

I denna rapport beskrivs Lag (1976:511) om omhändertagande av berusade (LOB), vilket är en vårdlag som ger polisen rätt att omhänderta den som påträffas berusad och på grund av berusningen inte kan ta hand om sig själv alternativt utgör en fara för sig själv eller annan. Eftersom omhändertagandet grundar sig på rättstillämparens subjektiva bedömningar, finns det en risk att samhället använder sin maktposition på ett otillbörligt sätt, något som kan få till konsekvens att lagstiftarens ursprungliga intentioner går förlorade. Rapporten kan förhoppningsvis stimulera till reflektion och diskussion rörande polisiärt arbete med utgångspunkt i rättssäkerhet och godtycklig rättstillämpning.

Patrik Thunholm är polis och fil.kand. med Rättsvetenskap som huvudinriktning. Innan polisutbildningen tog han examen och arbetade som yrkesofficer.



Lag om omhändertagande av berusade LOB

En vårdlag eller ett maktmedel?



IT UT PATUE RIUSTIS AUTPAT DIAM ENISCIDUNT VELENISIS AMET LOREET, SEQUAT. UT NULLUP TAT IRILIUQUAT. UT VOLOR SEQUAM NULLA FEUGAIT WIS ACIPIS DELISIS NULPUTE DIO CONU
ONSEQUIP EUGUE ET. CONULLA MCONULLA ATET NULPUTPATUM QUATE MING ELIQUATUM ZZRILLAM. CON HENISCIDUNT VELIS ADIT AUGIAM VELIQUAT. SIS DOLUMSAN HENIAM INCI
ULLANDRE DO CONSECTEM VELESSI ONS NUMMY NIS EUGAIT LUM DOLOREM IN HENIAT LORE TIONSEQUAM. CONS DUI ERO ET AD EXER SISMODO LUPTATUE VULPUTAT LUT WISMODI
UGAIT WISMOD TEM DUNT LOR IN VERAT. QUAT. UT PRAESEQUAT, SUSTIS NOSTISI. ONULLAN ELIQUISIT VER SEQUISIM ECTET. SUSCILISI. SUM AUGUERI USTRUD MODOLUPTATIO CONS
TUE CORTIONSE FEUGAIT NISMODIT WISIM QUIS AUGUE CONSE DUNT LA COMMY NIM ZZRIURE ER ACIPISIM DIONULLAMET AUGUERO ODOLOR IL UT WISI TE DOLORIONSEQUAT. QU
LIQUIPIT NOSTIE TISCILL UPTATUE CON UTPAT. OLORE MAGNA COREET EUGAIT. SUM DO DUI TE DEL IPISSENT ALISI DOLOBOR IN VOLORE VELESSE CON ER ACILIT PRAESECTE DOLO
LAM. QUAT LOR SECTE MODO ENDION VELIQUAM. VELIQUIS DO CORTIO ENDRERCIL IPIS NULPUTATE FACILIS NISSIT NONSEQUIPSUM NIS NIM ZZRI IRIIT AM DOLOREM IN ENIT ALIQU
AMET ULPUT IN ULPUTPAT ALIT. VOLOR IRIILLAM ILLAM ERCING ERO ODOLENIAM ZZRIT IN VELIT. CONSECTEM ZZRIT AD ELIT NIM AMCORERO CONSENIT EL EXER SEQUAM DOLORE MI
A FEUM EUGUERAT ESSEQUI ENT VELENIM ZZRIT IUSTISSIT. CONSED MOD TAT DUI ENDIO CON ULLAORE ESE TE DOLORPE RAESTIN ELIQUIS ET SENDIT IURE FACILIUQUAT. GIAT LOBO
ONULLU PTATUM DIGNA FEUMMOD IPISIM VELIQUATIN HENIT NON UT LAM. CORE DO COMMOLU PTATUM IRIIT ALIT IURE EROSTRUD MAGNISI SMODIAMCONS DIRIS ECTETUM INCI
UM NOS ELIPISIM IUSCILLA CONSED DUIS NIS NOS NONSED DEL ULLAORE COMMY NULLANDIT WIS NONSEQUISI TATION VELIS ALIQUATE DIAM QUISMODOLENT LUPTATEM DEL UT ACC
ELIQUAT NUM NIBH EUGUERCIL DOLOBORE VENIBH ETUM ET. VELIQUAMET. VELISI EUGAIT. QIISI. ENDIGNIS ATIE VENT NIBH EUGAIT VENT NULPUTPAT NOSTRUD MODIO DIO EX EROS
IDIONS DOLUTPAT. UT LUTE DOLOBORE TAT LUTPAT. SENIT AUGUERCIPIT EUGUERCING ESED TEM ILIT UTPATUE RIUSTIS AUTPAT DIAM ENISCIDUNT VELENISIS AMET LOREET. SEQUAT
IULLUPTAT IRIIUQUAT. UT VOLOR SEQUAM NULLA FEUGAIT WIS ACIPIS DELISIS NULPUTE DIO CONULLA CONSEQUIP EUGUE ET. CONULLA MCONULLA ATET NULPUTPATUM QUATE MI
LIQUATUM ZZRILLAM. CON HENISCIDUNT VELIS ADIT AUGIAM VELIQUAT. SIS DOLUMSAN HENIAM INCI TE VULLANDRE DO CONSECTEM VELESSI. ONS NUMMY NIS EUGAIT LUM DOLO
N HENIAT LORE TIONSEQUAM. CONS DUI ERO ET AD EXER SISMODO LUPTATUE VULPUTAT LUT WISMODIPIS AUGAIT WISMOD TEM DUNT LOR IN VERAT. QUAT. UT PRAESEQUAT, SUS
IUSTISI. ONULLAN ELIQUISIT VER SEQUISIM ECTET. SUSCILISI. SUM AUGUERI USTRUD MODOLUPTATIO CONS EX ETUE CORTIONSE FEUGAIT NISMODIT WISIM. QUIS AUGUE CONSE DU
A COMMY NIM ZZRIURE ER ACIPISIM DIONULLAMET AUGUERO ODOLOR IL UT WISI TE DOLORIONSEQUAT. QUAT ALIQUIPT NOSTIE TISCILL UPTATUE CON UTPAT. OLORE MAGNA COR
UGAIT. SUM DO DUI TE DEL IPISSENT ALISI DOLOBOR IN VOLORE VELESSE CON ER ACILIT PRAESECTE DOLORE SI BLAM. QUAT LOR SECTE MODO ENDION VELIQUAM. VELIQUIS DO CO
NDRERCIL IPIS NULPUTATE FACILIS NISSIT NONSEQUIPSUM NIS NIM ZZRI IRIIT AM DOLOREM IN ENIT ALIQUIPT LAMET ULPUT IN ULPUTPAT ALIT VOLOR IRIILLAM ILLAM ERCING ERO OD
ENIAM ZZRIT IN VELIT. CONSECTEM ZZRIT AD ELIT NIM AMCORERO CONSENIT EL EXER SEQUAM DOLORE MING EA FEUM EUGUERAT ESSEQUI ENT VELENIM ZZRIT IUSTISSIT. CON

Lag om omhändertagande av berusade LOB

En vårdlag eller ett maktmedel?

Patrik Thunholm

Linnæus University studies in policing. Nr 003, 2011

Lag om omhändertagande av berusade LOB - En vårdlag eller ett maktmedel?

Patrik Thunholm

Redaktörer: Rolf Granér och Elisabet Hellgren

© Polisutbildningen och författaren

Tryckt hos Intellecta DocuSys, Mölndal

Rapporten kan beställas från Linnéuniversitetet, Polisutbildningen, 351 95 Växjö
eller laddas ner från Lnu.se

Abstract

In 2009, the number of detentions under the Act 1976:511 on the disposal of drunk people, etc. (LOB) was estimated to about 62 000, of which approximately 87 percent spent time in police custody for sobering up. Efforts to handle drunken individuals do not belong to the core of the police responsibilities, which is why some people regard it as "a crappy job." The LOB gives the police the power to arrest individuals who are so intoxicated that he or she cannot take care of him or herself, constitutes a danger to him or herself, or is a danger to another person.

It is clear is that the conditions of the LOB are blurred. Thus, the National Police Board by regulation have been given the task of drawing up detailed rules for how the LOB is to be applied in practice. The regulations, however, give no detailed guidance on how the constituent elements should be interpreted. The purposes of the project have been to use a theoretical approach to review the legal regulations and a systematically analyze empirical data in order to study both how the LOB came to be applied, and also whether the application is in compliance with the law and the basic requirements of the individual's legal rights. The essential issue in this work is whether the constitution provides the legal certainty that the legislature sought to safeguard.

The legislature's intentions at the LOB's origins and the drunkenness decriminalization cannot be overlooked. Issues such as the health care aspect, limitative purposes and care of the individual should prevail. It has been shown that the legislature's intentions do not always produce the desired results out among legal practitioners, but that they create an autonomous understanding of how the elements of arrest should be interpreted. In other words, an understanding of how texts should be interpreted mainly arises in the contact between colleagues.

Arrests of drunken individuals should be examined by a foreman, who is a police officer, as well as the intervention of the policeman. The strong brotherhood and collegiality that is prevailing in the police force is likely to affect the detainees' access to objective review of the decision. Furthermore, there is no effective monitoring and sanction system to recognize and deal with errors in the application of the LOB. In Sweden, unlike Denmark, there is no explicit right to challenge the legality of a drunken arrest before the courts. To introduce such a law was discussed at the advent of the LOB, but was never introduced.

In addition to detention, such arrest may also have legal consequences for individuals such as examination of the right for a driver's license and a two years waiting period for applying for a weapons' permit. In cases where law enforcement is not done properly, the individuals who are not cared for correctly also suffer from these consequences. In order to be affected by this, the individual must be identified. The police currently have no explicit legal basis for identifying these individuals, which is why about one tenth remain unidentified and thus escapes the consequences.

A conclusion that LOB and its application are associated with a lack of legal certainty is presented in the paper. The police are an arm of the legislature and put to work in a text-driven organization, such as street-level bureaucrats in direct contact with citizens, which is why they are often torn between different interests. The difficulties in verifying the practical application of the law makes the police forced to interpret and apply the LOB in a manner that may not be consistent with the legislature's intentions. The shortcomings that exist in monitoring and sanctioning the system are some of the reasons that this can take place.

Sammanfattning

Under 2009 uppgick antalet omhändertaganden med stöd av Lag 1976:511 om omhändertagande av berusade personer mm (LOB) till cirka 62 000, varav ungefär 87 procent tillbringade tiden för tillnyktring i polisarrest. Arbetet med att omhänderta berusade tillhör inte kärnan i de polisiära uppgifterna varför det av somliga betraktas som "ett skitjobb". Genom LOB följer en befogenhet för polisen att omhänderta den som är så berusad att han eller hon inte kan ta hand om sig själv, utgör en fara för sig själv, eller en fara för annan.

Klart står att rekvisiten ensamma är otydliga och att Rikspolisstyrelsen genom förordning givits uppgiften om att utarbeta närmare föreskrifter för hur LOB ska tillämpas i praktiken. Föreskrifterna ger dock ingen närmare vägledning i hur rekvisiten ska tolkas. Syftet med arbetet har varit att genom en teoretisk bearbetning av den rättsliga regleringen och en systematisk analys av empiriskt material närmare studera dels hur LOB kommit att tillämpas, dels huruvida tillämpningen står i överensstämmelse med lagen och grundläggande krav på den enskilde individens rättssäkerhet. Den huvudsakliga frågeställningen i detta arbete är om lagkonstruktionen erbjuder den rättssäkerhet som lagstiftaren sökte värna.

Lagstiftarens intentioner vid LOB:s tillkomst och fylleriets avkriminalisering går inte att ta miste på. Vårdaspekten, restriktivitet vid tillämpningen och att omtanken om den enskilde ska vara rådande. Det har visat sig att lagstiftarens intentioner inte alltid får avsedd effekt ute bland rättstillämparna, utan att de skapar en autonom förståelse för hur omhändertaganderekvisiten ska tolkas. Det är med andra ord i huvudsak i kontakten mellan kollegorna som det uppkommer en förståelse för hur texterna ska tolkas.

Omhändertagandet ska prövas av en förman, som liksom den ingripande polismannen, också är polis. Den starka kåranda och kollegialitet som är rådande inom poliskåren riskerar att påverka den omhändertagne personens möjligheter att få objektiv överprövning av beslutet. Det finns vidare inget effektivt övervaknings- och sanktionssystem för att uppmärksamma och beivra felaktigheter i tillämpningen av LOB. I Sverige, till skillnad från i Danmark finns inte någon uttrycklig rätt att få lagligheten av ett omhändertagande prövat i domstol. Att införa en sådan rätt diskuterades vid tillkomsten av LOB men infördes aldrig.

Utöver frihetsberövandet som sådant kan omhändertagandet också få rättsliga konsekvenser för den enskilde såsom prövning av körkortsinnehav och två års väntan på att få sökt vapenlicens. I det fallet att rättstillämpningen inte sker på ett korrekt sätt drabbas också de felaktigt omhändertagna av dessa konsekvenser. Förutsättningen för att drabbas är att den omhändertagne kan identifieras. Polisen har idag inget uttryckligt lagstöd för att identifiera omhändertagna varför ca en tiondel förblir oidentifierade och således undkommer konsekvenser.

Av arbetet följer en slutsats om att LOB och hur den tillämpas är förenad med en bristande rättssäkerhet. Poliserna utgör lagstiftarens förlängda arm och satta att verka i en textstyrd organisation, såsom närbyråkrater i en direkt kontakt med medborgarna, varför de slits mellan olika intressen. Svårigheterna i att kontrollera den praktiska tillämpningen gör att polisen därför tillåts att tolka och tillämpa LOB på ett sätt som inte överensstämmer med lagstiftarens intentioner. De brister som finns i övervaknings- och sanktionssystemet är några av anledningarna till att så kan ske.

Förord

Tankarna på denna studie väcktes under min tid som polislärare vid PHS Sörentorp där jag under läsåren 2008-2010 hade förmånen att delta i många intressanta diskussioner rörande så kallat "*praktiskt polisarbete*". Konstruktiva samtal fördes med såväl lärarkollegor som studenter, men av förklarliga skäl saknade samtalen dessvärre ofta akademisk struktur och förankring.

Jag tror starkt på pluralism och helhetsvärdering. Dock inte en helhetsvärdering genom att man gör en gryta à la Cajsas Warg i vilken man lägger alla argument och sen sätter fingret ned i rätten för att känna temperaturen. Nej, det måste vara struktur och ordning, något som enligt mitt menande starkt talar för en akademisering av polisutbildningen.

Efter avslutat läraruppdrag följde kortare tids polisarbete innan det att jag tog tjänstledigt för att på heltid ägna mig åt vetenskapliga studier av rätten. Föreliggande rapport tar sin utgångspunkt i den kandidatuppsats som jag skrev våren 2011 vid Karlstads universitet. Min förhoppning är att rapporten kan stimulera till en diskussion rörande polisiärt arbete med utgångspunkt i rättssäkerhet och godtycklig rättstillämpning.

Jag vill uttrycka uppskattning över min hustru Marinas konstanta och oavbrutna stöd under hela denna process.

Järfälla oktober 2011

Patrik Thunholm

Förkortningar

Art.	Artikel
BrB	Brottsbalk (1962:700)
DPoL	Danmarks politlov
Ds	Departementsserien
EKMR	Europeiska konventionen om de mänskliga fri- och rättigheterna
FAP	Föreskrifter och anvisningar för polisväsendet
FPoL	Finlands polislag
HD	Högsta domstolen
HL	Häkteslag (2010:611)
HovR	Hovrätt
JK	Justitiekanslern
JO	Justitieombudsmannen
JuU	Justitieutskottet
KKF	Körkortsförordning (1998:980)
KKL	Körkortslag (1998:488)
LKC	Länskommunikationscentralen
LOB	Lag (1976:511) om omhändertagande av berusade personer mm.
LTO	Lag (1973:588) om tillfälligt omhändertagande (upphävd)
LVM	Lag (1998:870) om vård av missbrukare i vissa fall
NJA	Nytt juridiskt arkiv
NPoL	Norges politilov
PolisF	Polisförordning (1998:1558)
PolisL	Polislag (1984:387)
Prop.	Kungl. Maj:ts eller regeringens proposition
RB	Rättegångsbalk (1942:740)
RegR	Regeringsrätten
RF	Regeringsformen (1974:152)
RH	Rättsfall från hovrätterna
RP	Regeringens proposition (Finland)
RPL	Retsplejeloven (Danmark)
RPS	Rikspolisstyrelsen
RPSFS	Rikspolisstyrelsens författningssamling
RÅ	Regeringsrättens årsbok
SOL	Socialtjänstlag (2001:453)
SOU	Statens offentliga utredningar
SvJT	Svensk juristtidning
U	Ugeskrift for Retsvæsen, Ugeskriftsdomar (domar från danska domstolar)
UtlL	Utlänningslag (2005:716)
VapenL	Vapenlag (1996:67)

Innehåll

1 Inledning	1
1.1 Syfte	2
1.2 Frågeställningar	2
1.3 Avgränsningar	3
1.4 Metod	3
1.5 Material	4
1.6 Disposition	5
2 Ett rättshistoriskt perspektiv	7
2.1 Omhändertaganden av berusade ur ett historiskt perspektiv	7
2.2 Avkriminaliseringen av fylleriet	9
2.3 Tillkomsten av LOB	10
2.4 Sammanfattning	11
3 Rättsliga förutsättningar för omhändertagande	13
3.1 Ett omhändertagandes gång	13
3.2 Omhändertaganderekvisiten	15
3.3 Behovs- och proportionalitetsprinciperna	19
3.4 Förmansprövningen	20
3.5 LOB i förhållande till andra tvångsmedel	22
3.6 Sammanfattning	26
4 En komparativ jämförelse	29
4.1 Norge	29
4.2 Danmark	30
4.3 Finland	31
4.4 Sammanfattning	32
5 Rättsliga konsekvenser av ett omhändertagande	35
5.1 En historisk återblick	35
5.2 Körkort	36
5.3 Vapen	38
5.4 Övriga konsekvenser	38
5.5 Sammanfattning	39
6 Juridiskt perspektiv utifrån fri och rättigheter	41
6.1 Rättssäkerhet	41
6.2 Myndighetsutövning	44
6.3 Grundläggande fri och rättigheter enligt Regeringsformen	44
6.4 Grundläggande fri och rättigheter enligt EKMR	47
6.5 Sammanfattning	51
7 Rättstillämpningen	53
7.1 Polisens uppgifter	53
7.2 Svensk alkoholpolitik i korthet	54
7.3 Omfattningen av omhändertaganden enligt LOB	55
7.4 Lagtolkning	56
7.5 Felaktig tillämpning och kontroll	60
7.6 Sammanfattning	67
8 Ett tvärvetenskapligt perspektiv på rättstillämpningen	69
8.1 Byråkrati och byråkrater	69
8.2 Arbete och styrning inom förvaltningen	73
8.3 Polisen sedd utifrån den teoretiska ramen	76
8.4 Sammanfattning	82
9 Analys	85
9.1 Frågeställningar	85
9.2 Slutsats och egna kommentarer	91
Referenser	93

1 Inledning

Det är nyårsnatt och en polispatrull stoppar två väninnor som färdas på samma cykel. Efter att den ena kvinnan, som vi kan kalla Eva, frågat om polismännen inte har bättre saker att göra tar polisen så småningom med henne till polisstationen. Hon har inte druckit så mycket och känner sig knappt berusad. Den andra väninnan, som faktiskt är berusad, lämnas däremot ensam på ett torg. I samband med att Eva omhändertas är hon ifrågasättande och får till svar att hon är obstinat och att hon betar sig som en idiot, vilket hon också upplever är grunden för frihetsberövandet. Efter att ha hållits inlåst under två timmar blir hon frisläppt med förklaringen att de har ont om plats.

Eva är juridiskt skolad och söker sig till rättskällorna, varvid hon konstaterar att hon har blivit felaktigt behandlad och beslutar sig för att anmäla händelsen till justitieombudsmannen (JO). Efter några månaders tid kommer JO:s beslut i ärendet och såsom i de flesta andra liknande fall står där bland annat att läsa: *"Det finns anledning att framhålla att det är utomordentligt vanskligt att vid en granskning i efterhand avgöra om ett omhändertagande enligt LOB var korrekt eller inte"*. Senare under våren slutför Eva sin sedan länge efterlängttade jägarexamen, men får samtidigt reda på att hon av fått avslag på en sökt jaktvapenlicens med nyårsnattens händelse som motivering. Hon får vidare klarhet i att omhändertagandet också anmälts till kommunens socialtjänst och till Transportstyrelsen i form av en belastning, något som gör henne orolig eftersom hon tänkt börja övningsköra med sin son till sommaren.¹

Lag (1976:511) om omhändertagande av berusade, LOB är en vårdlag vilken ger polisen rätt att omhänderta den som påträffas berusad och på grund av berusningen inte kan ta hand om sig själv eller utgör en fara för andra. Genom lagens tillkomst i mitten av 1970-talet avkriminaliserades det offentliga fylleriet och omhändertaganden av berusade skulle hädanefter ske med beaktande av den enskildes värdintresse. Lagstiftarens intention är vidare att omhändertaganden ska ske med restriktivitet och att frihetsberövande av denna sort endast ska

¹ Det inledande exemplet har sin grund i JO dnr 274-2007, så när som på dess andra stycke och namnet "Eva", vilka är fiktiva.

ske om andra alternativ inte är möjliga. Varje år sker det ungefär 60 000 omhändertaganden och huvuddelen av dessa personer placeras i polisarrest för tillnyktring. Antalet omhändertagna varierar stort mellan olika polisdistrikt. I vissa distrikt görs praktiskt taget inga omhändertaganden medan det i andra distrikt görs upp till 15 sådana per 1 000 invånare och år. Några återkommande förklaringar till dessa skillnader är resursbrist, olika tolkning av LOB samt polistäthet och patrulleringsmetodik.²

Medborgarna i en rättsstat ska åtnjuta skydd i förhållande till staten. Som den inledande texten exemplifierar så kan ett omhändertagande med stöd av LOB innebära ett betydande ingrepp i den enskildes liv och få långtgående rättsliga konsekvenser. Som medborgare av en rättsstat är man skyddad mot frihetsberövanden enligt såväl svensk grundlag som Europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna. Vad gäller omhändertaganden med stöd av LOB, vilka grundar sig på rättstillämparens subjektiva bedömning finns det alltid en risk att samhället använder sin maktposition på ett otillbörligt sätt, något som kan få till konsekvens att lagstiftarens ursprungliga intentioner går förlorade.

1.1 Syfte

Rapporten syftar till att studera gällande rätt rörande omhändertaganderekvisitet samt hur detta, med rättstillämpningen i beaktande, står i överensstämmelse med den enskilde individens välgrundade krav på rättssäkerhet. Utifrån rättstillämpningen som sådan syftar rapporten vidare till att undersöka den enskilde polismannens maktposition då denne är myndighetsutövare i rättsstaten.

1.2 Frågeställningar

Den huvudsakliga frågeställningen är om omhändertaganderekvisitet med dess skrivelse svarar mot den rättssäkerhet och den vårdaspekt som värnades vid lagens tillkomst samt hur detta kommer till uttryck i rättstillämpningen.

Följande frågeställningar kommer att behandlas:

- På vilka grunder får ett omhändertagande ske utifrån gällande rätt?
- Hur ser tolkningsutrymmet ut för den enskilde rättstillämparen?
- Vilka rättsliga konsekvenser kan följa av ett omhändertagande?
- Sker omhändertaganden på ett för individen rättssäkert sätt?

Rapporten kommer att utgå från en hypotes om att den enskilde individens rättssäkerhet är bristfällig till följd av omhändertaganderekvisi-

² SOU 2011:35 *Bättre insatser vid missbruk och beroende*, s. 658 f.

tets skrivelse, polisens extensiva tolkningsförfarande samt subjektiva bedömningar av berusningsgraden. Dessa omständigheter tillsammans med det faktum att undertecknad själv arbetat som polis i yttre tjänst och förman kan naturligtvis påverka förhållningssättet i vissa sammanhang.

1.3 Avgränsningar

Rapportens huvudsakliga fokus ligger på de materiella förutsättningarna för att omhändertaga berusade personer, varför ett polisinslagandes flöde endast summariskt behandlas. Det finns åtskilliga andra aspekter på ämnesområdet som förtjänar uppmärksamhet och är av intresse, såsom varför den enskilde inte har rätt till domstolsprövning. Med tanke på det begränsade utrymmet behandlas detta bara kort på några ställen.

LOB möjliggör också för omhändertaganden av personer vilka är påverkade av narkotiska preparat, och att ingripanden initieras av andra yrkeskategorier än poliser, men det kommer inte att beröras - även om det säkerligen skulle resultera i en intressant studie. Det kommer heller inte att ske någon fördjupning i områden som förmansprövning på distans, placering av de omhändertagna, sjukdomsfall och dödsfall i arrest och utredningar om alkoholutandningsprov eftersom dessa i huvudsak berör det medicinska området.

1.4 Metod

Rapportens metoder är flera till antalet och de har valts utifrån de anförda frågeställningarna. I sökandet efter svar på frågorna om grunderna för ett omhändertagande och vilka rättsliga konsekvenser som kan inträda, har en rättsdogmatisk metod använts, vars huvuduppgift är att tolka och systematisera den gällande rätten.³ För att inte endast stanna vid den rätta juridiken används också en rättsvetenskaplig metod vilken inbegriper rättskälleläran i vid mening genom ett användande av ytterligare metoder för att analysera rätten.⁴ I detta avseende innehåller rapporten en rättshistorisk och en komparativ studie.

Många ämnen kan förstås mot bakgrund av den historiska utvecklingen, varför det är angeläget att redogöra för denna.⁵ Den komparativa studien syftar till att skapa distans till den nationella rätten för att därigenom få en bättre förståelse för dess brister.⁶ Länderna har valts med utgångspunkt i att de står så varandra och att deras rättssystem avviker i en sådan utsträckning från andra länders rättssystem att de enligt många kan inordnas under en egen rättsfamilj (den nordiska).

³ Peczenik, A. *Juridikens teori och metod*, s. 33.

⁴ Sandgren, C. *Rättsvetenskap för uppsatsförfattare*, s. 39.

⁵ a.a. s. 77.

⁶ Bogdan, M. *Komparativ rättskunskap*, s 27 f.

Oavsett till vilken rättsfamilj länderna hör kan det konstateras att de står nära varandra och uppvisar stora likheter.⁷ Vid en jämförelse av länder som uppvisar stora likheter med varandra är det mest angelägna vid en komparation att se till vilka skillnader som finns.⁸

Frågorna om rättstillämparens tolkningsutrymme och den enskildes rättsäkerhet angrips genom ett användande av den rättsvetenskapliga metoden som i detta fall kompletteras av en orsaksförklarande undersökning för att komma fram till vilka faktorer som orsakar ett visst problem.⁹ Undersökningen utgår i första hand från ett statsvetenskapligt perspektiv och syftar till att belysa den enskilde rättstillämparen utifrån dennes plats i rättsordningen och det handlingsutrymme som följer av placeringen.

Inom den statsvetenskapliga forskningen utgör studiet av den offentliga förvaltningen ett viktigt område och för att kunna förstå politiska processer och politiska system måste man ta hänsyn till den offentliga förvaltningens verksamhet och organisation. En viktig del inom det förvaltningsanalytiska forskningsområdet handlar således om relationen mellan det normativa och det empiriska inom förvaltningen, d v s hur den offentliga förvaltningen bör agera och hur den de facto agerar. Den måste därför även förstås utifrån hur vi vill och hur vi uppfattar att statens förhållande till den enskilda medborgaren bör fungera och faktiskt fungerar.¹⁰

Det kan i många fall vara effektivt att använda teorier från andra vetenskaper¹¹ och kombinationen av dessa möjliggör en studie av om det finns, och i så fall varför det finns en diskrepans mellan gällande rätt och verklighet samt hur den påverkar rättsäkerheten.

1.5 Material

Kartläggningen av gällande rätt har skett genom studie och analys av sedvanligt juridiskt källmaterial i form av; lagtext, förarbeten, rättspraxis, JO beslut, och till viss del doktrin. Det empiriska underlaget gällande rättsliga avgöranden är mycket begränsat varför det i huvudsak är uttalanden från JO som ligger till grund för rapporten i det avseendet.

Den komparativa studien har gjorts genom att undersöka olika länders lagstiftningar gällande omhändertagandegrunderna i förhållande till de svenska rättsreglerna. De utvalda länderna är Norge, Danmark och Finland och materialet som använts är lag, förarbete, praxis och doktrin.

⁷ Bogdan, M. *Komparativ rättskunskap*, s. 76 ff.

⁸ a.a s. 64 f.

⁹ Lundahl, U, Skärvad, P-H: *Utredningsmetodik för samhällsvetare och ekonomer*, s. 155.

¹⁰ Rothstein, B. (2001) *Organisation som politik*, s. 7 och 12.

¹¹ Sandgren, C. *Rättsvetenskap för uppsatsförfattare*, s. 64.

I studien rörande rättstillämparens tolkningsutrymme har avhandlingar rörande praktiskt polisarbete använts. Dessa sekundärkällor har bedömts trovärdiga då de bygger på omfattande empirisk forskning och mot bakgrund av detta har inte några intervjustudier skett.

1.6 Disposition

Rapporten är indelad i nio kapitel. Kapitel två till åtta innehåller en kortare inledning, varvid en teoridel följer, vilken avslutas med en sammanfattning.

Efter denna inledande del följer det *andra kapitlet* vilket belyser LOB rättshistoriskt. Kapitlet ger en historisk bakgrund för den svenska lagstiftningens framväxt på området och hur det gick till då fylleriet avkriminaliserades.

I det tredje kapitlet sker en bearbetning av den rättsliga regleringen för att på så sätt söka svar på frågan om vad som är gällande rätt då det kommer till grunderna för att omhänderta personer med stöd av LOB.

Det *fjärde kapitlet* utgör en komparativ jämförelse i vilken våra nordiska grannländer behandlas utifrån hur deras motsvarande lagrum ser ut i förhållande till våra egna omhändertagandegrunder.

I *kapitel fem* följer en redovisning av vilka rättsliga konsekvenser som kan drabba den enskilde som en följd av ett omhändertagande och söker således svar på den frågeställningen.

I det *sjätte kapitlet* redovisas ett juridiskt perspektiv på rättstillämpningen mot bakgrund av rättssäkerhetsbegreppet och de grundläggande fri- och rättigheterna ur ett nationellt och ett internationellt perspektiv.

Det *sjunde kapitlet* ägnas åt att belysa själva rättstillämpningen. I kapitlet redovisas bland annat polisens uppgifter tillsammans med omfattningen av LOB omhändertaganden. Kapitlet övergår sedan till att ta upp lagtolkningsmetoder samt felaktig tillämpning och kontroll.

I det *åttonde kapitlet* sker en tvärvetenskaplig studie i vilken en statsvetenskaplig ram rörande byråkrati och arbetet inom förvaltningen presenteras. Kapitlet kretsar kring det så kallade implementeringsproblemet, vilket innebär att politiska beslut av olika anledningar inte genomförs så som beslutsfattarna avsett. I den avslutande delen av kapitlet hämtas stöd ur forskning för att utifrån den teoretiska ramen beskriva det handlingsutrymme för lagtolkning som polismännen erbjuds.

I det avslutande och *nionde kapitlet* följer en analys i vilken de fyra frågeställningarna behandlas var för sig. Slutligen redovisas också slutsatser samt författarens egna kommentarer mot bakgrund av den huvudsakliga frågeställningen.

2 Ett rättshistoriskt perspektiv

I detta kapitel följer en rättshistorisk redogörelse för hur omhändertaganden av berusade gått till utifrån ett startdatum per år 1813. I kapitlets andra del behandlas avkriminaliseringen av fylleriet för att avslutningsvis övergå till ett avsnitt om tillkomsten av Lag om omhändertagande av berusade personer mm (LOB). Kapitlet syftar till att belysa lagstiftarens syn på fylleri under de gångna tvåhundra åren tillsammans med att presentera en bild av de intentioner som fanns vid LOB:s tillkomst.

2.1 Omhändertaganden av berusade ur ett historiskt perspektiv

De första bestämmelserna rörande omhändertagande av berusade tillkom genom en förordning mot fylleri och dryckenskap från 1813.¹² I enlighet med denna förordning kunde personer vilka påträffades berusade omhändertas och placeras i arrest i väntan på att de nyktrat till. Fylleri hade visserligen varit kriminaliserat sedan 1700 talet, men i och med 1813 års lagstiftning fanns det nu också möjlighet att fysiskt omhänderta den som var berusad. En av begränsningarna i nämnd förordning var att en person endast kunde omhändertas om denne påträffades på allmän plats. I hemmet eller på andra enskilda platser fanns sålunda inte någon laglig möjlighet att omhänderta en berusad person. Omhändertaganden på de senare platserna kunde ske först då personen förde oljud och förnärmade andra, varför det i sådant fall inte skedde i den omhändertagnes intresse.¹³

År 1841 kom en ny fylleriförordning¹⁴ vilken kom att gälla fram till LOB:s tillkomst år 1976. Omhändertagandegrunderna var identiska med de i den tidigare förordningen genom skrivelsen att den som anträffades *"överlastad av starka drycker"* på väg eller gata och andra allmänna ställen och som inte kunde vårdas på något annat sätt kunde

¹² Kungliga förordningen emot fylleri och dryckenskap den 24 augusti 1813.

¹³ SOU 1968:55 *Bot eller böter*, s. 84 f.

