

Initiativärende om Polismyndighetens förmansprövningar vid omhändertagande för berusning

Beslutet i korthet: Om en polis har omhändertagit en person för berusning ska det ansvariga befälet på polisstationen pröva om omhändertagandet ska bestå, s.k. förmansprövning. Förmannen ska också löpande ompröva omhändertagandet. Prövningen fyller en viktig rättssäkerhetsfunktion. JO har i ett initiativärende granskat förmansprövningar vid Polismyndigheten.

Polismyndigheten har på JO:s begäran gått igenom alla omhändertaganden för berusning som gjorts under ett års tid vid 21 lokalpolisområden och redovisat i vilken utsträckning omhändertagandena hävts vid förmansprövningen. Polismyndigheten har också gått igenom och redovisat hur förmansprövningar och löpande omprövningar dokumenterats under en enskild månad. Utredningen har inte avsett ärenden där omhändertagandet hävts på grund av att den omhändertagne överlämnats till vård eller någon annan som kunnat ta hand om honom eller henne, exempelvis en närstående.

Genomgången visar att det är ytterst sällsynt att beslut om omhändertagande ändras vid förmansprövningen. I endast ett mycket litet antal av de granskade ärendena, mindre än 1 procent, hade omhändertagandet hävts vid förmansprövningen. Resultatet kan enligt JO inte tolkas på något annat sätt än att förmannen många gånger inte gör någon egentlig prövning av omhändertagandet.

Omfattande dokumentationsbrister har också kommit fram vid genomgången. I endast 1 procent av de granskade ärendena hade förmansprövningarna respektive de löpande omprövningarna dokumenterats.

JO är mycket kritisk till de brister som kommit fram när det gäller Polismyndighetens hantering av förmansprövningar och löpande omprövningar. Bristerna är särskilt allvarliga eftersom de avser en så ingripande åtgärd som ett frihetsberövande och med hänsyn till förmansprövningens funktion som en garanti för den omhändertagnes rättssäkerhet.

Bakgrunden till JO:s initiativ

En person som är så berusad av alkoholhaltiga drycker eller något annat berusningsmedel att han eller hon inte kan ta hand om sig själv eller annars utgör en fara för sig själv, eller någon annan, får omhändertas av polis. Efter omhändertagandet ska ett ansvarigt befäl på polisstationen genom en s.k.

förmansprövning avgöra om omhändertagandet ska bestå eller om det ska hävas. Så länge omhändertagandet pågår ska förmannen också löpande pröva om det fortfarande finns skäl för omhändertagandet. Förmansprövningen fyller en viktig rättssäkerhetsfunktion.

I november 2019 inspekterade jag Polismyndigheten, polisområde Uppsala, lokalpolisområde Uppsala Knivsta. Under inspektionen granskades bl.a. 40 beslut om omhändertagande för berusning. Jag konstaterade att det i samtliga ärenden hade dokumenterats att förmansprövning hade genomförts men att det inte i något ärende fanns dokumentation över de iakttagelser och bedömningar som gjorts vid förmansprövningen.

JO hade även begärt att vid inspektionen få ta del av dokumentationen av de tio senaste omhändertagandena där förmansprövningen hade lett till att omhändertagandet hävts. Avsikten var att granska ärenden där en polis beslutat om omhändertagande för berusning men den förman som prövat åtgärden gjort en annan bedömning av förutsättningarna för den eller bedömt att det inte längre fanns skäl för omhändertagandet vid tidpunkten för förmansprövningen. Polismyndigheten meddelade att några sådana ärenden inte förekommit i lokalpolisområdet under de senaste ett och ett halvt åren. Flera erfarna stationsbefäl och poliser bekräftade också, enligt en promemoria som upprättats med anledning av JO:s begäran, att det var mycket sällsynt att omhändertaganden hävs av förmannen.

Iakttagelserna vid granskningen och den information som Polismyndigheten lämnade gav mig intrycket att någon verklig prövning av omhändertagandena inte hade gjorts vid förmansprövningarna. Jag konstaterade också att det inte i något av de granskade ärendena fanns någon dokumentation över löpande bedömningar av om huruvida det fanns skäl att låta omhändertagandet bestå.

