Justitieutskottets betänkande

1977/78:34

med anledning av motioner angående lagen om tillfälligt omhändertagande och lagen om omhändertagande av berusade personer m. m.

Motionerna

I motionen 1977/78:257 av Lars Werner m. fl. (vpk) hemställs att riksdagen hos regeringen begär förslag om upphävande av lagen om tillfälligt omhändertagande.

Enligt motionärernas mening har lagen kommit att fungera som en social "städlag" och har inte såsom det förutsattes vid dess tillkomst möjliggjort sociala vård- och stödåtgärder som inte tidigare stått till buds.

I motionen 1977/78:985 av Filip Fridolfsson (m) hemställs att riksdagen hos regeringen begär förslag till bestämmelser som gör det möjligt att i större utsträckning få för berusning tillfälligt omhändertagna att komma i kontakt med nykterhetsvården.

Motionären uppger att erfarenheterna av tillämpningen av den fr. o. m. den 1 januari 1977 gällande lagen om omhändertagande av berusade personer m. m. visar att de flesta av de omhändertagna inte kommer under den vård som egentligen borde sättas in eftersom resurser och samarbetet mellan polis och socialvård är otillfredsställande. Till svårigheterna bidrar enligt motionärens mening också att den omhändertagne inte kan tvingas att uppge sin identitet för polisen. Enligt motionärens mening bör reglerna ändras så att de nykterhetsvårdande instanserna får större möjligheter att komma alkoholmissbrukare till hjälp.

I motionen 1977/78:1469 av Håkan Winberg (m) och Inger Lindquist (m) hemställs att riksdagen hos regeringen begär förslag till sådana bestämmelser som ökar möjligheterna för polisen att identifiera personer som omhändertagits för berusning enligt lagen om omhändertagande av berusade personer m. m.

Enligt motionärernas mening visar erfarenheterna av lagens tillämpning att i en hel del fall omhändertagna inte kunnat identifieras, vilket har omöjliggjort ingripande från nykterhetsnämnd och omhändertagande av körkort.

Lagen om tillfälligt omhändertagande

Lagen (1973:558) om tillfälligt omhändertagande (LTO) trädde i kraft den 1 oktober 1973 (prop. 1975:115, JuU 26, rskr 258). Samtidigt upphävdes dittills gällande bestämmelser om tillfälligt omhändertagande i polisinstruktionen.

Till grund för lagstiftningen låg de förslag till åtgärder för att bekämpa brottsligheten och förbättra den allmänna ordningen som framlades av den s. k. brottskommissionen.

I 1–3 §§ LTO finns bestämmelser som ger en polisman befogenhet att i vissa fall verkställa ett tillfälligt omhändertagande.

Bestämmelsen i 1 § LTO tar sikte på fall då polisstyrelse enligt särskild bestämmelse har befogenhet att besluta om omhändertagande. En enskild polisman får i ett sådant fall verkställa omhändertagandet i avvaktan på polisstyrelsens beslut, om förutsättningar för ett omhändertagande bedöms föreligga och dröjsmål med åtgärden skulle innebära fara för den omhändertagnes eller annans liv eller hälsa eller fara i annat hänseende. De bestämmelser om befogenhet för polisstyrelse att besluta om omhändertagande som här avses finns i utlänningslagen (1954:193), lagen (1954:579) om nykterhetsvård, barnavårdslagen (1960:97) och lagen (1966:293) om beredande av sluten psykiatrisk vård i vissa fall.

Enligt 2 § LTO får polisman ta hand om den som kan antas vara under femton år och anträffas under förhållande som uppenbarligen innebär överhängande och allvarlig risk för hans hälsa eller utveckling. Den omhändertagne skall skyndsamt överlämnas till föräldrar, annan vårdnadshavare eller barnavårdsnämnden.

I 3 § föreskrivs att polisman skall omhänderta den som genom sitt uppträdande stör den allmänna ordningen eller utgör omedelbar fara för denna, om ett omhändertagande är nödvändigt för att upprätthålla ordningen. Ett sådant omhändertagande skall ske också när det fordras för att avvärja en straffbelagd gärning.

