åtgärder som infördes år 1971 för att minska antalet checkbedrägerier.

Förutsättningen för denna brottslighet var den s.k. bankgarantin som innebar att den som tog emot en falsk check hölls skadelös av banken upp till ett belopp av 300 kronor (i dagens pengar ett par tusen kronor) och utan krav på legitimation. Efter diskussioner mellan företrädare för bankerna och handeln enades man dock om att slopa bankgarantin och således lägga det ekonomiska ansvaret på den som tog emot checken. Detta ledde i sin tur till en kraftig uppryckning av kontroll-verksamheten inom bl.a. detaljhandeln, och inom loppet av ett år minskade den anmälda brottsligheten med 85 procent. En enkel strukturförändring förebyggde således nästan hela den tidigare kriminaliteten.

Möjligheterna i dagens svenska samhälle att förebygga den här typen av brottslighet är generellt mycket goda. Detta är huvudsakligen ett resultat av de datoriserade redovisningssystem som ligger till grund för den ekonomiska hanteringen. I stort sett all verksamhet som utsätts för ekonomisk och systemrelaterad brottslighet har inbyggda kontrollmöjligheter.

### **Näringslivets brottsförebyggande roll**

Näringslivet har givetvis ett stort ansvar när det gäller att förebygga angrepp mot de egna systemen eller varorna. Medvetenheten om effektiviteten av förebyggande åtgärder har också ökat på senare år, och på vissa håll och inom delar av näringslivet genomför man redan omfattande brottsförebyggande åtgärder.

Inom post- och banksystemen har man således sedan mer än tjugo år tillbaka genomfört omfattande åtgärder för att skydda sig mot rån. Dels genom att bygga upp ett tekniskt skydd, dels genom att utbilda sin personal och informera sina kunder. Under de senaste två åren har också post- och bankrånen minskat kraftigt och det finns mycket som talar för att en del av denna minskning beror på just de åtgärder som man själv vidtagit.

Köpmannaförbundet bedriver sedan flera år, och i samarbete med bl.a. polisen och försäkringsbolagen, en omfattande brottsförebyggande verksamhet där man genom information och tekniska åtgärder försöker skydda köpcentra, varuhus och butiker mot rån, stölder och snatterier.

Det bör vara fullt naturligt att den som tillverkar och saluför en viss produkt eller tjänst eller på annat sätt ansvarar för den, som fallet är med många myndigheter, också bär en väsentlig del av ansvaret för att den inte leder till brottslighet och andra problem. Det finns ett stort intresse och en god vilja hos näringslivet att arbeta brottsförebyggande. Främst genom att påverka utformningen av sina varor och tjänster så att de inte orsakar brott.

Medvetenheten om vilken betydelse näringslivet och vissa delar av den offentliga sektorn har för skapandet av brottstillfällen behöver öka. Detta kan ske både på central och lokal nivå. För att öka ansvarstagandet inom olika branscher och verksamheter kommer regeringen att bjuda in företrädare för olika delar av näringslivet till över-läggningar om brottsförebyggande åtgärder. Samråd i sådana frågor mellan företag och organisationer och företrädare för olika myndigheter bör också vara ett centralt inslag i det lokala brottsförebyggande arbetet. Det bör t.ex. vara rimligt att:

- bostadsbolag och andra fastighetsägare motverkar risken för inbrott, stölder och skadegörelser i lägenheter, garage, källare och vindsutrymmen genom en kombination av tekniska åtgärder, skötsel och tillsyn,
- krog- och nöjesbranschen genom bl.a. ökad och smidigare ordningshållning minskar risken för våld och ordningsstörningar i samband med olika fritids- och nöjes-arrangemang,
- biltillverkare genom tekniska åtgärder minskar risken för tillgrepp av bilar, stölder ur och från bilar, rattfyllerier och andra grova trafikbrott,
- detalj- och dagligvaruhandeln minskar risken för stölder och snatterier genom att undvika en olämplig exponering av vissa typer av varor, och även ser till att känsliga produkter inte saluförs eller hamnar i händerna på olämpliga användare, samt
- försäkringsbolagen genom premiesättning och övriga premievillkor påverkar försäkringstagarna så att de bättre skyddar sig mot brott. Vidare att bolagen själva ökar sina insatser för att förbättra skadekontroll och är villiga att se över frågor om t.ex. skadereglering och informationsutbytet mellan bolagen.

### **Brottsförebyggande perspektiv i offentlig verksamhet**

En väsentlig del av ansvaret för de negativa konsekvenserna av den tidigare beskrivna samhällsutvecklingen vilar givetvis på riksdag, regering och andra politiska beslutsfattare på såväl central som regional och lokal nivå, liksom olika myndigheter och andra företrädare för den offentliga sektorn. Riksdagen, regeringen och myndigheterna har således en särskild skyldighet att beakta konsekvenserna ur brottsynpunkt när nya eller förändrade regler och verksamheter inom den offentliga sektorn skall införas. Dessa bör också föregå med gott exempel i arbetet med att utveckla metoder för att analysera och förebygga konsekvenserna av sådan regel- eller systemrelaterad brottslighet.

Regeringen har därför beslutat att utfärda centrala direktiv till kommittéer och särskilda utredare i syfte att ge de brottsförebyggande frågorna ökad uppmärksamhet i utredningsarbetet. Eventuella effekter på brottsligheten skall analyseras och redovisas i de olika utredningsförslag som läggs fram. Om detta inte är möjligt på grund av uppdragets eller ämnets karaktär skall detta anges och motiveras.

### **Boendemiljön**

Den snabba industrialiseringen har också medfört en kraftigt ökad urbanisering. Det geografiska avståndet mellan boende och arbete har ökat liksom människors rörlighet rent allmänt. En direkt följd av detta är att förutsättningarna för den informella sociala kontrollen har minskat drastiskt. Våra lärare liksom de anställda i butiken där vi handlar är numera nästan aldrig våra grannar. Fler än hundratusen egna portvakter och fastighetskötare har ersatts av elektroniska kodlås och telefonnummer till fastighets-service och städbolag.

Den sociala kontroll som byggde på att man kände varandra som ett resultat av en daglig samvaro har minskat och anonymiteten ökat. Antalet "vakande ögon" - som av omtanke om den samlade, lokala välfärden höll uppsikt över tillvaron - har förvisso blivit färre i dagens svenska industrisamhälle.

När de nya städerna och förorterna byggdes under senare hälften av 1900-talet fick de materiella och ekonomiska övervägandena allt större genomslag. Ambitionen var att snabbt bygga bort den stora bostadsbristen, att bygga större lägenheter med bättre teknisk standard och att se till att köpcentra, skolor och fungerande kommunikationer fanns i närheten av platsen där man bodde.

Med facit i handen kan vi dock konstatera att vi samtidigt i praktiken byggde bort den sociala kontroll som följde av människors vardagliga och ofta rutinmässiga aktiviteter, t.ex. den vaksamma äldre dam som höll ögonen på Anderssonskans Kalle och hans kamrater men som nu inte längre har någon att titta på. I vart fall ingen som hon känner igen. Känslan av delaktighet, av social gemenskap och av att bo i "sitt" område, kom på många håll att försvinna.

De erfarenheter som vi i dag har gjort, liksom den forskning som genomförts, visar emellertid att vi genom en omsorgsfull social planering av våra närmiljöer hade kunnat undvika många av dessa negativa effekter av urbaniseringen och bl.a. minska riskerna för våld, stölder, skadegörelser och andra sociala störningar i vår boendemiljö.

Erfarenheterna visar också att sådana från början socialt planerade miljöer blir mer attraktiva att bo i vilket i sin tur leder till att fler blir delaktiga i och engagerar sig i den yttre miljön och det dagliga livet i området. Ytterst handlar det om en målinriktad utformning av enskilda fastigheter och byggnader, deras förhållande till varandra och till den omgivande miljön.

Många av dessa åtgärder är av teknisk natur, men om man eftersträvar mer långsiktiga effekter handlar det inte bara om att bygga för att försvåra genomförandet av brott (med t.ex. lås, skalskydd och annan s.k. teknisk brottsprevention) - något som ju också i förlängningen kan leda till negativa konsekvenser - utan också om att öka synligheten och närheten mellan de boende och därigenom också öka riskerna att upptäckas när brott begås.

Mycket talar även för att områden där människor bor och vistas under hela dygnet ger en större känsla av trygghet och leder till minskad brottslighet. I väsentlig utsträckning och i en teknisk mening är detta en fråga om planering av områdets funktion.

Det är således önskvärt att man undviker kategoriutformade eller segregerade bostads- och verksamhetsområden och i stället strävar efter att blanda olika boendeformer och verksamheter som ger en mer varierad social sammansättning av de boende. Vidare att man kombinerar olika funktioner och verksamheter - bostäder, arbetsplatser, affärer, och annan service - för att skapa mångsidiga miljöer som lever vid olika tider på dygnet.

Vid planering av nya boendemiljöer (liksom vid om- och tillbyggnader i redan byggd miljö) bör därför brottsförebyggande och allmänt trygghetsskapande effekter tillmätas större betydelse än vad som hittills har varit fallet. Genom att planera för närhet, synlighet och delaktighet i den lokala miljön ökar möjligheterna att minska brottsligheten och öka tryggheten.

Ett intressant projekt i detta sammanhang som för närvarande diskuteras inom EU, är en eventuell framtida överenskommelse mellan marknadens parter om "trygghets-märkning" av boendeyråden, bostadshus och bostäder. Arbetet syftar till att skapa en gemensam europeisk standard kring dessa frågor.

Regeringen kommer att uppdraga åt Boverket att inventera den kunskap som finns om hur bebyggelseplanering och utformningen av enskilda byggnader påverkar brottsligheten, samt att verka för att de brottspreventiva aspekterna tas med i besluts-underlaget både vid planering av nya områden och vid förändringar av äldre områden. De erfarenheter och kunskaper som tas fram skall också fortlöpande förmedlas till kommuner, bygg- och bostadsbolag och andra som är berörda av boendeplanering och byggande.

### **Insatser i utsatta bostadsområden**

Under senare år har boendesegregationen förstärkts i speciellt vissa av våra större städers ytterområden. Erfarenheten visar att de som bor i de s.k. miljonprogram-områdena har sämre förutsättningar att få ta del av välfärdssamhällets olika fördelar. Segregationstendenser kan iakttas på flera och ibland överlappande nivåer: mellan fattiga och rika, mellan yngre och äldre, mellan invandrare och svenskar.