Mot den beskrivna bakgrunden beslutade jag att i ett initiativärende utreda hur förmansprövning och löpande omprövning av beslut om omhändertagande för berusning görs vid Polismyndigheten.

JO:s begäran om utredning

JO uppmanade Polismyndigheten att gå igenom omhändertaganden för berusning som gjorts i 21 angivna lokalpolisområden, jämnt fördelade över Polismyndighetens sju regioner, och att för vart och ett av lokalpolisområdena yttra sig över följande frågor.

- a) I hur många av de 30 första omhändertagandena för berusning i september 2020 dokumenterades förmansprövningen genom att förmannens iakttagelser och bedömning antecknades?
- b) I hur många av de ärenden som granskats under punkten a dokumenterades löpande bedömningar av förutsättningarna för att omhändertagandet skulle bestå?

- c) Vid hur många omhändertaganden för berusning under perioden den 1 juli 2019–30 juni 2020 gjorde förmannen en annan bedömning av förutsättningarna för omhändertagandet än den polis som beslutat om det eller bedömde att det inte längre fanns skäl för omhändertagandet vid tidpunkten för förmansprövningen?

JO begärde också att få en kopia av dokumentationen över omhändertagandet i de ärenden där förmannen ändrat beslutet (punkten c).

Utredningen har inte avsett ärenden där omhändertagandet hävts på grund av att den omhändertagne överlämnats till vård eller till någon annan som kunnat ta hand om honom eller henne, exempelvis en närstående.

Utredning

Polismyndigheten (juristen AA) yttrade sig den 21 maj 2021 efter att berörda befattningshavare och verksamhetsansvariga beretts tillfälle att yttra sig. Yttrandet finns tillgängligt hos JO.

Resultatet av Polismyndighetens genomgång

Polismyndigheten presenterade följande resultat av utredningen.

Förmannens iakttagelser och bedömning vid förmansprövning antecknades i sju av totalt 630 ärenden (punkten a).

Löpande bedömningar av förutsättningarna för att omhändertagandet skulle bestå antecknades i åtta av totalt 630 ärenden (punkten b).

I fyra av de sju berörda polisregionerna saknades helt dokumentation i fråga om punkterna a och b.

Omhändertagandet hävdades vid förmansprövning i 88 av totalt 27 737 ärenden (punkten c).

Polismyndighetens bedömning

Polismyndigheten redovisade följande bedömning.

Det kan inledningsvis konstateras att det inom Polismyndigheten finns rutiner och styrdokument som anger att och hur förmansprövningen och den löpande omprövningen av ett omhändertagande av berusade personer ska ske. Vidare har samtliga polisregioner – även mot bakgrund av de dokumentationsbrister som framkommit i utredningen – bedömt att en verklig prövning sker vid förmansprövningen och den löpande omprövningen.

Inom Polismyndigheten finns även rutiner och styrdokument avseende dokumentationen av förmansprövningen och den löpande omprövningen. Av dessa framgår sammanfattningsvis att dokumentation ska ske. Genom utredningen står det emellertid klart att det, såvitt avser punkterna a och b i JO:s remiss, finns brister i dokumentationen över förmansprövningarna och de löpande omprövningarna. Orsakerna till detta kan vara flera. En möjlig förklaring kan vara att det i rutinerna och styrdokumenterna inte på ett tillräckligt tydligt och utförligt sätt beskrivs hur dokumentationen ska ske och vem som ansvarar för den.

Frågan om dokumentation av omhändertaganden uppmärksammades av Polismyndighetens tillsynsenhet 2017 och det var mot den bakgrunden som ett arbete påbörjades med att komma till rätta med de dokumentationsbrister som identifierades då. Arbetet har bl.a. lett till en digitalisering av arrestverksamheten genom DAF [*Polismyndighetens digitala arrestförteckning, JO:s anm.*], vars övergripande syfte varit och är att öka rättssäkerheten för den enskilde. Mot bakgrund av dokumentationskravets centrala betydelse för rättssäkerheten vid ett omhändertagande är det viktigt att det inom Polismyndigheten finns rutiner som säkerställer en rättssäker hantering i alla led.