LTO innehåller vidare bestämmelser om förfarandet vid omhändertagande, maximitid för kvarhållande m. m. Sålunda gäller enligt 4 § LTO att polismannen skall se till att omhändertagandet inte orsakar den som har tagits om hand större olägenhet än som är oundviklig med hänsyn till åtgärdens syfte eller väcker onödig uppmärksamhet. Den polisman som har verkställt omhändertagande enligt LTO skall så skyndsamt som möjligt anmäla saken till sin förman, som omedelbart skall pröva om åtgärd enligt 1 eller 3 § skall bestå. Innebär förmannens beslut att den som har omhändertagits enligt 1 § skall kvarhållas eller har ingripande företagits med stöd av 2 §, skall han skyndsamt underrätta polisstyrelsen om omhändertagandet och skälen till detta (5 §). Den som är omhändertagen enligt 1 eller 3 § skall förhöras så snart som möjligt och därvid underrättas om anledningen till att han har tagits om hand. I de fall då någon har omhändertagits enligt 3 § skall också vid behov en utredning om hans personliga levnadsförhållanden göras, om möjligt av företrädare för social myndighet. Avsikten med denna utredning skall vara att utröna om den omhändertagne är i trängande behov av hjälp eller stöd från samhällets sida (6 §). Beträffande den som har omhändertagits enligt 3 § gäller vidare att han skall friges så snart förhör och personutredning har slutförts och anledning föreligger att han inte längre

kommer att utgöra omedelbar fara för allmän ordning och säkerhet, dock senast inom sex timmar efter omhändertagandet (8 §).

Lagen om omhändertagande av berusade personer m. m.

Lagen (1976:511) om omhändertagande av berusade personer m. m. (LOB) trädde i kraft den 1 januari 1977 (prop. 1975/76:113, JuU 37, rskr 351). Samtidigt upphävdes straffbestämmelserna mot fylleri samt förordningen (1841:58 s. 1) emot fylleri och dryckenskap. Enligt 1 § 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. 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 förutsättningar för omhändertagande skulle ha förelegat också enligt 3 § LTO (9 §).

Framställning från rikspolisstyrelsen

I en skrivelse till regeringen redogjorde rikspolisstyrelsen i september 1977 för tillämpningen av LOB och LTO under första halvåret 1977. Enligt redogörelsen hade antalet omhändertaganden enligt 3 § LTO ökat avsevärt framför allt i storstadsdistrikten. Enligt rikspolisstyrelsen var denna ökning uppenbarligen en direkt följd av den vaga utformningen av omhändertagandebestämmelserna i LOB.

Rikspolisstyrelsen begärde 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 i oktober 1977 med anledning av rikspolisstyrelsens hemställan redogjorde chefen för justitiedepartementet i en skrivelse till rikspolisstyrelsen för vissa uttalanden under förarbetena till LOB. Bl. a. pekades på dåvarande chefens för justitiedepartementet uttalande att avfattningen av 1 § LOB inte torde medföra några större förändringar i förhållande till 1841 års förordning sådan denna tillämpats i praktiken samt på justitieutskottets uttalande att kriterierna för omhändertagande såvitt gällde berusningsgraden borde överensstämma med vad som före avkriminalise-

ringen uppställdes för ansvar för fylleri.

I skrivelsen till rikspolisstyrelsen uttalade departementschefen vidare att den nya lagstiftningen varit i kraft under förhållandevis kort tid och att ytterligare underlag därför behövdes för att man skulle kunna bedöma dess effekter i olika avseenden. Enligt skrivelsen avsåg 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 gällde första halvåret 1978.

Utvärdering av LTO och LOB

Vid sin behandling tidigare under detta riksmöte av motioner angående LTO uttalade utskottet att redovisade uppgifter om hur bestämmelsen om social utredning i samband med omhändertaganden enligt 3 § LTO tillämpats visade att det kunde finnas anledning att överväga behovet av och formerna för dessa utredningar bl. a. mot bakgrunden av de resultat som redovisats av försöksverksamhet med social jour samt erfarenheterna av tillämpningen av LOB. Sådana överväganden borde dock enligt utskottets mening föregås av en vidare utvärdering av LTO:s tillämpning i dessa hänseenden.

