

Polismyndighetens rutiner i samband med att personer omhändertas enligt lagen (1976:511) om omhändertagande av berusade personer m.m.



Tillsynsrapport 2019:2

Polismyndigheten, Rikspolischefens kansli, september 2019



Polismyndigheten Tillsynsfunktionen

Utgivare: Polismyndigheten, Rikspolischefens kansli, Box 12256, 102 26 Stockholm
Dnr: A035.374/2019
Omslagsfoto: Lars Hedelin
Upplaga: Intrapolis, Internet, tryckt/kopierad i 300 ex
Datum: September 2019

Innehåll

Innehåll	3
Sammanfattning	4
Förkortningar	5
1 Uppdrag och genomförande	6
1.1 Bakgrund	6
1.2 Uppdraget	8
1.3 Genomförande	8
2 Rättslig reglering m.m.	10
2.1 Lag och förordning	10
2.2 Styrdokument	13
2.3 Konsekvenser för den enskilde	14
2.4 Justitieombudsmannen, Justitiekanslern och rättsliga avgöranden	15
3 Renodling och samverkan	17
4 Regelefterlevnad och medicinsk säkerhet	24
4.1 Grund för omhändertagande	24
4.2 Förmansprövning	26
4.3 Rutiner och dokumentation	26
4.4 Incidentrapportering	27
4.5 Tillgång till läkare	28
4.6 Så kallad frilogering	28
4.7 Råd- och upplysningsskyldigheten samt samråd	29
4.8 Tillsyn över arrestlokaler	29
5 Ledning och styrning	31
5.1 Arrestföreståndare	31
5.2 Förman och arrestantvakter	31
6 Rekommendationer	33
Bilaga	35

Sammanfattning

Syftet med lagen (1976:511) om omhändertagande av berusade personer m.m. (LOB) är att berusade eller på annat sätt påverkade personer ska beredas någon form av vård. Lagstiftningen har sedan den trädde i kraft inte kommit att tillämpas på det sätt som det var tänkt då en stor andel av de omhändertagna istället förs till polisarrest för tillnyktring. Det förekommer att personer som omhändertagits enligt LOB och placerats i polisarrest avlider i eller i nära anslutning till vistelsen. I stort sett har samma debatt gällande frågan förts sedan lagens tillkomst.

Inspektionen har omfattat Polismyndighetens rutiner vid tillämpning av LOB vad avser regelefterlevnad och med viss särskild inriktning mot den medicinska säkerheten. Några av de samverkansformer som polisen har med andra relevanta aktörer har också undersökts.

De iakttagelser som har gjorts visar att den på längre sikt mest hållbara lösningen för att LOB ska komma att tillämpas såsom det var avsett, är att ansvaret för så kallad tillnyktringsverksamhet tydliggörs genom lagstiftning. Polismyndigheten bör därför överväga att göra en hemställan om lagändring gällande frågan.

Rekvisiten för omhändertagande enligt LOB är förhållandevis allmänt hållna vilket ger ett stort tolkningsutrymme i varje enskild situation för enskilda poliser. Det finns också vissa gränsdragningsproblem gentemot annan lagstiftning, till exempel polislagen, som ger polisen möjlighet att omhänderta enskilda personer. Vidare har bland annat iakttagits att när det gäller vissa bestämmelser i LOB krävs åtgärder för att uppnå en enhetlig tillämpning inom Polismyndigheten. Detta för att säkerställa den enskildes rättssäkerhet och medicinska säkerhet.

Med anledning av att en stor andel av de som omhändertas enligt LOB i dagsläget sätts i förvar i polisarrest, är arrestverksamheten av stor relevans särskilt för frågan om den medicinska säkerheten, varför inspektionen till viss del berör denna verksamhet. Det har gjorts iakttagelser som föranleder behov av åtgärder för att säkerställa bland annat kvalitativa rutinbeskrivningar och behov av tydliggörande av vissa befattningshavares uppdrag.

Förkortningar

FAP	Rikspolisstyrelsens och Polismyndighetens föreskrifter och allmänna råd
JK	Justitiekanslern
JO	Justitieombudsmannen
LOB	Lagen (1976:511) om omhändertagande av berusade personer m.m.
LTO	Lagen (1973:558) om tillfälligt omhändertagande
Opcat	Optional Protocol to the Convention against Torture and other Cruel, Inhuman or Degrading Treatment or Punishment
PL	Polislagen (1984:387)
PM	Polismyndigheten
PMFS	Polismyndighetens författningssamling

1 Uppdrag och genomförande

1.1 Bakgrund

Fram till 1977 var det straffbart att på allmän plats uppträda berusad av alkoholhaltiga drycker eller av annat. Fylleristraflets avskaffande motiverades bland annat av den ändrade sociala grundsynen och den ökade förståelsen för den medicinska aspekten avseende alkoholism, som ansågs prägla samtiden. Fylleristrafutredningen som tillsattes 1963 och som låg till grund för avkriminaliseringen, menade att ett slopande av fylleristraflet inte var en tillräcklig åtgärd för att ta sig an den mer socialpolitiskt inriktade frågan om behandling av den aktuella gruppen personer. Utredningen framhöll att den straffrättsliga frågan om fylleristraflets avskaffande egentligen var av underordnad betydelse i förhållande till just frågan om behovet av positiva åtgärder i form av nykterhetsvård för att komma till rätta med det då tilltagande alkoholmissbruket.¹ Man ansåg också att den medicinska synen gjorde sig gällande inte bara vad avsåg alkoholister, utan att den akuta berusningen som sådan genom omhändertagande borde leda till vårdgivande insatser och undersökning av den enskildes sociala situation. Utredningen konstaterade att den dåvarande ordningen i princip enbart syftade till att pacificera den omhändertagne genom placering i polisarrest, en förvaring utan vårdgivande inslag och med risk för den omhändertagnes medicinska säkerhet.²

Det lagförslag som fylleristrafutredningen presenterade 1968 innebar att en person som på allmän eller enskild plats påträffades så berusad av alkohol eller annat medel att han behövde vård, skulle tas om hand av polis och föras till särskilda kliniker där den omhändertagna regelmässigt skulle undersökas rörande sitt hälsotillstånd och sina personliga förhållanden. I andra hand skulle personen föras till förvaringslokaler hos polisen. Dessa lokaler skulle vara upprättade särskilt för ändamålet och vara godkända av läkare som regelbundet skulle inspektera lokalerna. Utredningens lagförslag inbegrep en rätt för den omhändertagne att inom viss tid efter omhändertagandet få beslutet prövat av allmän domstol. Om domstolen ansåg att omhändertagandet saknat grund skulle de rättsverkningar som omhändertagandet föranlett, bland annat anmärkning i körkortsregistret, upphöra.³

¹ Av uppgifter från Centralförbundet för alkohol- och narkotikaupplysning (CAN) framgår att alkoholkonsumtionen i Sverige mellan 1950-2016 låg som högst 1976 vilket var resultatet av en kraftig försäljningsökning som pågått sedan 1960, se prop. 1975/76:113, s. 35.

² Fram till 1977 hade polisen en befogenhet att omhänderta berusade personer på allmän plats genom förordningen (1841:58) emot fylleri och dryckenskap. Redan dessa bestämmelser angav att en omhändertagen kunde förvaras i häkte först om han inte kunde vårdas på annat sätt, se SOU 1968:55, s. 21 och 214.

³ Fylleristrafutredningen var omfattande och inbegrep även försöksverksamhet av den föreslagna klinikverksamheten, se SOU 1968:55, s. 43ff.

På samma sätt som fylleristrafutredningen ansåg regeringen att det primära syftet med att omhänderta någon på grund av berusning måste vara att tillgodose dennes egna intressen av adekvat vård eller att inte förvärra sitt tillstånd genom fortsatt konsumtion eller genom trafikolycka eller liknande. Även regeringen var alltså av uppfattningen att den omhändertagne i första hand skulle beredas någon form av vård och i andra hand förvaras i polisens lokaler. Regeringen ville däremot inte gå så långt som att inrätta särskilda kliniker enligt fylleristrafutredningens förslag eftersom detta ansågs innebära alltför stora vårdorganisatoriska förändringar och kostnader, som skulle behöva utredas i ett större sammanhang. Med hänsyn till att arrestantvakter och polispersonal ansågs sakna förutsättningar för att på ett fullgott sätt bedöma omhändertagnas medicinska tillstånd och vårdbehov förordade regeringen dock en försöksverksamhet som innebar att sjukvårdsutbildad personal skulle knytas till polisarresterna. Även en försöksverksamhet med tillnyktringsenheter infördes i samband med att LOB trädde i kraft. Regeringen ställde sig inte bakom fylleristrafutredningens förslag om rätt till domstolsprövning, bland annat med anledningen av den då nyligen tillkomna lagen (1974:515) om ersättning vid frihetsinskränkning⁴ som gav rätt till ersättning vid frihetsberövanden som uppenbart saknat grund.⁵

Riksdagen godtog regeringens förslag och LOB trädde i kraft 1977. Den då gällande lagen (1973:558) om tillfälligt omhändertagande, som avsåg omhändertagande av personer för att stävja ordningsstörning behölls och integrerades alltså inte med LOB, även om det kan anses ha legat nära till hands. Anledningen till det var just att tydliggöra lagarnas olika ändamål. Syftet med LOB var inte att motverka ordningsstörningar. Denna principiella och grundläggande skillnad mellan LOB och bestämmelser som ger polisen rätt att ingripa mot ordningsstörningar gör sig gällande på samma sätt idag.⁶

Sedan lagens tillkomst 1977 har LOB varit föremål för en omfattande debatt och kritik med anledning av att en stor andel av de omhändertagna förs till polisarrest trots att det inte är avsikten. Det har ansetts vara en risk ur medicinsk synpunkt och även ansetts försvåra möjligheten att ge fortsatt socialt stöd till omhändertagna som är i behov av det på grund av till exempel sin missbruksproblematik. Själva förvaringen i polisarrest har också ansetts ha liten koppling till vad som betraktas vara polisens huvudsakliga uppgifter, att upprätthålla allmän ordning och säkerhet och förebygga och utreda brott.⁷ Flera offentliga utredningar har genom åren föreslagit lagändringar som syftat till att kraftigt öka antalet omhändertagna som istället tillnyktrar på någon form av vårdinrättning.⁸

⁴ Nuvarande lag (1998:714) om ersättning vid frihetsberövanden och andra tvångsåtgärder.

⁵ Prop. 1975/76:113, s. 84 ff.

⁶ Ds 2001:31, s. 87f och Prop. 1975/76:113, s. 83f.

Se 13 § PL.

⁷ Prop. 2016/17: 224 s. 13 och SOU 2011:35 s. 124.

⁸ Ds 2001:31, SOU 2002:117 och SOU 2011:35.