Polismyndigheten vill i denna del framhålla att det pågår ett arbete inom myndigheten dels med att förbättra och utveckla DAF, dels med att uppdatera de styrdokument som reglerar bl.a. dokumentation av omhändertagande av berusade personer. Det bör leda till att dokumentationen av omhändertaganden kan ske på ett tydligt och rättssäkert sätt. Den organisatoriska enhet inom Noa [*Nationella operativa avdelningen, JO:s anm.*] med ett särskilt ansvar för arrestverksamheten, UC Öst [*Polismyndighetens utvecklingscentrum Öst, JO:s anm.*], har i anledning av JO:s remiss rekommenderat berörda befattningshavare att genom en tjänsteanteckning i DAF dokumentera vilka iakttagelser de gjort i samband med förmansprövningen och vad som gjort att befälet fattat beslutet om att omhändertagandet ska bestå samt erinrat om vikten av att den löpande omprövningen av omhändertagandet dokumenteras på ett tillsynsblad. Det står klart att rekommendationen är känd inom hela myndigheten, vilket också kan bidra till att dokumentationskraven följs.

Parallellt med kvalitetsarbetet avseende Polismyndighetens rutiner har utbildningsinsatser gjorts på regional nivå i syfte att öka kompetensen i fråga om förmansprövning och löpande omprövning inom myndigheten. På nationell nivå planeras även en utbildningsinsats för stationsbefäl som bl.a. syftar till att stärka deras förmåga att genomföra förmansprövning och löpande omprövning. Avslutningsvis vill Polismyndigheten framhålla att ytterligare utbildningsinsatser på nationell nivå är aktuella och att de frågor som remissen berör är prioriterade inom myndigheten.

Reglering

Omhändertagande av berusade personer och förmansprövning

Den som är så berusad av alkoholhaltiga drycker eller något annat berusningsmedel att han eller hon inte kan ta hand om sig själv eller annars utgör en fara för sig själv, eller någon annan, får omhändertas av polis eller ordningsvakt (se 1 § första stycket och 10 § första stycket lagen om omhändertagande av berusade personer m.m., LOB). Har en ordningsvakt omhändertagit någon ska den omhändertagne skyndsamt överlämnas till en polis (se 10 § andra stycket LOB). En polis som har omhändertagit någon enligt 1 § LOB ska så skyndsamt som möjligt anmäla åtgärden till sin förman. Har omhändertagandet inte redan upphört, ska förmannen omedelbart pröva om omhändertagandet ska bestå. (Se 5 § LOB.)

Om det behövs med hänsyn till den omhändertagnes tillstånd, ska han eller hon så snart det kan ske undersökas av en läkare (se 3 § LOB). En omhändertagen person som inte bereds vård på sjukhus eller någon annan vårdinrättning, inte tas om hand på något annat sätt och som inte heller kan friges, får hållas kvar. Den omhändertagne får då tas i förvar om det är nödvändigt med hänsyn till ordning eller säkerhet. (Se 4 § LOB.)

Förmannens prövning tar sikte på om det finns skäl att låta omhändertagandet bestå eller om den omhändertagne ska friges. Det är också förmannen som måste ta ställning till frågan om den berusades tillstånd är så allvarligt att han eller hon omedelbart bör föras till sjukhus för läkarundersökning och vård. (Se prop. 1975/76:113 s. 92.) Prövningen grundas i allmänhet på vad som framkommer vid en kortare utfrågning av den omhändertagne, på den omhändertagande polisens uppgifter och, där så kan ske, på förmannens egna iakttagelser av den omhändertagnes uppförande och tillstånd på polisstationen. Tanken är att förmannen ska träffa den omhändertagne och på så sätt bilda sig en uppfattning om behovet av att låta omhändertagandet bestå. Om de geografiska förhållandena är sådana att ett sammanträffande mellan förmannen och den omhändertagne inte kan ordnas förutsätts förmansprövningen kunna ske på distans, exempelvis efter en föredragning på telefon eller videolänk. (Se Berggren och Munck, Polislagen, den 15 februari 2021, Juno, kommentaren till 15 §, och Berg, Polislagen, 15 §, Karnov, den 1 januari 2021.)