Med hänsyn till den redovisade förändringen i tillämpningen av LTO efter tillkomsten av LOB borde den förordade utvärderingen enligt utskottets mening ges en vidare inriktning och 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 var det vidare enligt utskottets mening angeläget att gränsdragningsproblem inte uppstår i den praktiska tillämpningen av de båda lagarna. Vid utvärderingen borde 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 borde utvärderingen, anförde utskottet, kunna ligga till grund för en bedömning av frågan om erforderliga lagändringar. Riksdagen godkände vad utskottet sålunda uttalat (JuU 1977/78:12, rskr 58).

Enligt bemyndigande av regeringen har chefen för justitiedepartementet nyligen tillkallat en särskild utredare för att göra den av riksdagen begärda utvärderingen (Dir. 1978:11).

Vissa vårdinsatser i anslutning till LOB m. m.

I propositionen 1977/78:25 med förslag om tilläggsbudget I till statsbudgeten för budgetåret 1977/78 har regeringen redovisat en plan angående

utökad försöksverksamhet med tillnyktringsenheter för vård av omhändertagna berusade personer. Planen har antagits av riksdagen (SoU 1977/78:19, rskr 107). Förutom tidigare beslutad försöksverksamhet i Landskrona, som började i juni 1977, avses verksamhet av angivet slag komma till stånd i Gävle, Göteborg, Karlstad, Skövde och Särna. Överläggningar pågår om att förlägga någon form av motsvarande verksamhet även till Stockholmsområdet. En utvärdering av försöksverksamheten skall enligt riksdagsbeslutet fortlöpande ske lokalt i samråd med socialdepartementet.

Vidare har regeringen genom beslut den 17 september 1977 uppdragit åt statens förhandlingsnämnd att med resp. sjukvårdshuvudmän förhandla om avtal om viss försöksverksamhet inom Stockholms och Borås polisdistrikt med sjukvårdspersonal i anslutning till de polisarrester som används för förvaring av omhändertagna berusade personer. Enligt regeringsbeslutet ankommer det på rikspolisstyrelsen att utvärdera denna försöksverksamhet i samråd med socialstyrelsen och berörda sjukvårdshuvudmän, regionala och lokala polismyndigheter samt personalorganisationer.

Genom beslut i mars 1977 har socialstyrelsen tillkallat en arbetsgrupp (LOBA) med uppgift att följa effekterna av LOB inom socialvårdens och sjukvårdens område. Gruppen består av företrädare för rikspolisstyrelsen, Svenska kommunförbundet, Landstingsförbundet och de byråer inom socialstyrelsen som berörs av lagen. Enligt direktiven till den ovan nämnde utredaren bör denne hålla kontakt med denna arbetsgrupp och i lämplig omfattning tillgodogöra sig de resultat som gruppens arbete leder till.

Identifieringsfrågor

Enligt 10 § lagen (1954:579) om nykterhetsvård skall polismyndigheten göra anmälan hos nykterhetsnämnden när någon på grund av alkoholberusning omhändertagits enligt LOB. Underrättelseskyldighet för polismyndighet föreskrivs också i 87 § körkortsförordningen (1977:722) enligt vilken anmälan skall göras till länsstyrelsen när körkortsinnehavare omhändertagits enligt LOB.

I samband med rikspolisstyrelsens ovan nämnda skrivelse till regeringen uppgavs att betydande svårigheter uppstått att identifiera personer som omhändertagits enligt LOB; berusningen är inte kriminaliserad och medför inte möjlighet för polisen att använda tvångsåtgärder för att utröna den omhändertagnes identitet. På grund av dessa svårigheter har polisen i ett stort antal fall inte kunnat fullgöra sin underrättelseskyldighet enligt nykterhetsvårds- och körkortslagstiftningen. Rikspolisstyrelsen begärde att frågan om möjligheten att identifiera omhändertagna skulle prövas närmare.

I den förut nämnda skrivelsen till rikspolisstyrelsen i oktober 1977 anförde chefen för justitiedepartementet i fråga om identifieringen bl. a. följande.

