Justitieutskottets betänkande

1977/78:12

med anledning av motioner angående lagen om tillfälligt omhändertagande

Motionerna

I motionen 1976/77:89 av Lars Werner m. fl. (vpk) hemställs att riksdagen beslutar upphäva lagen om tillfälligt omhändertagande (LTO).

Enligt motionärerna har införandet av LTO medfört ett ökat stöd för ingripanden, och önskemålet om sociala vårdinsatser har inte tillgodosetts i sådan utsträckning som förutsattes vid lagens tillkomst. Motionärerna pekar bl. a. på att polisen begått allvarliga fel vid tillämpningen av lagen och att personer som gripits enligt lagen olagligt har registrerats. Enligt motionärernas mening riktar sig lagen mot de utslagna, de underprivilegierade och de avvikande.

I motionen 1976/77:454 av Anita Gradin (s) och Thage Peterson (s) hemställs att riksdagen hos regeringen skall anhålla, dels 1. att regeringen låter allsidigt utvärdera erfarenheterna av LTO, dels 2. att regeringen därvid låter utarbeta förslag för ökat samhälleligt ansvar för individuellt utformade åtgärdsprogram för dem av dessa omhändertagna som har stora sociala, psykiska och fysiska problem.

Enligt motionärernas mening har utvecklingen visat att motiven för tillkomsten av LTO inte längre gäller och att LTO blivit enbart en polisiär lag. Motionärerna uttalar att det enligt deras mening är nödvändigt att allsidigt utvärdera de erfarenheter av LTO som gjorts av polis och sociala myndigheter. Vid en sådan utvärdering bör enligt motionärernas mening prövas möjligheten att lägga vidgat ansvar på samhället för individuellt utformade åtgärdsprogram för att rehabilitera de svårt nedgångna människor som återfinns bland dem som vid olika tillfällen omhändertagits enligt LTO.

I motionen 1976/77:635 av Per Gahrton (fp) och Olle Wästberg i Stockholm (fp) hemställs att riksdagen beslutar upphäva LTO.

Motionärerna pekar på felaktigheter vid tillämpningen av LTO, som berörts i justitieutskottets betänkande, JuU 1976/77:4, och uppger att LTO endast kan tillämpas på dem som inte kan gripas med stöd av någon annan bestämmelse. I motionen ifrågasätts behovet av en sådan lag och uttalas att LTO-ingripanden uppenbarligen har en direkt menlig inverkan på många unga människors tilltro till rättssamhället.

Gällande ordning

I barnavårdslagen (1960:97), lagen (1954:579) om nykterhetsvård, lagen (1966:293) om beredande av sluten psykiatrisk vård i vissa fall samt i

utlänningslagen (1954:193) finns bestämmelser som innebär att polisstyrelse i avbidan på ställningstagande av annan myndighet kan besluta omhänderta någon för att underlätta att lämplig vård sätts in eller annan åtgärd vidtas. I anslutning till dessa bestämmelser finns i 1 § lagen (1973:558) om tillfälligt omhändertagande föreskrifter som gör det möjligt för polisman att i sådant fall göra ett tillfälligt omhändertagande i avbidan på polisstyrelsens beslut, om föreskrivna förutsättningar för beslut om omhändertagande bedöms föreligga och om dröjsmål med omhändertagandet innebär fara för den omhändertagnes eller annans liv eller hälsa eller fara i annat hänseende. Vidare gäller enligt 2 § att om någon, som kan antas vara under 15 år, anträffas under förhållanden som uppenbarligen innebär överhängande och allvarlig risk för hans hälsa eller utveckling han får tas om hand av polisman för att genom dennes försorg skyndsamt överlämnas till föräldrar, annan vårdnadshavare eller barnavårdsnämnden. Enligt 3 § skall den som genom sitt uppträdande stör allmän ordning eller utgör omedelbar fara för denna omhändertas av polisman om det är nödvändigt för att upprätthålla ordningen. Sådant omhändertagande skall också ske när det fordras för att avvärja straffbelagd gärning.

Har omhändertagandet skett med stöd av 3 § skall enligt 6 § en utredning göras beträffande den omhändertagnes levnadsförhållanden, dock endast i den mån behov av sådan utredning kan antas föreligga. Utredningens syfte skall vara att utröna om den omhändertagne är i behov av hjälp- eller stödinsats från samhällets sida. Sådan utredning skall om möjligt göras av social myndighet. Lagen innehåller också en bestämmelse om att den, som omhändertagits på grund av han genom sitt uppträdande stört den allmänna ordningen eller utgjort omedelbar fara för denna eller för att avvärja straffbelagd gärning, skall friges så snart utredning och förhör slutförts och anledning föreligger att den omhändertagne ej längre kommer att utgöra omedelbar fara för allmän ordning och säkerhet, dock senast inom sex timmar efter omhändertagandet. I övrigt ges i lagen vissa föreskrifter om förfarandet vid omhändertagande.