Människor som av olika sociala skäl har det svårt bor också oftare i bostadsområden med sämre fysisk miljö. I dessa områden kommer också människor att flytta betydligt oftare vilket effektivt motverkar eventuella försök att skapa en känsla av delaktighet och social kontroll. Denna koncentrationen av socialt utsatta hushåll och individer ger en språngbrädeseffekt på brottsligheten och andra sociala problem.

Så långt det är möjligt måste de processer motverkas som leder till utslagning, utanförskap, sociala problem och brottslighet i dessa områden. Vi måste finna medel att undvika att skapa boendeområden med en segregerad befolkningssammansättning.

För närvarande satsas avsevärda summor för att skapa bättre förutsättningar för dem som bor i vissa bostadsområden i storstäderna. 30 miljoner kronor anslogs år 1990 till projekt för samordning av insatser för utsatta ungdomar i bostadsområden med sociala problem - de s.k. Plus-projekten. Nyligen anslogs 125 miljoner kronor för stöd till lokala initiativ i invandratäta områden med det långsiktiga syftet att öka invandrades möjligheter på arbetsmarknaden. Regeringens satsning på invandratäta bostadsområden kommer att fortsätta. Likaså kommer Plus-projekten att lämna stöd till lokala förebyggande samverkansprojekt i ett antal medelstora kommuner där intresse och förutsättningar finns för att omsätta de erfarenheter som hittills vunnits av dessa.

Men det räcker inte med sådana speciella insatser. Medvetenheten måste öka om att de gemensamma resurserna måste sättas in där de bäst behövs. Det är således alldeles givet att när man fördelar samhällets resurser måste en större del av dessa tillföras de områden som har särskilda behov av skola, social service eller t.ex. polisinsatser.

### **Behovet av forskning**

Kriminalpolitiken måste grundas på kunskap och realism. Det är viktigt att ta reda på hur verkligheten ser ut och hur olika sätt att förebygga och beivra brott fungerar. Att det behövs mer kunskap får dock inte utgöra något hinder mot omedelbara åtgärder. Genom att tillämpa den kunskap som redan finns, vinnas ytterligare kunskaper. Samtidigt skall det givetvis ske en fortsatt satsning på olika forsknings- och utvecklingsprojekt, både centralt och lokalt. Av stor betydelse är att de åtgärder som vidtas blir föremål för utvärderingar.



Sådana projekt kan avse utformning, genomförande och utvärdering av åtgärder inom de tre centrala problemområdena för brottspreventionen: att förebygga tillfälles-brottsligheten, att minska nyrekryteringen till kriminella livsstilar och att minska brotts-aktiviteten hos de ständigt återfallande brottslingarna.

Särskilt när det gäller den sociala preventionen, dvs. om de faktorer som påverkar risken att utveckla en kriminell livsstil och de åtgärder som kan vidtas för att motverka en sådan utveckling på längre sikt, finns kunskapsluckor som måste fyllas.

Vidare är det av intresse att initiera och stödja forsknings- och utvecklingsarbete vad gäller metoder för att mobilisera socialt och ekonomiskt resurssvaga familjer i det brottsförebyggande arbetet, samt metoder för att framgångsrikt införa och genomföra brottspreventiva program i socialt instabila bostadsområden.

Eftersom det i stor utsträckning är förändringar inom andra samhällssektorer än rättsväsendet som påverkar brottsligheten bör det vid forskning om t.ex. hälso- och sjukvård, skola, barn och ungdomar, samhällsplanering, trafik och miljö, även beaktas hur olika förhållanden påverkar brottsligheten.

## **IV Det offentliga ansvaret i kriminalpolitiken. Förslag till åtgärder.**

Tyngdpunkten i det brottsförebyggande arbetet måste, som ovan anförts, ligga lokalt, där problemen finns. Detta förhållande kan emellertid inte skymma det faktum att statsmakterna har det övergripande ansvaret för de kriminalpolitiska instrumenten. Tvärtom är det en viktig uppgift för regering och riksdag att se till att det lokala arbetet kan bedrivas under goda förutsättningar, med erforderliga resurser och med tillgång till effektiva verktyg.

I detta avsnitt redovisas det övergripande arbete som pågår med att utveckla lagstiftningen och myndighetsarbetet för att tjäna det brottsförebyggande syftet.

### **Lagstiftningsarbete**

Som nämnts tidigare har statsmakterna ett särskilt ansvar för att beakta konsekvenserna också ur brottssynpunkt när man beslutar nya regler eller förändringar av gällande system. Denna aspekt gör sig naturligtvis särskilt starkt gällande i regeringens och riksdagens lagstiftningsarbete. Eftersom komplicerade och otydliga regler många gånger kan utnyttjas för brottsliga syften är det nödvändigt att se till att lagstiftningen är klar och tydlig. På samma sätt måste man, när man utformar nya bidragssystem, se till att de inte lockar till bedrägerier eller annat missbruk.

Statsmakterna har givetvis också ett ansvar för att se till att lagstiftningen utformas så att den tillhandahåller de instrument som behövs för att myndigheter och andra skall kunna förebygga brott.

### *Reformering av påföljdssystemet*

Straffsystemet spelar självfallet en betydelsefull roll för att motverka brottslighet. Det straffrättsliga påföljdssystemets uppbyggnad och innehåll har nyligen setts över av en parlamentarisk kommitté - Straffsystemkommittén. Kommittén har föreslagit en genomgripande förändring av påföljdssystemet.

Eftersom fängelsestraffet inte har visat sig särskilt framgångsrikt när det gäller att avskräcka brott eller förebygga återfall i brott är det viktigt att se i vilken utsträckning det går att finna alternativ till fängelse. Det utvecklingsarbete som har inletts på området är därför viktigt också från nu aktuella utgångspunkter. Ett centralt tema i detta utvecklingsarbete är att utveckla trovärdiga alternativ till fängelsestraffet, från inlåsning i anstalt till mindre destruktiva och kostnadskrävande former. Detta gäller inte minst när det gäller de i vårt land vanligt förekommande korta fängelsestraffen. I sådana fall kan andra former av frihetsinskränkande åtgärder vara mer lämpliga med hänsyn till det brottsförebyggande syftet bakom samhällets ingripande.

### *Elektronisk övervakning*

I arbetet med att utveckla alternativ till fängelse bör försöksverksamheten med elektronisk övervakning nämnas. Redan de hittillsvarande erfarenheterna visar att intensivövervakning med elektronisk kontroll gör det möjligt att upprätthålla en långt-gående frihetsinskränkning utan att ta in den dömda i anstalt.

Mot bakgrund bl.a. av den positiva inledningen av försöksverksamheten och intresset av att utveckla alternativ till frihetsstraffet har en fortsatt och utvidgad försöks-verksamhet beslutats. Försöksverksamheten utvidgas fr.o.m. den 1 januari 1997 till att avse hela landet och till att omfatta fängelsestraff på högst tre månader.

#### *Unga lagöverträdare*

Som har nämnts tidigare visar erfarenheten att det blir svårare att bryta ett kriminellt livsmönster ju längre tid en person har haft en sådan livsstil. Därför är insatser inriktade på unga av central betydelse i det brottsförebyggande arbetet. En viktig beståndsdel i detta arbete är givetvis att samhället reagerar med adekvata åtgärder när ungdomar begår brott.

Frågor om påföljdssystemet för unga lagöverträdare ses just nu över. Arbetet utgår från Ungdomsbrottskommitténs förslag till i vilka former och på vilket sätt det allmänna bör ingripa när ungdomar som fyllt 15 år har begått brott. Avsikten är att förslag skall redovisas i slutet av år 1996.

Arbetet inriktas på att finna en lämplig avvägning mellan de intressen som rättsväsendet resp. socialtjänsten skall tillgodose. Påföljder för unga bör anpassas efter deras personliga mognad och särskilda förhållanden. Det är också viktigt att regelsystemet utvecklas så att inom rättsväsendet traditionella krav på förutsebarhet, tydlighet och konsekvens kan tillgodoses på ett bättre sätt än nu. Reaktionen får inte bli helt beroende av berörd socialtjänsts ambitioner och resurser, utan den särskilda brottspåföljden överlämnande till vård inom socialtjänsten bör ha en viss miniminivå av stödande och behandlande insatser för de unga. Huvudansvaret för ungdomar som begår brott skall även i fortsättningen ligga inom socialtjänsten.

En snabbare reaktion på begångna brott bör leda till en minskning av de ungas brottsbenägenhet. Handläggningen hos polis, åklagare och domstol av ungdomsmål har ändrats i syfte att få till stånd en snabbare lagföring, bättre samarbete och ett förfarande som är anpassat till de särskilda krav som ställs när ungdomar lagförs. Regeringen kommer att följa upp de nya reglerna och ta reda på vilka effekter de har fått när det gäller effektiviteten - också i brottsförebyggande hänseende - och om resultatet har blivit det som avsågs.

Medling för unga lagöverträdare är ett exempel på vad som görs för att få ungdomar att inte fortsätta att begå brott. På flera håll i landet pågår verksamhet i olika former som går ut på att den unge får konfronteras med den som utsatts för brottet och att den unge får göra rätt för sig. Riksåklagaren skall utarbeta modeller för hur medlingsverksamheten för unga lagöverträdare bäst kan bedrivas som inslag i samhällets reaktion på brott av unga.

#### *Reglering av vapen användningen*

Det råder ingen tvekan om att tillgången på vapen har betydelse för den grova våldsbrottsligheten. Att reducera förekomsten och öka kontrollen av vapen är således en viktig brottsförebyggande åtgärd. För närvarande pågår på regeringens initiativ en översyn av vapenlagstiftningen som inriktas på att förebygga våldsbrott. Flertalet av de skjutvapen som används vid t.ex. grova rån är tidigare legalt innehavda vapen som kommit i händerna på brottslingar. Det är dessa vapen, som genom sitt stora antal, är det verkligt stora problemet. Förhoppningen är att utredningens arbete skall leda till en påtaglig effektivisering, inte minst för att motverka spridning av illegala vapen.

Översynen av vapenlagstiftningen har inletts med en utvärdering av förbudet mot att bära knivar och vissa andra farliga föremål på allmän plats. Ett förslag har lagts fram om att

förbudet skall utvidgas till att också gälla skjutvapen. En sådan utvidgning kan göra det lättare att snabbt ingripa mot missbruk av sådana skjutvapen som någon innehar med stöd av en licens. Dessutom föreslås skärpta straff för allvarigare brott mot förbudet.

Nya regler om statliga myndigheters skjutvapen har beslutats som främst syftar till att öka säkerheten mot stölder och missbruk av militära skjutvapen. En rad förbättringar har redan genomförts i detta hänseende och ytterligare säkerhetshöjande åtgärder kommer att vidtas på sikt, bl.a. vad gäller förvaringen av hemvärnsmännens vapen.