Det förtjänar i detta sammanhang inledningsvis anmärkas att polisen även före den nya lagstiftningens ikraftträdande hade skyldighet att lämna

uppgifter om dem som omhändertagits på grund av berusning på allmän plats. Fylleri var då ett brott som föll under allmänt åtal. Som har påpekats vid rikspolisstyrelsens enkätundersökning kunde därmed vissa tvångsmedel tillgripas i identifieringssyfte. Enligt 24 kap. 2 § rättegångsbalken kan den som på sannolika skäl misstänks för brott – oberoende av brottets beskaffenhet – häktas, om han är okänd och undandrar sig att uppge namn och hemvist eller anledning förekommer att hans uppgift är osann. Förekommer mot någon skäl till häktning, kan han enligt 24 kap. 5 § samma balk anhållas i avbidan på rättens beslut. – Med hänsyn till avkriminaliseringen av fylleri är de nu återgivna bestämmelserna om häktning och anhållande inte längre tillämpliga. I övrigt har polisen i princip samma möjligheter som förut att sörja för att en omhändertagen persons identitet blir fastställd. Mot bakgrund av den anmälningsskyldighet som har ålagts polismyndighet är det också en tjänsteplikt för polisen att verka för att den omhändertagne identifieras i den mån det är möjligt genom de åtgärder som polisen äger vidta. I detta hänseende bör särskilt anmärkas att polisen enligt 2 och 18 §§ lagen (1976:371) om behandlingen av häktade och anhållna m. fl. är skyldig att visitera en omhändertagen som skall förvaras i polisarrest. I samband med sådan visitation kan polisen i identifieringssyfte granska legitimationshandlingar som den omhändertagne bär på sig. Vidare skall enligt 7 § första stycket LOB den omhändertagne förhöras så snart som möjligt och därvid underrättas om anledningen till omhändertagandet. Förhöret skall bl. a. fungera som dokumentation över omhändertagandet (jfr JuU 1975/76:37 s. 24) och det är därför självklart att förhörsledaren alltid bör ta upp frågan om den omhändertagnes identitet liksom att han bör utnyttja de andra praktiska möjligheter som kan föreligga att efterforska identiteten. Självfallet kan emellertid – som också anges i rikspolisstyrelsens anvisningar – den anmälningsskyldighet som har ålagts polisen fullgöras endast under förutsättning att den omhändertagnes identitet verkligen har kunnat fastställas.

I direktiven till den utredare som enligt vad ovan sagts skall utvärdera tillämpningen av LTO och LOB säger chefen för justitiedepartementet att det bör finnas anledning för utredaren att ta upp en del tillämpningsproblem som rikspolisstyrelsen pekat på, i synnerhet de svårigheter som på vissa håll visat sig föreligga när det gäller identifieringen av de omhändertagna.

Utskottet

I betänkandet behandlar utskottet motioner angående lagen om tillfälligt omhändertagande (LTO) och lagen om omhändertagande av berusade personer m. m. (LOB).

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.

Enligt 10 § lagen om nykterhetsvård och 87 § körkortsförordningen har polismyndigheten skyldighet att anmäla till nykterhetsnämnd och – när det gäller körkortsinnehavare – länsstyrelsen då någon omhändertagits enligt LOB.

I motionen 257 begärs förslag om upphävande av LTO. Enligt motionärernas mening har lagen inte möjliggjort sociala vård- och stödåtgärder som inte tidigare har stått till buds.

I motionen 985 begärs förslag till bestämmelser som kan förbättra möjligheterna till nykterhetsvård för personer som omhändertagits enligt LOB. Enligt motionärens mening saknas resurser för erforderlig vård av de omhändertagna. Motionären anser vidare att vårdmöjligheterna kan försvåras av att de omhändertagna inte kan tvingas att uppge sin identitet för polisen.

I motionen 1469 begärs förslag till bestämmelser som ökar möjligheterna till identifiering av den som omhändertagits enligt LOB. Sådana bestämmelser är enligt motionärernas mening erforderliga för att möjliggöra ingripanden från nykterhetsvården och körkortsmyndigheterna.