På regeringens uppdrag har rikspolisstyrelsen meddelat närmare föreskrifter för tillämpningen av lagen. Såvitt rör sociala frågor har föreskrifterna meddelats efter samråd med socialstyrelsen (Allmänna meddelanden från rikspolisstyrelsen 1973:29).

Beträffande omhändertaganden med stöd av 3 § LTO framhålls i föreskrifterna att det måste beaktas att ett omhändertagande, även om det är tillfälligt, innefattar ingrepp i medborgarens grundlagsenliga rätt till personlig integritet och därmed i en viktig medborgerlig rättighet. I tillämpningsföreskrifterna till lagrummet anförs vidare bl. a. följande.

Som en grundläggande förutsättning för ett omhändertagande av ordningsskäl gäller att någon genom sitt uppträdande stör den allmänna ordningen eller utgör en omedelbar fara för denna. Det är alltså fråga om ett uppträdande som innefattar angrepp eller fara för angrepp på ett ordningsintresse av

betydelse för allmänheten eller eljest från allmän synpunkt. Polismannen äger sålunda inte att med stöd av bestämmelsen ingripa för att upprätthålla ordning exempelvis i en lägenhet. Däremot kan paragrafen åberopas även på privat område när det gäller att avvärja straffbelagd gärning. I båda fallen äger polismannen bruka nödvändigt våld för att genomföra tjänsteåtgärden. Våldets omfattning måste dock alltid vägas i förhållande till det intresse som skall skyddas.

Frågan huruvida ett visst uppträdande stör den allmänna ordningen får inte avgöras från den begränsade synpunkten av vad som för den enskilde polismannen framstår som obekvämt eller olämpligt. Den måste avgöras efter vad som för allmänheten eller eljest ur allmän synpunkt framstår som anmärkningsvärt och störande. Enbart den omständigheten att en person vägrar åtlyda polismans tillsägelse innebär sålunda inte i och för sig att han stör den allmänna ordningen. Det avgörande i ett sådant fall är vilka följder från ordningssynpunkt som en bristande efterrättelse kan antas medföra.

I de fall då ett störande av eller omedelbar fara för allmän ordning är för handen, gäller som ytterligare förutsättning för omhändertagande att ingripandet verkligen är nödvändigt för ordningens upprätthållande. Denna grundförutsättning framgår av bestämmelsen i 16 § polisinstruktionen om tillvägagångssättet vid utförande av tjänsteåtgärd, nämligen att polisman aldrig får använda strängare medel än förhållandena kräver utan alltid i första hand bör söka vinna rättelse genom upplysningar och anmaningar.

Bestämmelsen i 3 § kan även tillämpas i fall ett omhändertagande framstår som nödvändigt för att avvärja en straffbelagd gärning. Det kan här vara fråga om såväl brott enligt BrB som andra straffbelagda handlingar. I vissa fall kan det gälla att avbryta ett redan pågående förlopp, som t. ex. då någon gör sig skyldig till förargelseväckande beteende och inte efterkommer en tillsägelse att upphöra därmed. Bestämmelsen får emellertid tillämpas även i fall då någon ännu inte gjort sig skyldig till en straffbar handling. En person försöker t. ex. att i spritpåverkat tillstånd starta sin bil. Mannen tycks inte förstå att bilkörning i spritpåverkat tillstånd är ett allvarligt brott. Polismannen lyckas inte förmå mannen att överlämna bilnycklarna. Mannen uppger att han har för avsikt att köra bilen så snart polismannen lämnat platsen. Som en sista utväg att avvärja brott kan föraren omhändertas med stöd av bestämmelsen.

I fråga om sådan utredning angående den omhändertagnes levnadsförhållanden, som avses i 6 § LTO, framhålls i tillämpningsföreskrifterna att utredningen om möjligt bör verkställas av en tjänsteman vid socialvården och skall syfta till att initiera eller förbereda sådana åtgärder från eller kontakter med andra myndigheter, vårdorgan, organisationer eller enskilda som bedöms kunna vara till nytta för den omhändertagne. I polisdistrikt där socialvården inte tillhandahåller särskild jourverksamhet eller då det av andra omständigheter inte är möjligt att överlåta utredningen på tjänsteman vid socialvården, får utredningen utföras eller i varje fall inledas av polispersonal. Samarbete och samråd med företrädare för socialvården bör, då så är möjligt, ske genom telefonkontakt.

Lagen om omhändertagande av berusade personer m. m.