Vid förmansprövningen är det viktigt att förmannen får uppgifter om den omhändertagnes tillstånd och uppförande såväl före ingripandet som efter att den omhändertagne förts in till arresten. Förmannen bör ställa kompletterande frågor till den som har verkställt åtgärden och även samtala med den omhändertagne, för att försäkra sig om att samtliga omständigheter blir belysta som har betydelse för prövningen av om omhändertagandet ska bestå. (Se också Rikspolisstyrelsens allmänna råd om förmansprövning på distans m.m., RPSFS 2000:22, FAP 255-1.)

Löpande omprövning

Utöver den inledande förmansprövningen ska omhändertagandet omprövas löpande. Den som är omhändertagen ska fortlöpande ses till och friges så snart det kan ske utan men för honom eller henne själv och det inte längre finns skäl för omhändertagande. Den omhändertagne ska dock alltid friges senast åtta timmar efter omhändertagandet, om det inte uppenbarligen är förenligt med hans eller hennes eget intresse att han eller hon får stanna kvar en kortare tid därutöver. (Se 6 och 7 §§ LOB.)

Dokumentation

Protokoll ska föras över ingripanden som innebär att någon omhändertas. Av protokollet ska det framgå vem som har fattat beslutet om ingripandet, grunden för beslutet och tidpunkten när det har fattats, vem eller vilka som har deltagit i ingripandet, vem eller vilka som ingripandet har riktat sig mot, tiden för ingripandet och vad som i övrigt har förekommit vid ingripandet. (Se 27 § polislagen.) Ett omhändertagande ska som huvudregel dokumenteras i ett särskilt formulär (se 6 kap. 1 § Rikspolisstyrelsens föreskrifter och allmänna råd om omhändertagande av berusade personer, RPSFS 2000:57, FAP 023-1 med hänvisning till Rikspolisstyrelsens föreskrifter och allmänna råd om dokumentation enligt 27 och 28 §§ polislagen, RPSFS 2011:12, FAP 100-2). I

och med införandet av Polismyndighetens digitala arrestförteckning, DAF, har dessa formulär digitaliserats.

För intagna i polisarrester ska det vidare föras en journal i form av ett arrestantblad eller omhändertagandeblad. I denna ska alla beslut som har fattats samt viktiga händelser och väsentliga uppgifter om vidtagna och planerade åtgärder avseende den intagne dokumenteras. Även uppgifter om omständigheter i övrigt som är av betydelse för vistelsen i arresten ska dokumenteras. (Se 5 § häktesförordningen och 2 kap. 2 och 3 §§ Polismyndighetens föreskrifter och allmänna råd om polisarrester, PMFS 2015:7, FAP 102-1.)

Polismyndighetens handbok för arrestverksamheten och andra styrdokument

Sedan 2017 finns det inom Polismyndigheten en handbok med information om vad som gäller vid bl.a. omhändertagande av berusade personer (Polismyndighetens handbok för arrestverksamheten, PM 2017:63). I handboken redogörs för innehållet i de ovan nämnda styrdokument, med viss ytterligare vägledning om hur förmansprövningen och den löpande omprövningen ska utföras och dokumenteras. Utöver vad som redogjorts för i det föregående kan nämnas att det i handboken konstateras att samtliga åtgärder måste dokumenteras noggrant och att det till handboken finns en bilaga med en särskild rutin för vad som gäller vid omhändertaganden enligt LOB. I handboken anges också att det ansvariga befälet vid sin förmansprövning behöver få tillgång till viss information om den omhändertagne, t.ex. om sjukdomar, behov av läkemedel och eventuella skador.

Även regionala styrdokument och lokala rutiner förekommer inom Polismyndigheten. Dessa bör enligt Polismyndigheten ses som kompletteringar till de nationella styrdokument. I yttrandet till JO har myndigheten konstaterat att det finns en nationell enhetlighet i fråga om rutiner vid förmansprövning och löpande omprövning, och att endast vissa mindre lokala skillnader har kommit fram.

Bedömning

Förmansprövningen fyller en viktig rättssäkerhetsfunktion

För den polis som gör ett omhändertagande kan det vara förenat med svårigheter att bedöma om förutsättningarna för åtgärden är uppfyllda i det enskilda fallet. Bedömningen måste ofta göras i en stressad och stökig situation. Genom förmansprövningen kan misstag rättas till och felaktiga omhändertaganden motverkas.