Av samma skäl som vissa andra bestämmelser om polisens möjligheter att omhänderta enskilda enligt polislagen (1984:387) (PL) har också LOB ifrågasatts med hänsyn till Europakonventionen, främst utifrån artikel 5 som rör lagliga grunder för frihetsberövande och rätten till domstolsprövning.⁹

Polisen gjorde under 2018 drygt 60 000 omhändertaganden enligt LOB.¹⁰ Studier har visat att de som omhändertas utgör en bred grupp inom vilken vissa helt saknar missbruksproblematik och andra har olika grader av missbruks- och beroendeproblem och sociala problem. Man har kunnat urskilja i huvudsak två grupper bland de som omhändertas, den ena utgörs av framförallt yngre personer som är berusade och uppträder störande eller våldsamt. Den andra gruppen utgörs av framförallt något äldre män och kvinnor utan social förankring. Bland båda grupperna är blandmissbruk vanligt.¹¹

1.2 Uppdraget

Enligt Polismyndighetens tillsynsplan¹² för 2019 ska tillsynsfunktionen genomföra tillsyn avseende Polismyndighetens rutiner i samband med att personer omhändertas enligt LOB. Bifogat denna rapport finns direktivet avseende uppdraget.

1.3 Genomförande

Uppdraget har genomförts som en inspektion under första halvåret 2019. Inspektionsledare har varit länspolismästare Madeleine Jufors, inspektionssekreterare har varit Jonatan Lindgren och deltagande expert har varit kommissarie Patrik Forsemalm.

Följande organisatoriska enheter har besökts under februari 2019.

- Polisregion Stockholm, polisområde City, lokalpolisområde Södermalm.
- Polisregion Nord, polisområde Västerbotten, lokalpolisområde Skellefteå och polisområde Västernorrland, lokalpolisområde Medelpad.
- Polisregion Syd, polisområde Malmö.

Vid besöken har intervjuer hållits med arrestföreståndare, lokalpolisområdeschefer, ingripandepersonal, arrestantvakter och person med kännedom om pågående samverkansprojekt med andra aktörer.

⁹ Se bl.a. SOU 2002:117 s. 51f.

Genom ett par avgöranden från Europadomstolen kan man sannolikt dra slutsatsen att LOB är förenlig med Europakonventionen, se Danelius, Hans, *Mänskliga rättigheter i europeisk praxis*, femte upplagan, s. 132.

¹⁰ Uppgifter om antalet omhändertaganden under 2018 kommer från respektive polisregion.

¹¹ SOU 2011:35 s. 659 och Vårdanalys, rapport 2018:1, *En lob i mål, uppföljning av satsningen för ett förbättrat omhändertagande av berusade personer* s. 63.

¹² Polismyndighetens tillsynsplan för 2019, PM 2019:1.

Ärendegranskning genom stickprov har genomförts av omhändertagandeblad med tillhörande dokumentation. Dokument i form av framförallt relevanta styrdokument har granskats.

2 Rättslig reglering m.m.

2.1 Lag och förordning

Lagen om omhändertagande av berusade personer m.m.

Förutsättningarna för omhändertagande framgår i 1 § LOB. Det anges där att den som är så kraftigt berusad av alkoholdrycker eller andra berusningsmedel att han inte kan ta hand om sig själv eller annars utgör en fara för sig själv eller för någon annan, får omhändertas av en polisman. Omhändertagande får enligt andra stycket inte ske om vederbörande påträffas där någon har sin bostad, oavsett vems bostad det är. Bestämmelsen utgör en inskränkning av skyddet för rörelsefriheten i 2 kap. 8 § regeringsformen.

Som vid övriga polisingripanden gäller behovs- och proportionalitetsprincipen enligt 8 § PL vid tillämpning av LOB. Rätten enligt 10 § 2 PL för polisman att använda våld under vissa förutsättningar gäller också på samma sätt som vid andra ingripanden. Proportionalitetsprincipen kan också sägas ha kommit till uttryck i 2 § LOB av vilken det framgår att det vid omhändertagandet ska tillses att åtgärden inte orsakar den omhändertagne större olägenhet än som är oundviklig med hänsyn till åtgärdens syfte och inte väcka onödig uppmärksamhet.

Av förarbetena framgår det att för att förutsättning för omhändertagande ska föreligga, ska personen vara högradigt eller redlost berusad. Berusningen ska föranleda att personen är ur stånd att ta vård om sig själv. Den typen av kraftig berusning krävs alltså för att personen ska anses vara oförmögen att ta hand om sig själv. För att personen på grund av berusningen ska anses utgöra en fara för sig själv eller annan anges i förarbetena att en inte lika kraftig berusning måste föreligga. Det ska fortfarande röra sig om en påtaglig berusning som exempelvis föranleder oförmåga att kontrollera sina kroppsrörelser vilket leder till fara i till exempel trafiksammanhang.¹³

Av 3 § LOB framgår att den omhändertagne så snart det kan ske ska undersökas av en läkare om det behövs med hänsyn till den omhändertagnes tillstånd.

Syftet med LOB, som också berörts ovan, framgår av förarbetena och beskrivs vara att ett omhändertagande ska syfta till att tillgodose den enskildes behov av lämplig vård och skydda denne från att till exempel förvärra sitt tillstånd genom ytterligare konsumtion eller att utsättas för till exempel trafikolycka.¹⁴ Denna grundtanke med lagen får också anses framgå på ett tydligt sätt i 4 § LOB. Där anges att en omhändertagen, som inte bereds vård på sjukhus eller någon annan vårdinrättning, inte tas om hand på något annat sätt och som inte heller kan frigges, får hållas kvar. I första hand ska alltså den omhändertagne beredas lämplig vård. Överlämnas den omhändertagne till exempel till vårdinrättning och alltså inte hålls kvar av polis så upphör omhändertagandet.

¹³ Prop. 1975/76:113 s. 123.

¹⁴ Prop. 1975/76:113 s. 84.

I 4 § LOB stadgas också att den omhändertagne, om han hålls kvar av polisen och det är nödvändigt med hänsyn till ordning och säkerhet, också får tas i förvar, det vill säga placeras i ett låst utrymme såsom i ett förvaringsrum.¹⁵

I 5 § LOB anges att den polisman som omhändertagit någon, så skyndsamt som möjligt ska anmäla det till sin förman, som omedelbart ska pröva om omhändertagandet ska upphöra eller bestå och vad som i så fall ska ske med den omhändertagne. Att förmannen ska pröva om omhändertagandet ska bestå gäller endast om det inte redan upphört. Av förarbetena framgår att den enskilde polismannen har viss frihet att i klara fall själv avgöra om den omhändertagne till exempel kan skjutas hem eller till sjukvårdsinrättning. Har det skett när anmälan till förmannen sker ska naturligtvis inte en förmansprövning av om omhändertagandet ska bestå, göras. Däremot får lagstiftningen och förarbetena förstås så att en prövning av åtgärden även i de fallen alltid ska göras. Förmannen får då efter föredragning av polismannen som genomfört omhändertagandet besluta om hur omhändertagandet ska redovisas.¹⁶

I 6 och 7 §§ LOB anges att den omhändertagne ska ses till och vid behov föras till sjukhus eller undersökas av läkare på plats. Den omhändertagne ska så snart som möjligt underrättas om anledningen till omhändertagandet och Polismyndigheten ska innan omhändertagandet upphör ge den omhändertagne råd eller upplysningar om möjligheter till stöd och hjälp från samhället, om behov av det bedöms finnas. Polismyndigheten ska också om det anses lämpligt samråda med annat samhällsorgan som har till uppgift att tillgodose ett sådant behov.

Omhändertagandet ska enligt 7 § LOB upphöra så snart det kan ske utifrån den omhändertagnes tillstånd och senast efter åtta timmar. Det ska alltså ske en kontinuerlig prövning av den omhändertagnes tillstånd. Ett undantag finns dock vad gäller åttatimmarsfristen som innebär att den omhändertagne får stanna kvar en kortare tid därutöver, om det är förenligt med dennes eget intresse. I förarbetena nämns som exempel på en sådan situation att den omhändertagne, som varit frihetsberövad i åtta timmar, själv önskar hjälp av polisen med att bli förd till exempel till vårdinrättning. Ett annat exempel uppges kunna vara att den omhändertagne sover i cellen, det ska då enligt förarbetena inte vara en skyldighet för polisen att väcka personen trots att åttatimmarsfristen passerat.¹⁷

Förvaras den omhändertagne hos Kriminalvården ska den myndigheten fullgöra uppgifterna enligt 6 och 7 §§ LOB. Av 7 a § LOB framgår att Kriminalvården, för det fall den omhändertagne förvaras där, ska underrätta Polismyndigheten så snart det finns skäl att ompröva beslutet. Enligt 8 § LOB ska alkohol, andra berusningsmedel och andra föremål som är särskilt ägnade att användas för missbruk tas ifrån den omhändertagne och som huvudregel förstöras.

Av 9 § LOB följer att bestämmelserna om gripande i rättegångsbalken ska tillämpas med företräde för omhändertagande enligt 1 § LOB. Finns skäl att gripa någon som samtidigt uppfyller rekvisiten för att omhändertas enligt 1 § LOB ska denne alltså gripas. I bestämmelsen regleras också förhållandet mellan 1 § LOB och 13 § andra stycket PL, som ger polisman rätt att tillfälligt omhänderta en person som stör den allmänna ordningen, utgör en

¹⁵ Avseende begreppet förvarstagande se prop. 1996/97:175 s. 34.

¹⁶ Prop. 1975/76:113 ss. 92 f. och 125.

¹⁷ Prop. 1975/76:113 ss. 95f.

omedelbar fara för denna eller om det behövs för att en straffbelagd handling ska kunna avvärjas. Finns skäl att omhänderta en person både enligt 1 § LOB och 13 § PL äger LOB företräde. I förarbetena betonades vikten av att på ett lämpligt sätt avgränsa tillämpningen mellan 1 § LOB och då gällande lagstiftning avseende omhändertagande i syfte att hindra ordningsstörning och avvärja brott.¹⁸ Motsvarande reglering avseende förhållande mellan LOB och andra bestämmelser som ger polisen rätt att omhänderta enskilda finns inte.

I 10 § LOB framgår att även ordningsvakter kan genomföra omhändertagande. Den omhändertagne ska i de fallen skyndsamt överlämnas till närmaste polisman.

Genom förordning (1976:518) om föreskrifter för verkställighet av lagen (1975/76:511) om omhändertagande av berusade personer m.m. har Polismyndigheten givits bemyndigande att meddela närmare föreskrifter om verkställighet av LOB.

Polislagen

I 27 och 28 §§ PL anges att protokoll ska föras över ingripande som innebär att någon omhändertas och vad som ska framgå av protokollet. Av protokollet ska framgå vem som har fattat beslut om ingripande, grunden för beslutet, tidpunkt, vem eller vilka som deltagit i ingripandet och vem det riktat sig mot, tiden för ingripandet samt vad som i övrigt förekommit.