¹⁴ Förordningen den 16 november 1841 (nr 58) emot fylleri och dryckenskap.

tas om hand av polis och därvid sättas i förvar i häkte till dess att den omhändertagne åter var vid sina sinnens fulla bruk.¹⁵ Omhändertagande tog endast sikte på alkoholberusning men kom efterhand att tillämpas analogt även för omhändertaganden av den som var påverkad av andra berusningsmedel än alkohol. Förordningen kom efterhand att tillämpas och tolkas på ett förhållandevis fritt sätt, något som innebar att en sedvänja växte fram inom poliskåren om när ett omhändertagande var berättigat eller ej. Resultatet blev att polisen gavs en frihet att i varje enskilt fall avgöra om ett omhändertagande var motiverat.¹⁶

I samband med polisväsendets förstatligande och Rikspolisstyrelsens tillkomst 1966, gavs de första instruktionerna för hur polisen skulle agera vid omhändertagande av berusade personer. Den vårdtanke rörande berusade som vuxit fram sedan 1950-talet betonades i anvisningarna och en av de saker som nämndes var att polismanen noggrant skulle undersöka den som omhändertogs för att avgöra om denne istället för att placeras i arrest skulle föras till vårdinrättning. Genom anvisningarna klargjordes synen på att omhändertagandet i första hand skulle ske i den omhändertagnes eget intresse och därmed inte längre med att samhället skulle skyddas från de berusade.¹⁷

Före LOB:s tillkomst kunde omhändertaganden av berusade också ske med stöd av 19§ i 1965 års Polisinstruktion. Bestämmelsen bidrog till en svår konkurrens mellan olika tvångsmedel vilka hade delvis likartade syften. Paragrafen syftade till att polisen skulle kunna upprätthålla ordning i samhället och begränsade således inte endast till omhändertaganden av berusade personer. Enligt bestämmelsen kunde en polisman om det var nödvändigt för att upprätthålla den allmänna ordningen omhänderta den som genom sitt uppträdande störde ordningen eller utgjorde en omedelbar fara för densamma. Omhändertagandet skulle vidare omedelbart ställas under förmans prövning och om detta godkändes kunde personen hållas i förvar så länge denne ansågs utgöra en fara för den allmänna ordningen.

Skillnaden mellan ett omhändertagande av en berusad enligt 1841 års förordning och ett omhändertagande av en ordningsstörande enligt 1965 års Polisinstruktion var att omhändertagande enligt den senare bestämmelsen inte var begränsad till att personen befann sig på allmän plats, något som möjliggjorde för omhändertaganden i hemmet. Det krävdes vidare inte heller att personen ifråga var berusad. I de fall då personen inte var så pass berusad att 1841 års förordning ansågs kunna tillämpas gav 1965 års Polisinstruktion en möjlighet till omhän-

¹⁵ SOU 1968:55 *Bot eller böter*, s. 87 f.

¹⁶ Prop. 1975/76:113 *Om ändring i Brottsbalken mm*, s. 17.

¹⁷ Föreskrifter och anvisningar för polisväsendet 253-1 (FAP) i dess ursprungliga lydelse (numera upphävd) och Prop. 1975/76:113 *Om ändring i Brottsbalken mm*, s. 20 f.

dertagande i de fall då personen ansågs ordningsstörande eller utgjorde en fara för andra. En annan viktig skillnad var att en person som omhändertagits enligt 1965 års Polisinstruktion skulle underkastas förhör vilket medförde att det var enklare och mer tidseffektivt att genomföra omhändertaganden enligt 1841 års förordning.¹⁸

2.2 Avkriminaliseringen av fylleriet

Politiska diskussioner om att avkriminalisera fylleriet fördes redan på 1800-talet. I en av motionerna från mitten av 1800-talet anfördes det att vårdanstalter borde inrättas för dem som var beroende av alkohol och att fylleri samtidigt skulle avkriminaliseras. I argumentationen låg att den enskildes begär efter alkohol närmast var att se som en passion, varför fylleriet skulle behandlas såsom en sjukdom. Mot slutet av samma århundrade väcktes frågan på nytt, men då med en försiktigare framtoning. Genom flera motioner föreslogs det att straff för fylleri endast skulle utdömas då den berusade samtidigt begick annat brott i samband med fylleriet. Det fanns också de som vid denna tidpunkt menade att brottet helt skulle avskaffas eftersom kriminaliseringen var meningslös då den som uppträdde berusad ändå kunde anses ha gjort sig skyldig till förargelseväckande beteende.¹⁹

1968 avlämnade Fylleristrafutredningen sitt betänkande utifrån ett förslag om avkriminalisering tillsammans med att åtgärderna mot det offentliga fylleriet skulle vara mer inriktade på ett vårdande perspektiv. Utredningen ansåg bland annat att det fanns en motsättning mellan att å ena sidan se fylleri som ett sjukligt beteende som skulle behandlas, och å andra sidan att straffbelägga samma beteende. Samtidigt redogjorde utredningen för ett antal motargument såsom att de ungdomar och tillfällighetsfyllerister vilka inte uppvisade sjukdomssymtom skulle kunna avhållas från drickande med en fortsatt kriminalisering. Argumentationen fortsatte med att dessa kategorier människor inte i huvudsak stod för de som straffas för fylleri, utan att det i första hand är de som återfaller i brott som har ett vårdbehov. Ett annat motargument som utredningen anförde var det att kriminaliseringen redan var rotad i det allmänna rättsmedvetandet och att en avkriminalisering skulle kunna innebära att medborgaren uppfattar det som att samhället sanktionerar alkoholmissbruk. Som ett led i denna argumentation lyftes den allmänpreventiva effekten av straffet för fylleri fram och att straffhotet i sig skulle ha en återhållande effekt på allmänhetens alkoholförtäring. Fylleriutredningens slutsats var dock att fylleriet borde avkriminaliseras.²⁰

¹⁸ SOU 1968:55 *Bot eller böter*, s. 111.

¹⁹ SOU 1968:55 *Bot eller böter*, s. 87-89.

²⁰ a. SOU. s. 299 ff.

I propositionen till riksdagen anfördes utöver fylleritutredningens argument också att själva bestraffningen många gånger bidrog till fler problem än lösningar, något som utgjorde hinder för att få till ett mer vårdinriktat synsätt. Som en konsekvens av det utdömda bötesstraffet blev följden för återfallsfylleristerna ofta indrivningsförsök eller indrivning vilket skapade olägenheter dem. Ett annat argument i anslutning till detta var effektivitetsaspekten genom att rättsväsendets utredningsresurser skulle kunna användas på ett bättre sätt, särskilt då indrivning av böter ofta var resultatlöst och tog alltför mycket resurser i anspråk. Fylleri skulle istället bestraffas endast i särskilt allvarliga fall och då det tog sig i uttryck i förargelseväckande beteende. Statsrådet menade också att den allmänpreventiva effekten av kriminaliseringen var mycket begränsad även om den kunde fungera för alkoholmissbrukare som uppsökte allmänna platser och att den kunde ha en återhållande effekt på alkoholkonsumtionen.²¹

Justitieutskottet instämde i huvudsak med propositionens förslag men betonade ytterligare att det finns andra medel än kriminalisering för att motverka alkoholmissbruk och att förhindra att personer uppträder berusade på allmän plats.²² I enlighet med fylleritutredningens ursprungliga förslag avkriminaliserades fylleriet år 1975.

2.3 Tillkomsten av LOB

Tillsammans med sitt förslag om avkriminalisering argumenterade Fylleristrafutredningen också för nödvändigheten av ett förändrat synsätt på berusade personer utifrån att detta inte var en angelägenhet för polisen och att rådande arrestplaceringar av berusade skulle ses över. Utredningens förslag var istället en placering av de omhändertagna vid särskilda vårdinrättningar eller tillnyktringsenheter, något som skulle utgöra ett första steg i en vårdkedja vilken skulle syfta till att fånga upp alkoholmissbrukare för att få dem fria från missbruk. De menade vidare att polisens arrester inte var lämpade för omvårdnadsändamålet och att poliser inte var utbildade för att ge vård, varför de inte kunde leva upp till de krav som ställdes.²³ Eftersom vårdaspekten framhölls menade utredningen att omhändertagandena inte fick bli för kortvariga. Frihetsberövanden skulle således pågå under en tidsperiod om som kortast 24 timmar och som längst 48 timmar i syfte att vården skulle kunna möjliggöras.²⁴ Till skillnad från 1841 års fylleriförordning som bara möjliggjorde för frihetsberövanden på allmänna platser ville utredningen vidga platsbegreppet till att också omfatta enskilda platser. De motiverade det hela med att rätten att omhänderta borde grundas på ett intresse av att på ett tidigt stadium ge personen vård

²¹ Prop. 1975/76:113 *Om ändring i Brottsbalken mm*, s. 77 ff.

²² JuU 1975/76:37 *Betänkande med anledning av propositionen 1975/76:113*, s. 16 ff.

²³ SOU 1968:55 *Bot eller böter*, s. 222 f.

²⁴ a. SOU s. 237-241.

och därför skulle platsen vara ovidkommande. Fylleristrafutredningen ansåg således att omhändertagande av berusade inte var en polisiär angelägenhet och att det vore önskvärt om de berusade möttes av mer positiva åtgärder. De såg samtidigt inte någon annan rimlig lösning än att det fortsättningsvis skulle vara polisen som förutom att verkställda omhändertagandet också skulle ha det övergripande ansvaret för det-samma.²⁵

Utredningen gick ut på remiss och merparten av remissinstanserna stämde in i att ett vårdande snarare än ett bestraffande perspektiv skulle vara rådande i den nya lagstiftningen. Instanserna var dock inte lika eniga rörande huruvida det skulle inrättas särskilda vårdinstitutioner för de omhändertagna eller om de skulle vårdas inom den ordinarie sjukvården.²⁶ Justitieutskottet tonade ned det vårdande syftet i sin behandling av ärendet samtidigt som de betonade vikten av att de omhändertagna fick tillgång till rehabilitering och att lagen skulle utgöra ett första steg i en vårdkedja för de som behövde hjälp för att komma ur ett missbruk. Frågan om vårdplatsens lokalisering lade inte utskottet någon vikt vid.²⁷

Regering och riksdag antog Fylleristrafutredningens förslag med några ändringar. Vårdaspekten framhölls som väsentlig samtidigt som den tonades ned något. De ansåg vidare att den föreslagna omhändertagandetiden var för lång och att särskilda kliniker för de berusade visserligen var önskvärt men samtidigt för resurskrävande.²⁸

Trots att vårdaspekten tonades ned betonades det att LOB inte utgjorde ett tvångsmedel att använda för att upprätthålla allmän ordning i samhället och inte heller något medel för polisen i deras arbete mot brottslighet. Även om det kan tyckas ligga nära till hands valde inte lagstiftaren att integrera bestämmelserna rörande berusade i Lag (1973:588) om tillfälligt omhändertagande (LTO). Syftet med detta förfarande var främst att tydliggöra och hålla lagarnas ändamål åtskilda.²⁹ Åtskillnaden kom att behållas även vid tillkomsten av Polislag (1984:387)³⁰ och lagarnas inbördes förhållande återfinns idag i 9§ LOB, en konkurrens som behandlas senare i denna rapport.

2.4 Sammanfattning

Fylleriet kriminaliserades på 1700 talet och i och med en förordning från 1813 gavs polisen möjlighet att fysiskt omhänderta den som var berusad. Den svenska synen på fylleri har därefter gått från ett ord-

²⁵ SOU 1968:55 *Bot eller böter*, s. 218 ff.

²⁶ Prop. 1975/76:113 *Om ändring i Brottsbalken mm*, s. 54 f.

²⁷ JU 1975/76:37 *Betänkande med anledning av propositionen 1975/76:113*, s. 23, och 28 ff.

²⁸ Prop. 1975/76:113 *Om ändring i Brottsbalken mm*, s.126 f. och JuU 1975/76:37 s 18 ff.

²⁹ a. prop. s. 83 f.

³⁰ Prop. 1983/84:111 *Förslag till polislag mm*, s. 25 ff. och SOU 1982:63 s. 111 f.

ningshållande perspektiv med syftet att hålla gatorna rena och skydda allmänheten från berusade, till ett vårdande perspektiv där den berusades väl ska sättas i främsta rummet.

År 1968 avlämnade Fylleristrafutredningen sitt betänkande utifrån ett förslag om avkriminalisering av fylleriet. I betänkandet argumenterades det för nödvändigheten av ett förändrat synsätt på berusade personer, utifrån att detta inte var en angelägenhet för polisen och att rådande arrestplaceringar av berusade skulle ses över. Placeringarna föreslogs ske vid särskilda vårdinrättningar och frihetsberövandet skulle pågå mellan ett och två dygn för att möjliggöra vård. I samband med LOB:s tillkomst år 1976 framhöll regering och riksdag vårdaspekten som väsentlig, samtidigt som de konstaterade att den föreslagna omhändertagandetiden var för lång och att vårdinrättningarna visserligen var önskvärda men samtidigt för resurskrävande

Av den månghundraåriga utvecklingen framträder lagstiftarens och samhällets syn på att det är den enskilde individens vårdbehov som ska vara i centrum, ett synsätt som kom att lagstadgas genom fylleriets avkriminalisering och LOB:s tillkomst. Mot bakgrund av att det idag bara är en minoritet av de omhändertagna som transporteras till någon de tioalet tillnyktringsenheter (vårdinrättningar) som finns i landet,³¹ är den fortsatta frågan om lagstiftarens vårdargument verkligen har slagit igenom.

³¹ SOU 2011:35 *Bättre insatser vid missbruk och beroende*, s. 330.

3 Rättsliga förutsättningar för omhändertagande

I detta kapitel följer inledningsvis en beskrivning av omhändertagandes juridiska gång, för att på så sätt skapa en bild av hur detta går till, från den första kontakten till dess att frihetsberövandet upphör. Kapitlet övergår därefter till en beskrivning av de rekvisit som måste vara uppfyllda för att ett lagligen grundat omhändertagande ska komma till stånd, något som i förlängningen syftar till att besvara frågan om på vilka grunder ett omhändertagande kan ske utifrån gällande rätt. Därefter behandlas grundläggande principer för polisens arbete, förmansprövningen och slutligen hur Lag om omhändertagande av berusade personer mm (LOB) förhåller sig till andra tvångsmedel.

3.1 Ett omhändertagandes gång

För att återgå till Eva i det inledande exemplet, så måste rekvisiten i 1§ LOB vara uppfyllda för att ett lagligen grundat omhändertagande ska kunna ske. Polismannen ska i samband med omhändertagandet se till att Eva inte orsakas större olägenhet än som är nödvändigt med hänsyn till åtgärdens syfte.³² Han ska således se till hennes eget bästa och tänka på att ingripandet inte ska väcka onödig uppmärksamhet. Eva får heller inte underkastas annan inskränkning i sin frihet än som behövs med hänsyn till ändamålet med åtgärden, ordningen och säkerheten.³³ Så snart det är möjligt och lämpligt ska hon också underrättas om anledningen till omhändertagandet.³⁴

I samband med ingripandet och innan placering i polisbilen sker en kroppsvisitation av säkerhetsskäl, vilken syftar till att vapen eller andra farliga föremål ska kunna tas om hand.³⁵ Om polismannen påträffar alkohol drycker eller andra berusningsmedel hos Eva så ska dessa tas ifrån henne, och om det inte finns särskilda skäl så ska den egen-

³² 2§ Lag (1976:511) om omhändertagande av berusade personer mm- LOB

³³ 8, 17§§ Polislag (1984:387)- PolisL.

³⁴ 7§ LOB.

³⁵ 19§ första stycket 1p. PolisL.

domen förstöras efter beslut av förman.³⁶ Som ett nästa steg kontakter polismannen Länskommunikationscentralen (LKC) via radio eller telefon med meddelandet om att denne omhändertagit en person med stöd av LOB.³⁷ Radiooperatören på LKC gör en notis om detta i sitt datasystem varvid denne meddelar förmannen som senare har att pröva huruvida omhändertagandet ska bestå eller ej.

I det fallet att Eva uppvisar ett sådant tillstånd att hon behöver ses över av en läkare så ska det ske.³⁸ Det är polismannens ansvar att bedöma och sedan skyndsamt överföra henne till den vård som hon behöver. Den omhändertagne ska läkarundersökas om tillståndet misstänks vara förorsakat av sjukdom eller om man kan befara skullskador, inre skador, alternativt en inte obetydlig kroppsskada. En undersökning är också påkallad om berusningen närmar sig medvetlöshet, påverkar andningen eller medför motorisk oro, svettningar eller svårförståeliga psykiska symtom.³⁹

Efter att omhändertagandet har verkställts ska Eva transporteras till den plats och enhet som bäst svarar mot hennes behov. I första hand ska hon föras till en vårdinrättning (tillnyktringsenhet) eller till socialtjänsten.⁴⁰ Det går även bra att föra henne till en anhörig, men då med villkoret att den anhörige är villig och kapabel att ta hand om personen i fråga.⁴¹ Om hon inte skulle kunna beredas vård på annat sätt så är det sista alternativet att föra henne till polisarresten. Detta alternativ kan bara komma ifråga om det är nödvändigt med hänsyn till ordning och säkerhet.⁴² Om Eva hade förts till vårdinrättning eller sjukhus så hade omhändertagandet hävts i samband med överlämnandet, och vården sedan fortsatt på frivillig grund. Hon skulle med andra ord i sådant fall kunnat lämna enheten då hon själv velat.

I samband med att polispatrullen i det beskrivna fallet anländer till polisstationen med Eva ska de skyndsamt anmäla omhändertagandet till sin förman, oftast vakthavande befäl på stationen. Det vakthavande befälet undersöker då huruvida rekvisiten i 1§ LOB är uppfyllda och om omhändertagandet ska bestå eller hävas.⁴³ Förmannen ska också undersöka hur hälsotillståndet är hos den omhändertagne och om inte beslutet om omhändertagandet hävs så ska Eva tas i förvar.⁴⁴

Innan Eva sätts i arrest genomförs en kroppsvisitation vid vilken hon får lämna ifrån sig sina tillhörigheter.⁴⁵ Kroppsvisitationen syftar

³⁶ 8§ LOB.

³⁷ 5§ första stycket LOB.

³⁸ 3§ LOB och 3 kap. 1§ Föreskrifter och anvisningar för polisväsendet- FAP 023-1

³⁹ 3 kap. 2§ FAP 023-1.

⁴⁰ 4 kap. 1§ FAP 023-1.

⁴¹ 2 kap. 3§ FAP 023-1.

⁴² 4§ LOB.

⁴³ 5§ LOB.

⁴⁴ 4§ LOB.

⁴⁵ 4 kap. 2§ Håketslag (2010:611)- HL.

bland annat till att finna eventuella föremål med vilka hon kan skada sig själv eller i värsta fall ta sitt liv med. Den nu beskrivna tvångsåtgärden får i fallet med kvinnor bara verkställas och bevitnas av någon av samma kön⁴⁶ och åtgärden tillsammans med omhändertagandegrunderna ska dokumenteras genom protokoll.⁴⁷

Polismännen har ingen skyldighet att ta reda på den omhändertagnes identitet och den omhändertagne har heller ingen skyldighet att uppvisa identitetskort eller liknande.⁴⁸ I det fallet att identiteten är fastställd ska en anmälan sändas till Transportstyrelsen⁴⁹ som senare har pröva eventuell förarlämplighet. En underrättelse bör enligt ett allmänt råd också skickas till socialnämnden i den omhändertagnes hemkommun.⁵⁰

Under den tid som Eva förvaras i arresten ska hon fortlöpande ses till.⁵¹ Tillsynen ska vara noggrann och om det är så att hon bedöms vara kraftigt berusad ska tillsynen ske med högst 15 minuters mellanrum.⁵² Omhändertagandet ska inte pågå längre än åtta timmar och i normalfallet sker en frigivning efter fyra till sex timmar.⁵³ Innan det att Eva lämnar polistationen ska en bedömning ske rörande huruvida hon är i behov av hjälp eller stöd från samhällets sida, för att sedan gå henne tillhanda med råd och upplysningar.⁵⁴

3.2 Omhändertaganderekvisiten

Den som anträffas så berusad av alkoholdrycker eller annat 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. ... Anträffas någon där han eller någon annan har sin bostad, får han inte omhändertas enligt första stycket. Lag (1984:391).⁵⁵

Sammanfattningsvis ska fyra förutsättningar vara uppfyllda för att ett lagligen grundat omhändertagande ska kunna ske:

1. Beslutet att omhänderta tillkommer polisman,
2. En person ska anträffas berusad,
3. Personen ska på grund av berusningen:

⁴⁶ 4 kap. 7§ HL.

⁴⁷ 27§ PolisL och 6 kap. 1§ FAP 023-1.

⁴⁸ Prop. 1983/84:111 *Förslag till polislagen* mm, s. 39 f. och SOU 1982:64 *Polislagen*, s. 230-243.

⁴⁹ 7 kap. 9§ 3 p. Körkortsförordning (1998:980)- KKF, 6 kap. 2§ FAP 023-1.

⁵⁰ 6 kap. 2§ FAP 023-1.

⁵¹ 6§ LOB.

⁵² 5 kap. 1§ FAP 023-1.

⁵³ 7§ tredje stycket LOB och 5 kap. 1§ FAP 023-1.

⁵⁴ 7§ 1 st. LOB.

⁵⁵ 1§ LOB.

- inte kunna ta hand om sig själv eller
- utgöra en fara för sig själv eller
- utgöra en fara för andra och

4. Platsen för omhändertagandet ska inte vara en bostad

3.2.1 Beslutsfattaren

Rätten att omhänderta med stöd av LOB tillkommer normalt polisman. Begreppet polisman regleras i polisförordningen och förutom särskilt utpekad personal avser begreppet också polisaspiranter, militärpolis män och beredskapspolis män.⁵⁶ Grundutbildningen till polis omfattar polisprogrammet om fyra terminer tillsammans med en aspirantutbildning vid polismyndighet om sex månader.⁵⁷ Under grundutbildningen vid Polishögskolan genomförs ca 80 minuters teoretisk undervisning på ämnet LOB och motsvarande tid i praktisk tillämpning. Utöver detta tillkommer bland annat undervisning i akutsjukvård där sjukdomstillstånd och förväxlingsrisker berörs.⁵⁸

Även förordnade ordningsvakter har rätt att genomföra omhändertagande av berusade personer under förutsättning att det framgår av deras förordnande. I de fallen då ordningsvakter omhändertar gäller motsvarande bestämmelser som för en polisman enligt 10§ LOB, varvid ett skyndsamt överlämnande ska ske till en polisman som har att pröva legaliteten i omhändertagandet och besluta om detta ska bestå.⁵⁹

3.2.2 Berusningsgrad och beteende

Rekvisiten rörande berusningsgrad och beteende var föremål för livliga diskussioner i förarbetena. De flesta remissinstanser som yttrade sig över Fylleristrafutfredningens förslag till LOB framhöll vikten av att bestämmelserna utformades på ett sådant sätt så att polisen gavs klara anvisningar för när ett omhändertagande kunde ske. De ville på så sätt undvika godtycke i tillämpningen och att lagen inte skulle utsträckas längre än vad lagstiftaren avsett.⁶⁰

I fylleriutredningens förslag framkom det tydligt att omhändertagande bör ske om en person är så berusad att han inte kan ta hand om sig själv. Det rör sig här inte bara om personer som är så berusade att de inte kan stå på benen utan också om sådana som vinglar omkring eller raglar, personer som inte kan styra sina steg och som är utsatta för faror i detta tillstånd. Omtanken om individen motiverar ett omhändertagande också i fall då någon i berusat tillstånd anträffas sovande på en parksoffa, i en portgång, på en gata eller annan plats. Svå-

⁵⁶ 1 kap. 4§ Polisförordning (1998:1558).

⁵⁷ 4§ Polisutbildningsförordningen (1990:740).

⁵⁸ Författarens erfarenhet genom att ha undervisat i delkursen för socialt utsatta mm, på Polishögskolan under åren 2008-2010.

⁵⁹ Prop. 1975/76:113 *Om ändring i Brottsbalken mm*, s. 128.

⁶⁰ a. prop. s. 51f.

rare blir bedömningen när berusningsgraden är lägre men då det ändå tydligt framgår att vederbörande är berusad.⁶¹

I förarbetena står att läsa att en förutsättning för att den som ska omhändertas på grunden att denne inte anses kunna ta hand om sig själv är att han är höggradigt berusad.⁶² Ett omhändertagande kan ske även om personen inte är höggradigt berusad i de fall då denne antas komma att utgöra en fara för sig själv eller för andra personer. Ett exempel på detta som nämns är om personen kan antas utgöra en fara i trafiksammanhang. Detta förutsätter att det kan konstateras att personen till följd den påtagliga berusningen inte kan behärska sina kroppsrörelser på ett normalt sätt.⁶³ Det föredragande statsrådet ansåg likaledes att det var mycket viktigt att förutsättningarna skulle klargöras tydligt för när det ska vara möjligt att omhänderta en berusad person i och med att det är fråga om en ingripande åtgärd mot den enskilde. Omhändertagandet av en berusad person enligt LOB ska alltid syfta till att tillgodose den omhändertagnes intressen, exempelvis genom att se till att personen får vård eller att förhindra att personen ytterligare berusar sig och därmed utsätts för en allvarlig fara för hälsan.⁶⁴

Det förekom en hel del diskussioner i förarbetena kring huruvida omhändertagandet skulle kopplas till om personen uppträtt ordningsstörande eller om det enbart skulle fästas vikt vid vårdbehovet när beslut om omhändertagande fattas. Det senare var en viktig utgångspunkt för omhändertagandet enligt Fylleristrafutredningen.⁶⁵ I propositionen sägs det att individens välfärd utgör syftet med omhändertagandet, varför det faktum om personen varit ordningsstörande eller ej inte ska ha någon egentlig betydelse. Det ska i princip enbart vara berusningen som avgör om ett omhändertagande ska ske enligt LOB.⁶⁶ Detta till trots framhölls det att ett ordningsstörande moment ändå måste anses ha en viss betydelse i den praktiska tillämpningen, eftersom personen som ska omhändertas i de flesta fall måste uppträda ordningsstörande för att polisen överhuvudtaget ska uppmärksamma och medta denne.⁶⁷ Senare i samma text anfördes det också att med tanke på att det är polisen som svarar för omhändertagandet är det samtidigt mindre lämpligt att knyta omhändertagandet till om det föreligger ett behov av vård. Vårdbehovet är svårare för polisen att bedöma till skillnad från om det föreligger en ordningsstörning. Slutsatsen var dock att LOB är en vårdlag, och att det är det omedelbara vårdbehovet som ska bedömas, varför frågan om personen är ord-

⁶¹ a. prop. s. 36f.

⁶² a. prop. s. 123.

⁶³ a. prop. s. 37.

⁶⁴ Prop. 1975/76:113 *Om ändring i Brottsbalken m* s. 84.

⁶⁵ SOU 1968:55 *Bot eller böter*, s. 213 ff.

⁶⁶ Prop. 1975/76:113 *Om ändring i Brottsbalken mm*, s. 84 f.

⁶⁷ a. prop. s. 37.

ningsstörande eller ej inte ska ha någon betydelse för beslutet om omhändertagandet.⁶⁸

Uppgiften att utarbeta närmare föreskrifter om hur LOB skulle tillämpas i praktiken gavs till Rikspolisstyrelsen genom Förordning (1976:518) om föreskrifter för verkställighet av lagen om omhändertagande av berusade personer mm. RPS har med stöd av nämnd förordning utfärdat FAP 023-1 med lydelsen Föreskrifter och allmänna råd om omhändertagande av berusade personer (RPSFS 2000:57). I råden betonas det till skillnad från lagens lydelse att om en person uppfyller förutsättningarna för ett omhändertagande så ska denne omhändertas. De ger dock ingen vidare vägledning i hur rekvisiten i 1§ LOB ska tolkas och vad som krävs för att någon ska kunna omhändertas.⁶⁹

3.2.3 Platsen

I de ursprungliga förarbetena till LOB så fick omhändertaganden endast ske på allmän plats och i trappuppgångar och liknande som gränsar till allmän plats.⁷⁰ Under de första åren av lagens tillämpning konstaterade JO i ett antal granskningsfall att lagens tillämpning försvårades med anledning av just platsbegreppet. Några av frågorna som uppkom var huruvida det var möjligt att omhänderta en redlost berusad person i en taxibil då det är tveksamt om detta är allmän plats. I dessa fall betonade JO att vårdbehovet måste anses få avgöra om ett omhändertagande ska kunna ske, varför platsen där omhändertagande lagligen kan ske, borde utsträckas.⁷¹ Dessa argument kom sedan att ligga till grund för lagändringen vilken gjorde att platsbegreppet vidgades till att omfatta samtliga enskilda och allmänna platser så när som på bostäder i vilka man skulle vara fredad.⁷² Lagändringen till trots säger RPS:s anvisningar att omhändertagande i privata lokaler ändå ska ske med försiktighet och endast när det är oundgängligen nödvändigt.⁷³

Enligt förarbetena ska uttrycket "*bostad*" ges samma avgränsning som i bestämmelsen om hemfridsbrott⁷⁴ i 4 kap. 6§ Brottsbalk (1962:700). Med bostad avses således också gårdar och trädgårdar i anslutning till bostäder. Vidare ska med begreppet bostad inte endast avses lokaler eller andra platser där en person bor beständigt eller för en längre tid. Också en tillfällig bostad, t.ex. ett hotellrum, en hytt på en båt eller ett tält kan utgöra en persons bostad. Det är inte nödvän-

⁶⁸ a. prop. s. 84 f.

⁶⁹ 2 kap. 1§ FAP 023-1.

⁷⁰ Prop. 1975/76:113 *Om ändring i Brottsbalken mm*, s. 122 f.

⁷¹ JO 1978/79 s. 72., JO 1978/79 s.132., JO 1979/80 s. 64. 1978/79 s.132., JO 1979/80 s. 64.

⁷² Prop. 1983/84:111 *Förslag till polislag mm*, s 35-38 och 143 f. och SOU 1982:64 *Fribetsberövande vid bråk och berusning*, s. 157-162.

⁷³ 2 kap. 2§ FAP 023-1.

⁷⁴ Prop. 1983/84:111 *Förslag till polislag mm*, s. 143.

dig att den tidigare nämnda gården eller trädgården som hör till bostaden är inhägnad om det på annat sätt framgår att området hör till bostaden. Uthus och andra ekonomibyggnader som finns inom gården eller trädgården liksom gårdsplanen omkring byggnaderna omfattas också, däremot inte sådana mer avsides belägna byggnader.⁷⁵

Det anförda skälet till att omhändertaganden överhuvudtaget inte får ske i bostäder är att det främst är på andra platser som berusade personer är utsatta och utsätter andra för faror och risker. Eftersom omhändertaganden ska ske i syfte att skydda saknas därför skäl att tillåta polisen att omhänderta personer i en bostad.⁷⁶ I de fall då en berusad person påträffas i en bostad och det till följd av berusningen föreligger en fara för dennes liv, har den ingripande polismannen att luta sig mot ansvarsfrihetsbestämmelsen i 24 kap. 4§ Brottsbalk (1962:700) som säger att om någon agerar i nöd och ingripandet är berättigat så ska denne vara fri från ansvar. Ett annat alternativ är att den överhängande och allvarliga risken undanröjs genom ett ingripande sker med stöd av bestämmelserna i 12a§ PolisL. I dessa fall ska det vidare vara brådskande tillsammans med att det ska finnas en skälig anledning anta att socialnämnden kommer fatta beslut om ett omedelbart omhändertagande med stöd av 6§ Lag (1988:870) om vård av missbrukare i vissa fall. De nämnda lagrummen möjliggör för frihetsberövanden också i bostäder.

3.3 Behovs- och proportionalitetsprinciperna

Den som verkställer ett omhändertagande har att tillse att detta inte orsakar den berusade större olägenhet än nödvändigt i förhållande till åtgärdens syfte. Rättstillämparen ska heller inte utsätta den omhändertagne för onödigt uppmärksamhet. Bestämmelsen finns i 2§ LOB och dess motsvarighet finns i 8§ PolisL⁷⁷ där den senare anger de allmänna principer som ska råda vid alla polisiära ingripanden (behovs- och proportionalitetsprinciperna). Även om det bara är proportionalitetsprincipen som har fått sin direkta motsvarighet i LOB gäller den andra principen likväl för ett ingripande med stöd av LOB. Principerna i 8§ PolisL är allmänna för alla polisingripanden, även de som inte har sin rättsliga grund i PolisL. Det medför att en viss restriktivitet måste iakttas när ingripanden ska genomföras gentemot enskilda.⁷⁸

Genom att den ingripande polismannen har att iaktta 8§ PolisL i sin helhet vid ett LOB omhändertagande blir innebörden att även behovsprincipen ska iakttas även om det möjligen kan hävdas att

⁷⁵ Holmqvist, L. Leijonhufvud, M. Träskman, P O. & Wennberg, S. *Brottsbalken en kommentar del I*, 4:25.

⁷⁶ Prop. 1975/76:113 *Om ändring i Brottsbalken mm*, s. 88 f.

⁷⁷ Motsvarande bestämmelse finns i 8§ Lag (1980:578) om ordningsvakter.

⁷⁸ Prop. 1983/84:111 *Förslag till polislag mm*, s. 78. och Berggren, N-O. & Munck, J. *Polislagen en kommentar*, s. 56 ff.

denna förutsättning framgår implicit av 1§ LOB. Polis mannen måste vid ett tilltänkt omhändertagande enligt LOB tillse att själva omhändertagandet är förenligt med dessa principer men även att ingripandet är försvarligt med hänsyn till åtgärdens syfte och övriga omständigheter. Det får således inte användas mer tvång än nödvändigt för att det avsedda resultatet ska uppnås. Behovsprincipen innebär att omhändertagandet måste vara nödvändigt, något som framgår av förarbetena till 1§ LOB och i förlängningen innebär att LOB inte ska tolkas extensivt.⁷⁹

I de fall våld måste användas vid ingripanden har en polisman enligt 10§ 2 p. PolisL rätt att använda nödvändigt våld för att kunna fullgöra sin uppgift något som också gäller vid omhändertaganden enligt LOB. Vid all våldsanvändning är det av särskilt vikt att polisen beaktar de krav som ställs i 8§ PolisL och 2§ LOB. Våldet som används måste vara nödvändigt och dessutom stå i rimlig proportion till det syfte som ska uppnås.⁸⁰ Polis männen har med beaktande av 8§ PolisL och den sk. "våldstrappan"⁸¹ att använda särskilda hjälpmedel vid våldsanvändning. Hjälpmedlen utgörs av skjutvapen och annan utrustning som huvudsakligen är avsedd att kunna användas för att utöva våld mot person eller eljest betvinga en person. Exempel på utrustning att använda vid ett omhändertagande med stöd av LOB kan vara; batong, fängsel och (elpistol).⁸²

3.4 Förmansprövningen

Den enskilde polismannen på fältet fattar det initiala beslutet om att ett omhändertagande med stöd av LOB ska ske. Beslutet ska sedan skyndsamt anmälas till förmannen enligt 5§ LOB och om personen inte redan släppts fri ska förmannen pröva huruvida omhändertagandet ska bestå och i sådant fall var den omhändertagne ska placeras. I takt med 1990 talets sammanslagningar av hundratalet polisdistrikt till landets idag 21 polismyndigheter har polisorganisationen fått ett annat utseende. Förmannen kan idag benämnas såsom; vakthavande befäl, inre befäl, stationsbefäl mm beroende på vilken polismyndighet som undersöks. I enlighet med den organisation som rådde vid LOB:s tillkomst har lagstiftaren använt skrivningen vakthavande befäl.