Enligt lagen (1976:511) om omhändertagande av berusade personer m. m. (LOB), som trätt i kraft den 1 januari 1977 (prop. 1975/76:113, JuU 37, rskr 351), får den som på allmän plats, utom- eller inomhus, anträffas berusad av alkoholhaltiga drycker eller annat berusningsmedel omhändertas av polisman, om han till följd av berusningen är ur stånd att ta vård om sig eller annars utgör en fara för sig själv eller annan (1 §). Om den omhändertagne bedöms vara i behov av hjälp eller stöd från samhällets sida, skall polisen, innan omhändertagandet upphör, tillhandagå honom med råd och upplysningar samt, i den mån det lämpligen kan ske, samråda med annat samhällsorgan som har till uppgift att tillgodose sådant behov. Den omhändertagne skall friges så snart det bedöms kunna ske utan men för honom själv och anledning till omhändertagande inte längre föreligger. Frigivandet skall dock alltid ske senast inom åtta timmar efter omhändertagandet om det inte uppenbarligen är förenligt med den omhändertagnes eget intresse att han får kvarstanna kortare tid därutöver (7 §). Föreskrifterna i den nya lagen skall tillämpas även i fall, då förutsättningarna för omhändertagande skulle ha förelegat också enligt 3 § LTO (9 §).

Vid riksdagens behandling av förslaget till LOB uttalades bl. a. följande (JuU 1975/76:37 s. 24 f.).

– – – Enligt utskottets mening är det angeläget att de som omhändertagits enligt denna lag förutom den medicinska vården erhåller hjälp och stöd även i andra avseenden på samma sätt som föreskrivs i LTO.
– – – Enligt 7 § andra stycket i den föreslagna lagen skall polisen tillhandagå den omhändertagne med råd och upplysningar eller samråda med annat samhällsorgan, om den omhändertagne finnes vara i behov av hjälp eller stöd från samhällets sida. Fullgörandet av denna uppgift torde enligt utskottets mening inte sällan förutsätta en utredning rörande den omhändertagnes levnadsförhållanden liknande den som föreskrivs i 6 § andra stycket LTO. I anslutning till det sagda vill utskottet understryka vikten av ett samarbete mellan polisen och de sociala myndigheterna i de situationer det här gäller. Gjorda undersökningar visar att de omhändertagna fylleristerna i stor utsträckning utgörs av människor som är i behov av sociala hjälpåtgärder. Inte sällan kan situationen vara sådan att det sociala hjälpbehovet har blivit helt akut, t. ex. genom att den omhändertagne tillfälligt saknar bostad eller medel för sitt omedelbara uppehälle. I sådana fall kan den omhändertagne behöva hänvisas till ett organ som kan göra en omedelbar insats för honom. I andra fall kan situationen vara mindre akut. Även då är det emellertid i de flesta fall värdefullt att åtgärder vidtas som kan leda till att den omhändertagne får kontakt med myndigheter eller vårdorgan. Liksom departementschefen vill utskottet i detta sammanhang erinra om önskvärdheten av att företrädare för sociala organ finns tillgängliga i anslutning till polisens lokaler eller genom särskild jourverksamhet.

Som nyss nämnts skall enligt uttrycklig bestämmelse LOB tillämpas då förutsättningar föreligger för ingripande såväl enligt denna lag som enligt 3 § LTO. I utskottets betänkande i 1976 års lagstiftningsärende framhölls att det

var nödvändigt med särskilda åtgärder för att bemästra problematiken med gränsdragningen mellan olika former för omhändertagande av berusade. Enligt utskottet borde tillämpningsföreskrifter och anvisningar utfärdas till ledning för den enskilde polismannen och tillämpningen borde följas med särskild uppmärksamhet. Uppkommande svårigheter härvidlag borde enligt utskottet skyndsamt leda till en omprövning av lagregleringen. Vad utskottet sålunda anförde gavs regeringen till känna.

Med stöd av förordningen (1976:518) om föreskrifter för verkställighet av LOB har rikspolisstyrelsen i november 1976 utfärdat tillämpningsföreskrifter för LOB.

Tidigare riksdagsuttalanden m. m.

LTO trädde i kraft den 1 oktober 1973. Samtidigt upphävdes dittills gällande bestämmelser om tillfälligt omhändertagande i polisinstruktionen (1972:511). Enligt dessa (17 och 18 §§) kunde polisman göra ett tillfälligt omhändertagande under samma förutsättningar som nu gäller enligt 1 och 3 §§ LTO, dvs. i avbidan på polisstyrelsens beslut enligt vissa specialförfattningar och för att upprätthålla allmän ordning eller hindra någon att begå brott.

Till grund för lagstiftningen låg de förslag till åtgärder för att bekämpa brottsligheten och förbättra den allmänna ordningen som framlades i prop. 1973:115. Vid riksdagens behandling av ärendet framhöll justitieutskottet (JuU 1973:26) bl. a. att ett ordningsstörande beteende som föranleder omhändertagande i många fall torde vara en direkt följd av ett påbörjat eller utbildat missbruk av alkohol eller narkotika eller av annan social missanpassning. Med hänsyn härtill ansåg utskottet det värdefullt att tiden för ett omhändertagande kan utnyttjas på ett meningsfullt sätt genom förberedande av åtgärder eller etablerande av kontakter som kan bli till hjälp eller stöd för den omhändertagne. Ett infriande av denna målsättning krävde enligt utskottet en närmare utredning angående den omhändertagnes personliga förhållanden och aktuella situation.