Ibland kan också förhållandena ändras efter ingripandet så att det vid förmansprövningen inte längre finns förutsättningar för ett omhändertagande. Den omhändertagne kan exempelvis ha nyktrat till och en omhändertagen som varit aggressiv och utagerande vid ingripandet kan ha lugnat ner sig. Huruvida

det finns förutsättningar att omhänderta en person är dessutom en bedömningsfråga. Det kan därför finnas utrymme för förmannen att dra en annan slutsats vid prövningen än den som gjordes av en polis vid omhändertagandet.

Förmansprövningen fyller alltså en viktig rättssäkerhetsfunktion genom att någon annan än den som har gjort omhändertagandet bedömer om det ska bestå. Det är därför ett grundläggande rättssäkerhetskrav att prövningen genomförs på det sätt som lagstiftaren har avsett. Det är också av stor vikt från rättssäkerhets- och kontrollsynpunkt att förmansprövningar dokumenteras på ett fullständigt och korrekt sätt.

Begränsning av granskningen

Min granskning har inte omfattat omhändertaganden som hävts på grund av att den omhändertagne har överlämnats till vård. Granskningen har inte heller avsett förmannens bedömning i enskilda fall om huruvida den omhändertagne ska vårdas på sjukhus eller tas in i en polisarrest.

Jag vill dock framhålla att det i förmansprövningen också ingår en bedömning av om den omhändertagne är i behov av läkarvård. Vårdperspektivet är mycket viktigt vid omhändertagande av berusade personer.

Omfattande brister i dokumentationen

Av både polislagen och Polismyndighetens egna rutiner och styrdokument framgår att förmansprövningen ska dokumenteras. Genom den utredning som Polismyndigheten genomfört har det kommit fram att dokumentationen av förmansprövningen uppvisat stora brister i samtliga granskade lokalpolisområden. I endast sju av de totalt 630 ärenden som granskades hade förmansprövningen dokumenterats genom att förmannens iakttagelser och bedömning antecknats.

Eftersom den omhändertagne ska friges så snart det kan ske utan men för honom eller henne själv och det inte längre finns skäl för ett omhändertagande, måste Polismyndigheten löpande pröva om omhändertagandet ska bestå. Även sådana löpande bedömningar ska självfallet dokumenteras, vilket också framgår av Polismyndighetens rutiner och styrdokument.

Av Polismyndighetens utredning framgår att löpande bedömningar av förutsättningarna för att omhändertagandet skulle bestå antecknades i endast åtta av de totalt 630 granskade ärendena.

Jag kan således konstatera att det förekommit omfattande brister i dokumentationen av förmansprövningar och löpande omprövningar. Det är naturligtvis oacceptabelt och visar enligt min mening att det inom Polismyndigheten inte finns tillräcklig kunskap om de dokumentationskrav som gäller.

Det görs ofta ingen verklig prövning av förmannen

För att syftet med förmansprövningen ska uppnås måste förmannen göra en självständig bedömning av de omständigheter som lagts till grund för omhändertagandet och kan inte enbart förlita sig på de ingripande polisernas bedömningar och slutsatser. Förmannen ska givetvis också lägga egna iakttagelser av den omhändertagne till grund för bedömningen. Det är av grundläggande betydelse att den som gör en förmansprövning är omsorgsfull och noggrann vid prövningen och ser till att skaffa sig ett fullgott underlag för sin bedömning.

Resultatet av utredningen visar att det är ytterst sällsynt att ett beslut om omhändertagande ändras vid förmansprövningen. Under det år som min granskning avsett omhändertogs 27 737 personer i de aktuella lokalpolisområdena. Endast 88 av dessa omhändertaganden hävdades vid förmansprövningen, vilket utgör mindre än 1 procent av det totala antalet.

Utredningen visar alltså att det i princip inte förekommer att förmannen gör en annan bedömning av förutsättningarna för omhändertagandet än den ingripande polisen eller bedömer att det vid förmansprövningen inte längre finns skäl för omhändertagandet. I motsats till vad samtliga polisregioner uppgett anser jag att resultatet inte kan tolkas på något annat sätt än att det många gånger inte görs någon verklig prövning av omhändertagandet vid förmansprövningen.