#### *Övervakning - kameror och väktare*

Användningen av övervakningskameror kan på ett effektivt sätt förebygga brott, t.ex. rån, biltillgrepp på parkeringsplatser och skadegörelsebrott. För den anställde som t.ex. arbetar i en butik kan det dessutom innebära en ökad trygghet att veta att butiken är övervakad. Inspelat material kan också vara betydelsefullt vid utredningen av ett begånget brott.

Möjligheten att förebygga brott måste få större betydelse vid bedömningen av om kameraövervakning skall få användas. För närvarande övervägs vilka möjligheter som finns att utveckla användningen av övervakningskameror för detta syfte. Målsättningen är att förslag om ökad användning av övervakningskameror för att kunna förhindra brott skall kunna presenteras för riksdagen nästa år.

Ordningsvakter och väktare har en viktig roll för att förebygga brott, liksom bevakningsföretag och andra organ som verkar för ökad säkerhet i samhället. I Trygghetsutredningens slutbetänkande föreslås bl.a. att användningen av ordningsvakter skall utvidgas. Det föreslås också att dörrvakter och entrévärdar i större utsträckning än i dag måste vara ordningsvakter, att det skall krävas tillstånd för lassmeder och att den som utan lov tar sig in i en butik eller en idrottsarena skall kunna straffas för intrånget. En proposition med anledning av utredningens förslag bör kunna lämnas till riksdagen nästa år.

#### *Insatser för brottsoffer*

Brottsofferundersökningar visar att människor som en gång har utsatts för brott löper en förhöjd risk att på nytt blir utsatta. Ofta kan det bero på att de tillhör en grupp människor som oftare än andra utsätts för brott, t.ex. missbrukare. Inbrott i bostad kan exempelvis bero på att risken för inbrott - av olika skäl - är särskilt hög i området i fråga eller på att bostaden inte varit tillräckligt skyddad. Ett viktigt led i det brottsförebyggande arbetet är därför att genom information eller annat stöd hjälpa dem som utsatts för brott att analysera varför just de blivit utsatta och vad som kan göras för att undvika att de på nytt bli utsatta. Det finns därför en nära koppling mellan brottsförebyggande arbete och brottsofferarbete. Sambandet är särskilt tydligt när det t.ex. gäller brottsoffer som befinner sig i situationer där de kontinuerligt utsätts för brott, såsom i familjer där våld och övergrepp ofta förekommer.

Brottsoffrens situation har sedan mitten av 1980-talet uppmärksamats alltmer. I det åtgärdsprogram som presenterades år 1988 togs bl.a. brottskadestiftningen, brottsofferjourer, polisens arbete och skadestandsfrågor upp. Därefter har det införts regler om rätt att anlita målsägandebiträde i vissa mål och möjlighet att besluta om besöksförbud. Livvaktsskydd och olika tekniska anordningar används för att skydda hotade personer.

Dessutom har regler för att skydda hotade personers identitet införts, bl.a. genom möjligheten för en person att byta identitet.

En utredning har till uppgift att utvärdera de senaste tio årens åtgärder på brottsofferområdet. Utredningens övergripande uppgift är att ge en bred redovisning av vad som har gjorts och kartlägga vilka rättigheter och vilka möjligheter till hjälp ett brottsoffer har. De samlade effekterna av dessa rättigheter skall analyseras. Med utgångspunkt i den samlade kunskapen och analysen skall utredaren föreslå de förändringar som kan vara befogade. Detta gäller inte enbart förändringar i lagstiftningen utan också förändringar t.ex. av handläggningsrutiner och rutiner för samarbete myndigheter emellan och förbättrad utbildning.

Kvinnoväldskommissionen har haft regeringens uppdrag att göra en översyn av frågor som rör våld mot kvinnor och föreslå åtgärder för att motverka sådant våld. Kommissionens förslag griper in på flera olika samhällsområden och en betydande del av förslagen tar sikte på hur myndigheter skall handlägga ärenden med anknytning till våld mot kvinnor och hur kunskap skall ökas och kompetens skall höjas bland dem som arbetar med sådana ärenden. Kommissionen konstaterar bl.a. att lagändringar inte isolerat kan lösa de samhällsproblem som våld mot kvinnor utgör. Vissa lagändringar föreslås dock.

Ett konkret förslag har redan blivit verklighet på grund av kommissionens arbete, nämligen ett nationellt resurscentrum vid Akademiska sjukhuset i Uppsala för kvinnor som utsatts för våldtäkt och misshandel.

I flera län pågår också redan ett aktivt samarbete mellan olika myndigheter och organisationer i frågor som rör våld mot kvinnor. Detta samarbete är bl.a. ett resultat av ett treårigt försöksprojekt om myndighetssamverkan som socialstyrelsen har lett i fem län. Samverkansgrupper bestående av berörda myndigheter och organisationer har kommit igång i alla kommuner i projektlänen och flera olika modeller för samarbete har tagit form.

Rikspolisstyrelsen har på regeringens uppdrag, tillsammans med ett flertal andra myndigheter genomfört fortbildning i syfte att öka kunskapen om våldet mot kvinnor, av berörda yrkesgrupper inom rättsväsendet, socialtjänsten samt hälso- och sjukvården. Grupper för sådan fortbildning har bildats i varje län.

#### *Samverkan och sekretess*

En väl fungerande samverkan är en förutsättning för att nå framgång i det brottsförebyggande arbetet. Betydelsen härav har understrukits bl.a. i Trygghetsutredningen. Samverkan innebär ett mer effektivt utnyttjande av befintliga resurser. Myndigheter och andra som tillsammans skall lösa ett problem kan fördela arbetet så att det är den myndighet som är bäst lämpad att utföra en uppgift som också gör det.

Det har i olika sammanhang framhållits att sekretesslagen ställer till problem när samarbete skall ske mellan myndigheter för vilka olika sekretessbestämmelser gäller. Det är framför allt poliser som i den brottsförebyggande verksamheten har ansett att de inte i tillräcklig omfattning får tillgång till socialtjänstens uppgifter om unga personer. De myndigheter som bör samarbeta i brottsförebyggande frågor är emellertid också t.ex. skolan, som i sin tur har olika sekretessbestämmelser för olika delar av sin verksamhet. De sekretessbestämmelser som berör skolan, socialtjänsten och polisen i det förebyggande

arbetet skall ses över. Utgångspunkten skall vara att sekretesslagen inte - utan goda skäl - får försvåra ett förtroendefullt samarbete mellan myndigheterna.

### **Myndigheter inom rättsväsendet**

Myndigheterna inom rättsväsendet har en självklar roll i det brottsförebyggande arbetet. Det gäller emellertid att utveckla deras arbetsformer så att de såväl ensamma som i samverkan med varandra och tillsammans med myndigheter utanför rättsväsendet får förbättrade möjligheter att utöva sitt arbete.

#### *Problemorienterat arbete inom närpolisen*

Det är polisens uppgift att förebygga, beivra och bekämpa brott. Det är därför självklart att polisens verksamhet har stor betydelse för brottsförebyggande insatser. Lika självklart är det därför att polisen skall delta aktivt i det lokala brottsförebyggande arbetet.

Sedan några år genomgår polisen omfattande förändringar genom det problem-orienterade arbetssättet och den därtill kopplade utbyggnaden av närpolisverksamheten. Närpolisreformen har självfallet en huvudroll i vidareutvecklingen av det brottsförebyggande arbetet. Den reformen innebär att polisarbetet skall bedrivas med lokalt knutna enheter i geografiskt begränsade områden.

I denna nya arbetsorganisation är det problemorienterade arbetssättet ett dominerande inslag i verksamheten. Att arbeta problemorienterat innebär att systematiskt identifiera vilka förhållanden som utgör själva förutsättningarna för att begå brott, dvs. de direkta brottsorsakerna, och sådana faktorer som underlättar att de kommer till stånd. Utifrån dessa kunskaper vidtas sedan de åtgärder som är bäst ägnade att ändra förhållandena så att riskerna för brottslighet minskas. Grundtanken är att detta arbete skall genomföras av närpolisen i samarbete med enskilda individer, myndigheter, föreningar och näringsidkare och avse både social och situationell brottsprevention.

Närpolisreformen innebär således att tyngdpunkten i polisarbetet flyttas till det lokala planet och att polisen därigenom får större möjligheter att gripa in i ett tidigt skede. Närpolisverksamheten torde ha sin största betydelse för förebyggande av och ingripande mot vardagsbrottslighet, såsom inbrott, misshandel, skadegörelse och gatulangning av narkotika. Inom sitt område svarar närpolisen i princip för alla slag av polisverksamhet, också utredning av brott.

Regeringen har för innevarande budgetår avsatt 105 miljoner kronor för att särskilt utveckla bl.a. det problemorienterade närpolisarbetet. Också i den nya polisutbildning som för närvarande är under övervägande kommer betydelsen av detta arbetssätt att lyftas fram.

#### *Effektiva arbetsmetoder för polisen och åklagarna*

Hög upptäcktsrisk är självfallet en avhållande faktor för den som står i begrepp att begå brott. Inte minst av detta skäl är det ett samhällsligt intresse att polisen i sin brottsbekämpande verksamhet har tillgång till effektiva medel som innebär att presumtiva brottslingar är påpassade och inte kan verka ostört.

På regeringens initiativ har nyligen antagits regler som gör det möjligt för polisen att använda dolda fjärrmanövrerade övervakningskameror vid förundersökningar som avser grova brott. Polisen bör härigenom kunna utföra en effektivare spaning med större precision på ett sätt som tidigare inte varit tillåtet. Även reglerna om hemlig teleavlyssning och hemlig teleövervakning har anpassats till den tekniska utvecklingen och till förändringarna på telemarknaden. Behovet av regeländringar i syfte att ge polisen ytterligare möjligheter att utnyttja tekniska hjälpmedel skall utredas.

För att kunna fullgöra sin skyldighet att förebygga brott och andra störningar av den allmänna ordningen och säkerheten bedriver polisen kriminalunderrättelseverksamhet. För närvarande är det inte möjligt att med hjälp av ADB registrera vad som framkommit vid sådan verksamhet. När det gäller att identifiera de personer som kan misstänkas för brott har DNA-tekniken inneburit ett mycket stort framsteg. På regeringens initiativ har en utredning nyligen föreslagit att polisen med hjälp av ADB skall få registrera vad som kommit fram i underrättelseverksamhet och föra särskilda register med uppgifter om DNA-analys i brottmål.