Utskottet underströk det betydelsefulla i att utredningen handhas av socialvårdens personal och då helst inom ramen för en särskild jourverksamhet i direkt anslutning till de lokaler dit den omhändertagne förs. Utskottet såg därför med tillfredsställelse att medel i propositionen föreslagits bli ställda till socialstyrelsens förfogande för försök med social jourverksamhet samt betonade vikten av att den avsedda jourverksamheten från socialvårdens sida kom till stånd i så stor utsträckning som möjligt. Att så skedde var av väsentlig betydelse inte bara från utredningssynpunkt utan också för att lagstiftningen över huvud taget skulle få avsedd tillämpning och effekt.

Motioner angående upphävande av LTO har prövats av riksdagen vid 1974 års riksdag (JuU1974:27), samt vid 1975/76 och 1976/77 års riksmöten (JuU 1975/76:4, 1976/77:4). I sitt under 1975/76 års riksmöte av riksdagen godkända betänkande uttalade utskottet bl. a. följande.

Beträffande behovet av ifrågavarande lagstiftning vill utskottet understryka att för såväl samhället som den enskilde medborgaren det är ett viktigt intresse att ordning råder på allmänna platser. Otvivelaktigt förekommer det ofta särskilt i storstäderna situationer som måste anses störa den allmänna ordningen. Enligt utskottets mening är det nödvändigt att polisen i sådana sammanhang har möjlighet att ingripa och undanröja störningarna redan innan de leder till brott. Som tidigare berörts har polisen också sedan länge haft sådana befogenheter.

Det bör vidare beaktas att vid tillämpning av bestämmelserna om omhändertagande liksom vid all annan polisverksamhet gäller – enligt den allmänna bestämmelsen i 16 § polisinstruktionen – att polisman inte får använda strängare medel än förhållandena kräver samt att han i första hand bör söka åstadkomma rättelse genom upplysningar och anmaningar. Bestämmelserna i lagen om tillfälligt omhändertagande bör således endast tillämpas när den aktuella situationen inte kan lösas på annat sätt, exempelvis genom att polismannen kan förmå vederbörande att självmant lämna platsen. Det bör understrykas att ett frihetsberövande under några timmar som regel framstår som en betydligt mindre ingripande åtgärd än de som kan bli följden om ordningsstörande beteenden leder till åtal och dom. Ofta torde nämligen sådana beteenden innefatta eller kunna leda till brottsliga gärningar exempelvis ofredande, skadegörelse och förargelseväckande beteende. Genom omhändertagandena undgår personerna i fråga ofta ett utdraget brottsmålsförfarande. Det bör vidare beaktas att ett omhändertagande enligt lagen vanligtvis inte leder till några som helst efterräkningar för den omhändertagne. Utskottet vill härutöver framhålla att särskilt när det gäller ungdomar ett omhändertagande med åtföljande stöd och hjälpinsatser från samhällets sida kan leda till att en påbörjad utveckling mot kriminalitet och asocialitet bryts på ett tidigt stadium.

Mot bakgrund av det anförda anser utskottet, liksom då motionsspörsmålet tidigare varit aktuellt, att de invändningar som riktats mot lagstiftningen saknar fog. En annan sak är att lagstiftningen i vissa fall kan ha tillämpats på ett sätt som inte varit avsett eller som eljest måste anses mindre tillfredsställande eller att den inte lett till erforderliga stöd- och hjälpåtgärder för de omhändertagna. Enligt utskottets mening saknas emellertid underlag för några säkra omdömen härvidlag.

I betänkandet 1976/77:4 hänvisade utskottet till sina av riksdagen godkända betänkanden JuU 1973:26, JuU 1974:27 och JuU 1975/76:4. Utskottet underströk särskilt sitt tidigare uttalande om nödvändigheten av en lagstiftning som ger polisen möjlighet att ingripa och undanröja störningar mot den allmänna ordningen innan de leder till brott och erinrade om en utvärdering av LTO som verkställts genom brottsförebyggande rådets (BRÅ:s) försorg och som redovisats i BRÅ-rapport 1976:1 samt om att rådets verkställande utskott med överlämnande av rapporten i en skrivelse till regeringen i september 1976 hade uttalat att utvärderingen visar att LTO har en positiv verkan från brottsförebyggande synpunkt.

Vissa tillämpningssvårigheter som hade belysts i JO:s ämbetsberättelse 1975/76 och i BRÅ:s nyssnämnda rapport gav enligt utskottets mening inte anledning att överväga att upphäva LTO. Erfarenheterna av lagens tillämpning talade däremot enligt utskottets mening för att det kunde finnas behov av vissa kompletteringar av gällande tillämpningsföreskrifter.