Häkteslagen och häktesförordningen

I häkteslagen (2010:611) finns bestämmelser om vistelse i häkten och andra förvaringslokaler. I 1 kap. 3 § 2 häkteslagen framgår att lagen gäller den som är intagen i polisarrest för förvar, om inte annat föreskrivs i lag eller annan författning. Bestämmelserna gäller alltså som huvudregel även personer som omhändertagits enligt LOB och som placerats i förvar i polisarrest med beaktande av de särskilda bestämmelser som finns i LOB och i föreskrifter utfärdade av Polismyndigheten som specifikt avser behandlingen av omhändertagna enligt LOB. Det framgår också av förarbetena till häkteslagen att anledningen till frihetsberövandet och varaktigheten av det särskilt ska beaktas vid frågan om i vilken utsträckning häkteslagen och häktesförordningen (2010:2011) är tillämplig på visst typ av frihetsberövande.¹⁹ Vissa bestämmelser i häkteslagen och häktesförordningen får därför inte anses gälla avseende omhändertaganden enligt LOB. Detta gäller till exempel rätten för den intagne att ta emot besök och rätten till utomhusvistelse.

I 4 § häkteslagen anges att varje intagen ska bemötas med respekt för sitt människovärde och med förståelse för de särskilda svårigheter som är förenade med frihetsberövandet.

I författningarna finns bland annat bestämmelser om den intagnes rätt att informeras om verkställighetens innebörd och kontakta anhörig samt bestämmelser om att journal ska föras över de åtgärder som vidtagits. I häkteslagen stadgas att läkare som huvudregel ska tillkallas om en intagen begär det och i häktesförordningen finns en bestämmelse om att varje

¹⁸ 13 § PL motsvarades tidigare av 3 § lagen om tillfälligt omhändertagande, prop. 1983/84:111 s. 151 f. och 1975/76:113 s. 86.

¹⁹ Prop. 2009/10:135 s. 182.

förvaringslokal ska ha tillgång till legitimerad läkare och personal med lämplig sjukvårdsutbildning.

Polismyndigheten får meddela ytterligare föreskrifter om verkställighet av häkteslagen och häktesförordningen, vilket följer av 31 § häktesförordningen.

2.2 Styrdokument

I Rikspolisstyrelsens föreskrifter och allmänna råd om omhändertagande av berusade personer (RPSFS 2000:57, FAP 023-1), som trädde i kraft 2000, finns närmare bestämmelser om tillämpningen av LOB. Det anges att den berusade ska omhändertas om förutsättningarna är uppfyllda och särskilda skäl inte talar däremot. Som ett allmänt råd anges att en polis kan avstå från omhändertagande om till exempel någon anhörig vill och kan ta hand om den berusade utan fara för någons säkerhet.

Vidare beskrivs närmare hur behovet av vård hos den omhändertagne ska bedömas. Läkundersökning ska ske om den omhändertagnes tillstånd kan misstänkas vara förorsakat av sjukdom, om den omhändertagne har en inte obetydlig kroppsskada eller om inre skador eller skullskador kan befaras, eller om den omhändertagnes tillstånd närmar sig medvetlöshet, påverkar andningen eller medför notorisk oro, rastlöshet eller svettning eller är förenad med anmärkningsvärda eller svårförståeliga psykiska symtom.

När det gäller överlämning till vård anges att sådana möjligheter till vård inom sjukvårdens eller socialtjänstens ram ska nyttjas om det inte är olämpligt.

Tillsynen av den omhändertagne ska enligt föreskriften vara noggrann och ske med högst femton minuters mellanrum av den som är kraftigt berusad. I ett allmänt råd anges att ett överskridande av åttatimmarsfristen i regel bör avse högst en eller ett par timmar och bli aktuellt endast när den omhändertagne sover i arresten eller önskar hjälp med att komma till sjukhus.

Det framgår också att anmälan till körkortsmyndigheten²⁰ ska göras enbart om identiteten är fastställd och att underrättelse till socialnämnd bör ske även i de fallen.

Dåvarande Rikspolisstyrelsen har utfärdat närmare föreskrifter och allmänna råd avseende dokumentation enligt 27 och 28 §§ PL (Rikspolisstyrelsens föreskrifter och allmänna råd om dokumentation enligt 27 och 28 §§ polislagen, RPSFS 2011:12, FAP 100-2). Vad avser omhändertagna enligt LOB framgår av Rikspolisstyrelsens föreskrifter och allmänna råd om omhändertagande av berusade personer att protokoll över omhändertagande ska föras med löpnummer och förvaras i nummerordning.

Polismyndigheten har också utfärdat föreskrifter och allmänna råd med kompletterande bestämmelser till häkteslagen och häktesförordningen, Polismyndighetens föreskrifter och allmänna råd om polisarrester, (PMFS 2015:7, FAP 102-1). Av dessa föreskrifter framgår

²⁰ I 7 kap. 9 § 3 körkortsförordningen (1998:980) framgår att Polismyndigheten ska anmäla till Transportstyrelsen när någon omhändertagits enligt LOB.

bland annat att den intagne skriftligen ska informeras om grunden för frihetsberövandet och sina rättigheter och skyldigheter. Det framgår också att en säkerhetsbedömning av den intagne ska göras. Bedömningen syftar till att avgöra behovet av tillsynsfrekvens.

Av journalen över verkställigheten ska framgå alla beslut och viktiga händelser och väsentliga uppgifter om vidtagna och planerade åtgärder avseende den intagne. Vidare ska framgå vem som dokumenterat en viss uppgift och när det gjordes.

Det framgår också att allvarliga händelser som sker i arresten såsom till exempel att den intagne skadats eller försökt skada sig själv eller annan ska incidentrapporteras.

För att uppfylla kraven på dokumentation enligt bestämmelserna ovan och den allmänna dokumentationsplikten i förvaltningslagen (2017:900) finns särskilda blanketter för genomförandet av omhändertagandet med förmansprövning och frigivning, avvisitering, säkerhetsbedömning, tillsyn och en särskild blankett i vilken det skriftligen ska framgå att viss information lämnats till den enskilde.

Sedan 2017 finns en handbok för arrestverksamheten som innehåller redogörelser för lagstiftning och praxis som är relevant för olika delar av arrestverksamheten. Handboken innehåller också övergripande rutinbeskrivningar för olika förfaranden såsom säkerhetsbedömning, hantering och delning av intagnas läkemedel och rutin vid allvarlig händelse. Handboken syftar till att skapa enhetliga metoder och rutiner.²¹

Chefen för nationella operativa avdelningen är som huvudregel enligt Polismyndighetens arbetsordning processägare för huvudprocesserna brottsförebyggande (BF), utredning och lagföring (UL) och service (SE).²² Av myndighetens processförteckning (PM 2015:27, FAP 184-1), följer att processen *omhänderta i hjälpande syfte* hör till SE. Processen *ta hand om intagna i arrest* hör till BF. Chefen för nationella operativa avdelningen får därför anses vara processägare för polisens tillämpning av LOB och verksamheten i arrest.

2.3 Konsekvenser för den enskilde

Utöver att ett omhändertagande som sådant är en mycket ingripande åtgärd mot den enskilde, särskilt i de fall vederbörande placeras i arrest, finns det även andra följder av ett omhändertagande som i stor utsträckning kan påverka den enskilde. Detta skiljer ett omhändertagande enligt LOB från bestämmelserna om omhändertagande enligt PL.

Ett omhändertagande föranleder som nämnts ovan, i de fall den omhändertagne är identifierad, att Transportstyrelsen underrättas om omhändertagandet. En anteckning görs då i vägtrafikregistret vilket kan påverka körkortstillstånd. Det kan också påverka ansökan och återkallelse av vapentillstånd då Polismyndigheten i normalfallet gör en kontroll i vägtrafikregistret i samband med sådana ärenden.²³

²¹ Polismyndighetens handbok för arrestverksamheten, PM 2017:63.

²² 3 kap. 4 § Polismyndighetens arbetsordning, PM 2018:21.

²³ 5 kap. 3 § 5 körkortslagen (1998:488) och 3 kap. Rikspolisstyrelsens föreskrifter och allmänna råd om vapenlagstiftningen (RPSFS 2009:13, FAP 551-3).

Vidare skickas som framgått ovan i vissa fall information om att omhändertagande har skett till socialnämnden.

2.4 Justitieombudsmannen, Justitiekanslern och rättsliga avgöranden

Justitieombudsmannen (JO) har ett stort antal uttalanden efter anmälan från enskilda riktad kritik mot Polismyndigheten i samband med omhändertaganden enligt LOB och vissa förhållanden i polisens arrester.

Kritiken från JO har bland annat bestått i att polisen i vissa fall saknat grund för omhändertagande. JO har i samband med dessa ärenden uttalat att det förhållande att en berusad person är otrevlig eller uppträder provocerande mot polisen inte i sig är tillräckligt för ett omhändertagande enligt LOB.²⁴

Staten kan också bli skadeståndsskyldig för felaktiga frihetsberövanden. Justitiekanslern (JK) har vid några tillfällen tillerkänt enskilda skadestånd på grund av att de omhändertagits enligt LOB utan grund.²⁵

I en dom från Svea hovrätt tidigare i år tillerkändes en person skadestånd med anledning av ett omhändertagande enligt LOB som ansågs sakna grund. Personen i fråga var inte påverkad av berusningsmedel men led av en psykisk störning vilket föranledde ett beteende som kunde tolkas som att han var påverkad. Hovrätten anför i domen att ett omhändertagande enligt LOB förutsätter att det är utrett att den som ska omhändertas är påverkad av alkohol eller annat berusningsmedel.²⁶

Det har också förekommit att poliser dömts för tjänstefel för omhändertaganden enligt LOB som saknat grund.²⁷

JO har vid ett förhållandevis stort antal tillfällen också kritiserat Polismyndigheten för bristande tillsyn av omhändertagna enligt LOB som placerats i arrest. Vidare har JO kritiserat dokumentationsbrister och avsaknad av tydliga rutiner för olika moment i arbetet i arrest. JO har vid flertalet tillfällen uttalat sig om att poliser och arrestpersonal måste vara försiktiga med att på egen hand göra medicinska bedömningar.²⁸

Sedan den 1 juli 2011 har JO en enhet med uppgift att förebygga att människor som är frihetsberövade inte utsätts för grym, omänsklig, eller annan förnedrande behandling eller bestraffning. Arbetet baseras på 2002 års fakultativa protokoll till FN:s konvention mot tortyr och annan omänsklig behandling (Opcat) som Sverige anslöt sig till 2005.

²⁴ Beslut av JO den 26 januari 2017, dnr 3902-2015, beslut från JO den 26 januari 2017, dnr 7422-2015 och JO 2009/10 s. 64.

²⁵ Se till exempel JK:s beslut den 28 september 2018, dnr 934-17-4.3 och beslut den 26 september 2017, dnr 5795-16-40.