I samband med större evenemang eller andra situationer där många människor samlas uppstår en ökad risk för brott och andra ordningsstörningar. Det övervägs därför att ge polisen större möjligheter än för närvarande att ingripa i sådana situationer och att ge polisen utvidgade befogenheter att vidta åtgärder i förebyggande syfte, såsom att spärra av eller på annat sätt förbjuda tillträde till vissa områden eller utrymmen och att tillfälligt omhänderta viss egendom.

De nya arbetsmetoder som nu nämnts kan förväntas påtagligt effektivisera den brottsutredande verksamheten. Den härav följande ökade risken för upptäckt och lagföring bör kunna bli värdefulla inslag också i det brottsförebyggande arbetet.

Närpolisreformen och det problemorienterade polisarbetet medför i viss utsträckning nya förutsättningar också för åklagarverksamheten på lokal nivå. Det är åklagarna som har det yttersta ansvaret för utredningsverksamheten, även den som leds av polisen. De organisationsförändringar som nu genomförs inom polisen leder till att en stor del av utredningsverksamheten kommer att skötas i närpolisområdena. Härigenom skapas goda förutsättningar för ett målinriktat arbete, i samarbete mellan polis och åklagare.

Regeringen kommer inom kort att utfärda riktlinjer för det fortsatta samarbetet mellan polis och åklagare. Målsättningen är att det utvecklade samarbetet skall kunna leda till bättre utredningsverksamhet och mer ändamålsenliga prioriteringar. Polisen och åklagarna bör i fortsättningen arbeta med gemensamma strategier för hur den lokala brottsligheten skall bekämpas. Genom att anpassa förundersökningsverksamheten efter de lokala förhållandena bör de brottsförebyggande aspekterna kunna ges ett ökat utrymme vid inriktningen av arbetet.

#### *Kriminalvårdens verksamhet för att hindra återfall*

En stor del av brotten begås av en mycket liten och mycket brottsaktiv grupp personer. Dessa har ofta varit - eller är - föremål för kriminalvård. Därför är kriminalvårdens förmåga att förebygga återfall i brott givetvis av största betydelse. Kriminalvården utvecklar sedan en tid påverkansprogram för att minska de brotts-aktivas benägenhet att återfalla i brott. Detta sker både inom anstalterna och inom frivården.

På anstalterna strävar man efter att ge de intagna arbete, utbildning och behandling som kan öka förutsättningarna för ett liv utan kriminalitet efter frigivningen. Ett viktigt inslag i dessa åtgärder är att försöka komma till rätta med de dömdas missbruk av narkotika och alkohol. Både antalet motivations- och behandlingsplatser för narkotikamissbrukare och andelen intagna narkotikamissbrukare som är föremål för någon form av behandling har ökat under senare tid.

En annan viktig del av kriminalvårdens brottsförebyggande arbete är att se till att de intagna frigges under sådana förhållanden att de har rimliga möjligheter att klara sig utan brottslighet. Frigivningsförberedelserna är därför av största vikt. När det gäller övervakning av villkorligt frigivna prövas även ett samarbete med polisen beträffande särskilt brottsaktiva personer.

Ytterligare åtgärder bör vidtas för att främja de intagnas återanpassning i samhället. En möjlighet som för närvarande övervägs är om elektronisk övervakning är lämplig att använda under den sista delen av längre fängelsestraff, dvs. den period som närmast föregår villkorlig frigivning. Härigenom skulle förutsättningar kunna skapas för en utvecklad programverksamhet och arbetsträning samtidigt som en tillfreds-ställande kontrollnivå kan upprätthållas. Syftet är att främja anpassningen till livet utanför fängelset.

#### *Bekämpa narkotikasmugglingen*

Sambandet mellan narkotikabrott och andra typer av brottslighet är väl känt. För att kunna bekämpa narkotikaproblemet krävs insatser för att minska både utbud och efterfrågan. När det gäller utbudet har givetvis det internationella samarbetet mycket stor betydelse. Det gäller att se till att narkotikan inte kommer in i landet. Tullens befogenheter att ingripa vid gränsen, bl.a. vad gäller illegal införsel av narkotika är därför - även med en ökad integration i Europa - oförändrade. Ny lagstiftning har också medfört att tullen kommer att ha rätt att till insyn i transportföretagens boknings- och passagerarlistor. Sådana uppgifter kan användas för att med ökad träffsäkerhet rikta kontroller mot varusändningar och personer som kan misstänkas för t.ex. narkotikasmuggling. Målsättningen är att med samma syfte även polisen skall få rätt att ta del av uppgifter i transportföretagens listor.

#### **Andra myndigheter och övriga frågor**

Brottsförebyggande arbete är inte ett ansvar enbart för rättsväsendet. Det är i stället en viktig uppgift för samtliga myndigheter att inom sina respektive områden beakta de brottsförebyggande aspekterna i den egna verksamheten.

#### *Socialtjänsten*

Socialtjänstens arbete inom individ- och familjeomsorgen berör barn som inte får sina grundläggande behov tillgodosedda och ungdomar som aktualiseras på grund av eget missbruk, kriminalitet eller andra tydliga tecken på social problematik. Dessa barn och ungdomar löper större risk än andra att hamna i en kriminell livsstil. Socialtjänstens åtgärder kan motverka en sådan negativ utveckling. Totalt får årligen ca 1,5 procent av alla barn som är 17 år eller yngre någon form av stöd från socialtjänstens sida.

Inom Socialdepartementet utarbetas för närvarande ett förslag till ny socialtjänstlag som bygger på Socialtjänstkommitténs betänkande Ny socialtjänstlag. Kommittén har flera



förslag som understryker vikten av förebyggande arbete inom socialtjänsten. Kommittén lyfter också fram behovet av tidiga insatser riktade till barn, ungdomar och vuxna i riskmiljöer och risksituationer. Syftet med denna inriktning är att förebygga och motverka behov av mer omfattande insatser.

Enligt kommittén bör socialtjänsten få ansvar för att konsekvensanalyser kommer till stånd vid större förändringar av miljön eller den kommunala verksamheten. Nyttan med de föreslagna förändringarna skall ställas mot eventuella negativa effekter för dem som bor i kommunen. Kommittén föreslår också en ny bestämmelse om grupp- och områdesinriktat arbete för att öka möjligheterna att tidigt få kontakt med familjer som behöver stöd och hjälp. Eftersom det förebyggande arbetet bland barn och ungdomar kräver en bred samverkan skall socialtjänsten enligt kommittén också ges en uttalad skyldighet att samverka med andra myndigheter, organisationer och enskilda.

Beredningen av kommitténs förslag har ännu inte avslutats, men redan nu kan konstateras att de förslag som presenterats av kommittén faller väl samman med tanken på ett förstärkt brottsförebyggande arbete. Förebyggande aspekter kommer att spela en central roll vid den fortsatta översynen av socialtjänstens arbetsformer, och målsättningen skall därvid vara att så effektivt som möjligt utnyttja de möjligheter till tidiga brottsförebyggande insatser som socialtjänsten erbjuder.

Här skall också nämnas att det inom Socialdepartementet tillsatts en särskild arbets-grupp med uppgift att kartlägga, beskriva och analysera verksamheter med föräldra-utbildning och föräldrastöd. Uppdraget omfattar föräldrastödjande verksamhet för familjer med spädbarn, förskolebarn och skolbarn och berör således verksamhet på mödravårdscentraler och barnavårdscentraler, inom barnomsorg och skola samt enskild verksamhet, t.ex. inom vissa studieförbund och föräldraföreningar.

#### *Tidiga insatser - myndighetsåtgärder och projekt*

Socialstyrelsen har till uppgift att samla in och systematisera den forskning som finns när det gäller tidiga insatser och att verka för en kontinuerlig kunskaps- och metodutveckling. Men även andra myndigheter och organisationer kan på ett betydelsefullt sätt bidra till att öka kunskapen om vad som kan göras för att stödja barn i riskzonen.

På initiativ av Svenska kommunförbundet pågår ett metodutvecklingsarbete med s.k. familjerådslag. Under åren 1996-1998 kommer rådslag att prövas i tio svenska städer. Familjerådslag är ett sätt för familjer och deras nätverk att diskutera och ge förslag till insatser för barn i riskzonen. Arbetet går ut på att familjen själv, med hjälp av en fristående samordnare, skall komma fram till en plan som innefattar beslut om hur barnet på bästa sätt skall kunna stödjas. Om planen godkänns av socialtjänsten blir det socialsekreterarens roll att stödja familjen. Socialstyrelsen skall svara för utvärderingen av arbetet.

Brottsförebyggande rådet har i januari i år inlett projektet Tidiga åtgärder för att öka kunskapen på området. Projektet omfattar bl.a. en undersökning i vad mån mödra- och barnavårdens, daghemmens, fritidsverksamheternas de psykiatriska barn- och ungdomsverksamheternas samt för- och grundskolornas verksamhet är brottsförebyggande och en kartläggning av pågående och avslutade projekt inom barn och ungdomspsykiatri som syftar till att förhindra en negativ utveckling hos barn och ungdomar. Utvärderingar av sådana projekt skall sammanställas. Därutöver skall socialtjänstens, skolans och polisens

arbetsmetoder och insatser kartläggas och beskrivas. BRÅ avser vidare att göra en sammanställning av den nuvarande kunskapen om minderårigas brott. Tillämpningen av reglerna om förhör med minderåriga och frågan om registrering av minderårigas brott skall belysas.

#### *Alkohol- och drogförebyggande arbete*

Missbruk av alkohol och narkotika är inte bara ett av samhällets allvarligaste sociala och medicinska problem. Också en mycket stor andel av brottsligheten har på ett eller annat sätt samband med detta missbruk. Som exempel kan nämnas att i mellan 70 och 80 procent av alla våldsbrott finns alkohol med i bilden. Åtgärder mot alkohol- och narkotikamissbruk är därför av central betydelse för det brottsförebyggande arbetet.

Det finns i dag en oroande tendens till en mera drogpositiv hållning och ett ökat experimenterande med droger i vissa ungdomsgrupper. Denna tendens skärper behovet av i första hand förebyggande arbete, information och opinionsbildning. För att nå framgång måste ett sådant arbete bygga på ett tålmodigt och uthålligt arbetet, snarare än på enstaka kampanjer.

Folkhälsoinstitutet har i uppdrag att samordna ett förstärkt alkohol- och drog-förebyggande arbete. I spetsen för detta arbete står en nationell ledningsgrupp bestående av företrädare för en rad centrala myndigheter, liksom för kommun- och landstingsförbunden med flera. Ledningsgruppen har utarbetat en nationell handlings-plan för alkohol- och drogförebyggande arbete.