Nya tillämpningsföreskrifter för LTO

Inom rikspolisstyrelsen pågår arbetet med nya tillämpningsföreskrifter för LTO. Beslut om sådana föreskrifter kommer enligt vad utskottet inhämtat att meddelas inom kort.

Skrivelser till regeringen m. m.

I den ovan nämnda skrivelsen till regeringen har BRÅ föreslagit att reglerna i 6 § LTO om utredning rörande den omhändertagnes levnadsförhållanden skall ges motsvarande lydelse som reglerna i 7 § LOB om att polisen vid behov skall tillhandagå den omhändertagne med råd och upplysningar. BRÅ hänvisar till att det enligt den inom BRÅ gjorda utvärderingen av LTO inte är den sociala utredningen som är det väsentliga utan i stället de åtgärder som vidtas efter det att omhändertagandet upphört.

Skrivelsen är under övervägande i regeringens kansli.

Rikspolisstyrelsen har i september 1977 ingett en skrivelse till justitiedepartementet angående tillämpningen av LOB. Till skrivelsen var fogad en sammanställning över uppgifter från polisdistrikten angående antalet omhändertaganden enligt LOB och 3 § LTO under tiden den 1 januari–den 30 juni 1977. Under första halvåret 1977 har sålunda i hela landet med stöd av 3 § LTO omhändertagits sammanlagt 6 370 personer. Antalet omhändertagna under motsvarande period 1976 var 3 351. Ökningen av antalet omhändertaganden enligt 3 § LTO är särskilt framträdande i storstadsdistrikten. I Stockholms polisdistrikt har antalet omhändertaganden ökat från 375 under första halvåret 1976 till 1 243 under motsvarande period 1977. I 28 polisdistrikt har antalet omhändertaganden minskat. I rikspolisstyrelsens skrivelse uttalas att ökningen av antalet omhändertaganden enligt 3 § LTO uppenbarligen är en direkt följd av den vaga utformningen av omhändertagandebestämmelserna enligt LOB. Kriterierna för omhändertagandet enligt LOB har enligt rikspolisstyrelsen ansetts innebära krav på en högre berusningsgrad för omhändertagande än det som gällde tidigare. Berusade personer som inte fyllt kriterierna för omhändertagande enligt LOB synes enligt rikspolisstyrelsen i stället i ganska stor utsträckning ha omhändertagits med stöd av 3 § LTO. Som en ytterligare anledning till ökningen av omhändertaganden enligt 3 § LTO anges i skrivelsen större polisinsatser mot ordningsstörare eller ett – oberoende av tillkomsten av LOB – försämrat ordningsläge.

Rikspolisstyrelsen begärde i skrivelsen bl. a. en lagändring som går ut på att LOB förtydligas så att den omfattar de indikationer på berusning som enligt lagens förarbeten skall gälla.

Enligt regeringens beslut den 27 oktober 1977 med anledning av rikspolisstyrelsens hemställan har chefen för justitiedepartementet i en skrivelse till rikspolisstyrelsen redogjort för vissa uttalanden under förarbetena till LOB samt vidare uttalat att den nya lagstiftningen varit i kraft under förhållandevis kort tid och att ytterligare underlag därför behövs för att man skall kunna bedöma dess effekter i olika avseenden. Enligt skrivelsen avser regeringen att då ytterligare erfarenhet vunnits ta upp frågan om en översyn av tillämpningen av ifrågavarande lagstiftning bl. a. vad avser polisens samverkan med sjukvården och socialvården samt frågan om avgränsningen mellan LOB och LTO. Regeringen uppdrog åt rikspolisstyrelsen att till justitiedepartementet redovisa tillämpningen av LOB även såvitt gäller första halvåret 1978. Regeringen – som förutsatte att rikspolisstyrelsen på lämpligt sätt skulle fästa polismyndigheternas uppmärksamhet på innebörden av de nya bestämmelserna i de hänseenden som berörts i skrivelsen – vidtog därför inte ytterligare åtgärder i ärendet.

Regeringens ovan nämnda beslut har genom rikspolisstyrelsen delgetts samtliga länsstyrelser och polisstyrelser i landet.

Social jourverksamhet

Socialstyrelsen har i rapporten Socialstyrelsen redovisar 1977:4, Social jour, redovisat en utvärdering av de försök med social jourverksamhet som tillkom på förslag av brottskommissionen och som avslutades med utgången av år 1976. Ändamålen med den sociala jourverksamheten skulle enligt brottskommissionens förslag bl. a. vara att förbättra samarbetet mellan socialvården och andra myndigheter, främst polisen, och att göra utredningar enligt LTO. Enligt rapporten har det under jourverksamheten gjorts få sociala utredningar enligt LTO. Avsaknaden av social jour kan därför, uttalas det i rapporten, inte förklara att LTO föranlett så få sociala utredningar.