²⁶ Svea hovrätts dom i mål T 3682-17.

²⁷ Hovrätten för Västra Sveriges dom i mål nr B 1097-11.

²⁸ Se till exempel beslut från JO den 30 januari 2018, dnr 7054-2016 och JO:s beslut den 26 januari 2018, dnr 5864-2016.

Med anledning av detta har JO inrättat en särskild enhet som regelbundet inspekterar platser där människor hålls frihetsberövade.

Under 2019 har hittills fyra inspektioner i polisarrester genomförts. JO har i samband med dessa uppmärksammat brister vad gäller bland annat förvaringsrumens utformning med hänsyn till risk för självmordsförsök, temperaturen och ljusinsläpp i cellerna, utformningen av rastgårdarna, dokumentation av säkerhetsbedömningar, dokumentation av tillsyn, tillgång till hälso- och sjukvård och information till intagna om vistelsen i arresten och deras rättigheter.²⁹

²⁹ JO, Opcat-inspektion av Polismyndigheten, polisregion Syd, arresten Karlskrona den 4 april 2019 (O 33-2019), Opcat-inspektion av Polismyndigheten, polisregion Syd, arresten Växjö den 26 mars 2019 (O 21-2019), Opcat-inspektion av Polismyndigheten, polisregion Bergslagen, arresten Borlänge den 5 och 6 mars 2019 (O 13-2019) och Opcat-inspektion av Polismyndigheten, polisregion Nord, arresten Luleå den 23 och 24 januari 2019 (O 2-2019).

3 Renodling och samverkan

Bakgrund

LOB har varit föremål för överväganden vad avser ansvarsfördelning vid ett par tillfällen under de senaste tjugo åren. I Polisverksamhetsutredningens betänkande från 2002, vars uppdrag var att renodla polisens verksamhet, föreslogs att ansvaret att förvara och vårda omhändertagna personer, genom ändring i LOB skulle åläggas kommunens socialnämnd. Förslaget mötte motstånd under remissbehandlingen och ledde inte till lagstiftning.³⁰

Ett knappt decennium senare presenterade Missbruksutredningen sitt förslag avseende fördelning av ansvaret för tillnyktringsverksamhet. Utredningens uppdrag var att se över ansvarsfördelningen avseende missbruksvård i ett större perspektiv och däribland frågan om ansvar för tillnyktringsverksamhet enligt LOB. Utredningen konstaterade att en majoritet av de omhändertagna, cirka 87 procent, tvärtemot lagens intentioner tillnyktrade i polisarrest. Utredningen föreslog att omhändertagna, genom ändring i LOB, som huvudregel skulle föras till en av landstinget (nuvarande region) anordnad enhet för tillnyktring. Skälen angavs i huvudsak vara de svårigheter som finns vad gäller polisens möjligheter att tillgodose den medicinska säkerheten i arrestmiljö, den svaga kopplingen mellan förvar av berusade personer och polisens kärnuppgifter och även de försämrade möjligheter att tidigt initiera fortsatta stödinsatser för till exempel missbruksproblematik i de fall den omhändertagne förvaras i arrest. Utredningen föreslog också en ny lag rörande missbruks- och beroendevård i vilken landstingens och kommunens respektive ansvar skulle tydliggöras. Även i den skulle landstingens ansvar för tillnyktringsverksamhet uttryckligen framgå.³¹

Med begreppet tillnyktringsverksamhet avsåg Missbruksutredningen verksamhet som bereder akut alkohol- och drogpåverkade personer omvårdnad, viss medicinsk insatsberedskap och någonstans att vistas under en kortare tid medan personen nyktrar till. Tillnyktringsverksamhet borde även enligt utredningen ses som en ingång i vård- och stödprocessen för personer med behov av behandling för missbruk eller beroende.³² Tilläggas kan att begreppet tillnyktringsverksamhet inte finns i hälso- och sjukvårdslagen eller i socialtjänstlagen.

Enligt båda dessa utredningars förslag skulle polisen även fortsättningsvis vara den aktör som genomförde själva frihetsberövandet.

Inte heller Missbruksutredningens förslag ledde till lagstiftning vad avser tillnyktringsverksamhet. Däremot infördes bestämmelser i hälso- och sjukvårdslagen (2017:30) och socialtjänstlagen (2001:453) som innebär att landsting och kommun, i egenskap av huvudmän enligt hälso- och sjukvårdslagen, åläggs en skyldighet att ingå överenskommelser om samarbete avseende personer som missbrukar bland annat alkohol, narkotika och andra beroendeframkallande medel. I propositionen uttalade regeringen att tillnyktringsverksamhet in-

³⁰ SOU 2002:117 s. 9 ff. och 15 och SOU 2011:35 s. 657.

³¹ SOU 2011:35 s. 41 ff., 329 ff. och 658.

³² SOU 2011:35 s. 122.

kluderat de personer som omhändertas enligt LOB lämpligen skulle kunna avgöras inom ramen för de typerna av överenskommelser.³³

Myndigheten för Vård- och omsorgsanalys (Vårdanalys) genomförde under 2017 på regeringens uppdrag en uppföljning av de överenskommelser som då ingåtts i enlighet med bestämmelserna i hälso- och sjukvårdslagen och socialtjänstlagen. Vårdanalys konstaterar i sin rapport att landsting och kommuner är av uppfattningen att överenskommelser bidrar till att sätta missbruks- och beroendefrågor på agendan och till att grundläggande samarbete påbörjas. Samtidigt konstateras att flera av de utmaningar som motiverade införandet av bestämmelserna om samverkan finns kvar, däribland frågan om ansvarsfördelning som beskrivs som svårt att enas kring. I detta sammanhang lyfts tillnyktringsverksamhet fram särskilt som ett område inom vilket det för landsting och kommuner är svårt att samverka om det delade ansvaret.³⁴

Mot bakgrund av Missbruksutredningens slutsatser beslutade regeringen 2014 att avsätta medel om totalt 35 000 000 kronor årligen under 2014-2016 för att stimulera upprättande av lokala överenskommelser mellan landsting, kommuner och polisen, specifikt avseende alternativa förvaringsmöjligheter till polisarrest för personer omhändertagna enligt LOB. Kammarkollegiet gavs uppdraget att fördela medlen till landsting och kommuner. Målet var att få till stånd en tydlig och varaktig praxisförändring så att betydligt färre omhändertagna i fortsättningen skulle föras till polisarrest.³⁵

Regeringen gav 2014 också i uppdrag åt en särskild utredare att utreda och lämna förslag till förändringar av polisens uppgifter i syfte att renodla verksamheten. I direktivet konstaterar regeringen att förvar av omhändertagna personer enligt LOB är en uppgift som ligger utanför polisens kärnuppgifter. Regeringen ansåg emellertid inte att en översyn av frågan skulle göras inom ramen för den aktuella utredningen med anledning av att frågan då bereddes inom regeringskansliet.³⁶

Vårdanalys har på regeringens uppdrag även följt upp satsningen avseende LOB och presenterade sina resultat i februari 2018. Uppdraget innebar att myndigheten skulle ge en sammantagen bedömning av satsningens resultat och beskriva arbetssätt eller metoder som kan användas för att fortsätta sprida kunskap och utbyta erfarenheter inom området. I uppdraget ingick att besvara vissa frågor, bland annat om det skett en förändring vad avser antalet personer som förs till polisarrest respektive tillnyktringsenhet eller annan vårdinrättning och om polisen, landsting och kommuner utvecklat ett fungerande samarbete genom lokala överenskommelser.³⁷

³³ 16 kap. 3 § hälso- och sjukvårdslagen, 5 kap. 9 a § socialtjänstlagen och prop. 2012/13:77 s. 20.

³⁴ Vårdanalys, rapport 2017:1, *Att komma överens, en uppföljning av överenskommelser inom missbruks- och beroendevården* s. 7 ff. och 59.

³⁵ Regeringen, *Uppdrag att fördela medel för en satsning för förbättrade stöd- och behandlingsinsatser vid omhändertagande av berusade personer*, S2014/2933/FST.

³⁶ Regeringen, *Renodling av polisens arbetsuppgifter*, Direktiv 2014:59.

³⁷ Vårdanalys, rapport 2018:1 s. 29 f.

Vårdanalys konstaterade att 15 av 21 län³⁸ hade ingått överenskommelser när satsningen avslutades 2016. Överenskommelserna inbegrep inte uteslutande insatser för att utveckla alternativ till polisarrest utan vissa syftade istället till exempel till att förbättra förebyggande och fortsatta insatser för omhändertagna personer eller till att på olika sätt utveckla den medicinska säkerheten i polisarresterna. De sammanfattande slutsatser som Vårdanalys drog är att projektsatsningars möjligheter att bidra till mer omfattande, bestående och långsiktiga effekter är begränsade, samtidigt som det gäller att ha rimliga förväntningar på vad en treårig satsning kan uppnå. Satsningen har enligt Vårdanalys framförallt bidragit till att sätta frågan på agendan och att flera steg tagits i rätt riktning för att hantera de utmaningar som finns inom området. Vårdanalys konstaterade dock att det inte sedan satsningens början, som ett resultat av satsningen, går att se några förändringar på nationell nivå när det gäller antalet eller andelen omhändertagna som förs till vård³⁹ eller arrest och att andelen som förs till vård varit i stort sett oförändrat de senaste tio åren. Vårdanalys framförde dock att de statistikuppgifter som presenteras i rapporten enbart sträcker sig fram till oktober 2016 vilket utgjorde en brist.⁴⁰

lakttagelser

I två av de besökta områdena inleddes med anledning av regeringens satsning en närmare samverkan mellan polisen och aktuella sjukvårdsregioner och som i olika utsträckningar pågår. Samverkan organiserades i det ena fallet på polisområdesnivå och drevs av en projektledare på sjukvårdsregionen. En särskild aktivitetsplan för 2014-2016, den tid som projektet skulle pågå, upprättades. I det besökta lokalpolisområdet öppnades i enlighet med projektplanen ett antal tillnyktringsplatser vid sjukhusets beroendeenhet. I ett av de andra lokalpolisområdena utökades öppettiderna vid en tillnyktringsenhet som fanns sedan tidigare. Tillnyktringsplatserna är även till för personer som själva söker sig dit, det vill säga utan att vara omhändertagna enligt LOB. Som en del av projektet fördes också statistikuppgifter av polisen avseende hur många omhändertagna som tillnyktrar inom vården alternativt får medicinsk bedömning innan de förs till arrest. Detta görs även nu efter att projektet avslutats och uppgifterna sammanställs och presenteras av utpekad projektledaren på sjukvårdsregionen.⁴¹ I övrigt sker i dagsläget inte någon mer formell samverkan med sjukvården.