Till följd av att tillnyktringsenheterna inte byggts ut i takt med de ursprungliga intentionerna förs majoriteten av de omhändertagna till polisstationernas arrester, såsom i fallet med Eva i det inledande exemplet. Sjukvårdens och socialtjänstens möjligheter att i någon större

⁷⁹ Berggren, N-O. & Munck, J. *Polislagen en kommentar* s. 57 f.

⁸⁰ Berggren, N-O. & Munck, J. *Polislagen en kommentar* s. 76 ff.

⁸¹ Våldstrappan är en polisiär term som kan liknas vid den svårighetsgrad av våld som ska prövas i varje individuell situation.

⁸² 2§ FAP 933-1. Elpistolen finns angiven i nämnd föreskrift men ingår inte i polis mannens standardutrustning av idag.

utsträckning ta ansvar för förvaringen förutsätter att särskilda vårdresurser finns tillgängliga för ändamålet, något som i regel inte är fallet.⁸³ Genom förmansprövningen sker en okulär besiktning av den omhändertagne och på grundval av de observationer som görs fattar förmannen sitt beslut.⁸⁴ I det fallet att polispatrullen redan har fört den omhändertagne till hemmet eller till sjukvården, består förmannens uppgift i att utifrån det material som presenterats och de uppgifter som lämnats avgöra hur omhändertagandet ska redovisas.

Förmansprövningen syftar till att säkerställa den enskildes rättssäkerhet genom att omhändertagandet överprövas av någon annan än den som fattat det ursprungliga beslutet.⁸⁵ Prövningen ska ske mycket snabbt från det att det ursprungliga frihetsberövandet har gjorts och i regel görs förmansprövningen i och med att den omhändertagne förs in på polisstationen. Prövningen ska garantera att eventuella misstag som begåtts i en stressad eller svårbedömd situation ska kunna rättas till.⁸⁶ Vid denna prövning har förmannen rätt att omrubicera omhändertagandet till någon annan rättslig grund än LOB om förutsättningar för detta finns.

I anslutning till frågan om överprövning av beslut ansåg Fylleri-straffutredningen i sitt förslag att den enskilde som hade omhändertagits borde ha rätt att få lagligheten av omhändertagandet prövat av domstol i efterhand.⁸⁷ Regering och riksdag ansåg dock att rätten till laglighetsprövning i domstol inte var nödvändig. De menade att en bestämmelse om förmansprövning var tillräcklig för att garantera trygghet för den enskilde och skydda denne mot maktmissbruk och felaktig tillämpning av LOB.⁸⁸

I en utvärdering av den ordinära förmansprövningen⁸⁹ konstaterades att denna i stort sett fungerade tillfredsställande och att de som tjänstgör som förmän verkade ha god kunskap och erfarenhet när lagligheten vid ett omhändertagande enligt LOB skulle bedömas. Det observerades dock att det på senare tid uppmärksammats att de som omhändertas ofta är blandmissbrukare och att de förutom berusningsmedlet alkohol också intagit andra droger. I anslutning till detta konstaterade utredningen att förmännen kan ha svårt att upptäcka om en person är i ett betydligt sämre skick än vad som går att upptäcka vid en okulär besiktning. Vidare ansågs det mycket svårt för förmän-

⁸³ Berggren, N-O. & Munck, J. *Polislagen en kommentar* s. 132.

⁸⁴ Ds 2001:31 *Omhändertagande av berusade personer enligt LOB*, s. 37 ff.

⁸⁵ Prop. 1975/76:113 *Om ändring i Brottsbalken mm*, s. 92 f och 125.

⁸⁶ Rikspolisstyrelsen. *Polislagen med kommentarer*, s. 78.

⁸⁷ SOU 1968:55 *Bot eller böter*, s. 350-354.

⁸⁸ Prop. 1975/76:113 *Om ändring i Brottsbalken mm*, s. 92.

⁸⁹ Jfr. "förmansprövning på distans" som i enlighet med avgränsningarna inte behandlas.

nen att avgöra om den omhändertagne var på väg in i ett tillstånd av akut alkoholförgiftning.⁹⁰

3.5 LOB i förhållande till andra tvångsmedel

I en och samma situation kan flera grunder för ett frihetsberövande vara uppfyllda, vilket innebär att lagstiftningar kolliderar med varandra. De rättsliga konsekvenserna för den enskilde kan bli olika beroende på vilken lagstiftning som tillämpas. Ett gripande leder exempelvis inte till en registrering i vägtrafikregistret då detta är att beteckna som en utredningsåtgärd. I 9§ LOB regleras det inbördes förhållandet mellan tre olika lagstiftningar i de fall då en eventuell konkurrenssituation kan uppstå. Av lagrummet framgår att ett gripande med stöd av 24 kap. 7§ Rättegångsbalk (1942:740) har företräde framför ett omhändertagande enligt LOB som i sin tur har företräde framför ett omhändertagande enligt 13§ andra stycket PolisL. Det nämnda förhållandet mellan rättegångsbalken och polislagen tydliggörs vidare i 18§ PolisL.

Som en följd av polisens olika uppgifter – dels att beivra brott och dels att ge allmänheten ett visst stöd – kan det vara svårt att hålla isär reglerna i det fall en person exempelvis är både berusad och misstänkt för brott. Det är dock viktigt att skiljelinjen alltid upprätthålls och att polisen inte får lockas att använda ett visst tvångsmedel med ett syfte som inte är i överensstämmelse med just den åtgärden.⁹¹ För medborgaren är det vanligtvis svårt att skilja olika former av frihetsberövanden från varandra, vilket innebär att polisen har en fördel. Polisens kunskap om olika möjligheter till frihetsberövande kan användas på så sätt att ett visst tvångsmedel kommer till användning i en situation som kanske inte riktigt överensstämmer med lagstiftarens intentioner. När ett tvångsmedel kan användas i felaktigt syfte, eftersom det för polisen framstår som enklare att tillämpa än det rätta, måste det finnas garantier för att avgränsningen mellan de olika tvångsmedlen i praktiken upprätthålls så att maktmissbruk inte uppstår.⁹² Mot bakgrund av att det följer olika rättsliga konsekvenser utifrån på vilken grund en person frihetsberövas, är det viktigt att det finns tydliga och klara regler för när respektive tvångsmedel ska användas.⁹³

⁹⁰ Ds 2001:31 *Omhändertagande av berusade personer enligt LOB*, s. 52 f.

⁹¹ Bylund, T. *Tvångsmedel I*, s. 50 f.

⁹² Eklöf m.fl. *Rättegång III*, s. 24 f., Bylund, T. *Tvångsmedel I*, s. 50 f. samt Lundberg, M. *Vilja med förhinder*, s. 86.

⁹³ Berggren, N-O. & Munck, J. *Polislagen en kommentar*, s. 129-135., Eklöf m.fl. *Rättegång III*, s. 24 f. samt Bylund, T. *Tvångsmedel I*, s. 50 f.

3.5.1 LOB i förhållande till gripande enligt Rättegångsbalken (RB)

Bestämmelsen i 9§ LOB om att ett omhändertagande med stöd av LOB ska vika för ett gripande enligt 24 kap. 7§ RB tillkom först år 1984 och dessförinnan fanns det inte någon lagreglerad prioriteringsordning dessa frihetsberövanden emellan. Rent praktiskt gällde dock att om det både förelåg förutsättningar att gripa och omhänderta skulle det tidigare tvångsmedlet gälla, varför 9§ LOB enbart kom att bli en kodifiering av praxis. I dessa situationer bör bestämmelserna i LOB om läkarundersökning tillämpas analogt även mot en sådan person som blir gripen och som är i behov av läkarvård, för att denne inte ska hamna i sämre läge än den som omhändertagits enligt LOB.⁹⁴

Gripande är en term som används för olika tvångsåtgärder. Gripande är för det första ett självständigt tvångsmedel, för vilket det krävs anhållningsskäl, och är i dessa fall ett interimistiskt förstadium till anhållande. Gripande är också formen för verkställighet av beslut att häkta eller anhålla någon i dennes frånvaro. Utöver detta är gripandet också det enda tvångsmedel som allmänheten har rätt att använda. Med stöd av 24 kap. 7§ RB får polisen i brådskande fall gripa en person om det finns skäl att anhålla denne. Syftet med nämnt tvångsmedel är att den gripne inte ska kunna hinna avlägsna sig från platsen innan åklagare har fattat beslut i anhållningsfrågan, varför åtgärden enbart är tänkt som ett kortvarigt frihetsberövande.⁹⁵ Till skillnad från vad som är fallet vid anhållande och häktning kan gripande enbart ske av en tillgänglig och fysiskt närvarande person.⁹⁶

Även om en polisman har gripit en person har förmannen rätt att under vissa omständigheter omrubricera gripandet till ett annat frihetsberövande, såsom omhändertagande av berusad person, trots att detta är oreglerat i RB.⁹⁷ Denna rätt, synes vara grundad på allmänna förvaltningsrättsliga principer och för den enskilde finns det praktiska fördelar med att beslutet provas på detta sätt. En polisman har ofta alternativa grunder för sitt ingripande genom den ordningshållande funktionen, uppgifterna i brottsbekämpningen och rätten att tillgripa vissa tvångsåtgärder med stöd av social-, och vårdlagstiftningen. Den misstänkte gärningsmannen kan t.ex. vara kraftigt berusad, psykiskt sjuk eller ha rymt från en vårdinrättning. Det är i ljuset av detta, och mot bakgrund av svårigheterna att, i direkt anslutning till ingripandet, avgöra vilken lagstiftning som är den rätta, som man ska se polismyndighetens rätt att rubricera om ett tvångsingripande. När ett gripandebeslut rubriceras om är det en självklar utgångspunkt att det måste

⁹⁴ Prop. 1983/84:111 *Förslag till polislagen* mm, s. 151 f. och SOU 1982:64 *Frihetsberövande vid bråk och berusning*, s. 257.

⁹⁵ Lindberg, G. *Straffprocessuella tvångsmedel*, s. 198-199.

⁹⁶ Fitger, P. *Särtryck ur Rättegångsbalken*, s. 24:31 och JO 1992/93 s. 105.

⁹⁷ Prop. 1986/87:112 *Om anhållande och häktning* mm, s. 45 f.

finnas rättslig grund för något annat beslut. Ett befäl som utan grund rubricerar om ett beslut kan ställas till ansvar för detta.⁹⁸

JO har betonat att straffprocessuella tvångsmedel, såsom gripande enligt 24 kap. 7§ RB ska ha företräde vid kollisioner mellan olika tvångsmedel. Mot bakgrund av detta får omhändertaganden enligt 13§ PolisL och LOB under inga omständigheter tillämpas som ett alternativ till ett straffprocessuellt tvångsmedel, även om ett sådant omhändertagande kan uppfattas som lättare att tillämpa. Det finns dock inga hinder att utreda brott som en omhändertagen kan ha gjort sig skyldig till, men där det saknas skäl att använda ett straffprocessuellt tvångsmedel är det viktigt att distinktionen mellan de olika tvångsmedlen upprätthålls.⁹⁹

3.5.2 LOB i förhållande till polislagens personella omhändertaganden

Omhändertagande av en person kan även ske enligt olika bestämmelser i polislagen och även här kan det uppstå en konflikt mellan de olika omhändertagandegrunderna.

Ett omhändertagande enligt LOB har som visats inte som syfte att upprätthålla den allmänna ordningen, utan är en form av trygghet som ska skydda den enskilde som är berusad eller skydda allmänheten om den berusade utgör en fara.

I 13§ PolisL regleras förutsättningarna för avvisande, avlägsnande och omhändertagande av en person i situationerna; ordningsstörning, omedelbar fara för ordningsstörning, vid brott och vid fara för brott. Förutsättningarna för att någon ska kunna avvisas, avlägsnas eller omhändertas vid ordningsstörning är att denne genom sitt uppträdande stör den allmänna ordningen. Omhändertagande enligt 13§ PolisL får enligt 18§ samma lag inte ske om personen i fråga ska gripas enligt 24 kap 7§ RB. Vidare gäller enligt 9§ andra stycket LOB att den lagen ska tillämpas när det finns skäl till ingripande såväl enligt 13§ andra stycket PolisL som enligt LOB.¹⁰⁰

När förslaget till LOB diskuterades i riksdagen framfördes från vissa håll att det var olämpligt att ha två skilda regleringar, dels en som gäller omhändertagande av ordningsstörande personer och dels en lagstiftning som avsåg omhändertagande av berusade personer. Man ansåg att det borde vara så att dessa båda former av omhändertagande kunde slås ihop. Enligt motionärerna uppkommer i praktiken en onaturlig uppdelning mellan ordningsfall och vårdfall som kan vara svår

⁹⁸ Lindberg, G. *Straffprocessuella tvångsmedel*, s. 215 f. Se vidare JO 1992/93 s. 105.

⁹⁹ JO 1979/80 s. 64.

¹⁰⁰ Berggren, N-O & Munck, J. *Polislagen en kommentar*, s. 97-104.

att särskilja varför det inte finns något egentligt behov av att göra avgränsningar i dessa fall.¹⁰¹

Justitiekottet ansåg dock att det är en stor skillnad mellan omhändertagande av ordningsstörande personer och enligt den föreslagna lagstiftningen om omhändertagande av berusade personer, särskilt gällande syftet. Framförallt beaktades att de rättsliga konsekvenserna för den enskilde skiljde sig åt i avsevärd utsträckning, varför det var angeläget att upprätthålla skillnaden mellan de båda grunderna genom skilda lagar. Utskottet betonade vidare att det var viktigt att skillnaden får genomslag i praktiken och att det krävs noggranna tillämpningsföreskrifter så att dessa båda omhändertaganden inte smälter samman.¹⁰²

LOB:s förhållande till omhändertagandegrunderna i 11-12, 14§§ PolisL är oreglerat. Enligt 11§ PolisL ges en polisman möjlighet att omhänderta personer beträffande vilka det enligt polismannens bedömning föreligger anledning att polismyndigheten kommer att besluta om omhändertagande med stöd av en särskild föreskrift i en specialförfattning och att åtgärden är brådskande. Tänkbara lagrum är bland andra 47§ Lag (1991:1128) om psykiatrisk tvångsvård och 10 kap. 1 och 2§§ Utlänningslagen (2005:716). Ungdomar som kan antas vara under 18 år får med stöd av 12§ PolisL omhändertas i de fall de anträffas under förhållanden som uppenbarligen innebär en allvarlig och överhängande risk för deras hälsa eller utveckling.¹⁰³ Slutligen ska nämnas 14§ som ger utrymme för polisen att under vissa förutsättningar omhänderta en okänd person för identifiering.¹⁰⁴

I förarbetena ansågs det att konkurrenskonflikter mer sällan kan antas uppkomma, varför någon reglering inte skett ifråga om hur lagkollisionerna ska lösas. Samtidigt har det i förarbetena betonas att det är viktigt att upprätthålla en klar skiljelinje mellan olika former av tvångsmedel.¹⁰⁵ Generella regler på detta område har inte ansetts böra ställa hinder i vägen för en efter omständigheterna lämplig lösning i de enskilda fallen. Med andra ord bör de konflikter som uppkommer lösas i förhållande till varje enskild situation, något som också betonats i förarbeten.¹⁰⁶

¹⁰¹ Motion 1975/76:2262 *Angående plan för utbyggnad av akutkliniker för vård och behandling av berusade personer* och 1975/76:2263 *Angående försöksverksamhet med särskild vårdklinik*.

¹⁰² JuU 1975/76:37 *Betänkande med anledning av propositionen 1975/76:113 med förslag till lag om ändring i brottsbalken mm*, s. 20-22.

¹⁰³ Berggren, N-O & Munck, J. *Polislagen en kommentar*, s. 88 ff.

¹⁰⁴ a.a. s. 114.

¹⁰⁵ JuU 1975/76:37 *Betänkande med anledning av propositionen 1975/76:113 med förslag till lag om ändring i brottsbalken mm*, s. 21f och Prop. 1983/84:111 *Förslag till polislag mm*, s. 152.

¹⁰⁶ Berggren, N-O & Munck, J. *Polislagen en kommentar*, s. 130. och Prop. 1983/84:11 s.152.

3.6 Sammanfattning

Rekvisiten rörande berusningsgrad och beteende var föremål för livliga diskussioner i förarbetena och de flesta remissinstanser framhöll vikten av att bestämmelserna utformades på ett sådant sätt så att polisen gavs klara anvisningar för när ett omhändertagande kunde ske för att därigenom undvika godtycke i tillämpningen. En förutsättning för att någon ska omhändertas på grunden att denne inte anses kunna ta hand om sig själv, är att han eller hon är höggradigt berusad. Ett omhändertagande kan ske även om personen inte är höggradigt berusad i de fall då denne antas komma att utgöra en fara för sig själv eller för andra personer. Ett exempel på detta som nämns är om personen kan antas utgöra en fara i trafiksammanhang. Detta förutsätter att det kan konstateras att personen till följd av den påtagliga berusningen inte kan behärska sina kroppsrörelser på ett normalt sätt. Genom förordning har Rikspolisstyrelsen bemyndigats att utarbeta närmare föreskrifter om hur LOB ska tillämpas i praktiken. Föreskrifterna ger ingen vidare vägledning i hur omhändertaganderekvisiten ska tolkas vilket gör att förarbetena med sin betoning av vårdaspekten, restriktivitet vid tillämpningen och omtanken om den enskilde är rådande. Behovsprincipen som beskriver nödvändigheten vid ett ingripande ger vidare rättstillämparen för handen att 1§ LOB inte ska tolkas extensivt.

Omhändertaganden får inte ske i bostäder vilket motiveras med att det främst är på andra platser som berusade personer är utsatta och utsätter andra för faror och risker. Efter att den ingripande polismannen fattat det initiala omhändertagandebeslutet, ska detta skyndsamt anmälas till en förman som bland annat har att pröva om detta ska bestå. Förmansprövningen syftar till att säkerställa den enskildes rätts-säkerhet genom att omhändertagandet överprövas av någon annan än den som fattat det ursprungliga beslutet. Lagstiftaren har ansett att förmansprövningen är tillräcklig för att garantera tryggheten för den enskilde och att skydda denne mot maktmissbruk och felaktig tillämpning av LOB, varför en laglighetsprövning i domstol inte har ansetts nödvändig.

LOB kan konkurrera med andra tvångsmedel i en och samma situation. Avgränsningen mot RB och 13§ PolisL framgår av lagtexten, men det bör samtidigt beaktas att då kraven för ett gripande ibland är högt ställda kan det för den enskilde polismannen framstå som enklare att omhänderta någon enligt LOB, om det finns behov av att frihetsberöva en person. De risker som finns vid felaktig tillämpning är uppenbara, varför det enligt JO är angeläget att upprätthålla distinktionen mellan olika tvångsmedel mot bakgrund av att olika rättsliga konsekvenser kan inträda. LOB får och ska inte användas som ett substitut för andra tvångsmedel eftersom det är en vårdlag till skillnad från RB och 13§ PolisL vilka har helt andra syften än vård. Med anledning av detta ska vidare beaktas att ett omhändertagande enligt

LOB granskas av polisen självt medan ett gripande omedelbart ska underställas åklagare.

Kapitlet öppnar upp för frågor rörande vilka konsekvenser som kan följa genom avsaknaden av detaljerade föreskrifter från Rikspolisstyrelsen då det kommer till tolkningen av omhändertaganderekvisiten. Vidare frågor rör vilka rättsliga konsekvenser som kan drabba den enskilde i samband med ett omhändertagande, tillsammans med hur den polisiära kollegialiteten och kårandan påverkar den enskildes rätt till en opartisk prövning av förmannen.

4 En komparativ jämförelse

Med kapitlet kommer Norges, Danmarks och Finlands respektive bestämmelser om grundförutsättningarna för omhändertagande av berusade personer att behandlas. Texten tar i första hand sikte på vad den enskilde polismannen på platsen för ingripandet har att ta ställning till beträffande respektive lands lag. Framställningen är i huvudsak tänkt ge en bild av hur omhändertagandegrunderna ser ut i våra nordiska grannländer, varför lagstiftningens framväxt, rättsliga konsekvenser, förvarstider och förmansprövningar endast presenteras i korthet på vissa ställen.

4.1 Norge

Liksom i andra nordiska länder ville Norge betona legalitetsprincipen, något som var bakgrunden till den samlade lagstiftningen för polisväsendet, i form av Politilov av år 1995. Enligt 9§ Norges politilov kan den som i berusat tillstånd inkräktar på den allmänna ordningen, förolämpar andra eller utgör en fara för sig själv bli föremål för polis-ingripande och placeras i förvar hos polisen. Bestämmelsen har sin grund i lagstiftningen om lösdrivare, (Lov om løsgjengeri, betleri och drukkenskap) som tillkom år 1900. Syftet med denna lagstiftning var att se till att de personer som lagen omfattade kunde resocialiseras i samhället, varför vårdaspekten var framträdande. Omhändertagande enligt 9§ NPOLL kan exempelvis ske på grund av att en person utsätter sig själv för fara genom att vara så berusad att han eller hon kan skada sig, eller om denne påträffas sovande och då kan utsättas för brott. En annan omständighet som kan leda till ett omhändertagande är om personen utsätter andra för fara, exempelvis genom att vingla omkring i trafiken.¹⁰⁷

Berusningsgraden finns inte preciserad, utan det är tillräckligt att vara berusad. Av praxis ges vägledningen att berusningen måste vara uppenbar på ett sådant sätt att personen exempelvis inte kan kontrollera sina kroppsrörelser, vilket påminner om lydelser i de svenska förarbetena. Polisen måste vidare försäkra sig om tillståndet är förorsakat av berusning och inte sjukdomstillstånd som ger liknande beteende

¹⁰⁷ Auglend, R.m.fl. *Politirett*, s. 516-518.

som vid berusning, såsom epilepsi, diabetes eller sinnessjukdom. Några omständigheter som kan påverka beslutet om det är lämpligt med ett frihetsberövande är t.ex. tidpunkten på dygnet, årstid, ålder, eventuella skador, om det finns möjlighet till andra alternativ än att placera personen i arrest samt om det finns kapacitet för att frihetsberöva personen.

I de fall då personen ska frihetsberövas hos polisen och inte överföras till sjukhus finns det regler om överprövning av beslutet. Om en förman inte skulle finnas till hands har den enskilde polismannen rätt att utan överprövning placera personen i arrest om det inte föreligger något tvivel om att personen bör frihetsberövas enligt 9 kap. Politinstruksen. Det finns i 9§ NPolL inte några klara regler om hur länge en person får hållas frihetsberövad, utan skrivelsen är att ingen får hållas kvar längre än nödvändigt och inte i något fall längre än han har varit nykter. Att omhändertar berusade personer har under lång tid varit en uppgift som tar mycket resurser i anspråk för polisen i Norge.¹⁰⁸

4.2 Danmark

Fram till år 2004 saknades det uttryckliga bestämmelser rörande omhändertagande av berusade personer i dansk lag. Polisen hade arbetat utifrån praxis om att den som ansågs vara så berusad att han eller hon inte kunde ta vara på sig själv eller utgjorde en fara för andra och/eller för trafiken kunde frihetsberövas enligt 108§ Retsplejeloven. Paragrafen ansågs utgöra polisens generalfullmakt och gav dem långtgående befogenheter att agera gentemot enskilda på olika sätt.¹⁰⁹ Ett av problemen med 108§ RPL var att den inte var tillräckligt specificerad då det kom till frihetsberövanden av enskilda, något som i stod i konflikt med art. 5 EKMR om att alla frihetsberövanden ska ha uttryckligt lagstöd.¹¹⁰

Genom den danska polislagens tillkomst år 2004 kodifierades denna praxis vilket enligt Henricson är till gagn både för den enskilde och för polisen genom att gränserna för polisens maktutövning klargjorts.¹¹¹ Lagens tillkomst bidrog till ett förtydligande om vilka två krav som ställs för när en berusad person kan omhändertas. För det första ska personen vara berusad av alkohol eller andra medel och för det andra ska personen till följd av berusningen vara en konkret fara för sig själv, för andra eller för den offentliga ordningen och säkerheten. Kan en kraftigt påverkad person ta hand om sig själv ska ett omhändertagande inte ske men om berusningsgraden i sig uppfattas som mycket hög och att det därmed föreligger fara för personens liv

¹⁰⁸ Auglend, R. m.fl. *Politirett*, s. 515 f.

¹⁰⁹ Betaentkning nr 1410 *Om politilovgivning*, s. 120 f.

¹¹⁰ a.bet. s. 69-71 och Henricson, I. *Politiret*, s. 80 f och 313.

¹¹¹ a.a. s. 17.

och hälsa utgör detta skäl för ett omhändertagande.¹¹² I förarbetena betonas det att omhändertaganden av berusade är av en helt annan karaktär än övriga polisiära uppgifter och genom en särreglering av omhändertagandet understryks det att bestämmelserna är till för att skydda den enskilde. En annan viktig aspekt är den att de nya reglerna ska säkerställa att det går rätt till vid omhändertagandet av berusade enligt 11§ Danmarks politilov.¹¹³

I Danmark finns det till skillnad mot i Sverige inga detaljerade bestämmelser om hur länge en berusad person får hållas i förvar. I praktiken är frihetsberövanden som överstiger 5-8 timmar ovanliga, men det finns exempel på sådana som varat ända upp till 12 timmar. Den som frihetsberövas med stöd av 11§ Dpoll har rätt att få lagligheten i beslutet prövat av domstol¹¹⁴, något som inte är möjligt i Sverige. Intressant i sammanhanget är att det inte är den omhändertagne som måste bevisa att han omhändertagits på felaktiga grunder, utan bevisbördan ligger i detta fall på polisen.¹¹⁵

Enligt Henricson förekommer det inom den danska polisen en kåranda som vid maktutövningen kan få negativa konsekvenser för den enskilde. Polisen kontrolleras visserligen, men när det gäller ingripanden som grundar sig på muntliga uppgifter i efterhand, kan kontroll av att polisen agerar korrekt i sin myndighetsutövning inte garanteras i praktiken, eftersom kontrollsystemet har vissa brister.¹¹⁶

4.3 Finland

Den finska polislagen är från 1995 och bland polisens många uppgifter finns omhändertagande av berusade personer, trots att denna uppgift egentligen tillkommer socialvården.¹¹⁷ Enligt 11§ Finlands polislag har polisen rätt att frihetsberöva en person då denne inte är misstänkt för brott om det sker i syfte att skydda personen mot allvarliga faror som innebär överhängande risk för dennes liv, fysiska integritet, säkerhet eller hälsa. Det krävs dessutom att faran inte kan avvärjas på annat sätt eller att annan åtgärd inte kan vidtas. En berusad person som utgör fara för annan genom hot eller som beter sig synnerligen störande får avlägsnas, och om detta inte är tillräckligt, tas i förvar, enligt 20§ FPOLL.

I förarbetena sker en tydlig markering av att den som frihetsberövas på grund av berusning inte ska ha sämre fri- och rättighetsskydd än de som frihetsberövas på grund av brott och att skyddet för de som frihetsberövas på grund av berusning måste garanteras i lagstiftningen.

¹¹² Henricson, I. *Politiret*, s. 310 f.

¹¹³ Betaenkning nr 1410 *Om politilovgivning*, s. 120 f.

¹¹⁴ Henricson, I. *Politiret*, s. 314 ff.

¹¹⁵ U 1996:21 (dom från Østre landstret)

¹¹⁶ Henricson, I. *Politiret*, s. 51 f.

¹¹⁷ Helminen, K. m.fl. *Polisrätt*, s. 2-6 och 25.

Eftersom det förelåg en bristfällig reglering föreslogs det att huvudregeln skulle vara att den som är berusad och inte är våldsam ska föras till en tillnyktringsstation och att myndigheterna måste garantera att detta efterlevs.¹¹⁸

I lag om behandling av berusade finns bestämmelser om förvar och förvarstider. Enligt denna lag kan en berusad tas i förvar, om hans hållande i förvar är påkallat med beaktande av graden av hans berusning och hans hälsotillstånd samt av upprätthållande av ordningen och säkerheten. Den som tagits om hand ska primärt föras till en tillnyktringsstation om det är möjligt och i annat fall till en annan förvaringsplats. De flesta kommuner har inte inrättat tillnyktringsstationer (precis som är fallet i Sverige) varför majoriteten av de berusade hamnar i polisens arrestlokaler. Den omhändertagne ska frigges så snart det kan ske men allra senast efter 12 timmar och en berusad person som inte frigivits före kl. 20 får hållas kvar till påföljande dag kl. 8 om personen är i behov av nattlogi.¹¹⁹

Genom en omformulering av 2§ lag om behandlingen av berusade år 2006 fattade den finska riksdagen ett beslut om att det endast ska vara våldsamma personer eller personer som av andra skäl inte kan placeras på en tillnyktringsstation som ska föras till arrest. Vid ett besök på den finska polisens hemsida¹²⁰ framgår det att det ännu inte inrättats en enda tillnyktringsstation som upprätthålls av staten och att de i allmänhet är tvungna att placera de omhändertagna i häktet.

4.4 Sammanfattning

För att återgå till Eva i det inledande exemplet så kan man fråga sig huruvida beslutet om att frihetsberöva henne hade blivit ett annat i de jämförda länderna. Ett praktiskt svar på den frågan är näst intill omöjligt att ge, samtidigt som kapitlet i sin helhet ger utrymme till ett teoretiskt svar. Klart står att de undersökta länderna är väldigt lika varandra vad gäller möjligheterna att omhänderta berusade personer. De norska beteenderekvisiten påminner i stor utsträckning om de svenska, och deras praxis ger vid handen att berusningen måste vara uppenbar på ett sådant sätt att personen exempelvis inte kan kontrollera sina kroppsrörelser, vilket påminner om lydelsen i de svenska förarbetena. Även de finska och danska rekvisiten är snarlika.

I det fallet att någon förman inte finns till hands och berusningen framstår som uppenbar får den norske polismannen själv fatta beslut

¹¹⁸ RP 90/2005 *Förslag till lag om behandlingen av personer i förvar hos polisen samt till förslag om ändring av vissa lagar som har samband med den*, s. 47 f.

¹¹⁹ 2-4§§ lag om behandlingen av berusade 8.6. 1973/461 och RP 90/2005 s. 12.

¹²⁰

[http://www10.poliisi.fi/poliisi/home.nsf/Pages/3AABB7F127928630C2256BBF00468E48 \(111109\)](http://www10.poliisi.fi/poliisi/home.nsf/Pages/3AABB7F127928630C2256BBF00468E48%20(111109))

om att placera personen i arrest. I Norge finns vidare inga klara regler om hur länge en person får hållas frihetsberövad, utan denne kan hållas kvar så länge han eller hon är onykter. Inte heller i Danmark finns förvarstiden preciserad, men här har dock den enskilde rätt att få lagligheten i omhändertagandebeslutet prövat av domstol, där bevisbördan rörande berusningsgraden vilar på polisen. I Finland säger lagen att det bara är våldsamma personer som ska förvaras i häkte, men till följd av avsaknaden av statliga tillnyktringsstationer placeras de flesta omhändertagna där ändå.

5 Rättsliga konsekvenser av ett omhändertagande

Kapitlet syftar till att besvara frågeställningen om vilka rättsliga konsekvenser som kan drabba den enskilde till följd av ett omhändertagande med stöd av LOB. Beskrivningen av de rättsliga konsekvenserna utgår från de som drabbade Eva i det inledande exemplet, vilka också identifierats som de huvudsakliga.

5.1 En historisk återblick

Tiden före fylleriets avkriminalisering kunde förutom straffet också andra rättsliga konsekvenser följa för den enskilde. Nykterhetsnämnden kunde under vissa förutsättningar besluta om övervakning för att säkerställa att personen höll sig nykter och länsstyrelsen kunde om andra alternativ visat sig resultatlösa ålägga den enskilde att inställa sig på vårdanstalt. En annan konsekvens var att rätten att inneha eller ta körkort kunde påverkas.¹²¹ I samband med avkriminaliseringen och tillkomsten av LOB diskuterades det i förarbetena om och hur de rättsliga konsekvenser som tidigare följt av en dom för fylleri skulle ersättas.¹²² Diskussionerna resulterade i att de rättsliga konsekvenserna som tidigare följt av en fylleridom eller ett godkänt strafföreläggande även fortsättningsvis skulle vara desamma.¹²³ En stor skillnad före och efter avkriminaliseringen är att de rättsliga konsekvenserna som följde av en fylleridom öppnade för en domstolsprövning, något som inte uttryckligen är möjligt idag. Mot bakgrund av de konsekvenser som kan följa av ett omhändertagande av idag anför JO att det är av största vikt att frihetsberövanden är korrekta och att inga omhändertaganden sker på felaktiga grunder.¹²⁴

¹²¹ SOU 1968:55 *Bot eller böter*, s. 118 f.

¹²² a. SOU. s. 357-404.

¹²³ Prop. 1975/76:113 *Om ändring i Brottsbalken mm*, s. 106-119.

¹²⁴ JO dnr. 4323-1996.