Vid bedömandet av motionsspörsmålet vill utskottet till en början erinra om att enligt regeringens bemyndigande chefen för justitiedepartementet nyligen har tillkallat en särskild utredare för att i enlighet med riksdagens

begäran i december 1977 göra en utvärdering av tillämpningen av LTO och LOB. Utvärderingen skall avse antalet omhändertaganden, arten av dessa samt förekomsten av sociala utredningar och hjälp- och vårdinsatser. Vid utvärderingen skall också de svårigheter uppmärksammas som den enskilde polismannen ställs inför vid valet mellan att tillämpa LTO eller LOB.

När det gäller yrkandet om upphävande av LTO vill utskottet, liksom tidigare då sådana yrkanden prövats (se JuU 1977/78:12), understryka nödvändigheten av en lagstiftning som ger polisen möjlighet att ingripa och hindra störningar mot den allmänna ordningen innan de leder till brott. Utskottet finner ej anledning att nu inta annan ståndpunkt än tidigare beträffande behovet av sådan lagstiftning. Genom den ovannämnda utvärderingen kommer underlag att skapas för en bedömning av frågan rörande lagstiftningens närmare utformning för framtiden. Utskottet avstyrker med hänvisning till det anförda bifall till motionen 257.

Vad gäller de i motionen 985 berörda möjligheterna för den som omhändertagits enligt LOB att erhålla nykterhetsvård vill utskottet peka på den av riksdagen vid lagens tillkomst antagna målsättningen för vården av de omhändertagna. Utgångspunkten skall sålunda vara att akutvården skall ses som en social-medicinsk och inte en polisiär uppgift och att vården skall ingå i en behandlingskedja, där de övriga leden utgörs av fysisk och psykisk rehabilitering och social omvårdnad i stort. Omhändertagandet skall enligt riksdagens beslut förbindas med akutvård inom nykterhetsvårdens eller socialvårdens ram utanför polisstationerna (JuU 1975/76:37). En av riksdagen begärd plan för utökad försöksverksamhet – avsedd att ligga till grund för beslut om en planmässig uppbyggnad av vårdenheter enligt den antagna målsättningen – har nyligen antagits av riksdagen (prop. 1977/78:25, bil. 4, SoU 19, rskr 107). I avvaktan på utvärdering av försöksverksamheten finns det f. n. ej skäl att komplettera LOB:s regler om kontakt med nykterhetsvård och socialvård.

Den omständigheten att den som omhändertagits enligt LOB inte har gjort sig skyldig till brott leder till att polismyndigheten inte kan tillgripa de tvångsmedel för att fastställa den omhändertagnes identitet som förut kunde användas mot den som misstänktes för fylleri. Utskottet delar den uppfattning som kommit till uttryck i motionerna 985 och 1469 att svårigheterna härvidlag kan inverka menligt på polisens möjligheter att fullgöra sin underrättelseskyldighet till nykterhetsvården och körkortsmyndigheterna. Enligt utskottets mening är det angeläget att de tillämpningsproblem som i detta hänseende uppkommit vid vissa polismyndigheter snarast kan lösas. Enligt de direktiv som lämnats den utredare som skall utvärdera tillämpningen av LTO och LOB skall problemen tas upp av denne. Saken bör därför ej föranleda någon åtgärd från riksdagens sida.

Med hänvisning till det anförda avstyrker utskottet bifall till motionerna 985 och 1469.

Utskottet hemställer

1. att riksdagen beträffande *upphävande av lagen om tillfälligt omhändertagande* avslår motionen 1977/78:257,
2. att riksdagen beträffande *vård av omhändertagna enligt lagen om omhändertagande av berusade personer m. m.* avslår motionen 1977/78:985 i denna del,
3. att riksdagen beträffande *identifiering av omhändertagna enligt lagen om omhändertagande av berusade personer m. m.* avslår motionen 1977/78:985 i denna del och motionen 1977/78:1469.

Stockholm den 27 april 1978

På justitieutskottets vägnar
BERTIL LIDGARD

Närvarande: Bertil Lidgard (m), Lisa Mattson (s), Eric Jönsson (s), Bertil Johansson (c), Arne Nygren (s), Lilly Bergander (s), Gunde Raneskog (c), Håkan Winberg (m), Hans Pettersson i Helsingborg (s), Svea Wiklund (c), Gunilla André (c), Ella Johnsson (c), Helge Klöver (s), Martin Segerstedt (s) och Margareta Andrén (fp).