Statistikuppgifterna för polisområdet som helhet utvisar att andelen som fördes till vård, vilket inbegriper både personer som tillnyktrat på vårdinrättning och personer som erhållit medicinsk bedömning innan de förts till arrest, ökat från 14 procent 2013 till drygt 28 procent 2017 och 33 procent 2018. Vad gäller det besökta lokalpolisområdet var motsvarande siffror knappt 18 procent 2017 och drygt 22 procent 2018.

³⁸ Med begreppet *län* avses i Vårdanalys rapport både det geografiska området och den regionala nivå där samverkan skett mellan polis, kommuner och landsting (s. 36).

³⁹ Vårdanalys har i rapporten ingen egen definition av begreppet *förd till vård*. Begreppet har till viss del olika innebörd i de uppföljningar som gjorts av de samverkansprojekt som påbörjats inom ramen för satsningen.

⁴⁰ Vårdanalys, rapport 2018:1 s.167 f. och 137.

⁴¹ Statistikuppgifterna förs genom handräkning av omhändertagandeblad av vilka framgår om den omhändertagna förts till vård eller polisarrest.

Den positiva utveckling som skett beror i stor utsträckning på att en engagerad person på sjukvårdsregionen tillåtits ägna särskild tid åt frågan. Projektet har medfört att en bättre kontakt har etablerats med sjukvården. Polis och sjukvård träffas regelbundet i samband med att statistikuppgifterna redovisas. De flesta av de intervjuade i lokalpolisområdet uppger att bemötandet vid tillnyktringsenheten är bra och att det finns en samsyn, men att det skulle behövas fler vårdplatser. Det sker enligt de intervjuade regelbundet att omhändertagna personer nekas plats på grund av platsbrist.

I ett av de andra besökta lokalpolisområdena har insatser genomförts inom ramen för en samverkansöverenskommelse på regional nivå som ingicks under slutet av 2015. Överenskommelsen inbegriper polisen, landstinget och två kommuner. Syftet med överenskommelsen är att parterna ska hitta långsiktiga samverkansformer och metoder som stödjer en hållbar och uthållig utveckling vad avser att fler omhändertagna ska beredas vård. En styr- respektive arbetsgrupp har satts samman med representanter från parterna. I det besökta lokalpolisområdet genomfördes under våren 2017 en pilotverksamhet som bland annat bestod av framtagande av metodstöd vad gäller bedömning av vårdbehov i form av ett screeningsinstrument och informationstillfällen med utbildningsinslag för ingripande- och arrestpersonal. Bland annat gavs av vårdpersonal information om vårdens möjligheter att ta emot omhändertagna. Samma pilotverksamhet bedrevs samtidigt vid ett av regionens andra lokalpolisområden. I övriga delar av regionen pågår för närvarande andra pilotverksamheter i form av till exempel utbildningsinsatser för ingripandepersonal och inrättande av särskilda tillnyktringsplatser. Överenskommelsen sträcker sig till årsskiftet och projektet kommer då att slutligen utvärderas.

I den aktuella polisregionen finns tillgång till beroendevårdsinrättningar som erbjuder tillnyktringsvård på kort avstånd från de platser där en stor del av omhändertagandena görs. Polisregionen har sedan tidigare legat på en jämförelsevis hög nivå när det gäller andelen omhändertagna som förs till vård, det vill säga som tillnyktrar på vårdinrättning alternativt får medicinsk bedömning innan de förs till polisarrest. De statistikuppgifter som förts under projektet visar att andelen omhändertagna som fördes till vård under pilotverksamheten i det besökta lokalpolisområdet ökade från cirka 30 procent till 60 procent.

Intervjuad personal beskriver att det i viss utsträckning finns en annan syn inom sjukvården avseende omhändertagnas behov av tillnyktring inom vården, men de insatser som gjorts inom samverkansprojektet beskrivs som framgångsrika. Man har inom samverkansprojektet, utifrån en jämförelse mellan de två lokalpolisområdena där pilotverksamheten bedrevs våren 2017, kunnat konstatera att det geografiska avståndet till lämplig vårdinrättning har stor betydelse för hur stor andel av de omhändertagna som förs till vård.

I de övriga två områdena finns det inte i dagsläget några etablerade möjligheter till tillnyktring inom vården och en stor majoritet av de omhändertagna förs till polisarrest för tillnyktring. I ett fall finns möjlighet att i viss utsträckning föra omhändertagna till beroendevårdsakut i den mån det finns plats. I övrigt är man hänvisad till ordinär akutsjukvård i de fall den omhändertagnes tillstånd är så pass allvarligt eller då man behöver en medicinsk bedömning.

Tillgång till tillnyktringsverksamhet varierar stort i övriga landet. I vissa städer finns det inom sjukvården planer på att starta tillnyktringsverksamhet, i andra finns verksamheten sedan tidigare och i några bedrivs ingen sådan verksamhet alls och heller inga aktiva planer

för att starta sådan verksamhet.⁴² Under 2019 stängdes de tillnyktringsplatser som fanns på sjukhuset i en av landets större städer.

Enligt med Polismyndighetens nationella utvecklingsplan för 2019-2021⁴³ har nationella operativa avdelningen genom utvecklingscentrum Öst under våren 2019 inlett samtal med Sveriges kommuner och landsting angående frågan om ökad medicinsk säkerhet i arrest och åtgärder för att minska antalet omhändertagna enligt LOB som placeras i polisarrest.

Generellt finns i viss mån en osäkerhet när det gäller den egna förmågan att bedöma vårdbehov av omhändertagna personer. Osäkerheten gäller både ingripandepersonal, arrestantvakter och personer som tjänstgör i funktion som genomför förmansprövningar. Omständigheter som försvårar bedömningen är bland annat förekomsten av blandmissbruk och den omhändertagnes eventuella sjukdomsbild, till exempel förekomst av förväxlingssjukdomar.⁴⁴

Vid en genomgång av avdelningen för särskilda utredningars ärenden avseende dödsfall som skett i eller i nära anslutning till vistelse i polisarrest av personer omhändertagna enligt LOB mellan åren 2016 till och med 2018 kan det konstateras att dödsorsak i flera fall kan relateras till drogpåverkan i kombination av flera olika droger.

Av statistiska uppgifter för 2018 avseende av polisen frihetsberövade personer fördelat på olika kategorier framgår att andelen omhändertagna för ”fylleri” i vissa regioner utgör en nära dubbelt så stor grupp som andelen gripna.⁴⁵

Bedömningar

Som framgått tidigare är det tydligt både genom förarbeten och LOB:s lydelse att syftet med lagen är att bereda kraftigt berusade personer någon form av medicinsk tillsyn på vårdinrättning. Behov av sådan medicinsk tillsyn kan inte anses bli tillgodosedd i polisens arrester. Som påpekats tidigare från flera håll, ända sedan lagens tillkomst, är det angeläget att lagstiftningen tillämpas på det sätt som är avsett.

Polismyndigheten och övriga i sammanhanget relevanta myndigheter får anses ha en skyldighet att samverka med varandra gällande frågan.⁴⁶

Inom ramen för denna inspektion har det framkommit exempel på verksamhet som gjort att polisen tillsammans med andra aktörer delvis lyckats få till en praxisförändring vilken inne-

⁴² Uppgifter från polisregionerna.

⁴³ Polismyndighetens plan för utveckling av polisiära metoder och utrustning 2019-2021, PM 2019:7, avsnitt 2.13.

⁴⁴ Förväxlingssjukdomar är sådana sjukdomar som kan förväxlas med berusning, såsom till exempel diabetes och epilepsi.

⁴⁵ Statistikuppgifterna är hämtade ur Polismyndighetens Status händelserapport (HR) - uppföljning och utvisar vad ett ingripande slutligt kodats som. Uppgifterna innehåller vissa felkällor men ger trots det en viss bild av i vilken utsträckning omhändertaganden enligt LOB belastar arrestverksamheten.

⁴⁶ Se 6 § PL, 8 § förvaltningslagen, 6 § myndighetsförordningen (2007:515), 16 kap. 3 § hälso- och sjukvårdslagen och 5 kap. 9 a § socialtjänstlagen.

bär att fler bereds någon form av vård på vårdinrättning. De olika förutsättningar som råder i landet, exempelvis geografiska avstånd och tillgång till vårdinrättningar, bör tas i beaktande inom ramen för de samtal som utvecklingscentrum Öst nu inlett på nationell nivå med andra aktörer. Att personer inom respektive organisationer får goda möjligheter att ägna den tid som krävs åt samverkansprojekt och att upprätta kontaktytor som har förutsättningar att bestå över tid bedöms vara framgångsfaktorer. Likaså att involvera och göra ingripandepersonal väl medvetna om syfte och mål med aktuell verksamhet.

I direktivet avseende den utredning som regeringen tillsatte 2014⁴⁷ och som enbart kom att behandla handläggningen av djurärenden, uttalade regeringen att en princip som bör gälla när man tar ställning till om det finns skäl att flytta en konkret uppgift från Polismyndigheten till en annan myndighet, bör vara att åtgärden ger Polismyndigheten bättre förutsättningar att arbeta effektivt och ändamålsenligt med sina kärnuppgifter. Regeringen uttalade vidare att dessa ambitioner dock aldrig får sträcka sig så långt att förvaltningen och utförandet av uppgifterna försämrats. Uppgifterna måste kunna utföras med minst lika hög eller högre kvalitet av någon annan myndighet. En annan utgångspunkt bör enligt regeringen vara att endast sådana uppgifter bör ligga på Polismyndigheten som kräver de särskilda befogenheter och den kompetens som rymms inom Polismyndigheten.⁴⁸

Uppgiften att enligt LOB förvara omhändertagna personer får visserligen redan idag genom lagens lydelse i första hand sägas tillkomma annan myndighet än polisen. Att en stor andel trots det tillnyktrar i polisens arrester har flera uppenbara nackdelar. Det gäller i huvudsak de begränsade möjligheter som finns att erbjuda medicinsk tillsyn och bedömning, polisens och arrestpersonals begränsade förmåga att bedöma vårdbehov och de begränsade möjligheterna att tidigt initiera fortsatta stödinsatser för den omhändertagne. Det finns alltså goda argument för att tillnyktringsverksamhet, det vill säga den tillsyn och medicinska omvårdnad som följer på ett omhändertagande, skulle utföras med högre kvalitet av annan aktör. Polisen skulle också få bättre förutsättningar att arbeta effektivt och ändamålsenligt med sina kärnuppgifter om uppgiften utfördes av annan. Till skillnad från tillnyktringsverksamhet är dock själva genomförandet av ett omhändertagande av en kraftigt berusad person något som kräver en polismans särskilda befogenheter och kompetens. Detsamma gäller den grupp personer som är utåtagerande eller våldsamma i sådan utsträckning att de inte kan vistas på vårdinrättning.⁴⁹

Det kan också sägas finnas omständigheter som idag gör det mer angeläget än vid lagens tillkomst att tillnyktring sker hos en mer lämplig aktör än polisen. Det gäller dels den allmänna samhällsutvecklingen som får sägas innebära en högre belastning på polisen när det gäller verksamhetens kärnuppgifter. Förekomsten av blandmissbruk, som gör den medicinska bedömningen särskilt svår, har enligt studier också ökat.⁵⁰

⁴⁷ Regeringen, *Renodling av polisens arbetsuppgifter*, Direktiv 2014:59

⁴⁸ Prop. 2016/17:224 s. 18ff.