5.2 Körkort

Körkort får utfärdas till den som har körkortstillstånd, är permanent bosatt i Sverige eller studerat här i minst sex månader, uppfyller ålderskravet, vilket är beroende av vilken förarbehörighet ansökan avser, och dessutom har avlagt ett godkänt förarprov.¹²⁵ Ett körkortstillstånd ska endast utfärdas till den som kan anses lämplig med hänsyn till personliga och medicinska förhållanden. En av förutsättningarna för att anses lämplig är att den sökande inte kan anses vara opålitlig i nykterhetshänseende och här kan omhändertaganden enligt LOB påverka denna bedömning. Körkortstillstånd är inte endast aktuellt första gången en person ansöker om körkort utan även när en person fått sitt körkort återkallat.¹²⁶ I förarbetena anfördes det att nykterhetskriteriet rörande utfärdande av körkortstillstånd ska korrespondera med bestämmelserna om återkallelse av körkort.¹²⁷ Rätten att inneha körkort bygger i många fall på en svår avvägning mellan intresset av att garantera trafiksäkerheten och den enskildes behov av körkort för sin försörjning.¹²⁸

Om det finns skäl att anta att en körkortsinnehavare är opålitlig i nykterhetshänseende ska Transportstyrelsen enligt 5 kap. 2§ Körkorts-förordning (1998:980) skyndsamt göra en utredning rörande innehavarens lämplighet. Med stöd av samma lagrum har Transportstyrelsen en möjlighet att förelägga körkortsinnehavaren om att inkomma med ett läkarintyg samt höra vissa myndigheter vars yttrande kan ha betydelse för ärendets utredning. Om utredningen visar att personen är opålitlig i nykterhetshänseende ger 5 kap. 1§ Körkortslag (1998:488) utrymme för att i lindrigare fall meddela en varning och i allvarigare fall besluta om körkortåterkallelse med en viss spärrtid om lägst en månad och högst tre år. Det senare beslutet kan överklagas till allmän förvaltningsdomstol enligt 8 kap. KKL. Om en person blivit av med sitt körkort genom återkallelse säger huvudregeln i 5 kap. 14§ 1 st. KKL att det krävs ett nytt körkortstillstånd och förarprov för att körkortet ska kunna utfärdas på nytt, vilket bland annat gäller om körkortet har återkallats enligt grunden "*opålitlighet i nykterhetshänseende*" enligt 5 kap. 3 § 5 p. KKL.¹²⁹

Nu till frågan om vad opålitlighet i nykterhetshänseende är. I förarbetena talas det om upprepade LOB omhändertaganden för att det ska röra sig om opålitlighet i nykterhetshänseende. Det nämns vidare att om det i dessa fall föreligger starka indikationer på olämplighet så ska man endast undantagsvis acceptera att personen får behålla körkortet. I det fallet att någon omhändertagits med stöd av LOB upprepade

¹²⁵ 3 kap. 1§ Körkortslag (1998:488)-KKL.

¹²⁶ SOU 1996:114 *En körkortsreform*, s. 68 ff.

¹²⁷ Prop. 1997/98:124 *Ny körkortslag mm*, s. 75.

¹²⁸ Prop. 1975/76:113 *Om ändring i Brottsbalken mm*, s. 22 f.

¹²⁹ Ericsson, M. m.fl. *Trafikkommentarer*, s. 463-465.

gångar under en tidsperiod på ett par år så är det viktigt att frågan om körkortsinnehav ifrågasätts och utreds. Även i de fall då trafikonykterhet ännu inte påvisats sägs det att ett tidigt ingripande mot en potentiellt farlig förare ska ske och att det senare avgörandet ska baseras på en helhetsbedömning av risken för att personen i framtiden kommer att missköta sig i nykterhetshänseende.¹³⁰ Fylleristrafutredningen konstaterade att en person med alkoholproblem mycket väl kan ha ansvar och omdöme och ställa höga krav på sin egen nykterhet i en trafiksituation. Personer med nykterhetsanmärkningar kan anses som opålitliga ur nykterhetssynpunkt och därmed anses vara en fara i trafiken trots att personen i realiteten inte alls utgör en fara i trafiken. Detta är något som kan konstateras först när denna olämplighet manifesterats i verkligheten.¹³¹

Regeringsrättens (RegR) tolkning av återkallelsegrunden "*opålitlighet i nykterhetshänseende*" då beslutet grundats på omhändertaganden enligt LOB har varit uppe till bedömning i ett par fall, men nyare praxis saknas dock. I ett fall hade en person omhändertagits med stöd av LOB två gånger under kort tid. RegR ansåg dock att det fanns mycket knapphändiga uppgifter om omhändertagandena och att utredningen inte på något sätt visade att det fanns risk för att personen i framtiden skulle vara opålitlig i nykterhetshänseende. RegR menade att det faktum att personen omhändertagits två gånger i och för sig var grave-rande, men det ansågs inte styrkt att körkortsinnehavaren var opålitlig i nykterhetshänseende, varför någon återkallelse inte skedde.¹³² I ett annat fall, vid vilket det inte skedde någon återkallelse, hade en person omhändertagits tre gånger inom loppet av sju månader, men rätten ansåg inte heller att denne var opålitlig i nykterhetshänseende då ingen ytterligare utredning presenterats utöver de tre omhändertagandena.¹³³ I ett tredje fall då en person omhändertagits tre gånger inom loppet av 16 månader ansåg RegR att omhändertagandena i och för sig utgjorde ett mycket starka bevis för att personen var opålitlig i nykterhetshänseende men utredningen visade att det trots allt inte fanns skäl att dra in körkortet eftersom personen i fråga hade skött sig mycket bra efter dessa omhändertaganden.¹³⁴ Utredningen om den berörde personens missbruksproblem är således viktig och kan få en avgörande betydelse om ett körkortsingripande ska ske eller inte.¹³⁵

Regeringsrätten har varit ytterst försiktig med att återkalla körkort i de fall ett ingripandebeslut eller ett beslut om att inte utfärda körkortstillstånd baserats på omhändertaganden enligt LOB, varvid man anför att länsstyrelserna (numera Transportstyrelsen) har ett omfat-

¹³⁰ Prop. 1975/76:155 *Om vissa körkortsfrågor*, s. 77 f.

¹³¹ SOU 1968:55 *Bot eller böter*, s. 378.

¹³² RÅ 83 ref. 2:10.

¹³³ RÅ 1987 not. 475.

¹³⁴ RÅ 1986 ref. 113.

¹³⁵ RÅ 85 ref. 2:37.

tande utredningskrav på sig. Det måste således finnas en stark utredning i målet som visar att personen är opålitlig i nykterhetskänslighet och med en sådan tas ingen närmare hänsyn till om körkortet innehafts en lång tid, och det krävs heller inte några konkreta bevis för att personen faktiskt agerat klandervärt i trafiken, utan det räcker med att det finns ett antagande om detta.¹³⁶

5.3 Vapen

För att inneha vapen och ammunition krävs i regel en licens enligt 2 kap. 1§ Vapenlag (1996:67). Den som ansöker om sådan licens ska vara pålitlig, omdömesgill och laglydig. I samband med ansökan sker en kontroll mot bland annat vägtrafikregistret i syfte att erhålla information om sökanden omhändertagits med stöd av LOB.¹³⁷ Rikspolisstyrelsens föreskrifter säger att *ett* omhändertagande enligt LOB är tillräckligt för att en person ska förvägras rätten till vapenlicens. Föreskrifterna säger vidare att ett tillstånd om att inneha vapen inte bör ges förrän två år förflutit från det senaste omhändertagandet och att om det finns tecken som tyder på alkoholproblem hos en sökande så bör, efter samtycke från den sökande, ett yttrande inhämtas från socialnämnden.¹³⁸

Även den som redan innehar vapenlicens kan få denna indragen enligt 6 kap. 1§ VapenL. I detta fall räcker det i regel inte med att personen omhändertagits ett visst antal gånger utan här krävs det dessutom en utredning som visar att personen ifråga är olämplig som licensinnehavare. Tre omhändertaganden inom kort tid har i ett fall ansetts utgöra tillräckliga skäl för att återkalla ett tillstånd att inneha skjutvapen.¹³⁹

5.4 Övriga konsekvenser

En kopia på omhändertagandebladet bör enligt Rikspolisstyrelsens anvisningar skickas till socialnämnden på den ort där den omhändertagne har sin hemvist.¹⁴⁰ Socialnämndens handläggning av dessa ärenden varierar beroende på vilken kommun det rör sig om. Många kommuner inriktar sina insatser på ungdomar som har omhändertagits varvid dessas vårdnadshavare informeras och kallas till samtal tillsammans med sina barn. I det fallet att flera omhändertaganden sker av en och samma ungdom inleds ofta en personutredning med stöd av soci-

¹³⁶ RÅ 1980 Ab 291.

¹³⁷ SOU 2001:87 *Mot ökad koncentration - förändring av polisens arbetsuppgifter*, s. 90.

¹³⁸ 3 kap. Föreskrifter och anvisningar för polisväsendet (FAP) 551-3

¹³⁹ RÅ 1991 ref. 34.

¹⁴⁰ 6 kap. 2§ FAP 023-1.

altjänstlagen¹⁴¹ och i vissa kommuner sker detta redan vid det första omhändertagandet. Om den omhändertagne är myndig ges i regel information om vilka stödåtgärder som kan erbjudas och vid upprepade omhändertaganden kallas personen till socialtjänsten för att i förlängningen utredas. Utredningen tar i sådant fall sikte på eventuellt vårdbehov och om personen har barn, om dessa kan antas fara illa.¹⁴²

Slutligen bör nämnas att ett omhändertagande enligt LOB också kan få återverkningar i samband med straffmätning. I ett rattfyllerimål beaktade Högsta domstolen att den åtalade tidigare hade omhändertagits med stöd av LOB.¹⁴³

5.5 Sammanfattning

Förutom den integritetskränkning som drabbar den enskilde vid ett omhändertagande följer också åtskilliga rättsliga konsekvenser, vilket innebär att den enskilde har mycket att förlora. Vid tidpunkten före fylleriets avkriminalisering hade den enskilde alltid en möjlighet till domstolsprövning innan det att de rättsliga konsekvenserna av domen inträdde. Idag finns det dock ingen möjlighet till en opartisk prövning, varför det framstår som än mer viktigt att omhändertagandet är lagligen grundat.

En persons körkortsinnehav kan komma att påverkas av LOB-omhändertaganden då detta kan utgöra en grund för att denne anses opålitlig i nykterhetshänseende. Om det finns skäl att anta att så är fallet ska Transportstyrelsen inleda en utredning rörande körkortsinnehavarens lämplighet. Visar utredningen att personen är opålitlig i nykterhetshänseende finns det utrymme att i lindrigare fall meddela en varning och i allvarigare fall besluta om körkortåterkallelse, där huvudregeln i det senare fallet säger att det krävs ett nytt körkortstillstånd och förarprov för att utfärda körkort på nytt. Beslutet är överklagbart och av praxis från högsta instans framgår det att man varit försiktiga med att återkalla körkort i de fall ett ingripandebeslut eller beslut att inte utfärda körkortstillstånd baseras på omhändertaganden enligt LOB. Regeringsrätten har i dessa fall anfört att Transportstyrelsen har att redovisa en stark utredning i målet rörande opålitligheten.

Ett enda LOB omhändertagande är tillräckligt för att en person ska förvägras rätten till sökt vapenlicens. Ett tillstånd till vapenlicens bör enligt Rikspolisstyrelsens föreskrifter inte ges förrän två år förflutit från det senaste omhändertagandet. Även den som redan har en vapenlicens kan få denna indragen, men här krävs det, precis som är fallet med körkort att en utredning presenteras. Andra konsekvenser

¹⁴¹ 11 kap. 1§ Socialtjänstlag (2001:453)-SOL med beaktande av 5 kap. 1§ SOL samt SOU 2011:35 *Bättre insatser vid missbruk och beroende*, s. 659.

¹⁴² Ds 2001:31 *Omhändertagande av berusade personer enligt LOB*, s. 125.

¹⁴³ NJA 2003 s. 495.

som kan följa är att socialnämnden underrättas och att omhändertagandet kan få återverkningar i samband med straffmätning.

I sammanhanget följer en intressant omständighet som tar sikte på att den som inte identifieras undgår de rättsliga konsekvenserna. Den information som framkommer i samband med kroppsvisitationen med stöd av 19§ Polislag (1984:387) och 4 kap. 2§ Häfteslag (2010:611) får användas, men något uttryckligt lagstöd för att identifiera den omhändertagne finns inte, vilket gör att den som lyckas dölja sin identitet undkommer att rapporteras. Av Transportstyrelsens statistik för 2009 framgår det att cirka 12 procent av det totala antalet omhändertagna är markerade som oidentifierade vid själva omhändertagandet.¹⁴⁴

¹⁴⁴ SOU 2011:35 *Bättre insatser vid missbruk och beroende*, s. 658.

6 Juridiskt perspektiv utifrån fri och rättigheter

I detta kapitel kommer en redovisning att ske av de grundläggande juridiska aspekter som styr rättstillämpningen rörande LOB och andra ingripande lagar. Kapitlet syftar huvudsakligen till att teoretiskt bearbeta olika begrepp och lagstiftningar, för att på så sätt ta ytterligare ett steg mot att besvara frågan om huruvida omhändertaganden sker på ett för individen rättssäkert sätt. Kapitlet utgår från såväl nationella som EU rättsliga bestämmelser. Vad gäller de senare ligger tyngdpunkten vid artikel 5.1 e i Europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna, som bland annat berör staters rättighet att frihetsberöva berusade personer.

6.1 Rättssäkerhet

I Nationalencyklopedin beskrivs ordet rättssäkerhet med: ”juridisk rättvisa; samhällsförhållande där den enskilde är tillförsäkrad juridisk trygghet för sin person och egendom och där rättsreglerna tillämpas på ett förutsebart och effektivt sätt.”¹⁴⁵

I slutbetänkandet från LVM utredningen konstaterades det att rättssäkerhet inte är ett begrepp med en entydig och klar definition. Utredningen kom dock fram till att vissa allmängiltiga krav kan ställas för att det ska råda rättssäkerhet i en stat: Rättslig förutsebarhet, rättslig likhet, rättsskydd mot integritetskränkningar och rättslig tillgänglighet.¹⁴⁶

Enligt Zila är rättssäkerhetsbegreppet etablerat inom juridiken och av den anledningen är det anmärkningsvärt att det inte finns någon juridisk definition.¹⁴⁷ Gustafsson menar att det bakom rättssäkerhetsbegreppet ligger en tanke om rättsstatens goda. Hon skriver vidare att rättsstaten ska ha en konsekvent och förutsägbart offentlig förvalt-

¹⁴⁵ Nationalencyklopedin <http://www.ne.se/lang/rattssaekerhet> (20111109).

¹⁴⁶ SOU 2004:3 *Trång och förändring - Rättssäkerhet, vårdens innehåll och eftervård*, s. 44 f.

¹⁴⁷ Zila, J. *Om rättssäkerhet*, s. 284.

ning.¹⁴⁸ Peczenik skriver att det finns två tydliga skiljelinjer i frågan om vad rättssäkerhet betyder. Vissa anser att om rättsregler följs vid maktutövning skyddas den enskilde mot godtycklighet och då föreligger rättssäkerhet. Andra ser det som att för att rättssäkerhet ska råda måste det förutom den formella rättssäkerheten också finnas materiell rättssäkerhet. Med materiell rättssäkerhet menas att avvägningens resultat ska vara etiskt försvarbart. Peczenik anser att så länge rätten enbart upprätthåller en formell rättssäkerhet kan den inte anses vara legitim. Den legitima rättsstaten ska ta hänsyn till ett minimum av mänskliga och medborgerliga fri- och rättigheter.¹⁴⁹

Formell rättssäkerhet innebär att godtycke på formella kriterier ska motverkas genom att staten följer de regler som finns.¹⁵⁰ Kravet på förutsebarhet av rättsliga besluts utfall anses av många vara rättssäkerhetens mest grundläggande krav, inte bara vad gäller formell rättssäkerhet utan även för begreppet i stort. Vidare är principen om allas likhet inför lagen en del av det formella rättssäkerhetsbegreppet.¹⁵¹ Vad gäller förutsebarhet kan en diskussion föras om vem som ska ha den faktiska möjligheten att förutse rättsliga beslut.¹⁵² Enligt Beyer hör rättssäkerheten ihop med vissa grundläggande livsvärden och dessa värden hänger samman med de mänskliga rättigheterna. De grundläggande livsvärdena innebär en trygghet för den enskilde och ska utgöra en säkerhetsmarginal mellan denne och staten. Beyer menar vidare att rättssäkerheten är av formell karaktär och att det beror på att det är lättare att komma överens om något sänär precisa regler för formell rättssäkerhet. Det är relativt enkelt att använda formella regler eftersom det inte innebär några etiska eller moraliska överväganden.¹⁵³ Formell rättssäkerhet ställer inga krav på rättens innehåll. För att så ska ske måste begreppet ges en definition som även inbegriper materiell rättssäkerhet.

Vad som exakt avses med materiell rättssäkerhet skiftar. Vissa beskriver materiell rättssäkerhet som ett krav på att rättsliga beslut ska vara etiskt godtagbara.¹⁵⁴ Ett annat sätt att beskriva materiell rättssäkerhet är att reglernas innehåll inte får ändras eller godtyckligt åsidosättas samt att den rättsliga lösningen ska vara korrekt.¹⁵⁵ Vidare kan materiell rättssäkerhet sägas inbegripa de faktiska möjligheterna att i det enskilda fallet nå ett rättvist resultat. Ytterligare en uppfattning om vad som avses med materiell rättssäkerhet är att de rättigheter och skyldigheter som garanteras genom lagstiftningen också ska motsvaras

¹⁴⁸ Gustafsson, E. *Missbrukare i rättsstaten*, s. 120 ff.

¹⁴⁹ Peczenik, A. *Vad är rätt?*, s. 51 ff.

¹⁵⁰ Gustafsson, H. *Rättssäkerheten, moralen och "socialsäkerheten"*, s. 254.

¹⁵¹ Zila, J. *Om rättssäkerhet*, s. 284 och 288.

¹⁵² Gustafsson, H. *Rättssäkerheten, moralen och "socialsäkerheten"*, s. 270.

¹⁵³ Beyer, C. *Rättssäkerhet – en formsak*, s. 397.

¹⁵⁴ Zila, J. *Om rättssäkerhet*, s. 288 och 300.

¹⁵⁵ Gustafsson, H. *Rättssäkerheten, moralen och "socialsäkerheten"*, s. 254.

av den faktiska tillämpningen.¹⁵⁶ I sitt betänkande Socialtjänst i utveckling menar Socialtjänstutredningen att den materiella rättssäkerheten innebär ett större tolkningsutrymme och tillgodoser mer individanpassade lösningar än den formella. Förutsebarhet minskar i samma utsträckning som kravet på hänsyn till individen ökar.¹⁵⁷

Zila är av åsikten att det inte är meningsfullt att diskutera formell och materiell rättssäkerhet. Enligt honom bygger den principiella skillnaden mellan de olika uppfattningarna om rättssäkerhetsbegreppets innebörd på att det förekommer inom olika områden och att det av den anledningen beskriver olika företeelser. Ett av områdena är sociopolitiskt och det andra är juridiskt. Den sociopolitiska uppfattningen om begreppet är att det bygger på människans säkerhet medan det inom juridiken anses vara rättens säkerhet. Den sociopolitiska uppfattningen lägger vikten vid att rättssäkerhetskraven ska skapa en tilltro till en rättsordning i en vid bemärkelse. En sådan tilltro förutsätter att rättsreglerna tillämpas entydigt och att de också är etiskt försvarbara menar Zila. Om begreppet rättssäkerhet är ett juridiskt begrepp och handlar om rättens säkerhet blir rätten endast abstrakt. Rätten kan konkretiseras först när den ska tillämpas.¹⁵⁸

Enligt utredningen om rättssäkerheten vid administrativa frihetsberövanden så innefattar begreppet rättssäkerhet vid administrativa frihetsberövanden garantier för att ingripandet sker i överensstämmelse med gällande rätt, att reglerna tillämpas lika för alla samt att reglerna för ett ingripande endast används för angelägna syften. För att uppnå kraven på rättssäkerhet ansåg de att det i varje enskilt fall av administrativt frihetsberövande ska fattas ett beslut av ett kompetent och självständigt organ, tillsammans med att beslutet ska bygga på en tillfredsställande utredning.¹⁵⁹ Frändberg framhåller att om myndigheter inte tar rättsordningens regler på allvar och om det finns en stor diskrepans mellan rätten och dess tillämpning är det ett hot mot rättssäkerheten eftersom legalitet utgör själva kärnan i den juridiska rätten.¹⁶⁰

Advokatsamfundet fann när de skulle skriva sitt rättssäkerhetsprogram att det inte fanns någon heltäckande och motsägelsefri definition av rättssäkerhetsbegreppet. De konstaterade att det för att rättssäkerhetens syften ska uppnås inte är tillräckligt att lagarna har ett visst innehåll och en viss utformning. Lagarna måste därutöver tolkas och tillämpas i enlighet med vissa principer. En sådan princip är rätten till domstolsprövning. En annan princip är kravet på att avgöranden ska ske inom rimlig tid, d.v.s. att avgöranden sker utan långa dröjsmål. Vidare är rättssäkerhet en förutsättning för att det skydd som garante-

¹⁵⁶ Zila, J. *Om rättssäkerhet*, s. 288.

¹⁵⁷ SOU 1999:97 *Socialtjänst i utveckling*, s. 179.

¹⁵⁸ Zila, J. *Om rättssäkerhet*, s. 288 ff.

¹⁵⁹ SOU 1960:19 *Rättssäkerheten vid administrativa frihetsberövanden*, s. 10 f.

¹⁶⁰ Frändberg, Å. *Om rättssäkerhet*, s. 278 f.

ras genom grundlag och internationella konventioner ska kunna upprätthållas.¹⁶¹

6.2 Myndighetsutövning

Genom den numera upphävda och ersatta Förvaltningslag (1971:290) sades, att vissa bestämmelser i lagen endast gällde i den mån det var fråga om *"utövning av befogenhet att för enskild bestämma om förmån, rättighet, skyldighet, disciplinpåföljd ... eller annat jämförbart förhållande"*. Beskrivningen ger en allmän uppfattning om vad som menas med myndighetsutövning. I nuvarande författningar finns inte begreppet definierat någonstans, men åtskilliga lagrum hänvisar till det. För att få en närmare kännedom om begreppets innebörd är tvunget att studera motiven till de olika lagbestämmelser i vilka begreppet används. Myndighetsutövningen sägs i lagmotiven ytterst vara ett uttryck för samhällets maktbefogenheter i förhållande till medborgarna. Befogenheten till myndighetsutövning måste vara grundad på lag eller annan författning eller på annat sätt kunna härledas ur bemyndiganden från de högsta statsorganen.

Till myndighetsutövning hör först och främst sådan offentlig verksamhet, varigenom myndigheterna ensidigt bestämmer om enskildas skyldigheter eller om ingrepp i enskildas frihet eller egendom. Hit hör sålunda beslut, som innebär ålägganden att göra eller underlåta något eller som avser ingrepp i personlig frihet eller egendom, men även rent faktiska åtgärder som innebär sådana ingrepp, antingen de grundas på formliga beslut eller ej. Utanför begreppet myndighetsutövning faller råd, upplysningar och andra oförbindande uttalanden samt sådan faktisk verksamhet, som inte innebär tvång mot den enskilde (t ex undervisning eller sjukvård).¹⁶² En stor del av polisverksamheten utgör myndighetsutövning. I den mån så är fallet, åtnjuter polispersonalen förhöjt straffskydd enligt 17 kap. BrB och är även underkastad ansvar för tjänstefel enligt 20 kap. 1§ BrB. Liksom statsanställda i allmänhet är polispersonalen underkastad disciplinärt ansvar.¹⁶³

6.3 Grundläggande fri och rättigheter enligt Regeringsformen

6.3.1 Skyddet mot frihetsberövande

Enligt 2 kap. 8§ Regeringsformen (1974:152) är varje medborgare skyddad mot frihetsberövande och andra former av rörelseinskränkningar från statens sida. Med frihetsberövande avses en mer långtgående begränsning av rörelsefriheten såsom inläsning eller liknande

¹⁶¹ Sveriges advokatsamfund. *Rättssäkerhetsprogram*, s. 3 ff.

¹⁶² Strömberg, H. & Lundell, B. *Allmän förvaltningsrätt*, s. 19 f.

¹⁶³ Strömberg, H. & Lundell, B. *Speciell förvaltningsrätt*, s. 20.

fysiska hinder för den enskilde att röra sig fritt utanför ett rum eller ett relativt begränsat utrymme. Polisiära ingrepp såsom gripande och ar-restering torde i sig innebära frihetsberövanden.¹⁶⁴ Skyddet mot frihetsberövanden får inskränkas med stöd av lag vilket framgår av 2 kap. 20§ RF. Av 2 kap. 21§ RF följer att lag som innebär tillåtelse att frihetsberöva får stiftas om det anses vara godtagbart i ett demokratiskt samhälle och att inskränkningen inte går utöver vad som är nödvändigt med hänsyn till ändamålet.

Av den senare paragrafen framgår det bland annat att ändamålet med begränsningen ska vara godtagbar i ett demokratiskt samhälle och enligt Bull m fl. är detta i sig oprecist. I en lagprövningssituation är det svårt för en domstol eller myndighet att hävda att en lag som såväl regering som riksdag godtagit inte skulle vara godtagbar i ett demokratiskt samhälle. I paragrafen kommer vidare proportionalitetsprincipen till uttryck genom att begränsningar aldrig får gå utöver vad som är nödvändigt med hänsyn till ändamålet. En viktig konsekvens av de krav som följer av paragrafen är att grundlagen indirekt kan sägas innehålla ytterligare ett krav på lagstiftaren, nämligen att noga redovisa sina skäl för att göra en rättighetsbegränsning – ett tydlighetskrav. Om inte sådana resonemang finns blir bedömningen av om de fyra kraven är uppfyllda svår att göra för riksdagsledamöter och domstolar och myndigheter.¹⁶⁵ Petrén och Ragnemalm påstår att bestämmelsen som medger begränsningar i de skyddade rättigheterna i RF är alltför vagt utformad och tillåter skiftande tolkningar varför den inte utgör någon egentlig begränsning av lagstiftarens frihet. De menar att bestämmelsen har begränsad betydelse som skydd mot intrång mot den enskilde och anför vidare att lagstiftaren har givits stor makt.¹⁶⁶

Av 2 kap. 9§ andra stycket RF följer att den som frihetsberövats genom beslut av någon annan myndighet än domstol, har rätt att få frihetsberövandet prövat av domstol utan oskäligt dröjsmål, om det rör sig om ett frihetsberövande som inte skett på grund av misstanke om brott. Kravet på att en prövning sker utan oskäligt dröjsmål innebär att viss kortare tid kan accepteras mellan det att frihetsberövandet skett till dess att saken prövas. Som en följd av inflytandet från Europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna (EKMR) är denna tid numera reglerad till fyra dygn. Enligt förarbetena innebär detta krav också att rätten till domstolsprövning ska anses vara uppfyllt om frihetsberövandet upphör redan efter en kort tid. I förarbetena till polislagen har uttalats att tolv timmar är en godtagbar gräns för sådana kortvariga frihetsberövanden utan rätt till domstolsprövning.¹⁶⁷

¹⁶⁴ Bull, T. & Sterzel, F. *Regeringsformen – en kommentar*, s. 80.

¹⁶⁵ Bull, T. & Sterzel, F. *Regeringsformen – en kommentar*, 100-101.

¹⁶⁶ Petrén, G. & Ragnemalm, H. *Sveriges grundlagar*, s. 68 ff.

¹⁶⁷ Bull, T. & Sterzel, F. *Regeringsformen – en kommentar*, s 81.

6.3.2 Legalitetsprincipen

Av 1 kap. 1§ 3 st. RF följer att all offentlig makt ska utövas under lagarna, vilket är ett uttryck för legalitetsprincipen. Av paragrafen följer också att vårt land är en rättsstat, ett begrepp som det dock inte finns en allmänt godtagen definition för. Det mest grundläggande kännetecknet för en rättsstat som man lär kunna enas om, är att styrelse och förvaltning sker normmässigt och inte godtyckligt. Allmänt kan legalitetsprincipen sägas innebära att all maktutövning ska vara grundad på lag eller annan föreskrift, men hur det förverkligas är inte oproblematiskt. Allmänt avfattade lagregler kan göra att huvudprincipen förlorar i praktisk betydelse, särskilt om de blir föremål för en extensiv tolkning och tillämpning. Legalitetsprincipen blir då lätt att uppfylla. En viktig strävan i lagstiftningsarbetet, framför allt under de senaste tre decennierna, har varit att minska reglernas detaljeringsgrad. Detta har motiverats främst med den tekniska utvecklingen och samhällets alltmer komplicerade karaktär, vilket skapar ett behov av ständig anpassning. En annan huvudtendens under senare år har varit att allmänna rättsprinciper fått ett allt större erkännande i rättspraxis och att inverkan av EU-rätten och EKMR har haft stor betydelse för detta.¹⁶⁸

Legalitetsprincipen innebär att enskilda ska kunna förutse när de kan bli föremål för ett ingripande från statens sida, och på så sätt skyddas mot godtycklig maktutövning och maktmissbruk. Legalitetsprincipen måste iakttas av samtliga statliga och kommunala organ vid myndighetsutövning.¹⁶⁹ Sterzel menar att legalitetsprincipen innebär att myndigheterna är bundna vid de normer som stiftats och att godtycke och tillämpning vid utövningen i strid med lagen eller dess intentioner därigenom förbjuds och förhindras. Normerna ska heller inte kunna utsträckas alltför långt varför det föreligger ett förbud mot gumminormer eller alltför långtgående generalklausuler. Han menar i detta avseende lagar där innehållet måste fyllas ut av den som har att tillämpa normerna och det inte på ett klart sätt anges i lagen eller dess förarbeten begränsningarna för när lagstiftningen ska tillämpas. Legalitetsprincipen är också en anvisning till lagstiftaren att skapa lagar som skyddar medborgarna mot att lagarna kan utsträckas alltför långt av de som tillämpar dem. Sterzel menar vidare att det krävs ganska grova övertramp från en tjänstemans sida för att legalitetsprincipen ska anses vara åsidosatt.¹⁷⁰

1981 års polisberedning ansåg att det för ingrepp i de grundlags-skyddade rättigheterna torde vara tillräckligt med ett indirekt lagstöd och menade att ingrepp som kan uttolkas ur lagbestämmelser måste anses vara förenliga med legalitetsprincipens krav.¹⁷¹ Uttalandet kom

¹⁶⁸ Bull, T. & Sterzel, F. *Regeringsformen – en kommentar*, s 53-54.

¹⁶⁹ Strömberg, H. & Lundell, B. *Sveriges författning*, s. 19.

¹⁷⁰ Sterzel, F. *Legalitetsprincipen*, s. 64-69.

¹⁷¹ SOU 1982:63 *Polislag*, s. 45.

dock inte att föranleda någon kommentar i propositionen till polislagen. I förarbetena till PolisL slogs fast att ingripanden från polisens sida vilka bygger på sedvana eller allmänna rättsgrundsatser inte får inkräkta på de fri- och rättigheter som tillkommer den enskilde och att legalitetsprincipen ska råda.¹⁷²

6.3.3 Objektivitets- och likhetsprincipen

Utöver legalitetsprincipen, tar regeringsformen också upp två för rättsordningen grundläggande principer. I 1 kap. 9§ RF anges att domstolar, myndigheter och andra som har att fullgöra uppgifter inom förvaltning måste beakta allas likhet inför lagen samt iakttä saktighet och opartiskhet vid myndighetsutövning. Objektivitetsprincipen innebär att myndigheter och tjänstemän vid myndighetsutövning inte får beakta andra intressen än de som är relevanta för uppgiften (objektivitetskravet) och att lagstiftning ska tillämpas likartat i lika situationer (likhetskravet).¹⁷³

Vad som är att beteckna som lika fall för att på så sätt få till en likartad och enhetlig myndighetsutövning är långt ifrån enkelt. Lernestedt menar att likhetsprincipen inte innebär total likhet, utan en eftersträvan mot likhet i de delar där det är relevant men även att eliminera missförhållanden.¹⁷⁴ Enligt Gustafsson har objektivitetsprincipen en stor betydelse vid sådan lagstiftning där tillämparen har givits en viss prövningsrätt i varje enskilt fall. Hon exemplifierar detta med Lag (1998:870) om vård av missbrukare i vissa fall som hon menar måste tillämpas så att den används likformigt och objektivt. Tillämparen måste ta hänsyn till att objektivitet och likhet garanteras vid en sådan tillämpning, varför varje form av godtycke är förbjuden.¹⁷⁵

Av objektivitets- och likhetsprincipen följer vidare att det ska finnas en konsekvens i myndigheternas agerande. Maktutövningen ska tillämpas konsekvent i förhållande till alla medborgare. En enhetlig rättstillämpning kan enligt Strömberg främjas på olika sätt, särskilt genom prejudikat från förvaltningsdomstolarna men också genom allmänna råd från centrala förvaltningsmyndigheter.¹⁷⁶

6.4 Grundläggande fri och rättigheter enligt EKMR

Förutsättningarna för ett omhändertagande med stöd av LOB, i de fall då det klassificeras som ett frihetsberövande, är reglerat i artikel 5 Europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna (EKMR). Art. 8 EKMR är subsidiär

¹⁷² Prop. 1983/84:111 *Förslag till polislag mm*, s. 37.

¹⁷³ Strömberg, H. & Lundell, B. *Allmän förvaltningsrätt*, s. 66.

¹⁷⁴ Lernestedt, C. *Principen om likhet inför lagen*, s. 124-126.

¹⁷⁵ Gustafsson, E. *Missbrukare i rättsstaten* s. 72 f.

¹⁷⁶ Strömberg, H. & Lundell, B. *Allmän förvaltningsrätt*, s. 66 f.

till art. 5 EKMR och enligt doktrin utesluts tillämpning av art. 8 EKMR även om frihetsberövande i allra högsta grad är en inskränkning i rätten till privatlivet som följer av den artikeln. Om följden av omhändertagandet blir att personen förs till hemmet eller till någon anhörig är det inte att betrakta som ett frihetsberövande enligt art. 5 EKMR och då kan art. 8 EKMR och de krav som följer få aktualitet.

6.4.1 Allmänt om begreppet frihetsberövande i artikel 5 EKMR

Enligt art. 5 EKMR ska den enskilde tillförsäkras rätten till frihet och personlig säkerhet samt skydd mot frihetsberövande. Den enskilde får frihetsberövas av staten endast enligt de snäva undantag som anges i art. 5.1a-f EKMR, även om inhemsk lagstiftning skulle ge mer utsträckta möjligheter.