Ett huvudtema i handlingsplanen är att situationen nu kräver en lokal kraftsamling - i kommuner och bostadsområden, på arbetsplatserna, i skolorna och i hemmen - för att möta de stora risker för ökade alkohol- och narkotikaproblem som Sverige kan stå inför. I planen framhålls att förebyggande arbete bland barn och ungdomar måste prioriteras. Vidare redovisas viktiga utgångspunkter och principer för hur ett förstärkt lokalt förebyggande arbete kan byggas upp. Stora resurser har satsats på att genomföra den nationella handlingsplanen.

Det finns mycket som tyder på att konsumtionen av hembränd sprit har ökat under den senaste tiden. Regeringen har därför uppdragit åt en rad myndigheter att gemensamt försöka kartlägga den närmare omfattningen av och karaktären på den olovliga sprithantering i landet samt lämna förslag till lämpliga åtgärder för att minska denna hantering. Särskilda projektmedel kommer att reserveras för åtgärder främst på lokal och regional nivå.

En utveckling som oroar och som kommer att ställa allt större krav på kontroll är att smugglingen av alkohol tycks ha ökat mycket påtagligt den senaste tiden. Under perioden mellan januari och maj år 1996 har således tullen beslagtagit mer än dubbelt så mycket sprit som under hela 1995.

En inte obetydlig andel av de brott som har en direkt koppling till missbruk av alkohol och narkotika är trafiknykterhetsbrotten. Från flera håll har det gjorts gällande att antalet förare som är påverkade av andra medel än alkohol ökar och att möjligheterna att ingripa mot dessa förare måste förbättras. Regeringen har därför tillsatt en särskild utredare som skall överväga ändringar i lagstiftningen för att åstadkomma en effektivare reglering på området.

Slutligen kan i detta sammanhang även nämnas att en parlamentarisk utredning har i uppdrag att göra en allsidig översyn av dopningsproblemets omfattning och karaktär och bl.a. undersöka om det finns ett samband mellan dopning och våldsbrott. Utredningen skall överväga behovet av resurser till förbättrade informationsinsatser genom olika myndigheter, hälso- och sjukvården, skolan samt idrotten och andra frivilliga organisationer.

#### *Skolans brottsförebyggande arbete*

Skolan är en tyvärr ofta outnyttjad brottsförebyggande resurs, och dess betydelsefulla roll i det brottsförebyggande arbetet kan inte nog understrykas. Eftersom barn och ungdomar befinner sig i skolan under en stor del av sin uppväxt har skolan stora möjligheter att påverka utvecklingen av barns och ungdomars benägenhet att begå brott. Problemet är dock att skolans personal inte alltid identifierar sig med sin brottsförebyggande roll.

En ny läroplan för grundskolan har beslutats av regeringen. I läroplanen formuleras skolans värdegrund och uppgifter. De förändringar som genomförts inom skolväsendet under senare tid, bl.a. betoningen på skolans skyldighet att sprida vårt samhälles gemensamma värderingar, innebär att skolan nu har fått bättre förutsättningar för ett reellt brottsförebyggande arbete.

Skolan har enligt läroplanen en skyldighet att utveckla barns rättskänsla, generositet, tolerans och ansvarstagande. I detta ligger att det är en viktig uppgift att motverka att barn kränks eller stöts ut ur gemenskapen.

Skolverket har sedan år 1994 arbetat med projektet "Att förebygga, upptäcka och åtgärda mobbning". Arbetet sker i samverkan med andra myndigheter och organisationer. Ett antal kommuner har fått bidrag för att finna metoder för att motverka mobbning och en idékatalog över dessa projekt har sammanställts och skickats ut till samtliga skolor. Arbetet har nyligen slutredovisats. Vidare har Barnombudsmannen ett samordningsansvar för åtgärder mot mobbning och ett ansvar för att i samverkan med myndigheter och organisationer öka samhällets insatser mot mobbning. Barnombudsmannen har nyligen frågat ett stort antal barn i 13-årsåldern hur de anser att arbetet mot mobbning skall bedrivas. Barnen har bl.a. ansett att skolpersonalen varit för lite uppmärksamma på och inte ingripit för att stoppa mobbningen. Regeringen kommer att verka för att de vuxna som finns i barnens närhet får ett ansvar för att förebygga, stoppa och åtgärda mobbning.

Regeringen avser att tillsätta en arbetsgrupp som skall få till uppgift att finna former för samverkan mellan myndigheter och föreslå åtgärder som stödjer skolans fostrande och brottsförebyggande arbete. Gruppen skall bestå av bl.a. företrädare för de myndigheter som arbetar med frågor som berör skolans verksamhet. Regeringen kommer också på andra sätt att aktivt verka för att skolans brottsförebyggande roll förstärks och att kunskap och erfarenhet om brottsförebyggande arbete sprids till dem som arbetar inom skolan. Sälunda avser Utbildningsdepartementet att under hösten 1996 anordna en hearing om vad skolan kan göra för att förebygga brott. Regeringen kommer också att verka för att lämpligt undervisningsmaterial för skolan om normer och värderingar och de rättsprinciper det svenska samhället vilar på görs tillgängligt för skolan.

#### *Ekonomisk brottslighet*

Den ekonomiska brottsligheten orsakar svåra skador. Laglydiga företag konkurreras ut av näringsidkare som sätter sig över lagen och därigenom exempelvis kan sälja sina produkter billigare. Arbetstagare förlorar sina jobb när företagen går omkull. Skatte-inkomsterna minskas. På sikt hotas grundläggande värden som den allmänna rätts-känslan, samhällssolidariteten och moralen i affärlivet.

Regeringen slog i april 1995 fast en strategi för samhällets samlade åtgärder mot den ekonomiska brottsligheten. Till ekobrottsligheten räknas också miljöbrottsligheten.

Strategin vilar på fyra hörnpelare: Lagstiftningen mot ekobrott skall vässas. Myndigheterna skall bli betydligt effektivare när det gäller att ingripa mot ekobrott. En ökad vikt skall läggas vid det förebyggande arbetet. Näringslivet måste ta ett ökat ansvar i kampen mot den ekonomiska brottsligheten.

För att genomföra strategin har regeringen satt igång ett stort antal reformprojekt med målet att på sikt väsentligt minska den ekonomiska brottsligheten.

## **V Det medborgerliga initiativet. Brottsförebyggande åtgärder på lokal nivå.**

Det stora flertalet brott som drabbar enskilda människor begås i deras lokala miljö och brotten har också ofta sina rötter i denna miljö. Det är där som orsakerna till brottsligheten finns och det är där som gärningsmännen bor eller vistas. Effektiva åtgärder mot denna kriminalitet måste alltså först och främst grunda sig på lokala brottsförebyggande insatser.

Ansvar för kampen mot kriminaliteten vilar ytterst på staten men för att den skall få genomslag på den lokala nivån krävs att alla goda krafter samverkar och att kampen förs på bred front. De brottsförebyggande insatserna på lokal nivå bör organiseras så att man på ett bra sätt kan ta till vara det medborgerliga initiativet och andra privata initiativ samt åstadkomma en effektiv samverkan mellan detta frivilliga arbete och de olika myndigheternas åtgärder.

Samtidigt är det självklart att såväl innehållet i som formerna för det lokala arbetet kommer att variera beroende på lokala förhållanden och förutsättningar. Det går således inte att skapa en gemensam mall för det lokala brottsförebyggande arbetet. Vad det i stället handlar om är att på bästa sätt förvalta och utveckla lokala kunskaper och lokalt engagemang för att finna den bästa formen för det brottsförebyggande arbetet i ett visst område.

De idéer som lyfts fram i detta avsnitt är således inte föreskrifter eller anvisningar för hur man skall eller bör göra, utan just idéer och uppslag som grundar sig på de erfarenheter som numera finns av olika lokala projekt som har bedrivits ute i landet, inte minst från försöksverksamheten i de s.k. pilotprojekten som inleddes våren 1991. Dessa och andra lokala initiativ på det brottsförebyggande området har bekräftat att det inte är meningsfullt att försöka i detalj ange hur verksamheten skall bedrivas men samtidigt visat att vissa arbetsmetoder är mer framgångsrika än andra.

### **Utgångspunkter för lokalt brottsförebyggande arbete**

Den avgörande förutsättningen för ett effektivt brottsförebyggande arbete är att det finns ett *lokalt engagemang* och en lokal vilja att agera. För att påverka brottsligheten på den lokala nivån krävs det att olika intressen medverkar aktivt. Möjligheterna för polisen att ensam göra något är exempelvis begränsade. På senare år har också det medborgerliga initiativet och engagemanget i dessa frågor kommit till allt tydligare uttryck, bl.a. genom att enskilda medborgare gått samman i grupper som Föräldrar på Stan, Grannsamverkan mot Brott och Guardian Angels. Ofta handlar det alltså om rent privata initiativ men kanske lika ofta om att enskilda individer, kommunala förvaltningar och privata företag tillsammans har samverkat mot ett gemensamt mål. Erfarenheterna visar således att handeln och olika företagarorganisationer, försäkrings-bolag, politiska organisationer, ideella föreningar tillsammans med myndigheter och lokala förvaltningar i en kraftigt ökad omfattning medverkar i det brottsförebyggande arbetet på lokal nivå.

En ytterligare förutsättning är att det finns *kunskap* om vilka åtgärder som på kort och längre sikt kan minska brottsligheten och öka tryggheten i lokalsamhället. Den kunskap som redan i dag vunnits genom praktiska erfarenheter på den lokala nivån, genom projekt, kartläggningar och annan forskning, utgör en god grund för att uppnå resultat i det lokala

brottsförebyggande arbetet. Detta innebär dock inte som framgått tidigare att behovet av kunskapsuppbyggnad på brottspreventionens område underskattas.

Det är också viktigt att *statens engagemang är stort*. Genom detta nationella brottsförebyggande program vill regeringen främja det brottsförebyggande arbetet på lokal nivå.

### **En modell för samarbete**

I många kommuner har man utvecklat metoder och samverkansmodeller för det brottsförebyggande arbetet. Bland annat inom ramen för de s.k. pilotprojekten har olika slags organisationer prövats. Kommunernas trygghetsplanering har behandlats utförligt av Trygghetsutredningen, vars slutbetänkande nu är ute på remiss.

En central fråga i det fortsatta arbetet är att finna former för hur det lokala brottsförebyggande arbetet kan organiseras på lämpligt sätt. I det arbetet är det nödvändigt att ta del av kommunernas erfarenheter och synpunkter. Därför avser regeringen att hålla ett rådslag med bl.a. landets kommuner. Som ett underlag för detta rådslag finns det anledning att i detta sammanhang presentera vissa tankar kring hur en sådan organisation skulle kunna utformas och vilka omständigheter som bör beaktas. Vad som framkommer vid rådslandet tillsammans med remissutfallet av Trygghetsutredningen bör kunna ge ett gott underlag för de fortsatta övervägandena i denna fråga, i första hand för den genomförandekommitté som beskrivs i avsnitt VI, men också för statsmakterna och landets kommuner.