⁴⁹ Studier har visat på denna grupp av utåtagerande personer uppskattas utgöra mindre än hälften av de omhändertagna. *Vårdanalys*, Rapport 2018:1 s. 66.

⁵⁰ Europeiska centrumet för kontroll av narkotika och narkotikamissbruk, *Årsrapport 2011: Situationen på narkotikaområdet i Europa*.

I rapporten konstateras att blandmissbruk har blivit det dominerande mönstret för narkotikavandningen i Europa.

Även om det finns goda exempel på samverkan mellan relevanta aktörer med anledning av regeringens satsning 2014-2016⁵¹ kan det hävdas att den inte lett till den tydliga och varaktiga praxisförändring som var syftet. Det går inte att utesluta att den totala andelen omhändertagna som förs till vård ökat något till följd av till exempel de insatser som belysts ovan. Samtidigt har, som framgått ovan, viss tillnyktringsverksamhet upphört efter 2016. En följd av att tillgången till tillnyktringsverksamhet i stor utsträckning varierar i landet är att hälso- och sjukvårdens mål, d.v.s. att ge vård på lika villkor till hela befolkningen, riskerar att inte uppfyllas.⁵²

För att uppnå en varaktig förändring på längre sikt när det gäller frågan om ansvar för tillnyktringsverksamhet, vilket i viss utsträckning får anses vara mer angeläget nu än tidigare, talar således mycket för att det krävs lagstiftning som tydliggör ansvaret. Polismyndigheten bör därför överväga att till regeringen hemställa om lagändring gällande ansvarsfrågan.

⁵¹ Regeringen, *Uppdrag att fördela medel för en satsning för förbättrade stöd- och behandlingsinsatser vid omhändertagande av berusade personer*, S2014/2933/FST.

⁵² 3 kap. 1 § hälso- och sjukvårdslagen.

4 Regelefterlevnad och medicinsk säkerhet

Enskilda poliser och ordningsvakter har genom LOB givits långtgående maktbefogenheter gentemot enskilda och tillämpningen kan många gånger innebära svåra bedömningsfrågor. Detta gäller för det första grunden för omhändertagandet. Rekvisiten i 1 § LOB får sägas vara allmänt hållna och i stor utsträckning ge utrymme för tolkningar och kan också ge upphov till gränsdragningsproblematik i förhållande till annan lagstiftning som ger polisen rätt att omhänderta enskilda. Den bedömning av en persons hälsotillstånd och behov av vård som ska göras är naturligtvis, som berörts ovan, också en omständighet som försvårar tillämpningen av LOB.

Med hänsyn till den mycket stora andel omhändertagna enligt LOB som i dagsläget sätts i förvar i polisarrest är arrestmiljön och de arbetsrutiner som finns i arresterna, för att tillgodose framförallt den medicinska säkerheten, av relevans för inspektionen.

Internrevisionen rekommenderade i en granskningsrapport om tillsyn av Polismyndighetens arrestverksamhet att en nationell enhetlig egenkontroll skulle införas på grund av brister i dokumentationen som bedömdes påverka rättssäkerheten negativt. Internrevisionen rekommenderade också att möjligheten och behoven av en digital arrestliggare skulle ses över. Föreslagna åtgärder med anledning av rekommendationerna beslutades den 17 februari 2017.⁵³

I två polisregioner pågår nu en pilotverksamhet med egenkontroll i arrest avseende dokumentation. Arbetet drivs av utvecklingscentrum Öst. Verksamheten ska utvärderas efter sommaren 2019. Syftet är att skapa en nationellt enhetlig egenkontroll.

Utvecklingscentrum Öst har också inlett arbete med en digital arrestliggare och driver under maj och juni 2019 pilotprojekt i sex arrester. Pilotprojekten avser omhändertagna enligt LOB och utvärderas under sommaren 2019. Digitaliseringen innebär att alla moment i processen, som i dagsläget är manuell, sker digitalt och syftar bland annat till att öka rättssäkerheten och enhetligheten, förenkla avrapportering och skapa bättre överblick över beläggningen i varje enskild arrest och även beläggningsgraden nationellt.

4.1 Grund för omhändertagande

lakttagelser

I den granskning av omhändertagandeblad som gjorts i de besökta lokalpolisområdena uppmärksammades att grunden för omhändertagande i några fall var kortfattat angiven och inte närmare beskrev de faktiska omständigheterna vad avser den omhändertagnes tillstånd och i övrigt det som gjort att grund för omhändertagande enligt LOB förelegat. Det framkom även under intervjuer att det i viss utsträckning upplevs finnas vissa tillämpningsproblem vad avser 9 § LOB, det vill säga tillämpningen av LOB i förhållande till framförallt 13 § PL.

⁵³ Polismyndigheten, Internrevisionen, *Granskning av tillsyn av Polismyndighetens arrestverksamhet* 2017-02-17 och beslut den 17 februari 2017, A304.938/2016.

Bedömningar

Det är av stor vikt att de olika möjligheter som poliser har att omhänderta eller på annat sätt inskränka enskildas rörelsefrihet hålls isär. Även om många av de personer, som uppträder ordningsstörande och på grund av det tilldrar sig polisens uppmärksamhet, också är berusade i olika utsträckning, är det berusningsgraden som är avgörande för huruvida det finns skäl att besluta om omhändertagande enligt LOB. Det är dock ingen tvekan om att gränsdragningarna ibland kan vara mycket svåra för en enskild polis som befinner sig i en stressad situation.

Det är i detta sammanhang också av stor betydelse att ingripanden mot enskilda, inte minst när det är fråga om frihetsberövande åtgärder, motiveras utförligt och att de konkreta omständigheter som ligger till grund för ett ingripande anges i så stor utsträckning som möjligt.

När det gäller LOB kan brister i tillämpningen även tänkas riskera att försvåra försök till samverkan med andra aktörer gällande tillnyktringsverksamhet.

I den slutliga versionen av egenkontrollen avseende dokumentation i arresterna bör en särskild del avse den grund för omhändertagandet som angivits. Detta bör även omfatta de omhändertagandeblad som avser omhändertagna som inte tagits i förvar i arrest. Det är viktigt att resultatet och de slutsatser som dras av genomförda egenkontroller på ett systematiskt sätt återkopplas till relevant personal. När det gäller grunden för omhändertagande avser detta även ordningsvakter.

I 1 § Rikspolisstyrelsens föreskrifter och allmänna råd om omhändertagande av berusade personer anges att den berusade ska omhändertas om förutsättningarna för omhändertagande är uppfyllda, om inte särskilda skäl talar däremot. Polismyndigheten har således inte inom ramen för sitt bemyndigande preciserat grunden för omhändertagande. Det bör övervägas om det finns anledning och förutsättningar att i föreskriften ange omständigheter avseende till exempel den enskildes beteende och uppträdande som preciserar skälen för omhändertagande.

Rikspolisstyrelsens föreskrifter och allmänna råd om omhändertagande av berusade personer bör i samband med detta även i övrigt revideras och bland annat anpassas till Polismyndighetens nuvarande organisation.

Det har vid ett par tillfällen föreslagits att polisen ska tillåtas använda sig av alkoholutandningsprov vid omhändertagande enligt LOB.⁵⁴ Det skulle kunna minska risken för felaktiga omhändertagandebeslut och öka den medicinska säkerheten i det fall den enskilde till exempel lider av en förväxlingssjukdom eller är påverkad av annat än alkohol. Det bör vidare utredas om det finns anledning att verka för en sådan möjlighet för polisen.

⁵⁴ Ds 2001:31 och SOU 2011:35.

4.2 Förmansprövning

lakttagelser

I ett av de besökta polisområdena sker förmansprövning på distans per telefon under vissa tider då stationsbefäl inte finns på plats i arresten. Det fanns vid verksamhetsbesöket planer på att installera videoutrustning för genomförande av prövningen.

Bedömningar

Förmansprövningen är en rättssäkerhetsgaranti för den omhändertagne. Förmannen är också den som i de flesta fall avgör huruvida en omhändertagen ska föras till vårdinrättning. Att på ett meningsfullt sätt pröva ett omhändertagande enligt LOB förutsätter i praktiken att förmannen fysiskt träffar den omhändertagne eller i vart fall att prövningen sker via videolänk. Det bör tillses att förmansprövningar av omhändertaganden enligt LOB fortsättningsvis, inte sker per telefon i annat än undantagsfall. En sådan undantagssituation, som också i sig är ovanlig, skulle kunna vara när den omhändertagne av en patrull förs direkt hem eller till vårdinrättning men avståndet dit är så pass långt så att omhändertagandet inte varar enbart en kortare tid. Sker överlämnandet i bostad eller på vårdinrättning i omedelbar anslutning till omhändertagandet finns som tidigare nämnts stöd för att anmälan till förmannen kan göras först i efterhand.

I 3 § Rikspolisstyrelsens föreskrifter och allmänna råd om omhändertagande av berusade personer stadgas att ett överlämnande i bostad under vissa förutsättningar får ske utan föregående prövning av förman. Det finns också som tidigare framgått stöd i förarbetena till LOB för att ett sådant omedelbart överlämnande kan ske även till vårdinrättning utan föregående prövning av förman. Föreskriften bör revideras även i denna del.

4.3 Rutiner och dokumentation

lakttagelser

Under besöken har det kunnat konstateras att förekomst av och kvalitén på rutiner och rutinbeskrivningar i arresterna varierar. Det varierar också i vilken utsträckning handboken för arrestverksamheten tillämpas och är känd bland personalen.

Vid granskningen av omhändertagandeblad och övrig dokumentation uppmärksammades vissa brister. I ett antal ärenden saknades till exempel uppgifter om frigivning såsom klockslag och beslutsfattare. Tillsynsfrekvensen överskred i vissa ärenden femton minuter och det saknades ibland också uppgifter om vem som fastställt säkerhetsbedömningen av den intagne. Det fanns även brister vad gäller dokumentation om vilken information som den omhändertagne fått om grunden för omhändertagandet och verkställigheten.