Det avgörande för om en inskränkning i friheten utgör ett frihetsberövande enligt EKMR eller ej, är tidsaspekten och vilken begränsning av rörelsefriheten som individen utsätts för, varför hänsyn måste tas till varje situation. I ett fall från Tyskland kvarhölls en person på polisstationen under två timmar för att utfrågas om en stöld. Europakommissionen ansåg i det fallet att på grund av den korta tid som förhöret tog och övriga omständigheter så hade personen inte varit utsatt för ett frihetsberövande.¹⁷⁷ Ett annat exempel rörde ett fall då polisen omhändertagit en man för att utreda hans mentala tillstånd. Personen i fråga begärde inte uttryckligen att få lämna polisstationen och Europakommissionen ansåg då att det därför inte var fråga om ett frihetsberövande i konventionens mening.¹⁷⁸

Andra krav som ställs genom EKMR är att frihetsberövande måste vara lagligen grundat och att det ska kunna förutses av den enskilde. Vad gäller legaliteten så räcker det inte med att det finns en lag som uttrycker att frihetsberövanden får ske, utan den måste också vara tydlig. Alltför vaga rekvisit i en lag rörande frihetsberövanden kan strida mot EKMR.¹⁷⁹ Kravet på förutsägbarhet handlar om att lagstiftningen måste vara tillgänglig för allmänheten och begripligt skriven så att godtyckliga tillämpningar förhindras.¹⁸⁰

6.4.2 Frihetsberövande av berusade personer

Enligt art 5.1e EKMR kan sinnessjuka, missbrukare av alkohol och droger samt lösdrivare frihetsberövas. Syftet med frihetsberövandet är i första hand skydd för personen själv, men det tillåts även att berusade personer frihetsberövas för att skydda andra. En fråga att ställa sig är om begreppet alkoholmissbrukare i art. 5.1e EKMR även om-

¹⁷⁷ X mot Tyskland.

¹⁷⁸ Guenat mot Schweiz.

¹⁷⁹ Hafsteinsdóttir mot Island.

¹⁸⁰ Varbanov mot Bulgarien, Amann mot Schweiz och Hafsteinsdóttir mot Island.

fattar den som är tillfälligt berusad av alkohol och där det inte kan avgöras om personen är alkoholmissbrukare. Begreppet missbrukare ska tolkas autonomt och inte utifrån nationell lagstiftning.¹⁸¹

I ett rättsfall rörande Polen definierade Europadomstolen bl. a vad som avsågs med begreppet missbrukare och hur långt detta begrepp kunde utsträckas. Det aktuella fallet rörde en berusad man som påträffades av polis varvid han fördes till en tillnyktringsenhet och kvarhölls i 6 timmar och 30 minuter. Europadomstolen konstaterade att om begreppet missbrukare skulle tolkas på ett sådant sätt att endast personer med alkoholmissbruk skulle kunna omhändertas så överensstämmer inte detta med intentionerna med art. 5.1e EKMR. Även de som är tillfälligt berusade och som inte är i stånd att ta om hand om sig själv och således utgör en fara för sig själv eller andra får frihetsberövas utan att det strider mot art. 5.1e EKMR. Domstolen fann att det rörde sig om ett frihetsberövande även om tiden i förvar var kort. I fallet ansågs frihetsberövandet dock vara oförenligt med EKMR eftersom det inte fanns bevis för att mannen betett sig på ett sådant sätt att förutsättningarna var uppfyllda, då de fakta om mannens tillstånd som förelåg i målet var knapphändiga.¹⁸²

Ett annat fall rörde en isländsk kvinna som klagade över att hon arresterats godtyckligt på grund av berusning. Under en period om 4 år hade hon varit frihetsberövad ett par timmar vid sex olika tillfällen. Kvinnan förnekade att hon var alkoholist och påstod att hon bara var måttligt alkoholpåverkad vid dessa tillfällen, varför frihetsberövandet stod i strid med art. 5.1e EKMR. Precis som i det polska fallet fann domstolen att art. 5.1e EKMR inte kan begränsas till fall där det bara rör sig om alkoholmissbrukare utan att lagrummet också gäller fall där personen är så berusad att det är fara för personen eller för allmänheten. Enligt Europadomstolen kan dock aldrig alkoholpåverkan ensam vara skäl för ett omhändertagande utan det krävs att personen utsätter sig själv eller andra för fara. Syftet med omhändertagandena ansågs i detta fall vara förenligt med art. 5.1e EKMR:s men frihetsberövandet kränkte ändå den enskildes rättigheter eftersom det saknades uttryckligt nationellt lagstöd. I anslutning till domstolens resonemang rörande lagstöd anfördes det att lagen ska vara utformad på ett sätt så att godtycklig tillämpning motverkas. I det aktuella fallet ansåg Europadomstolen att den lagstiftning som den isländska polisen grundade frihetsberövandet på inte var tillräckligt klar för allmänheten. Frihetsberövandet grundades istället på en administrativ praxis som inte hade stöd i den bristfälliga lagstiftning som trots allt fanns. Ett tillräckligt skydd mot godtycklig tillämpning fanns därför inte och omhändertagandet hade därför skett utan det krav på lagstöd som krävs enligt art. 5 EKMR. Två domare var dock skiljaktiga och ansåg att lagen varit

¹⁸¹ Guzzardi mot Italien.

¹⁸² Litwa mot Polen.

tillräckligt tydlig tillsammans med att den omhändertagna kvinnan borde ha insett att hennes tillstånd skulle kunna föranleda ett frihetsberövande.¹⁸³

Europadomstolen har ansett att det genom lagen måste finnas någon form av garanti mot godtycklig tillämpning av lagbestämmelserna. I och med att det är fråga om långtgående intrång i den enskildes rättigheter så menar Europadomstolen att skyddsmekanismer måste finnas. I anslutning till detta påpekar man att ju större ingrepp, desto större krav på lagstöd och större krav på skydd mot att reglerna kan användas felaktigt.¹⁸⁴ Det faktum att nationell lag ger myndigheter rätt att frihetsberöva personer som är berusade innebär inte att det är fritt fram att göra så enbart av det skälet att personen är alkoholmissbrukare eller tillfälligt berusad av alkohol. Frihetsberövandet ska i varje enskilt fall vara nödvändigt och en sista utväg då andra mindre ingripande medel har övervägts men funnits vara otillräckliga i förhållande till den enskildes eller allmänhetens intressen.¹⁸⁵ Nödvändighetsprincipen ska vidare tillämpas tillsammans med proportionalitetsprincipen vilket bland annat innebär att frihetsberövanden av berusade inte får vara längre än nödvändigt för att ändamålet med frihetsberövandet ska uppnås.¹⁸⁶

6.4.3 LOB i förhållande till artikel 5 EKMR

Före 1998 fanns det inte något uttryckligt lagstöd i LOB för att placera personer i arrest, varför lagen ändrades detta år för att korrespondera art. 5 EKMR.¹⁸⁷ Polisrättsutredningen av år 1993 menade att det kan antas att LOB skulle godtas vid en prövning i Europadomstolen, mot bakgrund av bestämmelsen i artikel 5:1 e Europakonventionen som medger frihetsberövande av bl.a. alkoholmissbrukare och missbrukare av droger tillsammans med att LOB är en vårdlag som har ett uttalat skyddssyfte.¹⁸⁸

År 2002 uttalade Polisverksamhetsutredningen att omhändertaganden enligt LOB måste anses ske i överensstämmelse med de krav som uppställs i art. 5 EKMR. De utvecklar dock inte resonemanget med att besvara huruvida den praktiska tillämpningen av LOB står i överensstämmelse med dessa krav. Polisverksamhetsutredningen ansåg det avslutningsvis tveksamt om alla de som omhändertogs enligt LOB kunde inordnas under begreppet missbrukare enligt den definition som följer av art. 5.1e EKMR. Man menade att det troligen krävdes en

¹⁸³ Hafsteinsdóttir mot Island.

¹⁸⁴ Kruslin mot Frankrike och Huwig mot Frankrike.

¹⁸⁵ Nödvändighetsprincipen uttalades bl.a., i Litwa mot Polen och bekräftades i Hafsteinsdóttir mot Island.

¹⁸⁶ Ex: Vasileva mot Danmark där en person kvarhållits i 13.5 timmar för identifiering vilket Europadomstolen inte ansåg vara förenligt med proportionalitetsprincipen.

¹⁸⁷ Prop. 1996/97:175 *Ändringar i polislagen mm*, s. 20 ff.

¹⁸⁸ SOU 1993:60 *Polisens rättsliga befogenheter*, s. 161 ff.

mer noggrann bedömning av polisen i varje enskilt fall för att se om kraven var uppfyllda, även om de flesta omhändertagna förmodligen ändå kunde anses sortera under begreppet.¹⁸⁹

6.5 Sammanfattning

Rättssäkerhet är ett sedan länge etablerat begrepp, men trots att så är fallet råder det bland jurister stor oklarhet om dess närmare innebörd. Några av de ord som kan användas för att beskriva begreppet är; rättvisa, effektivitet, förutsägbarhet, konsekvens, skydd mot godtycklighet, etik, likhet inför lagen, mänskliga rättigheter och att staten följer de regler som finns. Enligt flertalet jurister kan begreppet också delas in i formell och materiell rättssäkerhet. Formell rättssäkerhet ställer enligt somliga inte något krav på rättens innehåll och kan sammanfattas med att staten följer de regler som finns, vilket i förlängningen bidrar till en förutsägbarhet. Meningarna om den materiella rättssäkerhetens innebörd varierar. Det finns de som lyfter in ett krav på att rättsliga beslut ska vara etiskt godtagbara i sin beskrivning av begreppet. En annan beskrivning handlar om att de rättigheter och skyldigheter som garanteras genom lagstiftningen också ska motsvaras av den faktiska tillämpningen. Svårigheterna i att enas kring en definition kan i förlängningen bidra till en risk att begreppet förlorar sin styrka och kraft, om så inte redan är fallet. I syfte att kunna besvara de i rapporten redovisade frågeställningarna är det viktigt att stanna vid en definition. LVM-utredningen klädde rättssäkerhetsbegreppet i ord som; rättslig förutsebarhet, rättslig likhet, rättsskydd mot integritetskränkningar och rättslig tillgänglighet. Den nämnda utredningen behandlar förfarandet vid tvångsvård av missbrukare, något som på sätt och vis berör ämnesområdet för denna rapport. Till begreppet rättssäkerhet kommer fortsättningsvis orden; förutsebarhet, icke godtycklighet, och legalitet att hänföras.

Genom överordnad nationell och internationell lagstiftning skyddas den enskilde mot frihetsberövanden. Regeringsformen talar om att detta skydd får inskränkas med stöd av lag om det anses vara godtagbart i ett demokratiskt samhälle och att inskränkningen inte går utöver vad som är nödvändigt med hänsyn till ändamålet. Det finns samtidigt de som menar att denna bestämmelse är vagt utformad och tillåter skiftande tolkningar varför den inte utgör någon egentlig begränsning av lagstiftarens frihet. Legalitetsprincipen innebär att all maktutövning ska vara grundad på lag eller annan föreskrift. De senaste trettio åren har lagarnas detaljeringsgrad minskat vilket kan innebära en svårighet för enskilda att kunna förutse när de kan bli föremål för ett ingripande från statens sida för att därigenom skyddas mot godtycklig maktutövning och maktmissbruk. Principen är också en anvisning till lagstifta-

¹⁸⁹ SOU 2002:117 *Polisverksamhet i förändring*, s. 51 f.

ren att skapa lagar som skyddar medborgarna mot att de kan utsträckas alltför långt av de som tillämpar dem. Frågan i detta avseende tar sikte på huruvida 1§ LOB lever upp till detta, vilket i förlängningen också knyter an mot diskussionen rörande den formella rättssäkerheten och dess krav på förutsägbarhet.

Enligt Europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna (EKMR) ska den enskilde tillförsäkras rätten till frihet och personlig säkerhet samt skydd mot frihetsberövande. Skyddet kan inskränkas, och enligt art 5.1e EKMR kan bland annat missbrukare av alkohol frihetsberövas, även om det rör sig om en tillfällig berusning. Frihetsberövandet måste vara lagligen grundat tillsammans med att det ska kunna förutses av den enskilde, varför Europadomstolen uttalat att lagen och dess rekvisit måste vara tydligt utformade. Polisverksamhetsutredningen uttalade år 2002 att omhändertaganden enligt LOB måste anses ske i överensstämmelse med de krav som uppställs i art. 5 EKMR, men de utvecklade inte resonemanget kring huruvida rättstillämpningen också gjorde det. LOB kan måhända uppfattas som klar av såväl Rikspolisstyrelsen som av lagstiftaren, men vid en godtycklig tillämpning av densamma kan den tyckas oklar för medborgaren. Kanske fanns det en anledning till att Polisverksamhetsutredningen inte närmare utvecklade resonemanget med att besvara huruvida den praktiska tillämpningen av LOB står i överensstämmelse med kraven i art. 5 EKMR.

7 Rättstillämpningen

Med detta kapitel kommer omhändertagandet att belysas ur ett praktiskt perspektiv. Den följande teoridelen tar närmast sikte på frågeställningarna om hur tolkningsutrymmet ser ut för den enskilde rättstillämparen och huruvida omhändertaganden sker på ett för individen rättssäkert sätt. Kapitlet inleds med en redovisning av polisens uppgifter, alkoholpolitiken i stort tillsammans med viss statistik rörande omhändertaganden. Kapitlet fortsätter sedan med en bearbetning av den praktiska tillämpningen i vilken lagtolkning, felaktig tillämpning och de statliga kontrollorganen berörs.

7.1. Polisens uppgifter

Den högsta ledningen av polisväsendet tillkommer regeringen. Närmast under regeringen utövar Rikspolisstyrelsen som central förvaltningsmyndighet sin tillsyn över polisväsendet. Chef för Rikspolisstyrelsen är rikspolischefen. Rikspolisstyrelsen ska verka för planmässighet, samordning och rationalisering inom polisväsendet och ska för detta ändamål utfärda allmänna råd för polisverksamheten. I detta ligger bl.a. rätten att utfärda direktiv som syftar till att skapa en enhetlig rättstillämpning över hela landet, exempelvis genom utfärdande av föreskrifter (FAP).

Polisens primära uppgifter framgår av de första paragraferna i polislagen. Av bestämmelserna följer att polisen har till uppgift att sörja för att lag och ordning i samhället upprätthålls. Polisen ska utöver detta ge allmänheten skydd och hjälp. Den primära uppgiften för polisen är dock att svara för att upprätthålla allmän ordning och säkerhet vilket bl.a. innefattar att förebygga och beivra brott.¹⁹⁰ Uppgifterna är ytterst allmänt hållna och i förarbetena anges att det inte finns någon möjlighet och heller inte någon önskan om att avgränsa polisens uppgifter, då en sådan beskrivning antagligen skulle bli alltför allmänt hållen och därmed inte vara till någon nytta i praktiken.¹⁹¹ Regeringen

¹⁹⁰ Strömberg, H. & Lundell, B. *Speciell förvaltningsrätt*, s. 18 f.

¹⁹¹ Prop. 1980/81:13 *Polisens uppgifter, utbildning och organisation mm*, s. 17-22.

utfärdar varje år ett regleringsbrev där det närmare anges vad som är polisens uppgifter och även uppgifternas prioritet för det kommande året. Utöver att svara för att upprätthålla allmän ordning och säkerhet har polisen ålagts en hel del andra uppgifter som kan betecknas som service och annan hjälp till allmänheten i vilka bland annat omhändertagande av berusade personer innefattas.¹⁹² Bland poliserna själva är det trots allt det brottsbekämpande arbetet som prioriteras i det praktiska arbetet och som anses ha högst status. Enligt Granér anser en del poliser att uppgifter som inte består av brottsbekämpning inte är riktigt polisarbete utan betraktas allmänt som "skitjobb".¹⁹³

I doktrin har det betonats att bestämmelserna om LOB ska tolkas och tillämpas i ljuset av vad som är polisens uppgifter, men att de olika uppgifterna inte får sammanblandas när tvångslagstiftning används. Omhändertagande av berusade får således inte sammanblandas med polisens uppgift att beivra brott och upprätthålla ordning eftersom det för detta ändamål finns andra medel som ska användas, vilka då också har andra konsekvenser för den enskilde.¹⁹⁴

7.2 Svensk alkoholpolitik i korthet

Lagstiftning har sedan länge varit ett viktigt instrument i den svenska restriktiva alkoholpolitiken. De skador som alkoholmissbruk medför drabbar i första hand missbrukaren, men även omgivningen i form av våldsbrott, trafikolyckor, ekonomiska och sociala konsekvenser för familjen etc. En överdriven alkoholkonsumtion kan, även om det inte är fråga om direkt missbruk, också ta sig uttryck i allmänt för omgivningen störande uppförande. Lagstiftningen har på grund av det sagda dubbla syften; dels att hindra den enskilde från alkoholmissbruk, dels att skydda befolkningen för konsekvenserna av andras alkoholkonsumtion. Alkoholkonsumtionen per innevånare ligger på en hög nivå, inte minst vad gäller ungdomar. Metoderna för att minska alkoholkonsumtionen har huvudsakligen gått ut på en begränsning av tillgången och tillgängligheten genom regler om tillverkning och handel samt höga alkoholskatter, men också genom lagstiftning som verkar avskräckande och/eller ingripande, såsom straff och omhändertaganden i olika former.¹⁹⁵

Ur ett historiskt perspektiv har synen på fylleri varit annorlunda, och i samband med kriminaliseringen av fylleri i 1864 års strafflag var tanken i första hand att hålla samhället rent och snyggt genom att hålla berusade borta från gatorna och inte att skydda den enskilde indivi-

¹⁹² SOU 2001:87 *Mot ökad koncentration - förändring av polisens arbetsuppgifter*, s. 22.

¹⁹³ Granér, R. "Riktigt" polisarbete och "skitjobb" i *Polispsykologi*, s. 39.

¹⁹⁴ Ekelöf, P.O., Bylund, T. & Boman, R. *Rättegång III*, s. 24. och Bylund, T. *Tvångsmedel I*, s. 50 f.

¹⁹⁵ SOU 2009:22 *Ny alkohollag*, s. 59.

den.¹⁹⁶ Individintresset betonades för första gången i förarbetena till 1954 års nykterhetslag där man talade om nykterhetsvård istället för alkoholistvård. Enligt den lagstiftning som fanns före nykterhetslagen, 1913 års lag om behandling av alkoholister, skulle åtgärder mot person främst vidtas i de fall missbruket orsakade olägenhet för samhället.¹⁹⁷ Utifrån en genomgång av motiven för olika lagstiftningsåtgärder rörande missbrukare av alkohol menar Gustafsson att staten officiellt ändrat inställning till alkoholmissbruket genom att gå från alkoholistvård till missbrukarvård. I övrigt så är det numera individens behov som utgör det bakomliggande intresset i de fall då tvångsåtgärder vidtas, och inte som tidigare då samhällets olägenhet av att missbrukare stör andra genom sin uppsyn var styrande.¹⁹⁸

Sammanfattningsvis så är dagens målsättning med den svenska alkoholpolitiken att minska alkoholens skadliga verkningar såväl medicinskt som socialt och då med betoning på att skydda den enskilde individen från alkoholens skadeverkningar. Att minska alkoholens skadeverkningar sker exempelvis numera genom monopol på detaljhandelsförsäljning av alkohol, punktskatt och åldergränser för inköp. Dessa sätt att motverka alltför hög alkoholkonsumtion och åtgärder för att motverka skadeverkningarna har funnits ända sedan 1500-talet i Sverige även om det som tidigare nämnts var sedlighetsskäl som låg till grund för åtgärderna och inte individintresset som nu officiellt är motivet bakom åtgärderna.¹⁹⁹

7.3 Omfattningen av omhändertaganden enligt LOB

Efter tillkomsten av LOB minskade antalet omhändertaganden av berusade kraftigt i jämförelse med det antalet omhändertaganden som skett enligt bestämmelserna i 1841 års förordning. Orsaken till denna minskning hade att göra med att polisen fått uppfattningen att kravet på personens berusningsgrad ökat och att omhändertagandet endast kunde ske i fall där personen är redlöst berusad då polisen fått tydliga instruktioner om att omhändertagande ska ske med ytterst stor restriktivitet. Poliser ansåg vidare att deras skyldighet och ansvar att ingripa mot det offentliga fylleriet minskades i och med att vårdaspekten sattes i förgrunden.²⁰⁰ En starkt bidragande faktor till den kraftiga nedgången hade således att göra med att de ursprungliga föreskrifterna som RPS utfärdade förordade en mycket stor restriktivitet vid tillämpningen, en restriktivitet som inte avsågs av lagstiftaren.²⁰¹ Polisens

¹⁹⁶ Gustafsson, E. *Missbrukare i rättsstaten*, s. 25 och 40.

¹⁹⁷ Prop. 1954:159 *Förslag till lag om nykterhetsvård mm*, s. 43 f och 58.

¹⁹⁸ Gustafsson, E. *Missbrukare i rättsstaten*, s. 25-34.

¹⁹⁹ a.a. s. 40 f.

²⁰⁰ SOU 1982:64 *Frihetsberövande vid bråk och berusning*, s. 162 ff.

²⁰¹ RPS föreskrifter för verkställighet av LOB, november 1976 (dnr B-002-5109-76).

uppfattningar om lagens tillämpning kom att ändras i och med att RPS snabbt ändrade sina föreskrifter, vilket fick till följd att antalet omhändertaganden kom att öka.²⁰²

Under 2009 uppgick antalet omhändertagande till cirka 62 000. Av dessa var det 9 procent som överfördes av polisen till sjukhus, alkoholpoliklinik eller annan vårdinrättning. Den absoluta majoriteten, 87 procent, tillbringade tiden för tillnyktringen i polisarrest.²⁰³ Ungdomar under 20 år svarar för 13,1 procent av samtliga omhändertaganden. I övrigt är det två huvudsakliga grupper av omhändertagna som kan urskiljas. Den ena är företrädesvis yngre, 15–30 år, som är berusade, uppträder störande eller våldsamt och tas om hand mellan 21.00 och 04.00 i samband med eller efter besök på ett utskänkningsställe. Den andra gruppen är företrädesvis något äldre män och kvinnor utan social förankring som antingen raglar omkring och skrämar eller sover på buss- eller tågstationer, tunnelbana eller portuppgång etc.²⁰⁴

De vårdinriktade förvarsalternativen har enligt lagtexten företräde och kvarhållande i arresten ska ses som en sista utväg. Sedan försöksverksamheten med tillnyktringsenheter avslutats i samband med lagens tillkomst avstannade utbyggnaden av tillnyktringsenheter, troligen av ottydlighet rörande vem som var ansvarig tillsammans med ekonomiska skäl. På flera håll i landet lades enheter ned och för närvarande finns det ett tiotal tillnyktringsenheter i landet. Missbruksutredningen redovisar i sitt slutbetänkande att det inte är värdigt ett välfärdssamhälle att majoriteten av personer som omhändertas enligt LOB, och som i regel inte har begått brott, inte får tillgång till tillnyktring under medicinsk övervakning trots att lagen har varit gällande i över 35 år. Förutom det humanitära perspektivet menar utredningen också att utifrån ett rent polisiärt perspektiv är den nuvarande ordningen otillfredsställande eftersom uppgiften att förvara berusade har en svag koppling till de centrala polisuppgifterna. Statsmakterna har i andra sammanhang uttryckt en vilja att renodla polisens arbetsuppgifter till att gälla bland annat brottsutredande verksamhet och upprätthållande av ordning och säkerhet på gator och torg.²⁰⁵

7.4 Lagtolkning

Författningstext är tillsynes inte alltid tillräcklig för att tolka en lags innebörd, trots att den utgör den primära rättskällan. Övriga rättskällor kan ge vägledning, men det kan också vara så att det inte finns hjälp att erhålla här. Därför behövs även andra metoder för lagtolkning.²⁰⁶ Enligt Strömholm utgör lagtolkningen en betydelsefull del av

²⁰² SOU 1982:64 *Fribetsberövande vid bråk och berusning*, s. 167.

²⁰³ SOU 2011:35 *Bättre insatser vid missbruk och beroende*, s. 330 f.

²⁰⁴ a. SOU, s. 658 f.

²⁰⁵ a. SOU, s. 330 f.

²⁰⁶ Staaf, A. *Rätt och rättssystem*, s. 35.

rättstillämpningen samtidigt som han betonar att denna endast utgör ett av momenten inom rättstillämpningen. Tillämpningsproblem kan föreligga även i situationer, där relevanta författningsbestämmelsers innebörd är fullkomligt klar. Rent generellt kan tolkning beskrivas som ett arbete vilket syftar till att finna en mening i en språkyttring. Hur arbetet går till i det enskilda fallet beror på vilka frågor den tolkande vill ha svar på. Att söka ett uttalandes mening kan variera väsentligt beroende på om det handlar om en mening enligt allmänt språkbruk, en åsyftad mening eller en mening utifrån ett specialiserat tekniskt språkbruk, varför detta kan vara en komplicerad verksamhet med betydande svårigheter.²⁰⁷

Enligt Staaf finns det två övergripande ytterligheter av lagtolkningsmetoder i form av bokstavstolkning och teleologisk (ändamålsenlig) tolkning. Bokstavstolkning innebär, som benämningen antyder, att lagens bokstav ska följas oavsett konsekvenser, medan den teleologiska tolkningen innebär att den tolkande mer ser till syftet med lagen än till själva texten.²⁰⁸ Enligt Peczenik utgår bokstavstrogen tolkning bland annat från en lags språkliga innebörd och kan belysas genom att man beaktar legaldefinitioner, innebörden av ord och uttryck, språkvetenskap, det sätt på vilket ord och uttryck förekommer i lagen tillsammans med stilistiska egenskaper i lagtexten.²⁰⁹ Tolkningsmetoderna är av ett övergripande slag och deras användning kan leda till olika slutsatser. Tillämpningen av dessa metoder bestämmer om en lagregel ska tolkas objektivt och utifrån lagtextens ordalydelse eller subjektivt och utifrån det bakomliggande tankesättet. Tolkningsförfarandet däremot kan sägas vara ett tolkningsargument som skapar en möjlighet till en friare bedömning än vad tolkningsmetoderna ensamt ger vid handen.²¹⁰

7.4.1 Objektiv och subjektiv tolkningsmetod

Det vanligaste tillvägagångssättet vid lagtolkning är att domstolen i första hand gör en objektiv tolkning. Vid en utpräglad tillämpning av den objektiva lagtolkningsmetoden väljs den tolkning av lagtexten som objektivt sett är mest rimlig, utan avseende på vad som anförts i förarbetena. Följden blir att metoden endast lämpar sig i de okomplicerade fall där förutsägbarheten är hög.²¹¹ Som argument för användning av denna tolkningsmetod kan framhållas att metoden bidrar till en ökad rättssäkerhet och att det inte är domstols sak om lagen är bristfällig. Om lagen är ofullständig bör den ändras; en domstols uppgift är endast att tillämpa lagen som den är och kommer till uttryck.²¹² Ström-

²⁰⁷ Strömholm, S. *Rätt, rättskällor och rättstillämpning*, s. 428 ff.

²⁰⁸ Staaf, A. *Rätt och rättssystem*, s. 35.

²⁰⁹ Peczenik, A. *Vad är rätt?*, s. 331.

²¹⁰ Peczenik, A. *Juridikens metodproblem*, s. 65 f. och Peczenik, A. *Rätten och förnuftet*, s. 276.

²¹¹ Melz, P. *Lagtolkningsmetoder*, s. 140.

²¹² Lehrberg, B. *Praktisk juridisk metod*, s. 223.

holm framhåller att den objektiva tolkningsmetoden kännetecknas av att dess förespråkare vid tolkningsproblemens lösning vill söka ledning icke i lagstiftarens avsikter utan i objektiva omständigheter som hänför sig till själva lagen. Vilka dessa omständigheter är och vilka bland dem som förtjänar beaktande, det är en fråga som besvarats olika av olika talesmän för den objektiva metoden.²¹³

Mycket generellt kan det sägas, att uttrycket subjektiv brukar ges åt en metod som kännetecknas av strävan att finna och söka ledning i de syften och avsikter som faktiskt förelegat vid lagstiftningens tillkomst (det är detta betonande av den historiske lagstiftaren som rättfärdigar termen subjektiv).²¹⁴ Det är inte ovanligt att kombinera tillämpningen av den objektiva lagtolkningsmetoden med den subjektiva. I de fall där lagtexten är klar och tydlig tillämpas den objektiva metoden. Endast i de fall där lagtextens mening inte är helt klar tillämpas en subjektiv lagtolkning genom att ledning hämtas i lagmotiv och förarbeten. I de fall då en subjektiv lagtolkning står i strid med en objektiv, äger den objektiva lagtolkningen företräde eftersom lagtext har högre dignitet än förarbeten.²¹⁵

7.4.2 Teleologisk tolkningsmetod

Det som kännetecknar den teleologiska lagtolkningen är att störst vikt läggs vid lagens ändamål, det vill säga de verkningar som lagen borde ha i samhället, och inte vid de rent formella sakförhållandena. I syfte att fastställa ändamålet tillämpas en viss regel i ett antal fall där det inte finns någon tvekan om hur tillämpningen ska ske. Utifrån detta bedöms sedan de samhällseliga effekterna, vilka anses utgöra lagens ändamål. Det som skiljer den teleologiska metoden från den objektiva och subjektiva, är att den förstnämnda kan hjälpa domstolarna även i fall som inte är reglerade.²¹⁶

Inom den teleologiska lagtolkningen finns det två olika tolkningsmetoder, den subjektivteleologiska och den objektivteleologiska. Den subjektivteleologiska tolkningsmetoden utgår från vad som är lagstiftarens vilja, det vill säga lagens "genetiska" härkomst. Lagstiftarens vilja kommer till uttryck i förarbeten där lagstiftaren betraktar den aktuella lagbestämmelsen som ett medel för att förverkliga ändamålet med lagregeln. För att ändamålet med lagen ska uppfyllas tolkas lagen därför med beaktande av hur lagstiftarviljan kommer till uttryck i förarbetena. Den objektivteleologiska metoden utgår å andra sidan från att olika juridiska sak- och auktoritetsskäl stödjer slutsatsen att ändamålet bör förverkligas genom att vissa händelser eller sakförhållanden ska inträffa. Om lagen tolkas med utgångspunkt i att ändamålet med lagen

²¹³ Strömholm, S. *Rätt, rättskällor och rättstillämpning*, s. 453.

²¹⁴ Strömholm, S. *Rätt, rättskällor och rättstillämpning*, s. 453.

²¹⁵ Lehrberg, B. *Praktisk juridisk metod*, s. 224.

²¹⁶ a. st.

är att vissa händelser ska inträffa, och att det är det som är ändamålet med lagen, görs således en objektivteleologisk tolkning.²¹⁷

En tolkningsmetod, som är objektiv i den meningen att lagförarbetena (och den hypotetiska lagstiftarviljan) där spelar en undanskymd roll, men som skiljer sig från mer traditionella objektiva skolor genom stor frihet gentemot lagreglernas ordalydelse och stark accent på ändamåls synpunkter, är den radikala teleologiska metod som P O Ekelöf presenterar.²¹⁸ Ekelöf menar att det till grund för rättstillämpningen – och det gäller inte bara vid lagtolkning utan vid all tillämpning av rättsregler – bör läggas ett ändamål, som visserligen inte nödvändigtvis behöver sammanfalla med det syfte som lagens upphovsmän en gång hade med stadgandet. En utgångspunkt för resonemanget är det förhållandet, att de fakta som ett lagstadgande tillerkänner relevans aldrig uppträder isolerade, utan ingår som element i varierande situationer, av vilka vissa är ordinära till sin typ och andra mer eller mindre säregna.²¹⁹ Ekelöfs lära kan sammanfattas på följande sätt:

- Lagen ska utan vidare tillämpas på ordinära fall, vilka utan tvekan omfattas av dess ordalydelse enligt vanligt språkbruk.
- Denna tolkning påverkar utgången av ordinära fall.
- De ordinära fallens utgång kan tänkas leda till vissa samhälleliga verkningar. En del av dessa verkningar utgör lagens ändamål (de verkningar som lagen borde ha).
- Ändamålet bör avgöra lagtolkningen i säregna fall. I sådana fall bör rättstillämpningen inte känna sig bunden av lagens förarbeten.
- Prejudikat, men inte förarbeten, utgör viktiga tolkningsdata. Om ett prejudikat finns som kan belysa lagtolkningen i det säregna fallet, ska det följas.²²⁰

Peczenik har framfört kritik mot Ekelöfs metod eftersom han anser att de traditionella juridiska lagtolkningsmetoderna totalt sett leder till större rättsäkerhet. Han anser vidare att teleologisk lagtolkning är en viktig del av lagtolkningstraditionen, men att lagens ändamål kan fastställas på olika sätt. I de fall då det inte finns skäl att använda andra tolkningsmetoder menar Peczenik att det finns skäl att använda Ekelöfs metod i begränsad utsträckning.²²¹

²¹⁷ Peczenik, A. *Juridisk argumentation – en lärobok i allmän rättslära*, s. 201 f. och Peczenik, A. *Vad är rätt?*, s. 364 f.

²¹⁸ Strömholm, S. *Rätt, rättskällor och rättstillämpning*, s. 455.

²¹⁹ Strömholm, S. *Rätt, rättskällor och rättstillämpning*, s. 480 f.

²²⁰ Ekelöf, P-O: *Supplement till rättegång I-V*, s. 54 ff.

²²¹ Peczenik, A. *Vad är rätt?*, s. 375.