Vid min granskning av de 88 ärenden där omhändertagandet hade hävts vid förmansprövningen har jag också kunnat konstatera att det i endast omkring hälften av ärendena fanns dokumentation av förmannens iakttagelser och bedömning. I övriga ärenden gick det inte att utläsa vad som låg till grund för beslutet att häva omhändertagandet.

I de fall där förmannens iakttagelser och bedömning hade dokumenterats hade det ibland gjorts i en särskild tjänsteanteckning. Ofta framgick grunderna för förmannens bedömning emellertid endast under beskrivningen av omhändertagandet. Av Polismyndighetens yttrande framgår också att flera polisregioner har påtalat att det i DAF saknas en tydlig plats för dokumentation av grunden för förmannens beslut.

Sammanfattning och slutsatser

Polismyndighetens genomgång har visat på omfattande dokumentationsbrister i fråga om både förmansprövningar och löpande omprövningar. I endast omkring 1 procent av de granskade ärendena hade förmannens iakttagelser och bedömning antecknats vid förmansprövningen. Även när det gäller löpande omprövningar hade bedömningar dokumenterats i endast omkring 1 procent av de granskade ärendena.

Ur rättssäkerhets- och kontrollsynpunkt är det ett grundläggande krav att beslut, åtgärder och händelser av betydelse dokumenteras i enlighet med de bestämmelser som gäller. Dokumentationsbristerna är allvarliga eftersom de

omöjliggör en granskning i efterhand av förutsättningarna för frihetsberövandet. Att det finns dokumentationsbrister innebär också typiskt sett att det med visst fog kan ifrågasättas om en åtgärd verkligen har genomförts i enlighet med de regler som gäller.

Redan de mycket omfattande och väsentliga dokumentationsbristerna ger mig anledning att ifrågasätta om Polismyndigheten faktiskt genomför förmansprövningar och löpande omprövningar på det sätt som förutsätts enligt LOB.

Dessutom visar Polismyndighetens genomgång att det är ytterst sällsynt att ett beslut om omhändertagande ändras vid förmansprövningen. I de granskade ärendena hade omhändertagandet hävts vid förmansprövningen endast i ett mycket litet antal fall.

Som jag konstaterat kan resultatet inte tolkas på något annat sätt än att förmannen många gånger inte gör någon egentlig prövning av omhändertagandet. Det är naturligtvis mycket allvarligt med hänsyn till vad jag ovan anförde om förmansprövningens funktion som en garanti för den omhändertagnes rättssäkerhet.

Jag är sammanfattningsvis mycket kritisk till de omfattande brister som kommit fram när det gäller Polismyndighetens hantering av förmansprövningar och löpande omprövningar. Bristerna är särskilt allvarliga eftersom de avser en så ingripande åtgärd som ett frihetsberövande.

Avslutande synpunkter

Polismyndigheten har i sitt yttrande redogjort för det kvalitetsarbete som vid tiden för yttrandet pågick inom myndigheten och för de utbildningsinsatser som hade genomförts och som planerades på såväl regional som nationell nivå. Polismyndigheten har också informerat om att det inom myndigheten pågår ett arbete med att uppdatera de styrdokument som finns inom myndigheten med hänsyn till den digitalisering av dokumentationen som genomförts genom DAF. Jag har i min tillsynsverksamhet noterat att det i DAF numera finns en särskild plats för dokumentation av iakttagelser i samband med förmansprövningen. Jag utgår från att Polismyndigheten som en del i utvecklingsarbetet följer upp om förändringen bidrar till att grunderna för förmannens beslut dokumenteras på det sätt som föreskrivs i författning.

Jag ser naturligtvis positivt på att Polismyndigheten vidtar åtgärder för att avhjälpa de omfattande och allvarliga brister som konstaterats genom utredningen, och jag utgår från att arbetet även fortsättningsvis prioriteras inom myndigheten. Jag kommer att fortsätta följa frågorna om hur förmansprövningar görs och om hur förmansprövningar och löpande omprövningar dokumenteras i ärenden om omhändertagande av berusade personer.

Ärendet avslutas.