Utskottet

I betänkandet behandlar utskottet motioner angående lagen om tillfälligt omhändertagande (LTO).

Enligt vissa specialförfattningar, bl. a. barnavårdslagen och lagen om nykterhetsvård, äger polisstyrelse i avbidan på ställningstagande av annan myndighet besluta omhänderta någon för att underlätta att lämplig vård sätts in eller annan åtgärd vidtas. I 1 § LTO ges möjlighet för polisman att i sådana fall, om vissa närmare angivna förutsättningar är uppfyllda, göra ett tillfälligt omhändertagande i avvaktan på polisstyrelsens beslut. Vidare gäller enligt 2 § LTO att om någon, som kan antas vara under 15 år, anträffas under

förhållanden som uppenbarligen innebär överhängande och allvarlig risk för hans hälsa eller utveckling, han får tas om hand av polisman för att genom dennes försorg skyndsamt överlämnas till föräldrar, annan vårdnadshavare eller barnavårdsnämnden.

LTO innehåller också en regel, i 3 §, om att den som genom sitt uppträdande stör allmän ordning eller utgör omedelbar fara för denna skall omhändertas av polisman, om det är nödvändigt för att upprätthålla ordningen. Sådant omhändertagande skall också ske när det fordras för att avvärja straffbelagd gärning. Har omhändertagande skett på någon av sist angivna grunder, skall enligt 6 § LTO en utredning göras beträffande den omhändertagnes levnadsförhållanden, dock endast i den mån behov av sådan utredning kan antas föreligga. Utredningen skall om möjligt göras av företrädare för social myndighet, och dess syfte skall vara att utröna om den omhändertagne är i trängande behov av hjälp eller stöd från samhällets sida. I lagen föreskrivs vidare en maximitid om sex timmar för frihetsberövanden som skett i syfte att upprätthålla ordningen eller hindra någon att begå brott.

Enligt lagen om omhändertagande av berusade personer m. m. (LOB) får den som på allmän plats, utom- eller inomhus, anträffas berusad av alkoholhaltiga drycker eller annat berusningsmedel omhändertas av polisman, om han till följd av berusningen är ur stånd att ta vård om sig eller annars utgör en fara för sig själv eller annan. En maximitid om åtta timmar har föreskrivits för frihetsberövandet. LOB, som gäller fr. o. m. den 1 januari 1977, tillkom i samband med att fylleristraffet avskaffades.

I motionen 1976/77:89 yrkas att LTO skall upphävas. Till stöd för yrkandet anför motionärerna invändningar som i allt väsentligt överensstämmer med vad som anförts i motioner 1973, 1974, 1975 och 1976. Motionärerna gör gällande att LTO medfört ett ökat stöd för ingripanden och att önskemålet om sociala vårdinsatser inte tillgodosetts i den utsträckning som förutsattes vid lagens tillkomst.

Även i motionen 1976/77:635 yrkas att LTO skall upphävas. Motionärerna ifrågasätter behovet av en lag, som endast kan tillämpas på dem som inte kan gripas med stöd av någon annan bestämmelse.

Motionen 1976/77:454 upptar yrkande att LTO bör utvärderas och förslag utarbetas rörande samhällets sociala insatser för omhändertagna med behov av sådana insatser.

LTO trädde i kraft den 1 oktober 1973, samtidigt som dittills gällande bestämmelser om tillfälligt omhändertagande i polisinstruktionen (1972:511) upphävdes. Enligt 17 och 18 §§ polisinstruktionen kunde polisman göra ett tillfälligt omhändertagande under samma förutsättningar som nu gäller enligt 1 och 3 §§ LTO, dvs. i avbidan på polisstyrelsens beslut enligt vissa specialförfattningar eller för att upprätthålla allmän ordning eller hindra någon att begå brott. Ett huvudsyfte med införandet av LTO och utmönstrandet av angivna bestämmelser i polisinstruktionen var följaktligen att ge

stöd i lag för de instrument till ordningens upprätthållande som varje samhällsbildning har behov av och som tidigare givits enbart i en instruktion.

Som framhålls i motionerna var en av målsättningarna vid tillkomsten av LTO att tiden för omhändertagandet i största möjliga utsträckning skulle utnyttjas för att förbereda åtgärder och etablera kontakter som kan vara till hjälp för den omhändertagne. Den närmare utredning som krävs härför borde enligt lagens förarbeten i så stor utsträckning som möjligt fullgöras av socialvårdspersonal, helst inom ramen för särskild jourverksamhet i direkt anslutning till de lokaler dit den omhändertagne förts (prop. 1973:115 s. 32 ff., JuU 26 s. 23).