Det som ytterst avgör om det brottsförebyggande arbetet skall bli framgångsrikt är de enskilda människornas inställning och insatser. Många människor är engagerade och villiga att hjälpa till men de kanske inte alltid vet på vilket sätt de kan vara till nytta eller vart de skall vända sig. För att hålla liv i människornas initiativ och engagemang krävs en enkel organisation av något slag. Ett *lokalt brottsförebyggande råd* skulle här kunna spela en viktig roll och utgöra en naturlig hemvist och kontaktpunkt för de enskilda, företag, föreningar och organisationer som vill göra en insats. Ett sådant råd skulle också kunna samordna olika lokala initiativ och förmedla den kunskap som finns i brottsförebyggande frågor.

Självfallet skall polisen ha en viktig roll i det lokala brottsförebyggande rådet. Polisen har det brottsförebyggande arbetet som en viktig del av verksamheten och i och med det problemorienterade arbetssättet och den därvid sammanhängande uppbyggnaden av närpolisen - vars verksamhet skall bedrivas lokalt - betonas detta arbete i än högre utsträckning. Men kommunernas roll skall inte underskattas. Kommunen kan med politiska beslut inom t.ex. skola och socialtjänst påverka inriktningen av det brottsförebyggande arbetet och underlätta samverkan och samarbete över kommunala sektorsgränser. Kommunen har dessutom övertagit ansvaret för tillståndsgivning av alkoholserving på restauranger, vilket innebär en ny och förstärkt alkoholpolitisk roll. Lika väl som polisen kan därför kommunen vara huvudman för lokal brottsförebyggande verksamhet.

Ett lokalt brottsförebyggande råd kan bli ett värdefullt komplement till de närpolisråd som håller på att bildas i landet. Att de geografiska gränserna för kommuner och polisområden inte alltid sammanfaller får således inte lägga hinder i vägen för ett sådant samarbete, utan när så krävs skall samarbetet ske över kommungränser och polisområden.

Det lokala brottsförebyggande rådet bör, förutom av företrädare för kommunerna och polisen, bestå av representanter för socialtjänst och skola. Andra förvaltningar och organ som kan ingå är t.ex. fritidsnämnd, hälso- och sjukvård, arbetsförmedling och alkohol- och narkomanvård. I det lokala rådet bör vidare ingå enskilda, föreningar, företag och organisationer som har kompetens och förmåga att bidra till verksamheten. Av stort intresse är också att engagera bostadsföretag, fackliga organisationer och representanter för försäkringsbolag samt handels- och näringslivsorganisationer.

Att det inrättas ett lokalt brottsförebyggande råd med företrädare för kommunen och olika lokala myndigheter, privata intressenter och enskilda medborgare får givetvis inte innebära att det är myndigheternas intressen som sätts i förgrunden. Tvärtom skall ett sådant råd främst verka för att stödja det medborgerliga initiativet och ta till vara de enskilda individernas intresse av att medverka i det brottsförebyggande arbetet.

Bland de uppgifter som skulle kunna utföras av ett lokalt brottsförebyggande råd kan nämnas att:

- 1) Anta ett brottsförebyggande program med såväl långsiktiga som kortsiktiga mål och åtgärder.
- 2) Upprätta konkreta handlingsplaner i syfte att minska nyrekryteringen till kriminella livsstilar, att minska tillfällesbrottsligheten och att minska brottsligheten hos återfallsbrottslingarna.
- 3) Ansvara för samordningen av olika åtgärder och snabbt förmedla information om behovet av insatser mellan olika förvaltningar och organ.
- 4) Följa upp och utvärdera de åtgärder som vidtas i det brottsförebyggande arbetet.

Resultaten av utvärderingar bör föras till den nationella nivån så att erfarenheterna kan tillvaratas i det fortsatta, övergripande brottsförebyggande arbetet. I detta arbete bör BRÅ kunna spela en central roll. En mobilisering av enskilda och andra förutsätter att de som bor, arbetar eller går i skolan i området, får ta del av resultaten av de åtgärder som vidtagits. På så sätt kan ett intresse för det brottsförebyggande arbetet väckas, och leda till ökad kunskap om vilka åtgärder som kan vara verkningsfulla. Det lokala brottsförebyggande rådet bör alltså svara för att sprida information om det brottsförebyggande arbetet lokalt, och se till att resultaten av de åtgärder som vidtas förs tillbaka till dem som berörs.

### **Situationell brottsprevention**

Som sagts tidigare kan det operativa brottsförebyggande arbetet indelas i strategier som syftar till att påverka de omständigheter i själva situationen som gör att personer väljer att begå brott och de som syftar till att minska benägenheten (motivationen) hos människor att begå brott. Man brukar tala om situationell respektive social brottsprevention.

Den *situationella brottspreventionen* syftar till att minska sannolikheten för att brott begås genom att göra brotten mindre lönsamma, mer riskabla och svårare att utföra. Vidare ingår åtgärder som syftar till att motverka bortförklaringar av typen "alla andra gör det", "det drabbar ingen fattig" eller "de förtjänar det". Medan den sociala brottspreventionen syftar till att på lång sikt påverka de förhållanden som har betydelse för individens brottsbenägenhet, tar den situationella brottspreventionen således sin utgångspunkt i själva brottsituationen.

Ett brottsförebyggande arbete på lokal nivå kan med fördel inledas med situationell brottsprevention. För det första visar erfarenheterna av lokal samverkan mot brott att man i en sådan samverkan har lättare att enas om hur antalet tillfällen till brott kan minskas än att komma överens om åtgärder inom det sociala området. Det är alltså lättare att samla människor runt sådana initiativ och vidare finns det redan i dag så pass goda kunskaper om situationell brottsprevention att det bör vara möjligt att påverka åtminstone vissa typer av brottslighet. Ett tredje skäl för att starta med situationella åtgärder är att framgångsrika projekt av det slaget har visat sig ge snabba och vanligtvis mätbara resultat. Goda resultat av vidtagna åtgärder, även om området för insatserna är begränsat, entusiasmerar beslutsfattare och andra som aktivt deltar i verksamheten och bidrar därmed till att skapa goda förutsättningar för fortsatta projekt och mer långsiktiga program vars synliga resultat ligger längre fram i tiden.

Att påverka tillfällesstrukturen har länge varit förknippat med att förebygga tillgreppsbrott. Åtgärderna har inriktats mot att göra objekten svårare att stjäla, t.ex. i form av bättre lås och dörrar i bostäder, rattlås i bilar, sedelautomater i butiker och förstärkt skalskydd i källar- och vindskontor. Men situationell brottsprevention är så mycket mer än så.

Även våldsbrott och andra ordningsstörningar har visat sig kunna påverkas med situationella åtgärder som genomförs på ett konsekvent och målinriktat sätt. Vidare kan myndigheter, företag och föreningar liksom enskilda göra stora insatser för att påverka möjligheterna för och därmed förebygga ekonomisk brottslighet av skilda slag, bl.a. genom att kräva kvitto i alla betalningsförhållanden och att ta avstånd från svartjobb. De lokala företagarföreningarna kan här spela en stor roll.

Sammanfattningsvis kan den situationella brottspreventionen delas in i följande typer av åtgärder:

- Försvåra genomförandet av brottsliga gärningar.
- Öka risken för upptäckt av brott.
- Reducera lönsamheten av brott.
- Försvåra bortförklaringar.

Att *försvåra genomförandet* av brottsliga gärningar kan, vid sidan av fysiska hinder, innebära att man ökar tillträdeskontrollen till vissa platser, t.ex. parkeringshus och genom att använda kodlås med porttelefon i bostadshus eller att man avleder eller avvisar tänkbara gärningsmän så att de inte kommer i kontakt med brottsobjekten eller potentiella offer. Konkret kan sådana åtgärder exempelvis bestå av att man utökar eller placerar om busshållplatser så att ungdomar som skall hem sent på helgerna inte samlas på ett och samma ställe, eller genom att skilja supportrar för olika lag åt i samband med fotbollsmatcher. Vidare kan vissa typer av brott förebyggas genom att man försvårar



tillgången till eller på annat sätt kontrollerar förekomsten av brottshjälpmedel (t.ex. reglerar försäljningen av färgsprejburkar).

En annan grupp av situationella åtgärder är de som syftar till att *öka riskerna för att gärningsmannen upptäcks* eller att han åtminstone upplever att risken för upptäckt är större än vad den faktiskt är. Det handlar inte bara om s.k. formell social kontroll, dvs. sådan som utövas av t.ex. poliser, säkerhetsvakter och butikskontrollanter. Kontrollen kan också vara informell. Denna skiljer sig från formell övervakning i det att den utövas av personer som har andra arbetsuppgifter än direkt brottskontrollerande. Exempel härpå är lärare, taxiförare, konduktörer, butiksexpediter, sophämtare, brevbärare m.fl. En bra illustration på informell social kontroll är den som utövas av portvakter. Erfarenheterna har visat att portvaktssystemet, där det finns kvar, är populärt hos hyresgästerna inte minst för fastigheter som har portvakter i mindre utsträckning än andra blir utsatta för skadegörelser, bostadsinbrott och inbrott i källare och vind.

Det handlar också om att påverka antalet "vakande ögon" i samhället och möjligheterna för dessa att upptäcka brott genom att t.ex. påverka den byggda miljön och omgivningarna i lokalsamhället.

Vissa bostadsområden är t.ex. mer utsatta för nedskräpning, klotter, övergivna bil-vrak, trasiga cyklar och annat sådant. Där förekommer också betydligt fler grövre brott, som våldsbrott, inbrott, än i andra områden. Det hänger naturligtvis också samman med att i dessa områden är socialt marginaliserade hushåll (missbrukare, kriminella) överrepresenterade. Men i forskningen har man kunnat visa att i områden som till det yttre ger ett intryck av bristande organisation och låg social kontroll, upplevs normbrotten inte lika avvikande som där inga tecken på förslumning existerar. De mindre allvarliga brotten, som också är lättare att påverka med situationella åtgärder och som utgör själva grogrunden för den grövre kriminaliteten, upplevs således som mer accepterade. Trasiga gatlyktor kan uppfattas som en signal att ha sönder de som är hela och nedklottrade väggar kan stimulera till fortsatt förstörelse i området. Genom omsorgsfull planering av den byggda miljöns utformning, bl.a. för att öka känslan av delaktighet och synlighet, kan brottsligheten i sådana områden påverkas.