Inom ramen för ett pilotprojekt som bedrivs av utvecklingscentrum Öst hade ett av de besökta områdena kameror i ett antal förvaringsrum. Övervakningen syftar till att utgöra ett komplement till den vanliga tillsynen och får alltså inte ersätta den. Övervakning får ske om det i samband med säkerhetsbedömningen av en intagen framkommer en konkret och påtaglig risk för sjukdom eller drogabstinens, självskadebeteende eller suicidrisk och våldsamt eller utåtagerande beteende. I de fall övervakning beslutas sker också inspelning av ljud och

bild. Anledningen är att det förekommer att intagna med självskadebeteende skyller sina eventuella skador på arrestpersonal. Finns inte anledning att spara materialet ska det raderas vid frigivning av den omhändertagne. Finns det anledning att spara materialet sparas detta i två månader. Pilotprojektet ska utvärderas efter sommaren 2019.⁵⁵

Bedömningar

För att säkerställa både den medicinska säkerheten och rättssäkerheten för intagna i arrest är det av stor vikt att det finns uppdaterade, tydliga och kvalitetssäkrade rutiner. Det är också särskilt viktigt för att ny arrestpersonal på ett fullgott sätt ska kunna utföra arbetet. Handboken för arrestverksamheten utgör en bra grund för att skapa rutiner som i viss utsträckning kan behöva anpassas till lokala förhållanden till exempel beroende på arrestens storlek och antalet förvarstagna.

De brister i dokumentation och tillsyn som uppmärksammats, vilka i stort är desamma som JO vid flera tillfällen tidigare noterat, visar på behovet av en enhetlig egenkontroll. Egenkontrollen bör även avse att det finns ändamålsenliga och kvalitativa rutinbeskrivningar för relevanta arbetsmoment i arresterna. Egenkontrollen bör i denna del utgå från den befintliga handboken för arrestverksamheten. Det bör regleras att egenkontrollerna ska genomföras.⁵⁶

Kameraövervakning i förvaringsrum i arrest kan vara ett värdefullt komplement till den ordinarie tillsynen av den omhändertagne. Risken för integritetsintrång har dock, med hänsyn till den situation som en omhändertagen i arrest befinner sig i, bedömts som hög.⁵⁷ Det är viktigt att de skyddsåtgärder som syftar till att skydda den enskildes integritet vidtas.⁵⁸

4.4 Incidentrapportering

Enligt 7 kap. 2 § Polismyndighetens föreskrifter och allmänna råd om polisarrester ska allvarliga händelser som sker i arrest incidentrapporteras. Exempel på det är att den omhändertagne skadats eller försökt skada sig själv eller annan.

lakttagelser

Under besöken framförde flera av de intervjuade att innebörden av *allvarlig händelse* är otydlig.

⁵⁵ Se Polismyndighetens riktlinjer för kameraanvändning, PM 2018:6 och rättsavdelningen rättsutredning, *Konsekvensbedömning, kameraövervakning och ljudupptagning i arrester* den 19 juni 2018, A191.126/2018.

⁵⁶ Jämför 10 och 11 §§ Polismyndighetens föreskrifter och allmänna råd om förfarande med egendom som tagits i beslag, förverkats eller tagits i förvar (PMFS 2017:4, FAP 102-2).

⁵⁷ Rättsavdelningen, *Konsekvensbedömning, kameraövervakning och ljudupptagning i arrester*.

⁵⁸ Under verksamhetsbesöket framkom under samtal med personal att det fanns vissa tveksamheter om huruvida det skedde en individuell prövning av om inspelat material behövde sparas, eller om materialet regelmässigt sparades i två månader. Polismyndighetens personuppgiftsombudsfunction har särskilt följt upp frågan.

Bedömningar

För att incidentrapportering ska ske enligt Polismyndighetens föreskrifter och allmänna råd om polisarrestar behöver det inte röra sig om en sådan allvarlig händelse som avses i 2 § förordning (2014:1106) om handläggning av ärenden om brott av anställda inom polisen och vissa andra befattningshavare, utan även mindre allvarliga incidenter än så ska rapporteras.

I handboken för arrestverksamheten finns en rutinbeskrivning för tillvägagångssättet vid rapportering av en allvarlig incident.

Incidentrapporterna ska skickas till bland annat utvecklingscentrum Öst som årligen sammanställer dem för att se eventuella mönster och återkoppla till verksamheten. Incidentrapporteringen syftar till att bidra till att förebygga ytterligare händelser och åtgärda brister. Det bör ytterligare tydliggöras vad en allvarlig händelse enligt bestämmelsen avser så att man säkerställer att incidentrapportering görs.

4.5 Tillgång till läkare

I 15 § häktesförordningen framgår att varje förvaringslokal ska ha tillgång till legitimerad läkare och personal med lämplig sjukvårdsutbildning.

lakttagelser

I två av de besökta områdena finns avtal med vårdgivare som antingen ska inställa sig i arresten inom viss tid vid anrop eller är på plats i arresten vissa tider.

Bedömningar

Polismyndigheten bör ha en enhetlig tolkning av hur bestämmelsen ska tillämpas så att personal i alla arrester har möjlighet att konsultera en läkare som också ska kunna inställa sig inom avtalad tid. Det är av vikt också för att säkerställa att myndigheten följer bestämmelserna i häkteslagen om att läkare som huvudregel ska tillkallas om en intagen begär det.

4.6 Så kallad frilogering

Som tidigare nämnts finns det en bestämmelse i 7 § LOB som möjliggör att en omhändertagen förblir frihetsberövad längre tid än åtta timmar. JO har nyligen uttalat sig kritiskt mot så kallad frilogering och betonat att det enbart kan ske om det är uppenbart förenligt med den omhändertagnes eget intresse, oavsett om den aktuella personen samtycker eller inte.⁵⁹ Av de allmänna råden i Rikspolisstyrelsens föreskrifter och allmänna råd om omhändertagande av berusade personer anges att ett överskridande kan ske med högst en eller ett par timmar och komma ifråga endast när omhändertagne sover eller önskar hjälp med att få komma till sjukhus. Det är samma exempel som anges i förarbetena till LOB.

⁵⁹ JO, Opcat-inspektion av Polismyndigheten, polisregion Öst, arresten Värnamo den 11 september 2018, JO dnr 5568-2018.

lakttagelser

Det finns en osäkerhet bland flera av de intervjuade om vad som gäller angående frilogering och under vilka förutsättningar som man kan låta en omhändertagen vara kvar i arrest i mer än åtta timmar.

Bedömningar

Vad gäller denna fråga är det av betydelse att det finns en enhetlig tillämpning inom Polismyndigheten. Det bör tydliggöras under vilka omständigheter som den omhändertagne kan vistas i arrestlokalen i mer än åtta timmar och om till exempel tillsyn ska ske fortsättningsvis.

4.7 Råd- och upplysningsskyldigheten samt samråd*lakttagelser*

Skyldigheten enligt 7 § andra stycket LOB för Polismyndigheten att vid behov lämna den omhändertagne upplysningar och råd för att denne ska kunna erhålla stöd från samhället, fullgörs som regel i någon form i de besökta områdena. Det finns däremot i mindre utsträckning något formaliserat om vad denna information ska bestå av. Det varierar också mellan de besökta områdena huruvida information om omhändertagandet regelmässigt skickas till socialnämnden, för det fall den omhändertagne är identifierad, eller om det görs en individuell prövning av behovet.

Bedömningar

För att i möjligaste utsträckning bidra till en av grundtankarna med LOB, att initiera en vårdkedja för den omhändertagne, bör det finnas en närmare beskrivning av vad för typ av information som lämpligen kan lämnas för att fullgöra råd- och upplysningsplikten. Denna kan naturligtvis i hög grad behöva anpassas till lokala förhållanden.

Huruvida information om omhändertagandet ska skickas till socialnämnden bör också föregås av en individuell prövning av behovet och inte göras regelmässigt. Även under vilka förutsättningar det ska ske bör tydliggöras.

4.8 Tillsyn över arrestlokaler

I förordning (2014:1108) om utformning av häkten och polisarrestorer föreskrivs vissa krav på hur ett förvaringsrum ska vara utformat. Av förordningen följer att Polismyndigheten har tillsynsansvar över sådana polisarrestorer som inte ligger i anslutning till häkten. Polismyndigheten har närmare föreskrivit om utformningen av förvaringsrum i Polismyndighetens föreskrifter och allmänna råd om polisarrestorer.

Som tidigare framgått har JO hittills under 2019 genomfört fyra Opcat-inspektioner i fyra olika polisarrestorer och att det vid dessa riktades kritik mot olika förhållanden hänförliga till arrestlokalerna. Det har även skett vid Opcat-inspektioner tidigare år.⁶⁰

lakttagelser

Ekonomiavdelningen har enligt Polismyndighetens arbetsordning verksamhetsansvar för och chefen för avdelningen är tillika processägare för Polismyndighetens lokalförsörjning.⁶¹ Av ekonomiavdelningens handläggningsordning framgår att lokalförsörjningsenheten svarar för Polismyndighetens kort- och långsiktiga lokalförsörjning samt strategiska lokalförsörjningsplan samt för att kontinuerligt utvärdera lokalernas skick och behov av anpassningar.⁶²

Vid lokalförsörjningsenhetens regionala grupper finns lokalförvaltare kopplade till varje polisområde. Regionerna identifierar behov av lokalanpassningar och anmäler dessa till lokalförvaltaren för samråd om hur ärendet ska hanteras vidare. Det görs inga inspektioner från ekonomiavdelningen avseende arrestlokalerna.

Bedömningar

Det får anses följa av arbetsordningen och ekonomiavdelningens handläggningsordning att tillsynsansvaret enligt den aktuella förordningen åligger ekonomiavdelningen genom lokalförsörjningsenheten. Det bör närmare övervägas hur tillsynsansvaret enligt förordningen och ekonomiavdelningens ansvar i övrigt för arrestlokalernas skick på bästa sätt kan utövas så att man säkerställer att arresterna i möjligaste mån uppnår samma standard i hela landet. Eftersom det kan uppstå vissa gränsdragningsfrågor mot chefen för nationella operativa avdelningens processansvar för arrestverksamheten bör detta göras i samråd med denne.

⁶⁰ Se till exempel Opcat-inspektion av Polismyndigheten, polisregion Bergslagen, arresten Örebro, den 13 februari 2018.

⁶¹ 3 kap. 20 § Arbetsordning för Polismyndigheten, PM 2018:21.

⁶² Ekonomiavdelningens handläggningsordning, PM 2017:01.

5 Ledning och styrning

5.1 Arrestföreståndare

lakttagelser

Av 2 § Polismyndighetens föreskrifter och allmänna råd om polisarrest framgår att föreståndaren för arresten ansvarar för frågor som rör verkställigheten i polisarrest. Arrestföreståndare är inte en sådan funktion som finns angiven i Polismyndighetens personalnomenklatur.⁶³

I de besökta områdena är arrestföreståndaransvaret genom regionala beslut placerat på lokalpolisområdeschef respektive chefen för polisområdets utredningsjour. I ett fall har ansvaret delegerats vidare till en gruppchef. I viss utsträckning har arrestföreståndaransvarets innebörd också preciserats.