Av en inom brottsförebyggande rådet (BRÅ) verkställd undersökning av tillämpningen av LTO framgår att under de första 12 månader som lagen tillämpats (1 oktober 1973–30 september 1974) utredning genomförd av polis och socialvård förekommit i endast drygt en tiondel av de omhändertagandefall som undersökts (se närmare härom JuU 1976/77:4).

Enligt socialstyrelsens redovisning av försöksverksamhet med social jour har under tiden 1 oktober 1974–30 september 1975 i de 17 polisdistrikt som berörts av försöksverksamheten gjorts sammanlagt 3 005 omhändertaganden enligt 3 § LTO. I 526 av dessa fall hade gjorts social utredning av polis eller social myndighet. Antalet utredningar som gjorts av sociala myndigheter är lågt även där det funnits social jourverksamhet. Enligt redovisningen synes LTO inte ge upphov till några hjälp- eller stödåtgärder för personer som inte tidigare varit i kontakt med socialvården.

Av den statistik beträffande tillämpningen av 3 § LTO och LOB som redovisats av rikspolisstyrelsen i en skrivelse till regeringen i september 1977 framgår att antalet omhändertaganden i landet enligt 3 § LTO ökat från 3 351 under första halvåret 1976 till 6 370 under motsvarande tid 1977. Rikspolisstyrelsen uttalar att ökningen i antalet omhändertaganden enligt 3 § LTO är en följd av utformningen av reglerna för omhändertagande enligt LOB. Berusade personer som tidigare kunnat gripas för fylleri har inte ansetts uppfylla kriterierna för berusning enligt LOB. De har därför i ganska stor utsträckning omhändertagits enligt 3 § LTO.

Regeringen har i beslut den 27 oktober 1977 med anledning av rikspolisstyrelsens skrivelse erinrat om att statsmakterna inte åsyftat den angivna skillnaden i förhållande till vad som gällde tidigare beträffande förutsättningen för omhändertagande av berusade personer samt understrukit att LTO inte ändrats i anslutning till antagandet av LOB. I beslutet uttalas att regeringen har för avsikt att när ytterligare erfarenhet vunnits av 1976 års lagstiftning ta upp bl. a. frågan om gränsdragningen mellan LTO och LOB. Med hänvisning bl. a. härtill har regeringen uppdragit åt rikspolisstyrelsen att redovisa tillämpningen av LOB även såvitt gäller första halvåret 1978.

När det gäller yrkandena att LTO skall upphävas får utskottet hänvisa till sina av riksdagen godkända betänkanden JuU 1973:2, 1974:27, 1975/76:4 och

1976/77:4. Utskottet vill särskilt understryka sitt tidigare uttalande om nödvändigheten av en lagstiftning som ger polisen möjlighet att ingripa och hindra störningar mot den allmänna ordningen innan de leder till brott. Vad som framkommit rörande tillämpningen av LTO ger ej anledning för utskottet att inta en annan ståndpunkt än tidigare beträffande behovet av lagstiftningen. Utskottet avstyrker därför bifall till yrkandena i motionerna 1976/77:89 och 1976/77:635 om upphävande av LTO.

I fråga om lagstiftningens praktiska tillämpning gör utskottet följande övervägande.

De ovan redovisade uppgifterna om hur bestämmelsen om social utredning i samband med omhändertaganden enligt 3 § LTO tillämpats visar enligt utskottets mening att det i linje med vad som framförts i en skrivelse till regeringen från BRÅ kan finnas anledning att överväga behovet av och formerna för dessa utredningar bl. a. mot bakgrunden av de resultat som redovisats av försöksverksamheten med social jour samt erfarenheterna av tillämpningen av LOB. Sådana överväganden bör dock föregås av en vidare utvärdering av LTO:s tillämpning i dessa hänseenden.

Vid tillkomsten av LOB övervägde utskottet frågan huruvida de föreslagna bestämmelserna i den nya lagen borde sammanföras med LTO eller upptas i en särskild lag (JuU 1975/76:37 s. 20 och 21). Efter en avvägning av för- och nackdelar med de olika lösningarna stannade utskottet för att regler för omhändertagande av berusade personer efter fylleristraffets upphörande borde upptas i en särskild lag. Utskottet ville emellertid samtidigt framhålla att det var nödvändigt med särskilda åtgärder för att problematiken rörande gränsdragningen mellan de båda lagarna skulle kunna bemästras i den praktiska tillämpningen. Tillämpningsföreskrifter och anvisningar borde utfärdas till ledning för den enskilde polismannen, och tillämpningen borde följas med särskild uppmärksamhet. Uppkommande svårigheter borde enligt utskottets mening skyndsamt leda till en omprövning av lagregleringen.