Vid sidan av att påverka risken för upptäckt och därmed straffhotet, kan situationell brottsprevention bestå av att *reducera den förväntade lönsamheten* av att begå brott. Vinsten av bilinbrott minskar om värdeföremål som bilstereon tas ur bilen när den lämnas obevakad och butiksrånen görs mindre lönsamma om större sedlar förvaras i stöldkassetter. En väl synlig märkning av värdefull egendom, av cyklar och mopeder etc. kan bidra till att gärningsmannen avhåller sig från att tillgripa objektet eller i vart fall att det blir lättare att återställa.

En omfattande forskning om vardagsbrott såsom skattebrott, rattonykterhet, butiks-snatteri och brott av anställda visar att de som är inblandade till mycket stor del är människor som urskuldar sitt beteende med att "alla andra gör det" eller "det drabbar ingen fattig". Sådana rationaliseringar av eget avvikande beteende måste motverkas. Att *försvara bortförklaringar* kan t.ex. innebära att det mycket tydligare än i dag anges vilka beteenden som inte accepteras. Många gånger handlar det också om att "sänka ribban" för vilka beteenden som tolereras, bl.a. vad gäller alkoholkonsumtion eller ordningsstörningar på offentliga platser som t.ex. parker eller stadernas torg- eller cityområden.

## **Social brottsprevention**

Utgångspunkten för *den sociala brottspreventionen* är att människors benägenhet att begå brott grundläggs tidigt i livet och att den är ett resultat av individuella egenskaper och social integration i samhället. Åtgärderna, som ofta är långsiktiga, syftar till att stärka självkontrollen (och därmed stärka förmågan att motstå frestelser och provokationer) och de sociala banden till samhället.

De mest betydelsefulla faktorerna för att förhindra en kriminell utveckling ligger huvudsakligen inom andra samhällsområden än de som normalt förknippas med den rena kriminalpolitiken. Medvetenheten om att beslut inom samhällspolitik som gäller t.ex. arbetsmarknad, ungdomspolitik, socialpolitik och bostadspolitik kan få kriminal-politiska bieffekter, måste öka på såväl central som på regional och lokal nivå. Särskild uppmärksamhet bör ägnas åt föräldrarnas och skolans betydelse för att minska risken för att särskilt barn och ungdomar utvecklar en kriminell livsstil.

*Föräldrarna* är självfallet centrala för individens utveckling av självkontrollen och för utvecklingen av de sociala banden. En grundsten i familjepolitiken är att både genom generella och selektiva åtgärder verka för att barn kan växa upp till trygga och ansvarskännande människor. Det kan inte nog understrykas att föräldrarna har en avgörande betydelse för de normer och värderingar som präglar barnet. Bristande kontakt eller en otrygg relation till föräldrarna kan leda till brottsligt beteende. Denna otrygghet kan vara ett resultat av att föräldrarna ger otillräcklig vägledning eller motsägande budskap i sin fostran av barnet, att föräldrarna kräver blind lydnad eller att föräldrarna har ett repressivt eller hotfullt förhållningssätt till barnet. Vidare är graden av föräldrars insyn i eller övervakning av barnets förehavanden utanför familjen en betydelsefull faktor för att förklara ungdomars brottsliga beteende.

*Skolan* värdesätter goda sociala och intellektuella prestationer. Att leva upp till dessa värden är att stärka de sociala banden till samhället. De elever som inte klarar detta kan lätt hamna utanför gemenskapen och riskerar att utveckla en likgiltig hållning till skolan vilket i sin tur kan ta sig uttryck i t.ex. skolk och senare också brottslighet. Negativa attityder till skolan och skolarbetet, låga skolambitioner och svaga skolprestationer har ett samband med brottsliga och antisociala beteenden bland barn och ungdomar.

*Sociala bakgrundsfaktorer*, som låg socioekonomisk status, att familjen är splittrad och att föräldrarna själva har ett brottsligt förflutet, samvarierar med barns och ungdomars brottsliga och andra antisociala beteenden, men endast via samspelet med familjen, relationen till skolan och skolarbetet samt umgänget med kamrater. Oavsett vilken social bakgrund barnet har, är det kvaliteten i barnets relation till föräldrarna, skolan och kamraterna som mest påverkar barnets förutsättningar att påbörja en brottslig utveckling. Goda relationer till föräldrarna kan mycket väl kompensera brister i bakgrundsfaktorer som t.ex. splittrad familj eller dåliga ekonomiska och materiella resurser.

Av detta följer att det är viktigt att tidigt sätta in åtgärder för att främja en god social utveckling och att underlätta för föräldrarna i deras fostrande roll. Ju längre tid en "karriär i avvikande beteenden" pågår desto svårare är det att hindra en fortsatt utveckling. Den ständigt återfallande brottslingen blir alltmer läst i en livsstil som i sig verkar genererande på brottsligheten. Inte sällan är en sådan livsstil kopplad till drog-missbruk av olika slag, vilket försvårar kontakter med andra personer än kriminella. Ständigt återkommande kontakter med rättsväsendet kan starkt begränsa möjligheterna att få in en fot på arbetsmarknaden och att bygga upp ett socialt nätverk. Detta i sin tur kan bidra till att de

sociala vinsterna i högre utsträckning är kopplade till brottsligt beteende än till laglydigt leverne.

Inom den sociala brottspreventionen återstår ännu mycket att lära. Eftersom åtgärderna inom detta område vanligtvis sätts in tidigt och effekterna ligger långt, ibland mycket långt, fram i tiden, ställs stora krav på uthållighet hos de inblandade parterna. Behovet av en fortsatt kunskapsuppbyggnad kräver ett intensifierat utvecklingsarbete i samverkan mellan många olika aktörer, i första hand föräldrar, socialtjänsten, mödra-vård, barnavård och skolan.

Vid sidan av de åtgärder för att främja en gynnsam social utveckling som redan i dag vidtas inom olika myndigheters reguljära verksamhet, pågår också på flera håll i landet olika former av försöksverksamhet, bl.a. i syfte att stödja och hjälpa föräldrar som har svårigheter att fostra sina barn. Olika brett upplagda forskningsprojekt har också lett fram till förslag om åtgärder inom den sociala brottspreventionens område.

Bland de förslag om tidiga sociala åtgärder som lyfts fram kan nämnas en förstärkt information och utbildning till nyblivna föräldrar för att stödja dem i deras fostrande roll. Åtgärderna kan med fördel utgöra en kombination av generella insatser riktade till samtliga, inom t.ex. ett bostadsområde och av individuella åtgärder som är anpassade till ett visst barns eller en viss familjs specifika behov. Föräldrar kan t.ex. erbjudas en kontaktperson som de kan diskutera problem med och som kan stödja dem i föräldraskapet. Sådana åtgärder bör anpassas till lokala förhållanden och utgå från de villkor som råder i det bostadsområde där familjen bor.

I den sociala prevention som riktar sig till något äldre barn intar skolan en framträdande position. Skolan har, i samarbete med föräldrarna och andra aktörer på brottspreventionens område, stora möjligheter att skapa goda förutsättningar för elevens sociala utveckling. Redan i dag har, som tidigare nämnts, många skolor utvecklat särskilda program för att motverka mobbning och skolk. Detta är två mycket viktiga områden för utvärdering och fortsatt kunskapsutveckling.

I många skolor i landet pågår kamrattstödande verksamhet, vilken bör kunna utvecklas vidare. Likaså bör rutinerna för kontinuerlig information till föräldrar om ordning och uppförande och omedelbar kontakt med föräldrar vid allvarliga problem utvecklas.

Från elevernas femte eller sjätte skolår och genom hela grundskolan bör fritidsförvaltningen och polisen i högre utsträckning involveras i det brottsförebyggande samarbetet. Åtgärderna kan då avse att samordna skolans aktiviteter med fritids-aktiviteter för att bl.a. öka vuxenkontakten, liksom riktade informationssatsningar till tonårsföräldrar och tonåringarna själva om de lokala problemen. Vidare bör skolan upprätta handlingsprogram för hur man skall hantera brott som begås av elever i skolan eller i dess närhet. I samband med detta kan socialtjänst och polis medverka till att identifiera de ungdomsgång som är på väg att utvecklas mot allvarligare kriminalitet.

Särskild uppmärksamhet bör riktas mot de ungdomsbrott som erfarenhetsmässigt kommer mycket tidigt i en lång och allvarlig kriminell bana. Bilstölder är ett exempel på sådana brott. Debutåldern är vanligtvis mycket låg och statistiken visar att för dem som debuterar i biltillgrepp är återfall i nya brott särskilt hög. Tidig debut i brott och speciellt när brottet är av ett mer allvarligt slag eller upprepas gång på gång inom en relativt kort period, är

för övrigt något som alltid förtjänar särskilda insatser av social karaktär. Risken för att brottsligheten skall fortsätta och förgrovas är då mycket hög.

När det gäller de ständigt återfallande brottslingarna bör de sociala insatserna inriktas mot konstruktiva åtgärder mot specifika problem i individens liv. Vanligtvis handlar det om att stödja etablerandet av ett strukturerat liv utanför de kriminella kretsar personen vanligtvis lever i. Resurser som sätts in för att förebygga en fortsatt kriminell utveckling hos dem som är vanemässigt kriminella måste samordnas för att de skall uppnå den tyngd som är nödvändig för detta ändamål. Kunskaps- och informationsutbytet mellan polis, frivård, socialtjänst, arbetsförmedling, hälso- och sjukvården m.fl. aktörer bör därför utökas.

## **VI Genomförandet.**

Det program som regeringen nu presenterar omfattar åtgärder på central, regional och lokal nivå. Det avser såväl åtgärder som kan vidtas direkt som åtgärder som kan genomföras och få verkan först på längre sikt.

Många av åtgärderna avser sådant som statsmakterna förfogar över. Det gäller ny och ändrad lagstiftning, direktiv till utredningar och kommittéer, uppdrag till myndigheter och fördelning av statliga medel.

Tyngdpunkten i programmet avser dock åtgärder för att stödja och främja ett lokalt brottsförebyggande arbete. Det riktar sig i dessa delar till kommunala myndigheter, det privata näringslivet, organisationer, föreningar och enskilda medborgare. Det bygger i långa stycken på ett mer eller mindre formaliserat och ett mer eller mindre frivilligt samarbete mellan dem som lokalt har möjlighet att påverka brottsligheten. I dessa avseenden fordras ett organisatoriskt stöd för att de intentioner som ligger i programmet skall kunna förverkligas. I detta avsnitt redovisas hur regeringen avser att utforma detta stöd.