7.4.3 Extensivt och restriktivt tolkningsförfarande

Det extensiva tolkningsförfarandet är av teleologiskt slag och utvidgar tillämpningsområdet för bestämmelsen, medan den restriktiva tolkningen inskränker bestämmelsens betydelse vid otydlig eller oklar lagtext.²²² Det karaktäristiska i båda fallen är att man rör sig inom det språkliga osäkerhetsområdet, där lagens ordalydelse inte ger någon vägledning för valet av lösning. De båda begreppen innefattar inte någon vägledning i frågan när det ena eller andra förfarandet ska användas utan detta får avgöras i varje enskilt fall.²²³

Väljer en domstol att begränsa tillämpningen av en regel till ordinarie fall som utan tvekan faller in under lagens ordalydelse, använder sig domstolen av en restriktiv, det vill säga en inskränkande, lagtolkning. Om ett lagstadgande tillämpas på alla de fall som överhuvudtaget kan anses falla in under det språkliga betydelseområdet, handlar det däremot om en extensiv lagtolkning. Tillämpningsområdet sammanfaller i dessa fall med betydelseområdets yttersta gräns.²²⁴

Det kan vara svårt att uppnå en enhetlig rättstillämpning i de fall bestämmelserna ska tillämpas av myndigheter som i sin tur består av ett stort antal enheter där risken finns att varje enhet skapar sin egen praxis och att upprätthållandet av objektivitets- och likhetsprincipen därmed kan hotas. Ett exempel på detta kan vara när olika polisdistrikt eller turlag över landet avgör om och när omhändertagande enligt LOB ska ske. I dessa fall är det naturligt att det utvecklas olika praxis över landet t.ex. när ett omhändertagande ska underlåtas och personen snarare bör föras till sitt hem eller i vilka situationer det tillåts att man omhändertar en person. Statens offentliga utredningar 2011:35 om bättre insatser vid missbruk och beroende visar på att antalet omhändertagna varierar stort mellan olika polisdistrikt och ger som en av flera förklaringar till detta att olika tolkningar av LOB förekommer.²²⁵

7.5 Felaktig tillämpning och kontroll

I förarbetena till LOB anfördes det att i situationer då ett omhändertagande visade sig nödvändigt så borde polisen rörande det fortsatta förfarandet ha viss frihet att handla på det sätt som med hänsyn till omständigheterna i den konkreta situationen framstod som lämpligast. Det föredragande statsrådet menade samtidigt att denna frihet inte bör utsträckas till att utgöra ett missbruk av maktbefogenheten. De fall som avsågs var då personen ifråga inte var kraftigt berusad, men samtidigt ändå nått graden till att det inte går att lämna denne på egen hand. I dessa fall bör polisen enligt föredraganden alltid överväga om

²²² Staaf, A. *Rätt och rättssystem*, s. 35.

²²³ Strömholm, S. *Rätt, rättskällor och rättstillämpning*, s. 462 f.

²²⁴ Peczenik, A. *Juridikens teori och metod*, s. 51.

²²⁵ SOU 2011:35 *Bättre insatser vid missbruk och beroende*, s. 658.

det finns bättre alternativ såsom att personen kan föras till hemmet av någon anhörig eller om det är möjligt transporteras hem genom polisens försorg.²²⁶

Enligt Granér är det polisens uppgift att skydda det organiserade samhället och med detta följer exklusiva befogenheter att använda tvångsmedel och att frihetsberöva individer. Som ett led i detta finns det ett starkt behov att kontrollera polisen så att polisväsendet inte blir alltför självständigt. Granér anser att även ur ett rättsstatsperspektiv är det oacceptabelt om polisen tillåts handla efter eget skön, varför kontrollen måste vara effektiv för att motverka att så sker.²²⁷

Knutsson och Granér menar att det formellt sett finns en god kontroll över polisen genom olika typer av regler, men att detta samtidigt inte är något som kan sägas ha fått ett praktiskt genomslag. Det polisiära arbetet är svårt att övervaka varför det utvecklas en skenbyråkrati vilket kan uttryckas med att det finns en rigorös kontroll i teorin men att den får praktiskt genomslag endast i vissa fall.²²⁸ Det finns idag ingen lagstadgad möjlighet för en omhändertagen att få frihetsberövandet laglighetsprövat i efterhand eftersom lagstiftaren avvisade det förslaget i samband med LOB:s tillkomst.²²⁹

År 2003 konstaterade en utredning att en förstärkt granskning av polisen var önskvärd och att tillsynen primärt borde inriktas på att upptäcka fel och brister samt orsakerna till dessa för att garantera den enskildes rättigheter och att makten inte utövas godtyckligt. Utredningen menade vidare att den interna kontrollen (poliser som granskar poliser) har brister och kan förbättras, samt att de fel och brister som upptäcks inte förmedlas vidare i organisationen så att alla får vetskap om bristerna. Genom det rådande förfarandet kan inte andra dra lärdom av de misstag som görs eller att få vetskap om att det finns en risk att upptäckas om man begår fel.²³⁰

7.5.1 Utredningar och studier

På 1980-talet utvärderade LTO/LOB utredningen de första åren av lagens praktiska tillämpning och efter det har ingen ytterligare sådan granskning skett. Enligt utredningen uppfattade den enskilde polismannen omhändertagande enligt LOB som en meningslös uppgift eftersom fylleri var avkriminaliserat och att det därför inte var en uppgift för polisen. Utredningen menade att polisens synsätt leder till att det uppstår risker vid omhändertaganden om de sker "slentrianmässigt" vilket kan leda till missbruk. Mot bakgrund av detta är det inte alltid är säkert att det sker på ett korrekt sätt enligt de bestämmelser som polisen har att arbeta efter. De menade vidare att eftersom prövningen av

²²⁶ Prop. 1975/76:113 *Om ändring i Brottsbalken mm*, s. 91.

²²⁷ Granér, R. *Patrullerande polisens yrkeskultur*, s. 35 ff.

²²⁸ Knutsson, M. & Granér, R. *Perspektiv på polisetik*, s. 98-100.

²²⁹ SOU 1968:55 *Bot eller böter*, s. 350-354.

²³⁰ SOU 2003:41 *Förstärkt granskning av polis och åklagare*, s. 169-171 och 176-178.

omhändertagande inte sker av något annat organ än polisen kan detta utgöra en fara för att även det fortsatta omhändertagandet sker slentrianmässigt – såsom övervakning av den enskilde. En avsaknad av kontroll vid omhändertaganden utgör en grogrund för missbruk.²³¹

Granér som gjort empiriska studier av polisarbete kritiserar polisen hårt när det gäller tillämpningen av LOB. Han menar att det är vanligt förekommande att LOB används i helt felaktiga syften och då särskilt i sådana situationer då polisen vill bestraffa en person utan att det egentligen finns någon grund för detta. Detta sker bl.a. i syfte att upprätthålla polisens auktoritet exempelvis när någon är uppkäftig mot polisen.²³²

I den enkätundersökning som Granér och Knutsson gjort bland ett större antal poliser framkom att LOB tillämpas i felaktiga syften. I ett av de svar som framkom berättade en av poliserna att han varit med om att använda LOB av rent praktiska skäl eftersom lagen är enkel att tillämpa mot individer som är berusade. Den motivering som angavs var att detta är ett *”gammalt och beprövat sätt att ta med sig folk och låsa in dem”*.²³³ Även Ekman framhåller att omhändertagande enligt LOB ibland används på ett direkt bestraffande sätt. Ett exempel på detta är om en person som nekats inträde på ett uteställe på grund av berusning. Efter att han försökt komma in på utestället ytterligare en gång omhändertas han enligt LOB. I polisbilen uppmanas han att lugna ner sig men åtlyder inte uppmaningen och blir därefter förd till polisarrest för frihetsberövande med stöd av LOB.²³⁴

7.5.2 Kontroll av rättstillämpningen

Riksdagen kontrollerar förvaltningen bland annat genom Justitieombudsmännen (JO), vilka är fyra till antalet. Dessa utses av riksdagen och ska utöva tillsyn över tillämpningen i offentlig verksamhet av lagar och författningar. Huvuduppgiften är att se till att den enskilde samhällsmedborgaren inte kränks av lag eller andra föreskrifter. Justitieombudsmannen ska se till att domstolar och förvaltningsmyndigheter iakttar regeringsformens bestämmelser om saklighet och opartiskhet samt de medborgerliga fri- och rättigheterna. Det är upp till de enskilda samhällsmedborgarna att kontakta JO om de känner sig förfördelade, även om JO kan ta egna initiativ till olika former av granskningar. JO kan också föra olika former av kritik mot olika tjänstemän till domstol om så krävs.²³⁵ Justitiekanslern (JK) som utses av regeringen kontrollerar tjänstemännen i den statliga förvaltningen genom att se till hur de sköter sina åtaganden i förvaltningsprocessen. Kontrollen tar sikte på att de som utövar offentlig verksamhet efterlever

²³¹ SOU 1982:64 *Frihetsberövande vid bråk och berusning*, s. 180.

²³² Granér, R. *Patrullerande polisens yrkeskultur*, s. 167 f.

²³³ Granér, R. & Knutsson, M. *Etiska problem i polisarbete*, s. 58.

²³⁴ Ekman, G. *Från text till batong*, s. 140.

²³⁵ Staaf, A. *Rätt och rättssystem*, s. 81.

lagar och andra författningar samt i övrigt fullgör sina åligganden. JK kan sägas motsvara de justitieombudsmän som utsetts av riksdagen.²³⁶

Det kan diskuteras vilken betydelse som JO:s eller JK:s granskning har för att säkra den enskildes rättighetsskydd och uppmärksamma felaktigheter i myndighetsutövningen. En som uttryckt en kritisk inställning är Negrelius som menar att dessa organ inte kan ses som en del av den enskildes rättighetsskydd. JO eller JK kan inte förmå en myndighet att respektera rättigheter eller tvinga riksdagen att instifta rättighetsskydd genom lagstiftning. Även om JO och JK kan rikta kritik mot polisen och kritisera enskilda tjänstemäns agerande – ett förfarande som han i och för sig anser vara viktigt – går det inte att upphöja JO eller JK till viktiga organ som kan garantera rättsskyddet för enskilda eftersom dessa organ i praktiken endast har begränsade maktmedel i form av möjlighet att väcka åtal mot en felande tjänsteman. Detta är vidare något som sällan sker i praktiken.²³⁷

Majoriteten av de LOB avgöranden som publicerats i JO:s officiella årsberättelser härrör från tiden strax efter lagens tillkomst. I dessa gjorde JO vissa generella uttalanden om när och hur LOB skulle tillämpas. Efter dessa tidiga uttalanden har LOB inte fått särskilt mycket uppmärksamhet av varken JO eller JK. Vid de inspektioner som JO gör vid polismyndigheterna är omhändertagandebladen en av flera stående punkter som särskilt ses till. Det framkommer återkommande kritik rörande det sätt på vilket identitetskontroll av de omhändertagna skett tillsammans med att denna ofta varit bristfällig. Den bristfälliga identitetskontrollen till trots har underrättelser ändå skickats till socialtjänsten och Transportstyrelsen. JO konstaterar att om identiteten inte kan fås fram på ett betryggande sätt bör man inte lämna någon uppgift om vem som omhändertagits i omhändertagandebladet, utan istället ange att denne är okänd. JO menar att det annars finns en risk för att fel person anmäls till olika register, vilket kan leda till allvarliga konsekvenser för den enskilde.²³⁸

I ett fall anförde en frihetsberövad man att omhändertagandet saknat grund, eftersom han inte ansåg att rekvisiten i 1§ LOB varit uppfyllda. Av omhändertagandebladet framgick att mannen varit inblandad i ett bråk och *"luktat alkohol vid tillfället"*. Ärendet remitterades till polismyndigheten och i remissvaret kom en mer utförlig redogörelse för omhändertagandegrunderna. Den ingripande polismannen berättade att han inledningsvis hade beslutat sig för att avlägsna mannen från platsen med stöd av 13§ PolisL. Mannen sattes i polisbilen varvid

²³⁶ Staaf, A. *Rätt och rättssystem*, s. 106.

²³⁷ Nergelius, J. *Konstitutionellt rättighetsskydd*, s. 544.

²³⁸ Se bland annat: JO dnr 2579-2010: *Inspektion av Polismyndigheten i Jönköpings län* (polisen i Jönköping) den 5-7 maj 2010, JO dnr 1509-2009: *Inspektion av Polismyndigheten i Norrbotten*, (polisområde Norra Lappland), den 18-20 mars 2009 i Gällivare, JO dnr 5954-2008: *Inspektion av Polismyndigheten i Östergötlands län* (polisen i Norrköping) den 17-19 november 2008.

den ingripande polisen försökte resonera med honom, men fick bara ett hånflin och prat om annat till svar. Polis mannen beslutade sig då för att omhänderta mannen med stöd av LOB till följd av att han lukade alkohol, hade ett sludrigt tal och att det fanns en risk för att han skulle återkomma till platsen och bete sig provocerande mot omgivningen. För mannen som beslutade om insättningen i arrest berättade att han bara hade vaga minnesbilder av omhändertagandet och sade sig inte ha något att i efterhand erinra mot de återberättade omhändertagandegrunderna. Även företrädare för polisledningen var av uppfattningen att omhändertagandet skett på ett korrekt sätt. JO delade uppfattningen om att ett avlägsnande med stöd av 13§ PolisL varit motiverat, men riktade kritik mot omhändertagandet eftersom omständigheten att *"hånflina åt åtgärden och endast prata om annat"* inte ensamt är tillräckligt för att en person ska utgöra en fara för annan. JO avslutar med att det är utomordentligt vanskligt att vid en granskning efterhand avgöra om ett omhändertagande enligt LOB varit korrekt eller ej. JO resonerar vidare kring att det redan vid beslutet om avlägsnande kan ha funnits tillräckliga förutsättningar för ett omhändertagande med stöd av LOB, men att den ingripande polis mannen av något skäl valt att vidta en mindre ingripande åtgärd. Ärendet föranledde ingen vidare åtgärd från JO:s sida.²³⁹

I fallet med "Eva" som användes i det inledande exemplet²⁴⁰ framgick det av polisprotokollet att hon "var märkbart berusad och vägrade åtyda polis mannens uppmaning att stiga av cykeln" och att hon var "mycket obstinat och förödmjukande mot patrullen" och att beteendet bedömdes "vara en konsekvens av hennes berusning". Som i flertalet av JO:s beslut skrivs det att "det är utomordentligt vanskligt att vid en granskning i efterhand avgöra om ett omhändertagande enligt LOB var korrekt eller inte. Det är givetvis näst intill omöjligt för den som inte själv befunnit sig på plats att efteråt bedöma om en person var så pass berusad att han eller hon inte kunde ta hand om sig själv eller utgjorde en fara för sig själv eller för någon annan, varför försiktighet måste iaktas vid en sådan prövning". I granskningen av det aktuella fallet framgår det vidare att berusningsgraden inte ensamt är avgörande för om en person får omhändertas enligt LOB utan någon av förutsättningarna i 1 § måste dessutom vara uppfyllda. Av uppgifterna i ärendet ser JO att de ger ett intryck av att Evas - möjligen något omogna - uppträdande gentemot polisen i hög grad kommit att påverka beslutet att omhänderta henne. Avslutningsvis skriver JO att han på senare tid i olika sammanhang kommit att uppmärksamma att polisen i omhändertagandeblad ibland antecknar som grund för ingripandet att den omhändertagne varit "otrevlig" eller "uppkäftig" mot polisen eller allmänt haft en "mycket tråkig attityd" mot patrullen.

²³⁹ JO dnr 2027-2007, beslutsdatum 2008-09-16.

²⁴⁰ Den inledande och ej fiktiva delen av berättelsen

Han har då erinrat om att det inte är en tillräcklig grund för ett omhändertagande att en person uttalar glåpord och är allmänt otrevlig mot polisen. Förhållandet i detta fall att Eva varit "obstinat och förödmjukande" mot polisen innebär inte i sig att denne inte kan ta hand om sig själv eller annars utgör en fara för sig själv eller för någon annan. Därmed inte sagt att en berusad cyklist inte kan omhändertas om denne bedöms vara en fara i trafiken och således utgöra en fara för sig själv och för annan, men detta bör i så fall tydligt framgå av dokumentationen. I övrigt föranledde ärendet inte någon vidare åtgärd från JO:s sida.²⁴¹

7.5.3 Åtal

En anmälan mot en polisanställd ska tas upp av vakthavande befäl eller annan polis som specifikt fått den uppgiften. Anmälan överlämnas därefter till Polisens Internutredningar som sedan överlämnar den, dels till åklagare för beslut och förundersökning eller andra åtgärder, och dels till den utredningsenhet som ska utreda ärendet. När åklagaren beslutar att en förundersökning ska inledas, genomförs den enligt reglerna i rättegångsbalken och förundersökningskungörelsen, på samma sätt som vid annan utredningsverksamhet. En förundersökning kan leda till att åklagaren antingen beslutar om att lägga ner förundersökningen eller att väcka åtal. Om åklagaren efter avslutad förundersökning anser att brott har begåtts väcks åtal och ärendet avgörs i domstol. Inför huvudförhandlingen begär sedan tingsrätten in yttrande från Personalsvarsnämnden. Av yttrandet ska det framgå om den åtalade förlorar sin anställning vid en fällande dom. I sådana fall ska tingsrätten ta hänsyn till det och döma till ett lindrigare straff.²⁴²

JO har anfört att en förundersökning i vissa fall bör eller måste inledas vid fall av anmälda brott mot polis och att lägre krav rörande förundersökningens inledande bör kunna ställas än vid andra anmälningar. Det anförda synsättet har lett till att JO kritiserat en åklagare för att inte ha inlett förundersökning i ett fall där en person ådragit sig skador i samband med ett omhändertagande enligt LOB. Någon förklaring till skadornas uppkomst fanns inte varför JO ansåg att det fanns skäl att anta att brott begåtts.²⁴³

Norée konstaterar att många poliser anmäls för olika brott men att mycket få anmälningar leder till åtal. Hon pekar vidare på att det är en stor skillnad mellan den anmälda brottsligheten och den faktiska brottsligheten i denna kategori. Skillnaden beror på anmälningsbenägenheten och den är enligt Norée beroende av hur grovt brottet är. Mycket grova brott anmäls i regel medan det motsatta gäller för

²⁴¹ JO dnr 274-2007, beslutsdatum 2009-02-06.

²⁴² FAP 403-2 och http://www.polisen.se/Stockholms_lan/sv/Om-polisen/Polisen-i-Sverige/Organisation/Internutredningar/Processen-for-utredningar/ (2011-10-28).

²⁴³ JO 1981/82 s. 77.

mindre grova brott.²⁴⁴ Bakom anmälningarna för tjänstefel står i många fall personer som har omhändertagits enligt LOB och av anmälningarna framgår att det är fråga om en rädsla för de effekter som ett omhändertagande kan leda till. Det kan exempelvis vara en rädsla för att förlora körkortet eller att inte kunna utöva arbete som t.ex. väktare som ligger bakom en anmälan mot polisens ingripanden i dessa fall.²⁴⁵

Antalet fall där poliser åtalats i samband med omhändertagande enligt LOB är mycket begränsat trots att antal anmälningar enligt Norée är högt. Det finns bara några få fall refererade och då har det i huvudsak rört sig om personer som avlidit i samband med omhändertagandet.²⁴⁶ Underlåtenhet att omhänderta har varit uppe för prövning i ett åtal rörande tjänstefel. Två poliser åtalades för att de underlåtit att omhänderta en berusad kvinna och att detta inneburit att de åsidosatt vad som gällt för tjänsten. De båda poliserna intygade i rätten att det saknades förutsättningar för omhändertagande varför Hovrätten ansåg att det inte kunde bevisas att de försummat sin tjänsteplikt i sådan utsträckning att det var fråga om tjänstefel att inte omhänderta kvinnan.²⁴⁷

Ett rättsfall som också förtjänar att nämnas i sammanhanget är ett mål rörande tjänstefel mm, vilket bland annat tog sikte på berusningsgraden vid ett LOB omhändertagande. En av frågorna som var uppe till prövning i Hovrätten handlade om huruvida rekvisitet för berusningsgraden i 1 § LOB varit uppfyllt i ett enskilt fall. Den tilltalade polismannen, hävdade att han hade känt en tydlig alkoholdoft och att den omhändertagne förutom att sätta sig till motvärn vid ingripandet också skrikit okvädningsord och talat sluddrigt. Två av polismannens kollegor som biträtt vid ingripandet vittnade om det beskrivna händelseförloppet. Den omhändertagne, tillika målsägare, visade med stöd av vänner och en arbetsgivare det styrkt att han var helnykterist sedan 40 år tillbaka. Två oberoende vittnen berättade vidare att de varken uppfattat mannen som stökig eller berusad. Vittnesutsagorna tillsammans med det faktum att mannen inte hade belagts med handfängsel i polisen tydde enligt rätten på att han inte var så berusad och aggressiv som polismännen påstått. Hovrätten fann att ingen av de förutsättningar som krävs för ett omhändertagande enligt 1 § LOB varit uppfyllda i det enskilda fallet. Den förman som varit ansvarig för beslutet att sätta in målsägaren i arresten bar enligt Hovrätten ett särskilt ansvar för det fortsatta omhändertagandet av denne. Rätten ansåg dock inte att den tilltalade polismannen kunde undgå ansvar för sina åtgärder dessförinnan, varför ett ansvar för tjänstefel skulle komma ifråga för alla befattningshavare vilka haft en uppgift som ingått som ett led i

²⁴⁴ Norée, A. *Laga befogenhet*, s. 393 ff. och s. 404 f.

²⁴⁵ Norée, A. *Laga befogenhet*, s. 384 och 410 f.

²⁴⁶ Se exempelvis RH 1991:110 och RH 1995:144.

²⁴⁷ RH 1994:70.

myndighetsutövningen. I tingsrättsdomen för samma fall meddelade rätten att det måste finnas ett visst utrymme för polismän att göra felbedömningar vid ingripande enligt LOB innan ansvar för tjänstefel kan komma ifråga. I det aktuella fallet ansåg Tingsrätten att polismannen, i vart fall av oaktsamhet – gjort en så klar felbedömning att han inte kan undgå att fällas till ansvar för tjänstefel därför att han åsidosatt vad han hade att iaktta enligt LOB.²⁴⁸

7.6 Sammanfattning

Eftersom omhändertaganden av berusade inte är en uppgift som tillhör kärnan i polisens verksamhet, finns det en risk för att den bland rättstillämparna inte anses som en viktig uppgift. Synsättet riskerar i förlängningen att skapa problem i den praktiska tillämpningen. Att beivra brott är den uppgift som polisen ser som sin huvuduppgift. Den uppgiften kommer i konflikt med uppgiften att omhänderta berusade personer eftersom ett omhändertagande enligt motiven ska vara till skydd för den berusade. Den övervägande majoriteten av de omhändertagna placeras i arrest vilket är anmärkningsvärt då LOB är en utpräglad vårdlag.

Omhändertagandet ska ske i den enskildes vårdintresse och i enlighet med de intentioner som lagstiftaren ställt upp. Avgörande för lagstiftningens genomslagskraft är hur polisen väljer att tolka lagtexten. Det går idag att urskilja flera olika tolkningsmetoder. Genom tolkningsmetoderna försöker rättstillämparna uppnå en konsekvent rättstillämpning så att lika fall behandlas lika. Tolkningsmetoderna inrymmer även olika tolkningsförfaranden vilka ger möjlighet till en friare bedömning än vad tolkningsmetoderna ensamma hade erbjudit. Lagstiftaren utgår från att de lagar som stiftas tillämpas enligt ordalydelsen och enligt förarbetena. En fråga i anslutning till detta är om relationen mellan å ena sidan lagtext och intentioner och å andra sidan den praktiska verkligheten fungerar. Statens offentliga utredningar 2011:35 om bättre insatser vid missbruk och beroende visar på att antalet omhändertagna varierar stort mellan olika polisdistrikt och ger som en av flera förklaringar till detta att olika tolkningar av LOB förekommer.

Med de maktbefogenheter som tillkommer polisen är det viktigt att det finns en effektiv kontroll över polisväsendet för att motverka att makten utövas i strid med lag eller mot lagstiftarens intentioner. Den rättsliga kontrollen av polisens agerande består idag av åtal och granskning av Justitieombudsmannen (JO) och Justitekanslern (JK). Efter en anmälan till JO eller JK begär denne ett yttrande från polismyndigheten i vilket det finns en möjlighet för de ingripande poliserna att ytterligare klä omhändertagandet med grunder som inte tidigare framgått av omhändertagandebladet. JO eller JK å sin sida tar del av

²⁴⁸ Hovrätten för västra Sverige, mål B 1097-11.

skrivna ord vilket inte ger en fullständig bild av berusningsgraden, något som också framgår av de flesta av besluten. Den som anser sig felaktigt behandlad kan ha svårt att visa på sin oskuld för att därigenom undgå de rättsliga konsekvenserna som följer av ett omhändertagande. I undersökningen har endast ett fall hittats som lett till åtal och dom rörande ett felaktigt omhändertagande kopplat till berusningsgraden. Av fallet att döma krävs det av den enskilde att denne kan frambringa övertygande bevisning i form av vittnesmål om att ha varit absolutist sedan lång tid tillbaka.

Av teorin följer att rättstillämparen tycks ha ett stort tolkningsutrymme vad gäller 1§ LOB, vilket i förlängningen möjliggör ett extensivt tolkningsförfarande, något som varken bidrar till en rättslig förutsägbarhet eller en rättslig likhet. Utrymmet följer av lagrummets skrivning tillsammans med hur kontrollen av denna typ av rättstillämpning är utformad. Ett effektivt sanktions- och övervakningssystem ökar chanserna för att den enskilde ska få ett korrekt förfarande medan ett ineffektivt övervakningssystem har motsatt effekt och kan möjliggöra missbruk av lagstiftningen. Mot bakgrund av lagrummets skrivning, de redovisade fallen och hur kontrollorganen är fungerar framstår det som tveksamt om lagstiftningen såsom den nu är utformad bidrar till att omhändertaganden sker på ett för individen rättssäkert sätt.

8 Ett tvärvetenskapligt perspektiv på rättstillämpningen

I det här kapitlet kommer den enskilde rättstillämparen att närmare studeras utifrån det faktum att denne är lagstiftarens förlängda arm och satt att verka i en textstyrd organisation. Precis som i det föregående kapitlet tar framställningen också denna gång sikte på hur tolkningsutrymmet ser ut för rättstillämparen och huruvida omhändertaganden sker på ett för individen rättssäkert sätt. Kapitlet består av tre huvudsakliga delar där de två första delarna har ett statsvetenskapligt perspektiv och den tredje och avslutande delen ett mer sociologiskt perspektiv.

Inledningsvis presenteras en teoretisk ram utifrån ett statsvetenskapligt perspektiv i vilken två vitt skilda uppfattningar rörande byråkrati redovisas. Kapitlets andra del tar sikte på arbetet inom förvaltningen och behandlar aspekter som styrning, implementering, autonomins betydelse samt rättssäkerhet. I den tredje och avslutande delen söks stöd i forskning för att utifrån den teoretiska ramen beskriva den rättstillämpande polismannen, med en ambition om att kunna integrera vetenskaperna i ett större sammanhang.

8.1 Byråkrati och byråkrater

Det traditionella perspektivet hämtar sin grund i Webers idealbyråkrati som i stort karaktäriseras av tre olika faktorer. För det första består den av fasta kompetensområden vilket innebär att det finns en strikt struktur inom byråkratin som indelas efter regelverk, lagar etc. För det andra är idealbyråkratin starkt hierarkisk genom ett fast organiserat system av myndigheternas över- och underordnande, där de lägre kontrolleras av de högre. För det tredje framhöll Weber ämbetsmännen, vilkas kompetens är en förutsättning för att den byråkratiska organisationen ska kunna fungera på ett rationellt och effektivt sätt. Arbetet inom den byråkratiska förvaltningen kräver olika typer av specialutbildningar, vilket huvudsakligen beror på att ämbetsmännen ska kunna förstå och tillämpa de regler som gäller för ämbetsutövningen. Det betyder att det ställs krav på ämbetsmännen att inneha en examen

inom områden som exempelvis juridik, administration och förvaltning.²⁴⁹

David Held menade att med lagstyrningen skulle det finnas en slags tvåsidig relation i vilken statens företrädare handlade i enighet med lagen, och där medborgarna skulle respektera statens auktoritet just p.g.a. att lagen upprätthölls.²⁵⁰ Det traditionella perspektivet uppfattas av många som formalistiskt och föråldrat genom att det utgår från att det är lagstiftaren som har makten och helt styr över verkställaren, som i sin tur förväntas följa styrningen. Det finns en rationalistisk grund i det traditionella perspektivet genom att styrningen är hög då lagstiftaren vill se att vissa åtgärder blir vidtagna. I de fallen att lagstiftarens intentioner inte efterlevs ska återstyrning ske varvid verkställaren förväntas anpassa sitt handlande till beslutsfattarens intentioner. Återstyrning innebär att lagstiftaren ändrar styrningen vilket i sin tur leder till en högre reliabilitet. Det traditionella perspektivet är realistiskt om det finns en hög precision i styrningen och det är vidare önskvärt om det sker i syfte att få förvaltningarna att exakt genomföra de handlingar som lagstiftaren vill ska bli utförda. Förvaltningarna fungerar därmed som ett instrument för beslutsfattaren.²⁵¹

8.1.2 De traditionella tjänstemännen

Weber framhåller att tjänstemännens ämbete måste förstås som ett yrke och till detta finns det två bakgrunder. För det första handlar det om att arbetet ställer höga krav på ämbetsmannen exempelvis genom en högre utbildning och för det andra handlar det om den plikt som ämbetet medför. Kännetecknande för den ideala byråkratin är vidare att ämbetsmannen inte har etablerat någon personlig lojalitet till en överordnad. Istället karaktäriseras ämbetsutövandet av en slags opersonlighet och objektivitet i utövandet.²⁵²

Webers idealbyråkrati och synen på den idealiska ämbetsmannen benämns ofta som den klassiska bilden av förvaltningen och dess ämbetsmän. I sammanhanget är det viktigt att markera att det inom Webers idealbyråkrati finns en mycket tydlig skiljelinje mellan politik och förvaltning, som ses som självklar. Det innebär med andra ord en situation i vilken politikerna fattar beslut och stiftar lagar, vilka sedan tillämpas av ämbetsmännen. Ämbetsutövningen karaktäriseras således av självständighet och neutralitet vilket betyder att ämbetsmannen i sitt arbete inte påverkas av egna åsikter, politiska partier, politiker osv. Ämbetsmannen fungerar i det närmaste som ”... en neutral stats tjänare, den som upprätthåller lagen och skyddar det allmänna bästa”.²⁵³

²⁴⁹ Weber, M. *Ekonomi och samhälle: förståendesociologins grunder*, s. 58.

²⁵⁰ Held, D. *Demokratimodeller: från klassisk demokrati till demokratisk autonomi*, s. 205.

²⁵¹ Sannerstedt, A. *Implementering – hur politiska beslut genomförs i praktiken*, s. 21.

²⁵² Weber, M. *Ekonomi och samhälle: förståendesociologins grunder*, s. 60 ff.

²⁵³ Melbourne, A. *Byråkratins ansikten: rolluppfattningar hos svenska högre stats tjänstemän*, s. 44.

8.1.3 Ett närbyråkratiskt perspektiv

Det närbyråkratiska perspektivet²⁵⁴ som lanserades av Michael Lipsky utgår från att det är professionella tjänstemän som, i en daglig kontakt med medborgarna, är de verkliga aktörerna som utformar politiken. Närbyråkrater återfinns inom sjukvården, skolan, socialtjänsten och polisen m fl. verksamheter.²⁵⁵ Anledningarna till orsaksförhållandet att det är närbyråkraterna som utformar politiken och inte tvärtom, har att göra med deras stora handlingsfrihet och handlingsförmåga tillsammans med respektive verksamhets natur. Närbyråkraterna arbetar med människor och i detta arbete förutsätts de ta individuella hänsyn tillsammans med att de måste följa professionella normer.

För att kunna förstå närbyråkratin är det viktigt att se till den kontext i vilken de dessa tjänstemän verkar och vilket handlingsutrymme de erbjuds. Kännetecknande för många närbyråkrater är att målen för den verksamhet i vilken de verkar är mycket motsägelsefulla och högt ställda. Målen är vidare ofta idealistiska vilket betyder att de är komplicerade att förverkliga. Det kan t ex handla om mål som att värna om god hälsa, att behandla alla klienter lika, osv. Målen kan med andra ord uppfattas som omöjliga att mäta och enligt Lipsky leder denna typ av mål till svårigheter i att orientera närbyråkraterna i ett arbetssätt som överensstämmer med verksamhetens syfte. En annan konsekvens är att den enskilda närbyråkraten kommer att arbeta självständigt och på så vis skapar sina egna mål i arbetet. I förlängningen leder detta till svårigheter att kontrollera verksamheten och sättet på vilket de politiska besluten fungerar verkligheten.²⁵⁶

Närbyråkraterna och den närbyråkrati som utvecklats kan med andra ord ses som mycket olik det traditionella perspektivet och Webers idealbyråkrati i vilken verkställarna blint tillämpar politikernas beslut. Eftersom närbyråkraterna kommer i direkt kontakt med människor i sitt dagliga arbete skiljer de sig avsevärt från andra typer av tjänstemän. De beslut som fattas påverkar ofta enskilda individers livssituation på ett omedelbart sätt och eftersom närbyråkraterna står mitt emellan en byråkratisk institution och de medborgare som denna är inrättad för hamnar de i en oundvikligt kontroversiell arbetssituation.²⁵⁷

8.1.4 Närbyråkraterna

Närbyråkraterna har ofta ett överskott av arbetsuppgifter varför de på grund av den stora arbetsbördan tvingas skapa rutiner och göra prioriteringar utifrån individuella hänsynstaganden. Eftersom beslutsfattarna är politiker och i regel saknar den professionella kompetensen är

²⁵⁴ Teorin om "Street-level bureaucrats" lanserades av Lipsky år 1980.

²⁵⁵ Ekman, G. *Från text till batong* s. 5 och Sannerstedt, A. *Implementering – hur politiska beslut genomförs i praktiken*, s. 22.

²⁵⁶ Lipsky, M. *Street-level Bureaucracy: Dilemmas of the Individual in Public Services*, s. 40.