Bedömningar

Arrestföreståndaransvaret är utifrån vad som framgår av Polismyndighetens föreskrifter och allmänna råd om polisarrest omfattande men inte särskilt preciserat på nationell nivå. Polismyndigheten bör, för att säkerställa rättssäkerhet och likvärdig medicinsk säkerhet för intagna i arrest, mer utförligt beskriva innebörden av rollen som arrestföreståndare. Arrestföreståndaren bör vara den som bland annat ansvarar för att det finns uppdaterade och kvalitetssäkrade rutinbeskrivningar i arresten och bör därmed ha god kännedom om det dagliga arbetet i arresten.

5.2 Förman och arrestantvakter

I bilaga 4 till arbetsordningen för Polismyndigheten framgår att lägsta beslutsnivå för kvarhållande och beslut om förvar enligt LOB ligger på gruppchef och stationsbefäl.⁶⁴

I Polismyndighetens riktlinjer för förundersökningsledning inom jourutredningsverksamhet, stationsbefäl samt ansvarsfördelning mellan ledningsfunktioner för händelsestyrd verksamhet, PM 2016:24, finns stationsbefälsfunktionen beskriven. I normalfallet ska enligt riktlinjerna stationsbefälet bland annat förmanspröva de frihetsberövanden som inte prövas av jourförundersökningsledare, upprätta och föra arrestförteckning och arbetsleda arrestantvakter. När det gäller ansvarsfördelning mellan stationsbefäl och jourförundersökningsledare framgår det att jourförundersökningsledare i allt väsentligt ska verka i den funktionen. Det är dock möjligt för en jourförundersökningsledare att som en del av sitt uppdrag även verka i funktionen som stationsbefäl. Detta förutsätter enligt riktlinjerna att jourförundersökningsledaren är polis.

⁶³ Polismyndighetens riktlinjer för personalnomenklatur, PM 2017:42.

⁶⁴ Delegationsordning för förvaltningsbeslut med mera, bilaga 4 till arbetsordningen för Polismyndigheten.

Iakttagelser

I ett av de besökta områdena kombineras funktion som jourförundersökningsledare med funktion som genomför förmansprövning avseende LOB och omhändertaganden enligt polislagen. Det framfördes av några av de intervjuade synpunkter på att dessa funktioner kombinerades med hänsyn till att arbetsbelastningen periodvis blir stor. Denna iakttagelse har gjorts även tidigare.⁶⁵

I Polismyndighetens riktlinjer för personalnomenklatur framgår att stationsbefäl tillhör arbetsområde 30 som utgör polisarbete.⁶⁶

I ett av de besökta områdena tjänstgjorde en civilanställd i funktion som gruppchef i arresten med uppgift att bland annat förmanspröva omhändertaganden enligt LOB och polislagen samt att arbetsleda arrestantvakter.

Arrestantvakter är i vissa fall anställda av myndigheten och i vissa fall förordnade efter upphandling. Vilken utbildning dessa har varierar i dagsläget i hög grad mellan regionerna.

Internrevisionen rekommenderade i sin granskningsrapport av tillsyn av arrestverksamheten att det skulle införas en nationell enhetlig utbildning för personal som tjänstgör i arresten. Föreslagna åtgärder med anledning av rekommendationerna beslutades.⁶⁷

Bedömningar

Att förmanspröva omhändertaganden enligt LOB innebär både ett ansvar för den enskildes rättssäkerhet och i många fall i större utsträckning än vid andra frihetsberövanden, den omhändertagnes medicinska säkerhet. Det är viktigt att funktionen bemannas med tillräckligt erfarna personer och med rätt kompetens. Detta gäller även arrestantvakter som är de som i de flesta fall utövar den faktiska tillsynen av de intagna.

Utvecklingscentrum Öst avser att ta fram en kompetensprofil för arrestantvakter och utbildning för stationsbefäl och motsvarande funktioner. Det är angeläget att det arbetet fortsätter. I detta arbete bör man särskilt också ta ställning till om den person som tjänstgör i funktion som genomför förmansprövningar av omhändertaganden och arbetsleder arrestantvakter kan vara civilanställd.

⁶⁵ Polismyndigheten, Tillsynsfunktionen, tillsynsrapport 2018:6 s. 26.

⁶⁶ Polismyndighetens riktlinjer för personalnomenklatur, PM 2017:42.

⁶⁷ Polismyndigheten, Internrevisionen, *Granskning av tillsyn av Polismyndighetens arrestverksamhet* 2017-02-17 och beslut den 17 februari, A304.938/2016.

6 Rekommendationer

Rekommendationer till processägaren för den rättsliga styrningen och det juridiska stödet i Polismyndigheten

- Överväg att göra en hemställan till regeringen om eventuellt behov av ändringar i lagen om omhändertagande av berusade personer m.m. i syfte att tydliggöra ansvaret för tillnyktringsverksamheten.
- Fastställ hur Polismyndigheten på lämpligt sätt ska uppfylla kravet på tillgång till legitimerad läkare och personal med lämplig sjukvårdsutbildning enligt 15 § häktesförordningen.
- Klargör på lämpligt sätt under vilka förutsättningar en omhändertagen person kan stanna kvar i arrest i mer än åtta timmar.

Rekommendationer till processägaren för brottsförebyggande arbete, utredning och lagföring och service

- Inför krav i lämpligt styrdokument eller styrande dokument på att egenkontroll av dokumentation och rutiner i arrestmiljön görs. Fortsätt arbetet med att utforma en nationell enhetlig egenkontroll där krav ska finnas på att systematisk återkoppling av resultat av genomförd egenkontroll sker till berörd personal.
- Inför som en särskild del av egenkontrollen att den angivna grunden för omhändertagandet ska granskas.
- Överväg om det i tillämpliga styrdokument finns skäl att ytterligare precisera rekvisiten för omhändertagande. Tydliggör också att överlämnande till vård kan ske utan föregående förmansprövning.
- Uppdatera föreskrifter och allmänna råd på området med hänsyn till Polismyndighetens och andra myndigheters nuvarande organisation.
- Se till att förmansprövningar på distans per telefon inte sker vad avser omhändertagande enligt lagen om omhändertagande av berusade personer m.m. annat än i rena undantagsfall.
- Tydliggör vad som kan avses med en allvarlig händelse enligt 7 kap. 2 § Polismyndighetens föreskrifter och allmänna råd om polisarrest.
- Tydliggör i styrdokument eller annat styrande dokument vilken information som ska lämnas med anledning av rådgivnings- och upplysningsskyldigheten enligt 7 § andra stycket lagen om omhändertagande av berusade personer m.m. Exemplifiera också i vilka fall samråd om omhändertagandet ska ske med socialnämnd eller annat samhällsorgan.
- Fastställ i styrdokument eller annat styrande dokument innebörden av rollen och ansvaret som arrestföreståndare.

Rekommendationer till processägaren för Polismyndighetens lokalförsörjning

- Klargör i samråd med processägaren för det brottsförebyggande arbetet och service hur tillsynsansvaret enligt förordningen om utformningen av häkten och polisarrestorer ska utövas och säkerställ att arrestlokalerna, i möjligaste mån, uppnår samma grundläggande krav på standard i hela landet.

Bilaga



DIREKTIV

1 (3)

Datum

2019-01-28

Diarienum (åberopas)

A035.374/2019

Saknr

128

Polismyndigheten
Rikspolischefens kansli
Tillsynsfunktionen

Inspektion av Polismyndighetens rutiner i samband med omhändertagande enligt lagen (1976:511) om omhändertagande av berusade personer m.m. (LOB)

Bakgrund

Av tillsynsplanen för 2018 framgår det att en tillsyn ska ske avseende Polismyndighetens rutiner vid omhändertagande enligt LOB. Detta tillsynsärende finns även beskrivet i tillsynsplanen för 2019 som ett sedan tidigare planerat ärende.

Syftet med tillsynen

Tillsynen ska granska regelefterlevnaden i samband med omhändertaganden enligt LOB. Därutöver ska de relevanta samverkansformer som polisen har med kommuner, landsting och eventuella andra aktörer undersökas, samt vilket utvecklingsarbete som bedrivs för att stärka rättssäkerheten och öka den medicinska säkerheten i samband med omhändertaganden.

Syftet är att utifrån de iakttagelser och bedömningar som gjorts lämna behövliga rekommendationer.

Avgränsningar

Tillsynen omfattar regelefterlevnaden och särskilt frågan om den medicinska säkerheten i samband med att polisen genomför omhändertaganden med stöd av LOB.

Postadress Polismyndigheten Box 12256 102 20 Stockholm	Besöksadress Polhemsgatan 30 Stockholm	Telefon 114 14	Webbplats polisen.se	E-post registrator.kansli@polisen.se
--	---	--------------------------	--------------------------------	--

Tillsynens inriktning

Tillsynen ska särskilt uppmärksamma följande:

- om polisen arbetar rättsenligt vid tillämpning av LOB.
- om Polismyndighetens befintliga styrdokument tillgodoser verksamhetens behov och är av god kvalitet.
- vilka rutiner som finns för bedömning av den omhändertagnas hälsotillstånd.
- vilket utvecklingsarbete som finns inom Polismyndigheten avseende den medicinska säkerheten för omhändertagna enligt LOB.
- vilka samverkansformer som finns med andra aktörer avseende den medicinska säkerheten för omhändertagna enligt LOB.

Arbetsmetod

Tillsynen ska genomföras som en inspektion genom verksamhetsbesök i tre polisområden och genom granskning av ärenden.

Genomförande

Madeleine Jufors uppdras att vara inspektionsledare och genomföra tillsynen. Inspektionsledaren ansvarar för att en plan upprättas för genomförandet. Tillsynen ska samordnas med andra tillsynsuppdrag så att belastningen på region/polisområde inte blir större än nödvändigt.

Redovisning

Redovisningen ska ske i form av en rapport som ska resultera i överväganden och rekommendationer. Dessa ska återföras till organisationen för att bidra till verksamhetens utveckling. Rikspolischefen beslutar om vilka åtgärder som Polismyndigheten ska vidta med anledning av tillsynen.

Rapporten kommer att redovisas innan april månads utgång 2019.

Ekonomi

Tillsynsfunktionen ansvarar för kostnader som kan uppstå i samband med tillsynen, såsom rese- och logikostnader. Tillsynen ska planeras så att övertid i uppdraget inte uppstår.

Lönekostnader för tillsynsledare och deltagare i tillsynsgruppen belastar den organisatoriska enhet där respektive befattningshavare är anställd.

Kostnadsställe: 90000006

Insats/projektкод: 601000134

Rikspolischefens kansli

2019-01-28

A035.374/2019

Offentlighet och sekretess

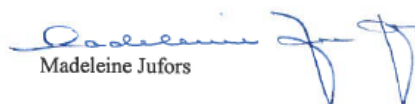
Inriktningen är att slutrapporten i sin helhet ska vara offentlig.

Övrigt

Kontaktperson är inspektionsledare Madeleine Jufors tel. 070- 621 40 40 och inspektionssekreterare Jonatan Lindgren tel. 010-5639181.



Johan Ostensson



Madeleine Jufors