### **Brottsförebyggande rådet får en förändrad roll**

Brottsförebyggande rådet inrättades år 1974. Rådet fick då bl.a. till uppgift att samordna olika samhällsorgans insatser mot brott och samverka med andra myndigheter och organisationer för att åstadkomma en medverkan av alla i det brottsförebyggande arbetet. Syftet var att förbättra möjligheterna till samarbete och att undanröja de brister i den samordning som fanns. Rådet skulle också utarbeta förslag till brottsförebyggande åtgärder på ett vidsträckt socialt område samt följa och utvärdera forskning av intresse för det brottsförebyggande arbetet och sprida forskningsresultat.

BRÅ:s roll har därefter varit föremål för flera utredningar och verksamheten har genomgått olika förändringar. Redan från början har det bedrivits en omfattande forskning direkt vid BRÅ.

Efter den senaste förändringen, som trädde i kraft den 1 juli 1993, har BRÅ utvecklats till ett kvalificerat expertorgan i kriminalpolitiska frågor med uppgift att främja brottsförebyggande insatser genom att arbeta med utveckling, utvärdering, tillämpad forskning och information inom det kriminalpolitiska området. En viktig del av verksamheten består i att ta fram underlag till regeringen för åtgärder och prioriteringar i det kriminalpolitiska arbetet liksom att utvärdera redan vidtagna åtgärder. Stöd till lokalt brottsförebyggande arbete är ett annat prioriterat område.

En stor del av det arbete BRÅ utför i dag faller alltså väl samman med ett stöd till det lokala brottsförebyggande arbetet. Det bör framhållas att det inom BRÅ redan nu pågår verksamhet vars resultat kan användas i det lokala arbetet. Som exempel kan nämnas att en handbok i lokalt brottsförebyggande arbete är under utarbetande samt att en kunskapsöversikt avseende brott, brottslingar, orsaker till brott och brottsprevention kommer att publiceras.

BRÅ:s verksamhet till stöd för det lokala arbetet skall dock lyftas fram och utvecklas ytterligare och BRÅ skall därför prioritera uppgifter med inriktning på att främja lokalt

arbete. BRÅ:s uppgifter i arbetet med att stödja det lokala arbetet kan sammanfattas på följande sätt.

BRÅ skall utarbeta former för att i samverkan med andra myndigheter *stimulera det lokala brottsförebyggande arbetet*. BRÅ skall också aktivt verka för att lokala brottsförebyggande verksamhet organiseras på lämpligt sätt.

BRÅ skall bistå med *information om brottsförebyggande arbete*. Den kan t.ex. avse hur man praktiskt går till väga med kartläggning av problemen och var underlag för hur kartläggningen skall gå till kan inhämtas. BRÅ skall aktivt verka för att samla och sprida kunskap om framgångsrika brottsförebyggande projekt, såväl från Sverige som från andra länder. BRÅ bör också verka för att behovet av kvalificerad utbildning tillgodoses. I detta arbete är det naturligt att BRÅ i stor utsträckning samverkar med landets högskolor.

Det finns ett stort behov av att BRÅ *biträder med uppföljningar och utvärderingar* av olika lokala brottsförebyggande projekt. Det är också angeläget att finna former för att i det lokala arbetet engagera personer som har vetenskaplig kompetens, t.ex. vid lokala högskolor, för att få dem att bistå vid uppläggning och utvärdering av lokala projekt. Grundtanken är att forskare skall kunna medverka i lokala försöksprojekt och biträda med utvecklings- och forskningsstöd. En ökad samverkan mellan forskning och praktik på detta område skapar förutsättningar för en systematisk kunskapsuppbyggnad och främjar kontinuiteten i arbetet.

För att BRÅ skall kunna möta kravet på ett utvecklat stöd till det lokala arbetet är därför nödvändigt att BRÅ gör vissa omprioriteringar och i viss utsträckning förändrar inriktningen av sin verksamhet. Målsättningen är att de förändringar som krävs inom BRÅ skall genomföras under år 1997.

### **Ekonomiskt stöd till lokal verksamhet**

För att kunna stödja uppbyggnaden av ett kontinuerligt, långsiktigt och uthålligt lokalt brottsförebyggande arbete är det nödvändigt att medel för detta ändamål avsätts från statsbudgeten. För innevarande budgetår skall anslaget Brottsförebyggande m.m., dvs. 10,8 miljoner kronor, kunna användas för stöd till lokala brottsförebyggande projekt. Motsvarande anslag bör även användas för stöd till lokala projekt under budgetåren 1997 och 1998. På sikt bör stödet kunna samordnas med det bidrag som Riks-polisstyrelsen för närvarande ger till lokala brottsförebyggande projekt.

De medel som avsatts skall främst användas för utveckling av det brottsförebyggande arbetet på lokal nivå. I den mån de används för forskning bör det vara fråga om tillämplig forskning och mindre projekt. En sådan inriktning ger snabbare resultat och gör projekten mindre sårbara. Medlen skall också kunna användas som initialt stöd till uppbyggnaden av en lokal organisation för det brottsförebyggande arbetet. Medlen skall dock inte tas i anspråk för att finansiera den löpande verksamheten i dessa lokala organisationer.

De projekt och verksamheter som får ekonomiska bidrag bör kunna inordnas som en del i en mer långsiktig plan för kunskapsutveckling. Det innebär att särskilda krav skall ställas för beviljande av bidrag. Resultaten och erfarenheterna av de verksamheter som beviljats bidrag skall kunna användas i en sådan kunskapsuppbyggnad. Verksamheten skall därför

dokumenteras och följas upp. Resultaten och erfarenheterna skall av BRÅ kunna användas för uppbyggnaden av en central kunskapsbank.

### **En genomförandekommitté tillsätts**

En kommitté skall få i uppdrag att verka för att intentionerna i det nationella brottsförebyggande programmet som nu har redovisats genomförs. Kommitténs huvuduppgifter skall vara att genomföra och följa upp det nationella rådslag som regeringen initierat samt att på andra sätt inspirera, stödja och följa det brottsförebyggande arbetet, främst på lokal nivå. Kommittén skall också i samråd med kommuner verka för att det lokala brottsförebyggande arbetet organiseras på lämpligt sätt och att lokala brottsförebyggande program antas.

För att kunna bygga upp en fungerande brottsförebyggande verksamhet krävs kunskap om brottslighetens orsaker och möjligheterna att förebygga brott. Genomförande-kommittén skall sprida den befintliga kunskapen på området och verka för ett konstruktivt erfarenhetsutbyte i dessa frågor. Det skall vara en uppgift för kommittén att fortlöpande informera sig om behov och önskemål på det lokala planet, hos kommuner, myndigheter, organisationer och enskilda och förmedla kontakter mellan olika förebyggande verksamheter. Kommittén skall också undersöka om det finns lämpligt undervisningsmaterial för skolan om normer och värderingar och de rättsprinciper som det svenska samhället vilar på. Om kommittén finner att det saknas sådant material, skall kommittén verka för att sådant material tas fram eller på annat sätt görs tillgängligt för skolan.

För att åstadkomma en kontinuerlig kunskapsutveckling när det gäller brottsförebyggande åtgärder krävs att kvalificerade försöksprojekt utformas och genomförs. Detta förutsätter att det lokala arbetet kan stödjas med forskarkompetens för utformning, genomförande och utvärdering av projekten. BRÅ och Rikspolis-styrelsen forskningsenhet utför redan i dag ett betydelsefullt arbete på detta område. Även andra kan dock bidra med kompetens i det lokala arbetet. Genomförandekommittén skall utveckla former för samverkan med landets universitet och högskolor i syfte att dessa skall kunna bidra med forsknings- och utvecklings-kompetens i lokala projekt.

Tyngdpunkten i det brottsförebyggande arbetet skall ligga på lokal nivå. Det är dock angeläget att undersöka hur insatserna också på regional nivå kan förstärkas. Genomförandekommittén bör göra en sådan undersökning och förslå åtgärder i syfte att stärka det brottsförebyggande arbetet på det regionala planet.

Genomförandekommittén skall också anförtros att fördela de medel som i statsbudgeten avsatts för brottsförebyggande verksamhet. Bidrag skall kunna beviljas efter ansökan. Genomförandekommittén skall utforma närmare riktlinjer för beviljande av bidrag och prioritering av projekt, handlägga ansökningar om bidrag, följa upp projekt samt i samråd med BRÅ finna former för att bygga upp en kunskapsbank av de erfarenheter som utvinns ur olika projekt.

En ytterligare uppgift för kommittén skall vara att planera genomförandet av de överläggningar med näringslivet som regeringen har beslutat att inleda.

Kommittén skall vidare vara oförhindrad att vidta andra åtgärder och presentera andra förslag än de som nu har nämnts, om de ligger i linje med det övergripande målet att stödja, främja och utveckla det brottsförebyggande arbetet.

Regeringen kommer att aktivt följa genomförandekommitténs arbete och kontinuerligt överväga behovet av ytterligare åtgärder.

Till sin hjälp skall kommittén ha ett kansli. Kommittén skall fortlöpande redovisa resultatet av sitt arbete. Den skall avge slutrapport senast den 30 december 1998.

### **Det fortsatta arbetet**

Såsom redan inledningsvis anförts är en av målsättningarna med detta program att kriminalpolitiken skall breddas och i ökad utsträckning omfatta åtgärder för att förhindra och förebygga brott. I detta avseende skall inte det program som regeringen nu presenterar ses som en handlingsplan som har en början och ett slut, utan snarare som startskottet för en mer långsiktig process.

En central del i arbetet är att finna former för att, inte minst lokalt, i mer permanenta former och på längre sikt samverka för förebyggande av brott.

Regeringen är samtidigt mycket medveten om att ett framgångsrikt brottsförebyggande arbete som bygger på att det medborgerliga initiativet och engagemanget skall tas till vara inte kan utformas uppifrån, enligt någon enhetlig modell.

Programmet kommer därför att sändas ut till landets kommuner för att bli föremål för ett brett upplagt nationellt rådslag. Avsikten är att härigenom få del av erfarenheter av lokalt arbete och kommunernas syn på uppläggnings- och inriktningen av den brottsförebyggande verksamheten. Frågor om organisation och arbetsuppgifter på lokal nivå kommer härvid att ägnas särskild uppmärksamhet. Formerna för detta rådslag kommer att variera, men genomförandet och uppföljningen härav blir en betydelsefull uppgift för genomförandekommittén. Härigenom kan underlaget för de fortsatta övervägandena kring det brottsförebyggande arbetet breddas och fördjupas.

Genom att metodiskt och systematiskt öka våra kunskaper och verka för att det brottsförebyggande perspektivet beaktas inom ramen för alla berörda samhällssektorer och på alla nivåer bör förutsättningar kunna skapas för ett långsiktigt och uthålligt brottsförebyggande arbete.