²⁵⁷ a.a. s. 71.

svårt för dem att styra och kontrollera närbyråkraterna i deras tillämpning av lagstiftningen. Närbyråkraterna kan rättfärdiga sitt handlande antingen med att de av rättviseskäl följer procedurer eller att de gjort en individuell bedömning som de förutsätts göra.²⁵⁸

Enligt Lipsky finns det en stark tilltro till att den professionella byråkraten respekterar sina klienter och ser till varje enskilt fall. Man ser sålunda sätten på vilka politiska beslut tillämpas av tjänstemannen som en försäkran om att medborgare behandlas på ett regelrätt sätt. Han menar också att en förutsättning för att byråkratin ska fungera är att det finns tjänstemän som arbetar på gräsrotsnivå och som har den direkta kontakten med medborgarna eftersom verkställandet av politiska beslut aldrig skulle kunna överlämnas till förprogrammerade maskiner. Trots att dessa närbyråkrater har ett svårt jobb och gör betydelsefulla insatser är det ändå viktigt att ifrågasätta den roll de har inom såväl byråkratin som politiken – inte minst p.g.a. att deras arbetsuppgifter innebär situationer där de har en stark maktposition och stort handlingsutrymme.²⁵⁹

Handlingsutrymmet följer av svårigheterna att kontrollera verksamheten, de otydliga målen tillsammans med att närbyråkraterna har att hantera knappa resurser något som leder till nödvändiga prioriteringar för denna grupp av experter. Handlingsutrymmet är vidare en viktig källa till arbetstillfredsställelse, yrkesstolthet, självrespekt och kreativitet och det anses vanligen legitimt att den som besitter den professionella sakkunskapen också ska svara för innehållet i det löpande arbetet med människor.²⁶⁰ Värt att ha i åtanke är att handlingsutrymmet och det fria spelrummet varierar beroende på vilken specifik yrkesgrupp närbyråkraten tillhör, men sammantaget är handlingsutrymmet karaktäristiskt för samtliga närbyråkrater. Närbyråkraterna kan samtidigt inte agera fritt utan att ta hänsyn till olika former av regleringar. Ämbetsutövningen regleras de facto till stora delar genom faktorer såsom fastställda regler och normer för verksamheten. Mot bakgrund av detta kan det även påstås att politiska beslut reglerar en stor del av närbyråkraternas handlingsutrymme.

I sammanhanget är det viktigt att ha kontexten i vilken närbyråkrater agerar i åtanke. Dessa tjänstemän agerar i situationer som är nästintill omöjliga att reglera fullständigt eftersom ett möte med en människa aldrig är ett annat likt. Samtidigt är det också viktigt att poängtera att många närbyråkrater har specifika kunskaper just om mötet med människor och att en viktig del av arbetet därför handlar just om att observera och bedöma enskilda fall. Närbyråkraterna förutsätts vidare vara experter inom sitt område, något som tillsammans med övriga omständigheter gör att handlingsutrymmet många gånger ses

²⁵⁸ Sannerstedt, A. *Implementering – hur politiska beslut genomförs i praktiken*, s. 22.

²⁵⁹ Lipsky, M. *Street-level Bureaucracy: Dilemmas of the Individual in Public Services*, s. xv.

²⁶⁰ Sannerstedt, A. *Implementering – hur politiska beslut genomförs i praktiken*, s. 22-23.

som naturligt och oundvikligt.²⁶¹ I ett praktiskt sammanhang kommer handlingsutrymmet främst till uttryck genom den kontroll närbyråkraten har över klienten. Närbyråkraten har makt och kontroll i att besluta om tjänster och förmåner som klienten i hög grad påverkas av. Kontrollen handlar också till stor del om närbyråkratens möjlighet att styra kontexten inom vilket beslutsfattandet sker. Det betyder att närbyråkraterna har chansen att utveckla rutiner för utövandet av sitt yrke och på så vis försöker kontrollera processen i så stor utsträckning som möjligt.²⁶² De personer som blir föremål för närbyråkraternas beslut hamnar av flera olika anledningar i ett underläge. För det första så saknar de precis som politikerna oftast den professionella kompetensen, för det andra så befinner de sig i en tvångsbehold situation i vilken närbyråkraterna bestämmer deras framtid och för det tredje tillhör de ofta en kategori som har en låg status (barn, socialtjänstens klienter etc.). Mot bakgrund av dessa omständigheter är deras möjligheter att själva ta initiativ för att kontrollera verksamheten små.

Lipskys tes om att det är närbyråkraterna själva som utformar den offentliga politiken gäller främst innehållet i verksamheten. De politiska beslutsfattarna har goda möjligheter att via indirekt styrning påverka förutsättningarna för verksamheten. Genom beslut om organisering, utbildning, lönesättning samt genom tilldelning av resurser i form av tjänster, lokaler, utrustning och medel kan de forma dem som ska genomföra verksamheten.²⁶³

8.2 Arbete och styrning inom förvaltningen

Styrning kan genomföras på två olika sätt, antingen genom direkt eller indirekt styrning. Direkt styrning innebär att beslutsfattaren (lagstiftaren) genom mer eller mindre detaljerad styrning direkt talar om för verkställaren (rättstillämparen) vad han eller hon ska göra. Indirekt styrning innebär att det inte ges direkta instruktioner för verkställandet, men att beslutsfattaren påverkar förutsättningarna för verkställandet. En form av indirekt styrning är så kallad informell styrning av icke bindande slag som anger hur beslut bör tolkas eller genomföras. Styrningen kompletteras av en kontroll av verkställandet, där överensstämmelsen med det initiala beslutet undersöks. När man följer upp styrningen är det i huvudsak två aspekter man ser till; reliabilitet och rationalitet. Reliabiliteten har att göra med efterlevnad och syftar på i vilken mån tillämparen agerar i enlighet med styrningen, medan rationalitet avser om de resultat som beslutsfattaren eftersträvat har uppnåtts. En frågeställning som kan knytas till detta är om tillämparens handlande får de effekter som beslutsfattaren hoppats på.²⁶⁴ I sam-

²⁶¹ Lipsky, M. *Street-level Bureaucracy: Dilemmas of the Individual in Public Services*, s. 13-15.

²⁶² a.a. s. 60-61.

²⁶³ Sannerstedt, A. *Implementering – hur politiska beslut genomförs i praktiken*, s. 22-23.

²⁶⁴ a.a. s. 20 f.

manhanget är det vidare viktigt att lyfta fram Sannerstedts syn på att Lipskys teori inte är applicerbar på samtliga byråkrater som arbetar på gatunivå. Undantagna är de byråkrater som i sitt arbete uppfattas som relativt styrda uppifrån och då denna styrning är att beteckna som effektiv.²⁶⁵

8.2.1 Implementeringsprocessen

Implementeringsprocessen utgör politikens utflödessida och omfattar politikens genomförande och de offentliga tjänstemännens relation till medborgarna.²⁶⁶ Implementering innebär att förverkliga och genomföra, men också att det som görs får den effekt som avses. Implementeringsproblem innebär att politiska beslut inte genomförs så som beslutsfattarna avsett.²⁶⁷ För att beslutsfattaren ska kunna förvänta sig att implementeringen överensstämmer med intentionerna bör ett antal förutsättningar vara uppfyllda. Exempel på sådana förutsättningar och faktorer är att; den direkta styrningen ska vara entydig, den indirekta styrningen ska vara lämpligt utformad, implementeraren ska gilla beslutet, implementeringen ska gå att kontrollera samt att externa aktörer inte ska kunna försvåra tillämpningen. Om fokus stannar vid den enskilde rättstillämparen så krävs det för att lyckas i implementeringen att denne ska förstå beslutet, ska kunna genomföra beslutet och vilja genomföra beslutet.

Då författningsreglering eller allmänna råd saknas eller är otydliga vet inte tillämparen hur en viss situation ska hanteras. Otydliga formuleringar i författningsregleringen kan tyda på att tillkomsten av författningen föregåtts av en förhandlingsprocess mellan motstridiga intressen. Denna intressekonflikt kan på nytt blossa upp på den lokala nivån om precisa tillämpningsregler saknas. Som redovisat kan en av orsakerna till att implementeringsproblem uppstår ha att göra med att tillämparen ogillar det politiska beslutet. En omvänd situation är också tänkbar genom att tillämparen identifiera sig så starkt med de övergripande målen att han är beredd att kringgå annan direkt styrning. Ett exempel på detta är när säkerhetspolisen tillgriper olaglig avlyssning i sina ambitioner att förebygga och beivra brott.²⁶⁸

8.2.2 Roller och autonomi

För att förstå hur tjänstemän inom förvaltningen agerar och de facto har en frihet att agera, så måste den kontext inom vilken den enskilda tjänstemannen verkar förstås. En viktig utgångspunkt i det statsveten-

²⁶⁵ Sannerstedt, A. *Statsvetenskap, socialt arbete och implementeringen av socialtjänstreformen*, s. 238.

²⁶⁶ Rothstein, B. *Den svaga staten*, s. 70.

²⁶⁷ Sannerstedt, A. *Implementering – hur politiska beslut genomförs i praktiken*, s. 19.

²⁶⁸ a.a. s. 29 ff.

skapliga studiet av byråkratens handlande är att detta måste ske med utgångspunkt i den roll som denne har inom organisationen.²⁶⁹

Lundqvist menar att det inom den offentliga förvaltningen finns fem olika typer av rolluppsättningar i form av; byråkrater, professionella, politruker, politiker och intressenter. Varje roll kan sedan delas in i två dimensioner. Den första dimensionen, som är funktion, delar in de fem grupperna i generalister och specialister, medan den andra dimensionen kan kopplas till rekryteringsgrund. Det handlar således om grunderna för tillsättandet av tjänsten, som kan ske genom fackmeriter, politiska värderingar, väljarpreferenser eller korporativ tillhörighet. Byråkrater är den grupp som kvantitativt dominerar den offentliga förvaltningen och de kännetecknas huvudsakligen av att de tillsätts genom sina fackmeriter och att arbetet fungerar som deras huvudsakliga sysselsättning.²⁷⁰

Enligt Lundquist utövar den offentliga förvaltningen en stark autonomi vilket i första hand har att göra med att ramlagar och målstyrning blivit allt vanligare vid styrningen av förvaltningen.²⁷¹ Den främsta orsaken till den starka autonomin har att göra med de politiska besluten och lagarnas karaktär. Det finns ofta utrymme för en viss handlingsfrihet, något som främst beror på att politiker inte gärna vill detaljstyra specifika områden inom förvaltningen.²⁷² Anledningarna till viljan att inte detaljstyra mer än nödvändigt har att göra med att tjänstemännen är experter på området och att de måste erbjudas ett visst handlingsutrymme för att kunna hantera oförutsedda situationer som politikerna inte hade kännedom om vid beslutsfattandet. En annan av fördelarna med att använda sig av vaga formuleringar i lagarna kan relateras till det faktum att de inte blir inaktuella snabbt, utan tvärtom kan överleva länge.²⁷³

Lundquist menar att begreppet autonomi består av två delar: handlingsfrihet och handlingsförmåga. Handlingsfriheten rör byråkratens möjligheter att fatta självständiga beslut, vilket inte sällan fastställs i lagar och normer. Handlingsförmågan handlar istället om byråkratens faktiska möjligheter att utnyttja handlingsfriheten.²⁷⁴ Handlingsfriheten och handlingsförmågan påverkas i sin tur av styrningens precision. En precis styrning av förvaltningen innebär liten handlingsfrihet för de enskilda byråkraterna, medan en mer oprecis styrning betyder stor handlingsfrihet. Inom svensk förvaltning är det vanligt med ramlagar som genom sin oprecisa styrning ger byråkraterna stor handlingsfrihet.²⁷⁵ Lundquist anser vidare att byråkraterna själva strävar efter en

²⁶⁹ Lundquist, L. *Byråkratisk etik*, s. 103 f.

²⁷⁰ Lundquist, L. *Byråkratisk etik*, s. 107 f.

²⁷¹ Lundquist, L. *Förvaltning och demokrati*, s. 35.

²⁷² Lundquist, L. *Byråkratisk etik*, s. 112.

²⁷³ Sannerstedt, A. *Implementering – hur politiska beslut genomförs i praktiken*, s. 32.

²⁷⁴ Lundquist, L. *Byråkratisk etik*, s. 112.

²⁷⁵ a.a. s. 124 f.

optimal handlingsfrihet genom att de tolkar styrningen på ett sådant sätt att deras handlingsutrymme ökar.²⁷⁶

8.2.3 Rättssäkerhet

En viktig aspekt av problematiken med byråkraters handlingsutrymme är rättssäkerheten. Enligt Lundquist som företräder en statsvetenskaplig syn bör en rättsstat upprätthålla fyra viktiga regler för att skydda samhällsmedborgarna; opartiskhet, säkerhet, icke-godtycklighet och förhandskännedom ska föreligga inom den offentliga förvaltningen. Opertiskheten ska enligt Lundquist förstås som att tjänstemän inom förvaltningen ska behandla alla lika. Med säkerhet menas dels att klienter på förhand ska kunna avgöra hur en viss regel kommer att implementeras och dels att regeln faktiskt kommer till användning och i detta avseende är insyn i förvaltningens verksamhet central. Det tredje kravet, icke-godtycklighet, innebär att de regler som finns inom förvaltningen ska syfta till att uppnå vissa mål samt användandet av acceptabla medel för att uppfylla målen i fråga. Förhandskännedom betyder avslutningsvis att medborgarna måste känna till reglerna i förhand för att på så vis kunna förutse konsekvenserna av sitt handlande.²⁷⁷

Webers idealbyråkrati och ett traditionellt perspektiv på förvaltningen ställer krav på professionella tjänstemän som arbetar sakligt och opartiskt, något som innebär att medborgarna till stor del kan förutse statens agerande.²⁷⁸ Enligt Lundquist finns det en fara i att ha en förvaltning som skiljer sig från denna ordning eftersom motsatsen är en byråkrati som inte kännetecknas av opersonliga regler och neutrala tjänstemän. Genom det traditionella perspektivet kan de nämnda kraven på rättssäkerhet uppfyllas, något som dock inte är fallet då tjänstemännen karaktäriseras av en stark autonomi. Ett stort handlingsutrymme för tjänstemännen snarare än opersonliga regler kan leda till partiskhet och godtycke, vilket i sin tur äventyrar rättssäkerheten.²⁷⁹

8.3 Polisen sedd utifrån den teoretiska ramen

Det är beslutsfattarens förhoppning att polisorganisationen och poliserna ska kunna styras genom texter och policydokument. Texterna förväntas bli följda och de är samtidigt ett medel i att styra organisationen. De texter som finns ska styra såväl verksamheten i stort som polismannens beteende vid myndighetsutövning. Mot bakgrund av de givna ramarna anläggs fortsättningsvis en huvudsaklig fokus vid myndighetsutövningen, men denna gång utifrån en sociologisk och

²⁷⁶ Lundquist, L. *Förvaltning och demokrati*, s. 37.

²⁷⁷ Lundquist, L. *Etik i offentlig verksamhet*, s. 85 f.

²⁷⁸ Rothstein, B. *Välfärdsstat, förvaltning och legitimitet*, s. 69.

²⁷⁹ Lundquist, L. *Byråkratisk etik*, s. 114.

gruppsykologisk ansats. Som tidigare anförts så hänför flera forskare polismännen till kategorierna närbyråkrater eller gräsrotsbyråkrater. Med detta avsnitt är avsikten att tillämpa de nyss redovisade teorierna genom att bryta ned dessa i avsnitt rörande regelstyrning, texttolkning och kollegialitet, för att söka svar på hur tolkningsutrymmet ser ut för den enskilde polismannen.

8.3.1 Styrning

Polisarbetet omgärdas av en mängd olika författningar och ett omfattande regelverk som den enskilde polismannen har att tillämpa och rätta sig efter. Lagstiftaren, regeringen, rikspolisstyrelsen eller andra som utfärdar texterna förväntar sig att dessa ska tolkas enligt deras intentioner och anvisningar.²⁸⁰ Det är dock den enskilde polismannen som utgör "ryggraden" i polisorganisationen och är den som från polisens sida har den första kontakten med allmänheten och fattar de första besluten som sedan kan få avgörande betydelse för det fortsatta förfarandet.²⁸¹ Enligt Ekman finns det stora problem när texter ska tillämpas i praktiken då det gäller att få uttolkaren att handla i utfärdarens intressen. Den som utfärdar texter har en övertro på att dennes intentioner kommer att få genomslag i praktiken. Ekmans uppfattning är att det är omöjligt att skapa lagar och texter som exakt anger hur de ska tillämpas. Ett visst tolkningsutrymme krävs för att göra det möjligt tillämpa texterna i praktiken. Någon exakt gräns för maktutövning kan därför inte ges direkt i texterna menar han utan att för den skull anförda åsikten att det är acceptabelt att oklara texter tolkas enligt uttolkarens egna normer.²⁸²

En rapport som visserligen är till åren, men som ändå förtjänar en plats i sammanhanget är Riksdagens revisorers rapport från 1993 som är resultatet av en studie av hur polisen förhåller sig till den lagstiftning som ska styra deras yrkesutövning. I rapporten konstateras det att polisen i ett län som fått order att arbeta mer preventivt ändå inte gjorde det. Utredningen slog fast att det är svårt att styra poliser genom texter och om inte statsmakten lyckas styra poliser vem skulle då kunna göra det? Det finns en övertygelse inom poliskåren att den bästa bedömningen av hur arbetet ska utföras görs av poliserna själva och inte av lekmän. Det konstaterades inte i rapporten vilka konsekvenserna av polisens arbetssätt kunde bli t.ex. risker för missbruk i maktutövningen gentemot de enskilda.²⁸³

Den regelstyrning som utåt sett finns inom polisväsendet återspeglas enligt många forskare inte i det praktiska arbetet, dvs. i det arbete som sker i yttre tjänst. Till skillnad från många andra organisationer där friheten är störst i toppen är polisen en organisation där

²⁸⁰ Knutsson, M. & Granér, R. *Perspektiv på polisetik*, s 90.

²⁸¹ Henricson, I. *Politiret*, s. 51.

²⁸² Ekman, G. *Från text till batong*, s. 190.

²⁸³ Järneböck, G. Riksdagens revisorer: *Polisen i samhällets tjänst*, s. 76 ff.

friheten att agera är störst i botten eftersom det anses att det finns en möjlighet att själv kunna tillämpa det regelverk som gäller på ett relativt fritt sätt.²⁸⁴

Ekman som har följt närpoliserna i den dagliga yrkesutövningen har kommit till slutsatsen att poliserna har mycket stor möjlighet att själva styra sitt arbete. I förhållandet till allmänheten är det viktigt för polismännen att visa att de verkligen agerar i uppkomna situationer och att det i många fall även finns krav från allmänheten att åtgärder måste vidtas.²⁸⁵ Ekman menar att polismännen är att beteckna som "gräsrotsbyråkrater" eftersom de i sin offentliga ställning kommer i direkt kontakt med medborgare och utövar direkt makt gentemot enskilda. Denna yrkeskategori har vidare en stor handlingsfrihet och ett stort avstånd till sina chefer.²⁸⁶

Ett dilemma av alternativa tolkningar kan enligt Hellberg och Ekman uppstå när det är en grupp professionella (polismännen, som har att tolka och tillämpa lagen) och en annan grupp professionella (lagstiftaren, som utformar texterna och ger direktiven för tillämpningen). Polismännen har den faktiska kunskapen om hur uppgifterna bör lösas som skaparen av texten saknar och därigenom ges polismännen en viss frihet att utforma en tolkning av problemet och bestämma med vilka metoder detta ska lösas.²⁸⁷

8.3.2 Implementering och lagtolkning

Enligt Hudson är gräsrotsbyråkratens förhållande till sin organisation och till texter ofta att betrakta som dåligt, varför försök att förmå denne att uttolka texten i enlighet med dess intentioner troligen kommer leda till misslyckanden. En annan avgörande omständighet för detta påstående är att det i praktiken är svårt att kontrollera huruvida intentionerna bakom texten följts.²⁸⁸

Forskare som har gjort empiriska studier av praktiskt polisarbete menar att poliser har ett helt annat förhållningssätt till lagen och hur den ska tolkas än vad som är fallet vid en tolkning utifrån den juridiska metoden. Den enskilde polismannen har en förmåga att tillämpa lagen med en annorlunda utgångspunkt än vad lagstiftaren hade i åtanke vid dess tillkomst. Tillämpningen sker utifrån en teleologisk tolkning där alla medel som står till buds får användas för att nå resultat.²⁸⁹ Några förklaringar till varför detta sker kan enligt Ekman hämtas ur att det är

²⁸⁴ Granér, R. *Patrullerande polisens yrkeskultur*, s. 38 och Knutsson, M. & Granér, R. *Perspektiv på polisetik*, s. 90 ff.

²⁸⁵ Ekman, G. *Från text till batong*, s. 159-165.

²⁸⁶ a.a. s. 5. och Lipsky, M. *Street-level bureaucracies*, s. 3 ff.

²⁸⁷ Hellberg, I. *Studier i professionell organisation*, s. 65-74. och Ekman, G. *Från text till batong*, s. 33.

²⁸⁸ Hudson, B. *Michael Lipsky and street-level bureaucracy: A neglected perspective*, s. 393.

²⁸⁹ Se t ex. Granér, R. *Patrullerande polisens yrkeskultur*, s. 38 ff. och Knutsson, M. & Granér, R. *Perspektiv på polisetik*, s. 90 ff och Ekman, G. *Från text till batong*, s. 159 ff.

omöjligt för polisen att känna till alla texter tillsammans med att den textuella tolkningen varierar över tid. Ett annat skäl som han framhåller är att en tolkning av en text alltid är beroende av vilken utgångspunkt man har. Polisernas förståelse av texter beror på deras egna erfarenheter och de påverkas av andra människor. Inom polisen är det i huvudsak kollegorna som man tar intryck av, vilket i förlängningen leder till att det skapas en kollektiv förståelse för hur texter ska tolkas och som i vissa fall avsevärt skiljer sig från den tolkning som var avsedd av lagstiftaren. Man uppfattar sedan denna tolkning som den riktiga.²⁹⁰

Enligt Ekman kommer poliser ute på fältet mycket sällan i kontakt med lagtexter i det dagliga arbetet varför de inte fäster särskilt stor vikt vid dem. Kontakten sker istället med jämna mellanrum i och med att poliserna informeras om nya författningar och författningsändringar. Han konstaterar vidare att lagtexter som berör poliser mestadels är något som studeras under polisutbildningen och att polismannen själv mycket sällan tar del av ny lagstiftning eller intentionerna bakom lagstiftningen. Redan under polisutbildningen överför de äldre poliserna en norm till de nya poliserna om hur lagtext ska tillämpas i praktiken.²⁹¹ I sin avhandling skriver Holgersson att den polisiära utbildningen ofta inte är uppbyggd på ett sätt som uppmuntrar till reflektion. I anslutning till detta refererar han till en utbildare som uttryckt: *"Man kan säga att många poliser med femton års tjänst egentligen inte har femton års erfarenhet av polisyrket, utan ett års erfarenhet av polisyrket femton gånger."*²⁹²

Granér menar att det är viktigt för den enskilde polismannen att *"ha ryggen fri"* även om denne tillämpar lagstiftningen på ett fritt sätt och i strid med lagstiftarens intentioner. Han menar att poliserna måste ha sådan kunskap om lagstiftningen att det är möjligt att skriva sig fri från brottsmisstankar. Polismannen ska i efterhand kunna visa att ett agerande inte varit felaktigt och på så sätt undvika sanktioner.²⁹³ Huruvida det är riskfritt att bryta mot en regel eller ej har att göra med sanktionerna. Texttolkningen påverkas således av vilka sanktionsmöjligheter som finns för den som utformat texten gentemot den som felaktigt tillämpar texten. Om det för rättstillämparen framstår som riskfritt att tillämpa en vidare tolkning av texten än vad som avses av den som utfärdat den är det rimligt att anta att så även sker i praktiken.²⁹⁴ Enligt Lipsky har det i studier av poliser i andra länder som en förklaring till alternativa texttolkningar angetts att dessa i många fall måste fatta beslut under stor tidspress vilket kan påverka besluten på ett negativt sätt genom att det är svårt att följa intentionerna bakom

²⁹⁰ Ekman, G. *Från text till batong*, s. 32 och Knutsson M. & Granér, R. *Perspektiv på polisetik*, s. 111-114.

²⁹¹ Ekman, G. *Från text till batong*, s. 159 ff., 190, och 203 f.

²⁹² Holgersson, S. *Yrke polis*, s. 118.

²⁹³ Granér, R. *Patrullerande polisens yrkeskultur* s. 153 f.

²⁹⁴ Ekman, G. *Från text till batong*, s. 32.

texterna. Andra personer som har mer tid att fatta beslut kan i dessa fall kritisera besluten.²⁹⁵

8.3.3 Roller och autonomi

Den enskilde tjänstemannen i offentlig verksamhet ska visa lydnad både mot lagen och mot lagstiftarens intentioner. Polis mannen förväntas också visa lojalitet mot överordnade, solidaritet gentemot sina kollegor och hänsyn mot medborgarna. Det finns med andra ord en mängd faktorer och intressen som den enskilde polisen ska ta hänsyn till i sin yrkesutövning. Lundquist menar att det blir ett dilemma att balansera mellan olika genom att ställa sig frågan ska jag lyda lagen eller vara solidarisk med mina kollegor, något som kan förklara varför lagstiftningen inte alltid får det genomslag i praktiken som var tänkt.²⁹⁶

Svedberg menar ur ett psykologiskt perspektiv att gruppens normer styr och att det inom polisgruppen sker en direkt utmaning av den hierarkiska logiken, något som leder till att den praktiska tillämpningen inte står i överensstämmelse med de givna målen och texterna. Detta i sin tur skapar stora utmaningar när det gäller att leda en polisorganisation.²⁹⁷ Grupptricket är vidare en viktig faktor som förklaring till varför människor agerar som de gör. Den stora faran med grupptrick är att det leder till att individer kan förmås att agera mot bättre vetande och att gruppen förstärker missbruk snarare än motverkar det samma.²⁹⁸ Ekman framhåller också gruppens betydelse och då utifrån att det i samtalen poliserna emellan uppstår en uppfattning om hur texter ska tolkas.²⁹⁹

Granér redovisar två motpoler för hur polisen kan agera, vilka han hämtat från sin forskning om polisers faktiska beteenden: det legalistiska perspektivet kontra det autonoma perspektivet. Det legalistiska perspektivet grundas på ett agerande i enlighet med de intentioner som officiellt sanktionerats av lagstiftaren. Polisen är det politiska systemets och rättsväsendets förlängda arm och dess arbete regleras av lagtexter och varje ingripande ska därmed ha stöd i lag. Rättstillämparna i detta perspektiv handlar i enlighet med det som föreskrivs i förarbetena till lagstiftningen. I det autonoma perspektivet ser polis mannen sig som en självständig samhällskraft som ska upprätthålla ordning. För dessa polismän är det snarare interna kollegiala normer som styr polis arbetet och lagtexten tolkas och tillämpas i enlighet med detta. Inom varje polis kämpar dessa båda ideal mot varandra, dvs. båda två perspektiven påverkar polisen i dennes agerande samtidigt som det

²⁹⁵ Lipsky, M. *Street-level Bureaucracy: Dilemmas of the Individual in Public Services*, s. 30.

²⁹⁶ Lundquist, L. *Etik i offentlig verksamhet*, s. 59-61.

²⁹⁷ Svedberg, L. *Gruppsykologi*, s. 42 f.

²⁹⁸ Fältström, E. *Chefen och ledarskapet*, s. 106.

²⁹⁹ Ekman, G. *Från text till batong*, s. 205.

alltid finns ett perspektiv som tar överhanden, vilket varierar mellan olika polismän.³⁰⁰

Granér hävdar att det autonoma perspektivet är det som är det dominerande bland majoriteten av polismännen men det finns givetvis poliser av båda typerna. De poliser som tillämpar det legalistiska synsättet benämns paragrafryttare och beskylls för att inte använda sunda förnuftet utan alltid tolka lagen strikt i enlighet med intentionerna, varför de är illa sedda inom poliskåren.³⁰¹ Granér menar att syftet med hans forskning inte har varit att generalisera och göra samtliga poliser till missbrukare av makt, men han konstaterar samtidigt att *"mönstren är tillräckligt tydliga och spridda för att de ska tas på allvar"*.³⁰²

8.3.4 Kollegial kontroll

Många forskare hävdar att polisen är en yrkeskår som präglas av att kollegorna är mycket lojala mot varandra. Det finns vidare en stark solidaritet inom poliskåren och en kollega förväntas alltid ställa upp för en annan kollega.³⁰³ Nyttillkomna medlemmar i gruppen ses som ett hot mot den rådande strukturen och deras sätt att lösa uppgifter utgör ett hot mot de rådande normerna inom gruppen. För poliserna är det därför en viktig uppgift att skola in nya kollegor i den informella organisationen.³⁰⁴

Inom poliskåren uppstår det vidare en *"vi och dom - attityd"* som innebär att poliser distanserar sig från dem som inte är poliser och de som agerar mot kollegorna. Ett exempel på detta är den behandling som personer som anmäler kollegor råkar ut för. Dessa personer blir utstötta ur gemenskapen och uppfattas som konstiga, något som leder till att många poliser drar sig för att anmäla eller kritisera kollegornas felaktiga ageranden. Enligt Ekman värderas kollegorna högst och en polisman förutsätts alltid lojalt ta kollegans parti. Den som inte agerar lojalt mot kollegorna blir utfryst ur gruppen något som medför att lojaliteten ytterligare förstärks.

Enligt Ekman finns det inom polisen en underförstådd tystnadskod som främst gäller för sådant som har nära anknytning till tjänsten och som gjorts utan personliga motiv. Det kan exempelvis röra sig om överträdelse där en polis förhåller sig till lagstiftningen enligt den autonoma modellen istället för den legalistiska. Poliserna kan med andra ord sägas upprätthålla och faktiskt också uppmuntra en felaktig tillämpning av lagen vilket är orsaken till att överträdelse och felaktigheter sker.³⁰⁵ I ett intervjuvar som Granér fått till en studie framkom-

³⁰⁰ Granér, R. *Patrullerande polisens yrkeskultur*, s. 92 ff. och Svensson, G. *Två krafter kämpar inom varje polis*.

³⁰¹ Granér, R. *Patrullerande polisens yrkeskultur*, s. 249-270.

³⁰² Granér, R. *"Riktigt" polisarbete och "skitjobb"*, s. 37.

³⁰³ Ekman, G. *Från text till batong*, s. 13 och 167.

³⁰⁴ Granér, R. *Stämningen är rå men hjärtlig*, s. 74.

³⁰⁵ Ekman, G. *Från text till batong*, s. 172-180.

mer det från en polis att det sannolikt är så att endast en polis på tusen skulle välja att anmäla en kollega som begått ett fel i tjänsten. Poliser som i sin yrkesroll utgår från det autonoma perspektivet vittnar inte mot eller går emot en kollega, utan backar upp denne.³⁰⁶

8.4 Sammanfattning

Så här långt i rapporten har det kunnat konstateras att det är tveksamt om bestämmelserna i LOB och kontrollen över LOB är utformade på ett sådant sätt att godtycke förhindras. Polisen tolkar och tillämpar LOB autonomt och något tillräckligt effektivt övervakningssystem finns inte. Många forskare pekar på de svårigheter som finns med att styra polisens arbete genom texter i form av lagstiftning, förordningar och föreskrifter. Det är i huvudsak i kontakten mellan kollegorna som det uppkommer en förståelse för hur texterna ska tolkas. Med detta kapitel har rättstillämpningen belysts ur ett statsvetenskapligt, sociologiskt och gruppsykologiskt perspektiv för att på så sätt betrakta den med andra glasögon än de traditionellt juridiska.

Polisarbetet är omgärdat av en mängd olika författningar och ett omfattande regelverk som den enskilde polismannen har att tillämpa och rätta sig efter. Polismannen befinner sig således i en situation där avvägningar mellan olika intressen måste göras. Lagens krav, överordnades krav, hänsyn till samhällsmedborgarna och framförallt krav från kollegorna skapar intressekonflikter för den enskilde polisen. Det faktum att polisen dessutom kommer i direkt kontakt med medborgare och utövar direkt makt gentemot enskilda gör att kontexten i vilken poliserna verkar är högst väsentlig att ha i åtanke. Eftersom situationerna som dessa rättstillämpare ställs inför är i de närmaste omöjliga att i detaljreglera i text, då ett möte med en människa inte är det andra likt framstår det som än viktigare att utforma fungerande kontrollsystem vilket skapar praxis som kan vara vägledande i tillämpningen. I annat fall finns det en uppenbar risk att implementeringsproblemet, vilket innebär att politiska beslut inte genomförs så som beslutsfattarna avsett, infinner sig.

Eftersom lagstiftaren i regel saknar den professionella kompetensen som den enskilde rättstillämparen har är det svårt för denne att styra och kontrollera tillämpning av lagstiftningen. Om det dessutom är så att lagstiftaren ser på polismannen utifrån ett traditionellt byråkratiskt perspektiv och inte utifrån ett närbyråkratiskt sådant, kan enligt uppenbara problem uppstå. Lagstiftaren *"talar"* ett språk som denne tänker att rättstillämparen förstår, men i själva verket anammar kanske rättstillämparen bara lagens skrivna ord, vilket gör att intentionerna går förlorade på vägen. Kanske är det så att den som utfärdar

³⁰⁶ Knutsson, M. & Granér, R. *Perspektiv på polisetik*, s. 96 f.

lagen har en övertro till att dennes intentioner kommer att få genomslag i praktiken och förlitar sig till att Rikspolisstyrelsen (RPS) ser till att rättstillämpningen sker i enlighet med dessa. RPS i sin tur kan ha ställts inför svåra problem med att precisera tillämpningsreglerna eftersom tillkomsten av författningen till viss del föregåtts av en förhandlingsprocess mellan motstridiga intressen. Torftiga förarbeten rörande omhändertaganderekvisiten kanske är en förklaring till att Föreskrifter och allmänna råd för polisväsendet 023-1 inte innehåller några detaljerade bestämmelser. Mot bakgrund av detta konstateras att det finns mer tydlighet att önska från RPS rörande detaljstyrningen av 1§ LOB.

I framställningen har vidare visats att det inom polisen finns en stark autonomi vilken bidrar till att rättstillämparen erbjuds en stor handlingsfrihet och handlingsförmåga i de enskilda fallen. Autonomin är sprungen ur att ramlagar och målstyrning blivit allt vanligare vid styrningen av förvaltningen. En fortsatt stark autonomi tillsammans med en stark kåranda i vilken man drar sig för att anmäla en kollega kan i förlängningen leda till bristande rättssäkerhet rörande tillämpningen av LOB. Om tillämpningen dessutom sker utan en teleologisk tolkning av lagen men med ett extensivt tolkningsförfarande ter sig denna risk som uppenbar.