Utskottets farhågor för uppkommande svårigheter synes ha blivit bestyrkta genom den ovan redovisade förändringen i tillämpningen av LTO efter tillkomsten av LOB. Den utvärdering som utskottet nyss förordat bör därför ges en vidare inriktning. I linje med vad departementschefen uttalat i den förut nämnda skrivelsen bör tillämpningen av båda lagarna utvärderas. Utvärderingen bör avse antalet omhändertaganden, arten av omhändertaganden och förekomsten av sociala utredningar och hjälp- och vårdinsatser. Med hänsyn till den avgörande principiella skillnaden mellan LTO och LOB när det gäller syftet med ingripandena är det angeläget att gränsdragningsproblem inte uppstår i den praktiska tillämpningen av de båda lagarna. Vid utvärderingen bör därför uppmärksammas de svårigheter som den enskilde polismannen i praktiken ställs inför vid valet mellan att tillämpa LTO eller LOB. Tillsammans med de ytterligare upplysningar beträffande tillämpningen av LOB som kan komma att erhållas av rikspolisstyrelsens rapporter enligt regeringens beslut bör utvärderingen kunna ligga till grund för en

bedömning av frågan om erforderliga lagändringar. Vad utskottet nu i anledning av motionerna 1976/77:89, 454 och 635 anfört bör ges regeringen till känna.

Beträffande önskemålet i motionen 1976/77:454 (yrkande 2) om åtgärdsprogram för dem som omhändertagits enligt LTO hänvisar utskottet till det pågående arbetet med översyn av sociallagstiftningen på grundval av socialutredningens slutbetänkande (SOU 1977:40) Socialtjänst och socialförsäkringstillägg. Nämnas bör också att chefen för socialdepartementet tillkallat en arbetsgrupp med uppgift att redovisa ett beslutsunderlag för regeringens ställningstagande rörande vård utan den enskildes samtycke inom socialvård och sjukvård. Det angivna arbetet innefattar också samhällets vårdinsatser beträffande de personer som avses i motionen. Resultatet av arbetet torde få betydelse för den framtida utformningen av lagstiftningen rörande omhändertagande av berusade eller eljest ordningsstörande personer.

Med hänsyn till det anförda finner utskottet ej skäl att ytterligare gå in på dessa frågor och avstyrker bifall till det nu berörda yrkandet i motionen 1976/77:454.

Utskottet hemställer

1. att riksdagen beträffande *upphävande av lagen om tillfälligt omhändertagande* avslår motionerna 1976/77:89 och 1976/77:635 i denna del,
2. att riksdagen beträffande *utvärdering av lagen om tillfälligt omhändertagande m. m.* med anledning av motionen 1976/77:454 i denna del (yrkande 1) samt motionerna 1976/77:89 och 1976/77:635 i de delar de inte behandlats under 1 ger regeringen till känna vad utskottet anfört i detta hänseende,
3. att riksdagen beträffande *sociala vårdinsatser* avslår motionen 1976/77:454 i denna del (yrkande 2).

Stockholm den 1 december 1977

På justitieutskottets vägnar
BERTIL LIDGARD

Närvarande: Bertil Lidgard (m), Lisa Mattson (s), Åke Polstam (c), Eric Jönsson (s), Bertil Johansson (c), Arne Nygren (s), Hans Petersson i Röstånga (fp), Lilly Bergander (s), Gunde Raneskog (c), Kerstin Andersson i Kumla (s), Håkan Winberg (m), Hans Pettersson i Helsingborg (s), Carl Lidbom (s), Gunilla André (c) och Bengt Bengtsson (c).

Reservation

vid *2* i utskottets hemställan
av Bertil Lidgard (m), Åke Polstam (c), Bertil Johansson (c), Gunde Raneskog (c), Håkan Winberg (m), Gunilla André (c) och Bengt Bengtsson (c), som beträffande *utvärdering av lagen om tillfälligt omhändertagande m. m.* anser

dels att den del av utskottets yttrande som börjar på s. 11 med "I fråga om" och slutar på s. 12 med "till känna" bort ha följande lydelse:

Beträffande yrkandet i motionen 1976/77:454 om utvärdering av LTO vill utskottet hänvisa till regeringens ovan nämnda uppdrag åt rikspolisstyrelsen att redovisa tillämpningen av LOB under första halvåret 1978 samt till regeringens beslut att sedan ytterligare erfarenhet vunnits av 1976 års lagstiftning ta upp bl. a. frågan om gränsdragningen mellan LTO och LOB. Frågan huruvida den hittillsvarande – i och för sig icke tillfredsställande – tillämpningen av de båda lagarna bör föranleda ändringar i dem är således uppmärksammad av regeringen. Med hänsyn härtill saknas enligt utskottets mening skäl till någon riksdagens åtgärd i anledning av yrkandet i motionen 1976/77:454 om utvärdering av LTO.

dels att utskottets hemställan under 2. bort ha följande lydelse:

2. att riksdagen beträffande *utvärdering av lagen om tillfälligt omhändertagande m. m.* avslår motionen 1976/77:454 i denna del (yrkande 1) samt motionerna 1976/77:89 och 1976/77:635 i de delar de inte behandlats under 1.