9 Analys

9.1 Frågeställningar

9.1.1 På vilka grunder får ett omhändertagande ske utifrån gällande rätt?

Den svenska synen på fylleri har gått från ett ordningshållande perspektiv med syftet att hålla gatorna rena och skydda allmänheten från berusade, till ett vårdande perspektiv där den berusades väl ska sättas i främsta rummet. Synsättet kom att lagstadgas genom fylleriets avkriminalisering och LOB:s tillkomst genom att regering och riksdag framhöll vårdaspekten som väsentlig.

Det finns ett antal rekvisit som måste vara uppfyllda för att ett lagligen grundat omhändertagande med stöd av LOB ska kunna ske. Att beslutsfattaren ska vara polisman, att ett gripande enligt rättegångsbalken har företrädde och att platsen för omhändertagandet inte får vara en bostad är de mer oproblematiska av rekvisiten. Svårare är det med rekvisiten rörande berusningsgrad och beteende då dessa bygger på en subjektiv bedömning av den enskilde rättstillämparen. Dessa rekvisit var föremål för livliga diskussioner i förarbetena och de flesta remissinstanser framhöll vikten av att bestämmelserna utformades på ett sådant sätt så att polisen gavs klara anvisningar för när ett omhändertagande kunde ske för att därigenom undvika godtycke i tillämpningen. Genom förordning gavs Rikspolisstyrelsen uppgiften om att utarbeta närmare föreskrifter om hur LOB ska tillämpas i praktiken. Föreskrifterna ger dock ingen vidare vägledning i hur omhändertaganderekvisiten ska tolkas, varför information rörande detta måste hämtas ur förarbetena.

Av förarbetena framgår att en förutsättning för att den som ska omhändertas på grunden att denne inte anses kunna ta hand om sig själv, är att denne är högradigt berusad. Ett omhändertagande kan ske även om personen inte är högradigt berusad i de fall då denne antas komma att utgöra en fara för sig själv eller för andra personer. Ett exempel på detta som nämns är om personen kan antas utgöra en fara i trafiksammanhang. Detta förutsätter att det kan konstateras att personen till följd den påtagliga berusningen inte kan behärska sina

kroppsrörelser på ett normalt sätt. I förarbetena betonas vidare att LOB inte utgör ett tvångsmedel för polisen att använda för att upprätthålla allmän ordning i samhället och inte heller något medel i deras arbete mot brottslighet. I övrigt betonas vårdaspekten, restriktivitet vid tillämpningen och att omtanken om den enskilde ska vara rådande, vilket kan ses som ett uttryck för behovsprincipen.

Genom förordning har Rikspolisstyrelsen givits uppgiften att utarbeta närmare vägledning i tolkningen av omhändertaganderekvisiten. Av LOB följer att en person som uppfyller rekvisiten för ett omhändertagande får omhändertas och av Rikspolisstyrelsens föreskrifter för hur lagen ska tillämpas följer att den berusade ska omhändertas, om inte särskilda skäl talar däremot. I övrigt presenterar Rikspolisstyrelsen inte någon vidare vägledning i hur berusnings-, och beteenderekvisiten ska tolkas, varför dessa framstår som otydliga och svårtillgängliga för den som inte har vana att läsa förarbeten.

9.1.2 Hur ser tolkningsutrymmet ut för den enskilde rättstillämparen?

Som framgått så här långt så är inte alltid författningstexten ensamt tillräcklig för att tolka 1§ LOB:s innebörd, trots att den utgör den primära rättskällan. Lagstiftaren utgår från att de lagar som stiftas tillämpas enligt ordalydelsen och enligt förarbetena.

Samtidigt så ”*taler*” lagstiftaren ett språk som denne tänker att rättstillämparen förstår, men i själva verket anammar rättstillämparen kanske bara lagens skrivna ord, vilket gör att intentionerna kan gå förlorade på vägen. Valet av vilken lagtolkningsmetod som ska användas i det enskilda fallet är inte lagreglerad. Gällande rätt rörande det aktuella lagrummet hämtas i huvudsak från förarbetena, varför syftet med lagen måste framstå som klart för polismannen för att rättstillämpningen ska ske i enlighet med lagstiftarens intentioner.

Av teorin följer att rättstillämparen tycks ha ett stort handlingsutrymme vad gäller tolkningen av 1§ LOB, vilket i förlängningen möjliggör ett extensivt förfarande, något som varken bidrar till en rättslig förutsägbarhet eller en icke-godtycklighet i enlighet med ett individens välgrundade krav på rättssäkerhet. Behovsprincipen signalerar samtidigt till rättstillämparen att LOB ska tillämpas då andra vägar är uttömda vilket talar emot en extensiv tolkning. Tolkningsutrymmet följer likväl av lagrummets skrivning tillsammans med hur kontrollen av denna typ av rättstillämpning är utformad. Ett effektivt sanktions- och övervakningssystem ökar möjligheterna för den enskilde att få ett korrekt förfarande medan ett ineffektivt övervakningssystem har motsatt effekt och kan möjliggöra missbruk av lagstiftningen. Lagstiftaren saknar i regel den professionella kompetensen som den enskilde rättstillämparen har, vilket gör det svårt för denne att styra och kontrollera tillämpningen av lagstiftningen.

Enligt forskare har poliser ett helt annat förhållningssätt till lagen och hur den ska tolkas än vad som är fallet vid en tolkning utifrån den juridiska metoden. Den enskilde polismannen har en förmåga att tillämpa lagen med en annorlunda utgångspunkt än vad lagstiftaren hade i åtanke vid dess tillkomst. Tillämpningen sker utifrån en teleologisk tolkning där alla medel som står till buds får användas för att nå resultat. Skälen till att detta kan ha att göra med att det är omöjligt för polisen att känna till alla texter, att den textuella tolkningen varierar över tid och tolkningen har att göra med vilken utgångspunkt man har. Det kan vara svårt att uppnå en enhetlig rättstillämpning i de fall bestämmelserna ska tillämpas av myndigheter som i sin tur består av ett stort antal enheter där risken finns att varje enhet skapar sin egen praxis och att upprätthållandet av objektivitets- och likhetsprincipen därmed kan hotas. Ett exempel på detta kan vara när olika polisdistrikt eller turlag över landet avgör om och när omhändertagande enligt LOB ska ske. I dessa fall är det naturligt att det utvecklas olika praxis över landet och att objektivitets och likhetsprincipen därigenom hotas.

Poliser kommer sällan i kontakt med lagtexter i det dagliga arbetet varför de inte fäster särskilt stor vikt vid dem. Kontakten sker istället med jämna mellanrum i och med att poliserna informeras om nya författningar och författningsändringar. Lagtexter är mestadels något som studeras under polisutbildningen och i det senare yrkeslivet tar polismannen själv mycket sällan del av ny lagstiftning eller intentionerna bakom lagstiftningen. Polisernas förståelse av texter beror på deras egna erfarenheter och hur de påverkas av andra människor. Inom polisen är det i huvudsak kollegorna som man tar intryck av, vilket i förlängningen leder till att det skapas en kollektiv förståelse för hur texter ska tolkas och som i vissa fall avsevärt skiljer sig från den tolkning som var avsedd av lagstiftaren. Man uppfattar sedan denna tolkning som den riktiga.

Huruvida det är riskfritt att bryta mot en regel eller ej har att göra med sanktionerna. Texttolkningen påverkas således av vilka sanktionsmöjligheter som finns för den som utformat texten gentemot den som felaktigt tillämpar texten. Om det för rättstillämparen framstår som riskfritt att tillämpa en vidare tolkning av texten än vad som avses av den som utfärdat den är det rimligt att anta att så även sker i praktiken. Mot bakgrund av lagrummets skrivelse och hur systemet för kontroll är utformat är slutsatsen att den enskilde polismannen erbjuds ett mycket stort tolkningsutrymme.

9.1.3 Vilka rättsliga konsekvenser kan följa av ett omhändertagande?

De rättsliga konsekvenser som kan följa av ett omhändertagande kan förstås utifrån såväl den omhändertagnes som den ingripande polismannens perspektiv. Av omhändertagandet följer rättsliga konsekven-

ser för den enskilde och av ett omhändertagande som inte varit lagligen grundat kan rättsliga konsekvenser följa för polismannen.

Vid tidpunkten före fylleriets avkriminalisering hade den enskilde alltid en möjlighet till en domstolsprövning innan det att de rättsliga konsekvenserna av domen inträdde. Idag finns det dock ingen möjlighet till en opartisk prövning, varför det än mer framstår som viktigt att omhändertagandet är lagligen grundat. LOB kan konkurrera med andra tvångsmedel i en och samma situation och de risker som finns vid en felaktig tillämpning är uppenbara. Enligt Justitieombudsmannen är det därför angeläget att upprätthålla distinktionen mellan olika tvångsmedel mot bakgrund av att olika rättsliga konsekvenser kan inträda.

En persons körkortsinnehav kan påverkas av omhändertaganden med stöd av LOB då detta kan utgöra en grund för att denne anses opålitlig i nykterhetshänseende. Efter att frågan om opålitligheten utretts har Transportstyrelsen möjlighet att i lindrigare fall meddela en varning och i allvarigare fall besluta om körkortåterkallelse. Huvudregeln vad gäller återkallelse säger att det krävs ett nytt körkortstillstånd och förarprov för att utfärda körkort på nytt. Beslutet om körkortsåterkallelse är överklagbart och av praxis från Regeringsrätten framgår det att de varit försiktiga med att återkalla körkort i de fall ett ingripandebeslut eller beslut att inte utfärda körkortstillstånd baserats på omhändertaganden enligt LOB. De har vidare ställt krav på att det redovisas en stark utredning i målet.

Rikspolisstyrelsens föreskrifter säger att ett omhändertagande enligt LOB är tillräckligt för att en person ska förvägras rätten till vapenlicens. Föreskrifterna säger vidare att ett tillstånd om att inneha vapen inte bör ges förrän två år förflutit från det senaste omhändertagandet. Även den som redan har en vapenlicens kan få denna indragen, men här krävs det precis som är fallet med körkort att en utredning presenteras. Andra konsekvenser som kan följa är de att socialnämnden underrättas och att omhändertagandet kan få återverkningar i samband med straffmätning i rattfyllerimål.

Polisen har idag inget uttryckligt lagstöd för att identifiera den omhändertagne varför den som lyckas hemlighålla sin identitet undkommer de rättsliga konsekvenserna. Av Transportstyrelsens statistik för 2009 framgår det att cirka 12 procent av det totala antalet omhändertagna är markerade som oidentifierade vid själva omhändertagandet.

Den polisman som förfar felaktigt och tillämpar LOB i strid mot gällande rätt kan komma att drabbas av konsekvenser. Polispersonal liksom statsanställda i allmänhet är underkastade ett disciplinärt ansvar. Enligt forskning är antalet fall där poliser åtalats i samband med omhändertagande enligt LOB mycket begränsat trots att antalet anmälningar är högt. I fallet med polismannen som dömdes för tjänstefel ansåg rätten att berusningsrekvisitet inte varit uppfylld i samband med

ett omhändertagande av en helnykterist. I domen från första instans stod att läsa att det måste finnas ett visst utrymme för polismän att göra felbedömningar vid ingripande enligt LOB innan ansvar för tjänstefel kan komma ifråga. Rätten ansåg att polismannen, i vart fall av oaktsamhet – gjort en så klar felbedömning att han inte kunde undgå att fällas till ansvar för tjänstefel därför att han åsidosatt vad han hade att iaktta enligt LOB. Hovrätten fastställde tingsrättens dom med tillägget att ett ansvar för tjänstefel skulle komma ifråga för alla befattningshavare vilka haft en uppgift som ingått som ett led i myndighetsutövningen.

9.1.4 Sker omhändertaganden på ett för individen rättssäkert sätt?

Rättssäkerhet är ett sedan länge etablerat begrepp, men trots att så är fallet råder det bland jurister stor oklarhet om dess närmare innebörd. Åtskilliga personer har försökt sig på en definition av begreppet och de flesta konstaterar att det finns en formell och en materiell rättssäkerhet. Kravet på förutsebarhet av rättsliga besluts utfall anses av många vara rättssäkerhetens mest grundläggande krav, inte bara vad gäller formell rättssäkerhet utan även för begreppet i stort. LVM utredningen av år 2004 stannade vid att rättssäkerhet innebär rättslig förutsebarhet, rättslig likhet, rättsskydd mot integritetskränkningar och rättslig tillgänglighet. En statsvetenskaplig definition av samma begrepp talar om att opartiskhet, säkerhet, icke godtycklighet och förhandskännedom ska föreligga inom den offentliga förvaltningen.

Svårigheterna för vetenskapsmän i att enas kring en definition kan i förlängningen bidra till en risk att begreppet förlorar sin styrka och kraft, vilket gör att de *"talar olika språk"* om en och samma sak eller att de helt enkelt talar om olika saker. I syfte att kunna besvara den aktuella frågeställningen är det viktigt att stanna vid en definition, vilken för rapporten är; förutsebarhet, icke godtycklighet, och legalitet.

Eftersom medborgarna i en stat i förhand måste känna till rättsreglernas innebörd för att på så vis kunna förutse konsekvenserna av sitt handlande är det viktigt att lagstiftningen är tydligt utformad. Detta är inte fallet rörande omhändertaganderekvisiten och deras avsaknad av närmare anvisningar från Rikspolisstyrelsen. Av Regeringsformen följer en anvisning till lagstiftaren om att skapa lagar som skyddar medborgarna mot att de kan utsträckas alltför långt av de som tillämpar dem. Även Europadomstolen har ställt krav på att en ingripande lag såsom LOB och dess rekvisit måste vara tydligt utformade för att den inte ska strida mot Europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna. Av diskussionen följer att det inte är osannolikt att LOB i detta avseende strider mot såväl grundlag som Europarätt.

Den enskilde rättstillämparen befinner sig i en situation där avvägningar mellan olika intressen måste göras. Lagens krav, överordnades

krav, hänsyn till samhällsmedborgarna och framförallt krav från kollegorna är sådant som skapar intressekonflikter. I sin rättstillämpning kommer polismannen i direkt kontakt med medborgare som han eller hon utövar direkt makt gentemot, varför kontexten i vilken denne verkar blir högst väsentlig. Situationerna varierar från gång till annan varför dessa i det närmaste är omöjliga att i detaljreglera i text, något som gör det än viktigare att utforma ett fungerande kontrollsystem som kan skapa vägledande praxis. Idag finns det inte något sådant system vilket bidrar till en risk att implementeringsproblemet, som innebär att politiska beslut inte genomförs så som beslutsfattarna avsett, infinner sig. Av lagstiftarens intentioner går det inte att ta miste på att LOB är en vårdlag som ska tillämpas med restriktivitet och med individens bästa för ögonen. Samtidigt så är det idag bara en minoritet av de omhändertagna som transporteras till en vårdinrättning varför det kan konstateras att lagstiftarens vårdargument i det avseendet inte slagit igenom.

Rekvisiten i 1§ LOB möjliggör för subjektiva bedömningar av berusningsgraden och extensiva tolkningar, vilket i förlängningen äventyrar rättssäkerheten på flera sätt. Lagstiftaren har ansett att förmansprövningen varit tillräcklig för att garantera trygghet för den enskilde och skydda denne mot maktmissbruk och felaktig tillämpning av LOB. Förmansprövningen syftar till att säkerställa den enskildes rätts-säkerhet genom att omhändertagandet överprövas av en annan polis än den som fattat det ursprungliga beslutet. Detta var argumentationen som låg till grund för att en laglighetsprövning i domstol inte ansågs nödvändig vid lagens tillkomst. Lagstiftaren hade måhända en övertro till förmännen som objektiva rättstillämpare, vilka inte lät sig påverkas av kollegialitet. Forskning visar samtidigt att polisen är en organisation med en stark kåranda och autonomi där poliserna är mycket lojala mot varandra.

Med de maktbefogenheter som tillkommer polisen är det som sagt viktigt att det också finns en effektiv kontroll över polisväsendet för att motverka att makten utövas i strid med lag eller mot lagstiftarens intentioner. Den rättsliga kontrollen av polisens agerande består idag av åtal och granskning av Justitieombudsmannen (JO) och Justitekanslern (JK). Efter en anmälan till JO eller JK begär dessa granskande organ ett yttrande från polismyndigheten, i vilket det finns en möjlighet för de ingripande poliserna att ytterligare klä omhändertagandet med grunder som inte tidigare framgått av omhändertagande-bladet. Det granskande organet får endast ta del av det skrivna ordet, något som inte ger en fullständig bild av varken berusningsgraden eller omständigheterna på platsen. De redovisade svårigheterna framgår i exempelvis JO:s beslut där ett visst standarduttalande är ständigt återkommande om vanskligheten i att i efterhand bedöma ett omhändertagandes riktighet. Endast ett fall har hittats rörande berusningsgraden och som lett till åtal och dom. Avsaknaden av denna typ av

rättsfall kan ha olika förklaringar, men klart står att den som vill få sin sak prövad har såväl bevisbördan på sig som en svår uppgift i att övertyga rätten om att det är den enskilde som har rätt och inte polismannen vars kollegor i enlighet med kårandan kan komma att vittna till dennes fördel. Det finns således mer att önska av kontrollen för att individens välgrundade krav på rättssäkerhet ska kunna garanteras.

9.2 Slutsats och egna kommentarer

Eva som det berättades om i det inledande exemplet, färdades tillsammans med sin väninna på en cykel, varvid hon omhändertogs med stöd av LOB. Enligt hennes egen utsago var hon knappt berusad, något som de ingripande polismännen inte höll med om. JO som senare hade att ta ställning till ärendet ansåg det vanskligt att i efterhand avgöra om omhändertagande varit korrekt eller inte. Den huvudsakliga frågeställningen i detta arbete har varit om omhändertaganderekvisitet med dess skrivelse svarar mot den rättssäkerhet och den vårdaspekt som värnades vid lagens tillkomst samt hur detta kommer till uttryck i rättstillämpningen.

Genom förordning har Rikspolisstyrelsen (RPS) givits uppgiften att utarbeta närmare vägledning i tolkningen av omhändertaganderekvisiten. Någon sådan vägledning har medvetet eller omedvetet inte preciserats varför rekvisiten framstår som otydliga. En spekulation i varför det i efterhand inte kommit någon närmare vägledning för tillämpningen har att göra med att det för RPS kan vara svårt att stå bakom många års extensiv lagtolkning och rättstillämpning, om nu så skulle vara år fallet. Kanske kommer det nyligen avgjorda rättsfallet med den omhändertagne helnykteristen resultera i åtgärder från RPS sida?

Rättsverkningarna som kan drabba den enskilde kan bli kännbara. Vapenlicens och körkortstillstånd är sådant som redovisas, men det faktum att socialnämnden också får kännedom om omhändertagandet kan kanske också inverka negativt i exempelvis en vårdnadsutredning. Frågan är om den ingripande polismannen har dessa rättsverkningar för ögonen då denne fattar ett beslut att omhänderta. Kanske ser denne LOB som en effektiv metod för att upprätthålla ordning och stävja framtida bråk som kan uppstå till följd av berusning. I en konflikt med en lätt påstruken medborgare tycks LOB vara ett effektivt maktmedel för att kunna statuera exempel. En annan i sammanhanget märklig omständighet är den att polisen inte har något uttryckligt lagstöd för att identifiera den som är omhändertagen med stöd av LOB. I rättvisans namn så borde det antingen finnas ett uttryckligt lagstöd för identifieringen eller så skulle ingen identifieras och rapporteras.

En domstolsprövning av omhändertaganden hade kunnat möjliggöra en högre rättssäkerhetsgaranti för den enskilde, varför lärdom

bör dras av Danmark, som är ett land i vilket den enskilde kan få omhändertagandebeslutet överprövat och där polisen har bevisbördan för att berusningen nått en viss nivå. Tänkbara invändningar såsom en framtida överbelastning av domstolarna borde kunna mötas av argumentation kring det faktum att den felaktigt frihetsberövade får upprättelse och att polisen utsätts för en hårdare granskning. Inte minst borde en prövning vara möjlig då det kommer till en sökt vapenlicens eftersom en spärrtid om två år per automatik inträder och kan drabba en felaktigt frihetsberövad.

Slutsatsen är att 1§ LOB med dess skrivelse, avsaknaden av anvisningar om hur berusnings-, och beteenderekvisitet ska tolkas, polisernas roller som närbyråkrater, kollegialiteten och övervakningssystemen i dess nuvarande utformning, bidrar till en bristande rättssäkerhet för den enskilde vad gäller lagens tillämpning.

Referenser

- Auglend, R L. Mæland, H J. & Røsandhaug, K. (2004). *Politirett*. Oslo: Gyldendal Norsk Forlag AS.
- Berggren, N-O. & Munck, J. (2009). *Polislagen en kommentar*. Stockholm: Norstedts juridik.
- Beyer, C. (1990). *Rättssäkerhet – En formsak*. Stockholm: Juridisk Tidskrift 1990-91.
- Bogdan, M. (2003). *Komparativ rättskunskap*. Stockholm: Norstedts juridik.
- Bull, T. Sterzel, F. (2010). *Regeringsformen – En kommentar*. Stockholm: SNS Förlag.
- Bylund, T. (1993). *Tvångsmedel I - Personella tvångsmedel i straffprocessen*. Uppsala: Iustus förlag.
- Ekelöf, P O. Bylund, T. & Boman, R. (1994). *Rättegång III*. Stockholm: Norstedts juridik.
- Ekelöf, P O. (1990). *Supplement till Rättegång I-V*. Stockholm: Norstedts juridik.
- Ekman, G. (1999). *Från text till batong - Om poliser busar och svennar*. Stockholm: Ekonomiska forskningsinstitutet.
- Ericsson, M. Hagard Linander, E. Magnusson, B. Römbo, E. & Ståhl, Å. (2008). *Trafikkommentarer*. Stockholm: Norstedts juridik.
- Fitger, P. (2007). *Särtryck ur Rättegångsbalken*. Stockholm: Norstedts juridik.
- Frändberg, Å. (2000). *Om rättssäkerhet*. Stockholm: Juridisk Tidskrift 2000/01.
- Fältström, E. red. (1986). *Chefen och ledarskapet*. Stockholm: Liber förlag.
- Granér, R. & Knutsson, M. (2000). *Etiska problem i polisarbete*. Lund: Studentlitteratur.
- Granér, R. (2000). *Stämningen är rå men hjärtlig - Aspekter på humorns grupppsykologiska funktion bland poliser*. Karlstad: Karlstad University studies, forskningsrapport nr. 2000:18.
- Granér, R. (2004). *Patrullerande polisens yrkeskultur*. Lund: Socialhögskolan vid Lunds universitet.
- Granér, R. (2004) ”Riktigt” polisarbete och ”skitjobb” – Aspekter på patrullerande polisens yrkeskultur. I Christiansson, S-Å och Granhed, P A. (Red.). *Polispsykologi*. Stockholm: Natur och kultur
- Gustafsson, E. (2001). *Missbrukare i rättsstaten*. Stockholm: Norstedts juridik.
- Gustafsson, H. (1988) *Rättssäkerheten, moralen och ”socialsäkerheten”*. Lund: Tidskrift för rättssociologi. vol. 5 1988. nr 3.
- Held, D. (1997). *Demokratimodeller: från klassisk demokrati till demokratisk autonomi*. Uddevalla: Mediaprint.

- Hellberg, I. (1978). *Studier i professionell organisation – En professionsstudie med tillämpning på veterinäryrket*. Göteborg: Sociologiska institutionen vid Göteborgs universitet.
- Helminen, K. Kuusimäki, M. & Salminen, M. (2000). *Polisrätt*. Helsingfors: Juristförbundets förlag.
- Henricson, Ib. (2004). *Politiret*. Köpenhamn: Jurist- og Økonomforbundets Forlag.
- Holgersson, S. (2005). *Yrke polis: Yrkeskunskap, motivation, IT-system och andra förutsättningar för polisarbete*. Linköping: Linköpings universitet, institutionen för datavetenskap.
- Holmqvist, L. Leijonhufvud, M. Träskman, P O. & Wennberg, S. (2009). *Brottsbalken en kommentar del I*. Stockholm: Norstedts juridik.
- Hudson, B. (1993). Michael Lipsky and street-level bureaucracy: a neglected perspective. I Hill, M. (Red.), *The policy process in the modern state*. London: Prentice Hall.
- Järneback, G. (1993). *Polisen i samhällets tjänst*. Stockholm: Riskdagens revisorer, rapport 1992/93:1.
- Knutsson, M. & Granér, R. (2001). *Perspektiv på polisetik*. Lund: Studentlitteratur.
- Lehrberg, B. (2006). *Praktisk juridisk metod*. Uppsala: Jure förlag.
- Lernestedt, C. (2005). Principen om likhet inför lagen. I Diesen, Christian m.fl. *Likhet inför lagen*. Stockholm: Natur och Kultur.
- Lindberg, G. (2009). *Straffprocessuella tvångsmedel*. Stockholm: Thomson Reuters.
- Lipsky, M. (1980). *Street-level Bureaucracy: Dilemmas of the Individual in Public Services*. New York: Russell Sage Foundation.
- Lundahl, U. & Skärvad, P-H. (1999). *Utredningsmetodik för samhällsvetare och ekonomer*. Stockholm: Studentlitteratur.
- Lundberg, M. (2001). *Vilja med förbinder- Polisers samtal om kvinnomisshandel*. Eslöv: B Östlings bokförlag Symposium.
- Lundquist, L. (1988). *Byråkratisk etik*. Lund: Studentlitteratur.
- Lundquist, L. (1991). *Etik i offentlig verksamhet*. Lund: Studentlitteratur.
- Lundquist, L. (1991). *Förvaltning och demokrati*. Lund: Studentlitteratur.
- Mellbourn, A. (1979). *Byråkratins ansikten: Rolluppfattningar hos svenska högre statstjänstemän*. Uddevalla: Bohusläningen.
- Melz, P. (1992). *Lagtolkningsmetoder - Synpunkter i anledning av ett rättsfall om subjektiv skattskyldighet för ränteintäkter*. Uppsala: Skattenytt 1992 nr 11.
- Nergelius, J. (1996). *Konstitutionellt rättighetsskydd - svensk rätt i ett komparativt perspektiv*. Stockholm: Norstedts juridik.
- Norée, A. (2000). *Laga befogenhet - Polisens rätt att använda våld*. Stockholm: Jure förlag.

- Peczenik, A. (1980). *Juridikens metodproblem*. Stockholm: AWE/Geber.
- Peczenik, A. (1988). *Rätten och förnuftet – En lärobok i allmän rättslära*. Stockholm: Norstedts förlag.
- Peczenik, A. (1990). *Juridisk argumentation – En lärobok i allmän rättslära*. Stockholm: Norstedts förlag.
- Peczenik, A. (1995). *Juridikens teori och metod: En introduktion till allmän rättslära*. Stockholm: Fritze.
- Peczenik, A. (1996). *Vad är rätt? Om demokrati, rättssäkerhet, etik och juridisk argumentation*. Stockholm: Norstedts juridik.
- Petrén, G. & Ragnemalm, H. (1980). *Sveriges grundlagar*. Stockholm: Liber förlag.
- Rikspolisstyrelsen. (1976). *RPS föreskrifter för verkställighet av LOB*. Stockholm: dnr B-002-5109-76.
- Rothstein, B. (2001). Organisation som politik. I Rothstein, B. (Red.), *Politik som organisation: förvaltningspolitikens grundproblem*. Stockholm: SNS Förlag.
- Rothstein, B. (2001). Välfärdsstat, förvaltning och legitimitet. I Rothstein, B. (2010). *Politik som organisation: förvaltningspolitikens grundproblem*. Stockholm: SNS Förlag.
- Sandgren, C. (2007). *Rättsvetenskap för uppsatsförfattare*. Stockholm: Norstedts juridik.
- Sannerstedt, A. (1984). *Statsvetenskap, socialt arbete och implementeringen av socialtjänstreformen*. Lund: Statsvetenskaplig tidskrift Årg. 66. 1984.
- Sannerstedt, A. (2001). Implementering – Hur politiska beslut genomförs i praktiken. I Rothstein, B. (Red.), *Politik som organisation: Förvaltningspolitikens grundproblem*. Stockholm: SNS Förlag.
- Staafl, A. (2009). *Rätt och rättssystem – En introduktion för professionsutbildningar*. Malmö: Liber.
- Sterzel, F. (2005). Legalitetsprincipen. I Marcusson, L. (Red.), *Offentligrättsliga principer*. Uppsala: Iustus förlag.
- Strömberg, H. & Lundell, B. (2004) *Sveriges författning*. Lund: Studentlitteratur.
- Strömberg, H. & Lundell, B. (2008) *Allmän förvaltningsrätt*. Lund: Liber.
- Strömberg, H. & Lundell, B. (2008) *Speciell förvaltningsrätt*. Lund: Liber.
- Strömholm, S. (1996) *Rätt, rättskällor och rättstillämpning – En lärobok i allmän rättslära*. Stockholm: Norstedts juridik.
- Svedberg, L. (2003). *Grupppsykologi: Om grupper organisation och ledarskap*. Lund: Studentlitteratur.
- Svensson, G. (2005). *Trå kraftar kämpar inom varje polis*. Stockholm: Dagens Nyheter den 15 februari, 2005.

Sveriges advokatsamfund. (1988). *Rättssäkerhetsprogram*. Stockholm.
 Weber, M. (1922) *Ekonomi och samhälle: förståendesociologins grunder. 1: Sociologiska begrepp och definitioner - Ekonomi, samhällsordning och grupper*. Lund: Argos 1983.
 Zila, J. (1990) *Om rättssäkerhet*. Stockholm: Svensk Juristtidning.

- | | |
|-------------------|--|
| Prop. 1954:159 | <i>Förslag till lag om nykterhetsvård mm.</i> |
| Prop. 1975/76:113 | <i>Om ändring i Brottsbalken mm.</i> |
| Prop. 1975/76:155 | <i>Om vissa körkortsfrågor.</i> |
| Prop. 1980/81:13 | <i>Polisens uppgifter, utbildning och organisation mm.</i> |
| Prop. 1983/84:111 | <i>Förslag till polislag mm.</i> |
| Prop. 1986/87:112 | <i>Om anhållande och häktning mm.</i> |
| Prop. 1996/97:175 | <i>Ändringar i polislagen mm.</i> |
| Prop. 1997/98:124 | <i>Ny körkortslag mm.</i> |
-
- | | |
|--------------|---|
| SOU 1960:19 | <i>Rättssäkerheten vid administrativa frihetsberövanden.</i> |
| SOU 1968:55 | <i>Bot eller böter.</i> |
| SOU 1982:63 | <i>Polislag.</i> |
| SOU 1982:64 | <i>Frihetsberövande vid bråk och berusning.</i> |
| SOU 1993:60 | <i>Polisens rättsliga befogenheter.</i> |
| SOU 1996:114 | <i>En körkortsreform.</i> |
| SOU 1999:97 | <i>Socialtjänst i utveckling.</i> |
| SOU 2001:87 | <i>Mot ökad koncentration - förändring av polisens arbetsuppgifter.</i> |
| SOU 2002:117 | <i>Polisverksamhet i förändring - del 2.</i> |
| SOU 2003:41 | <i>Förstärkt granskning av polis och åklagare.</i> |
| SOU 2004:3 | <i>Trång och förändring.</i> |
| SOU 2009:22 | <i>Ny alkohollag.</i> |
| SOU 2011:35 | <i>Bättre insatser vid missbruk och beroende.</i> |
-
- | | |
|-------------------|---|
| JuU 1975/76:37 | <i>Betänkande med anledning av prop. 1975/76:113.</i> |
| Ds 2001:31 | <i>Ombändertagande av berusade personer enligt LOB.</i> |
| Motion 75/76:2262 | <i>Angående plan för utbyggnad av akutkliniker.</i> |
| Motion 75/76:2263 | <i>Angående försöksverksamhet med särskild vårdklinik</i> |

Danskt offentligt tryck: *Betänkning nr. 1410 om politilovgivning.*
 Betänkning fra Politikommissionen.

Finskt offentligt tryck: RP 90/2005 *Förslag till lag om behandlingen av personer i förvar hos polisen samt till förslag om ändring av vissa lagar som har samband med den.*

FAP 023-1	<i>Föreskrifter och allmänna råd om ombändertagande av berusade personer (RPSFS 2000:57).</i>
FAP 253-1	<i>Allmänna råd om ombändertagande av berusade (numera upphävd).</i>
FAP 403-2	<i>Föreskrifter och allmänna råd om handläggningen av anmälningar mot anställda inom Polisen (RPSFS 2000:19).</i>
FAP 551-3	<i>Föreskrifter och allmänna råd till vapenlagstiftningen (RPSFS 2002:9).</i>
FAP 933-1	<i>Föreskrifter och allmänna råd om Polisens särskilda hjälpmedel vid våldsanvändning (RPSFS 2004:9)</i>
JO 1978/79 s. 72	RÅ 1980 Ab 291. RH 1991:110. NJA 2003 s. 495.
JO 1978/79 s.132	RÅ 83 ref 2:10. RH 1994:70.
JO 1979/80 s. 64	RÅ 85 ref 2:37. RH 1995:144.
JO 1981/82 s. 77	RÅ 1986 ref. 113.
JO 1992/93 s. 105	RÅ 1987 not 475
JO dnr 4323-1996	RÅ 1991 ref. 34.
JO dnr 274-2007	
JO dnr 2027-2007	
JO dnr 5954-2008	
JO dnr 1509-2009	
JO dnr 2579-2010	

Hovrätten för västra Sverige Mål nr B 1097-11.

U 1996:21 (dom från Østre landstret).

Europadomstolen. Guzzardi mot Italien 5 november 1980.
Europadomstolen. Kruslin mot Frankrike 24 april 1990.
Europadomstolen. Huwig mot Frankrike 24 april 1990.
Europadomstolen. Amann mot Schweiz 16 februari 2000.
Europadomstolen. Varbanov mot Bulgarien 5 oktober 2000.
Europadomstolen. Litwa mot Polen 4 april 2000.
Europadomstolen. Hafsteinsdóttir mot Island 22 oktober 2002.

Europakommissionen. X mot Tyskland. mål 8819-79.
Europakommissionen. Guenat mot Schweiz 1994. mål 24722-94.