

Kritik mot Polismyndigheten i Västra Götaland för hanteringen av en begäran om handräckning i ett LVU-ärende

Beslutet i korthet: Socialtjänsten begärde att polismyndigheten skulle lämna biträde med handräckning i ett LVU-ärende. Handräckningen gällde en 19-årig flicka som skulle omplaceras till ett låst ungdomshem. Socialtjänstens uppfattning var att omplaceringen behövde ske snarast, med hjälp av polis. Trots att de formella förutsättningarna för en handräckning var uppfyllda, biföll polismyndigheten inledningsvis inte begäran. Myndigheten villkorade i stället sin medverkan, vilket ytterst fick till följd att flickan omplacerades två dagar senare än nödvändigt.

I beslutet uttalas att det inte är polismyndighetens sak att ta ställning till behovet av en begärd handräckning. När de formella förutsättningarna är uppfyllda kan polismyndigheten inte ställa upp villkor för att godkänna och genomföra handräckningen.

Polismyndigheten kritiserats för sin hantering av ärendet.

Anmälan

I en anmälan till JO framförde enhetschefen AA, social- och arbetsmarknadsförvaltningen i Mölndals stad, klagomål mot Polismyndigheten i Västra Götaland. Han uppgav att polisen i flera ärenden helt eller delvis hade nekat socialtjänsten biträde med handräckning. Han gav följande exempel.

Torsdagen den 13 december 2012 fattades beslut om att en 19-årig flicka, som vårdades med stöd av lagen med särskilda bestämmelser om vård av unga (LVU), skulle omplaceras till ett låst ungdomshem. Flickan var sedan tidigare känd för våldsamheter. Hon hade attackerat personal och skadat sig själv. Därutöver hade hon avvikit ett flertal gånger. När flickan, efter ett allvarligt återfall i missbruk, återfördes till det befintliga boendet av polisen, fick personalen starka indikationer på att hon avsåg att avvika på nytt.

Eftersom socialtjänsten bedömde att omplaceringen skulle väcka mycket stor ilska och intensivt motstånd hos flickan, begärde man polishandräckning enligt 43 § LVU. Polismyndigheten i Västra Götaland uppgav dock att myndigheten inte längre utförde sådana hämtningar och över huvud taget inte kommer att åka på uppdrag framöver, om inte representanter från socialtjänsten är närvarande och i praktiken utför körningen. Socialtjänstens bedömning var att det var alltför riskabelt att genomföra transporten i egen regi. Personal från socialtjänsten kunde

dock medverka, under förutsättning att polisen med resurser i form av personal och fordon ansvarade för själva transporten och flickans säkerhet under den.

Situationen kunde lösas först på fredagskvällen, då polismyndigheten beslutade att flickan kunde köras i polisens fordon. Fortfarande var dock villkoret att socialtjänsten medverkade. När personal från socialtjänsten och polisen kom till boendet på lördagsmorgonen och informerade flickan om beslutet blev hon, som befarat, mycket hotfull och våldsam och måste beläggas med handfängsel.

De utdragna förhandlingarna mellan socialtjänsten och polisen medförde att flickan, som mådde mycket dåligt och var inne i en period av ett ytterst aktivt och riskfullt missbruk, kunde omplaceras till en låst institution två dagar senare än planerat.

Utredning

Polismyndigheten i Västra Götaland anmodades att yttra sig över uppgifterna i anmälan.

I sitt yttrande anförde polismyndigheten (biträdande länspolismästaren BB) i huvudsak följande.

Utredningen

Ärendet har hanterats vid polisenhet Borås, polisområde Älvsborg, och vid länskommunikationscentralen (LKC), länsordningspolisen. Polisområdet, länsordningspolisen och CC, vakthavande befäl vid LKC, har yttrat sig i ärendet.

Av de uppgifter som inhämtats framgår i huvudsak följande. Den 13 december 2012 inkom en begäran till polismyndigheten, polisenhet Borås, från Arbets- och familjestödsförvaltningen i Mölndals stad om biträde med stöd av 43 § LVU. Begäran avsåg en 19-årig flicka som vårdades på ett s.k. öppet boende med stöd av LVU och som nu skulle överföras till slutenvård. Till grund för behovet av polisiärt biträde uppgavs att flickan den 8 december 2012 avvikit från det öppna boendet och återfunnits av polisen under natten till luciadagen. Hon var vid anträffandet märkbart påverkad av narkotika och kunde inte redogöra för de droger hon intagit. Arbets- och familjestödsförvaltningen i Mölndals stad gjorde bedömningen att hon inte längre kunde vårdas i öppna former då det bedömdes vara fara för hennes liv vid ett nytt avvikande. Hon uppgavs kunna komma att skada sig själv allvarligt i form av kraftigt missbruk. Hon ansågs vidare rymningsbenägen och hade tidigare varit våldsam i samband med transport.

Inre befäl i Borås meddelade, efter kontakt med vakthavande befäl vid LKC, att polisen lämnar biträde, men att socialtjänsten får tillhandahålla transportfordon och medföljande personal. Socialtjänsten meddelade dock att de inte hade för avsikt att tillhandahålla något fordon eller medfölja med egen personal, utan uppgav att de ansåg att det var polisens uppgift att utföra transporten.

Härefter följer en rad kontakter mellan socialtjänsten, inre befäl i Borås och vakthavande befäl vid LKC. Socialtjänsten vidhåller under dessa samtal att man inte har för avsikt att ställa upp med varken fordon eller personal. Den 14 december 2012 meddelade dock handläggaren vid socialtjänsten vid samtal med inre befäl i Borås att han kunde använda sin privata bil för transporten. Man kommer därefter överens om att transporten ska genomföras på förmiddagen den 15 december 2012. En polispatrull beordrades att biträda om våldsbefogenheter skulle bli nödvändiga. När transporten skulle genomföras blev flickan aggressiv och våldsam varför hon fick beläggas med handfängsel. Polispatrullen gjorde i detta läge den bedömningen att tran-

sporten för att kunna genomföras måste utföras med polisens fordon. Socialtjänstens handläggare följde i samband med transporten efter polisbilen i sitt eget fordon.

Polismyndighetens synpunkter och bedömning

Allmänt

Polisen ska enligt ett mycket stort antal bestämmelser lämna biträde till andra myndigheter. Antalet inkomna handräckningsärenden till polismyndigheten har de senaste åren ökat i antal, vilket av naturliga skäl tar resurser från annan polisiär verksamhet.

Enligt polismyndighetens mening bör alltid det biträde som lämnas ske i nära samverkan med personal från den myndighet som begär åtgärden. I betänkandet Transporter av frihetsberövade (SOU 2011:7) har utredningen om transporter av frihetsberövade personer vidareutvecklat hur en samverkan mellan begärande myndighet och polismyndigheten enligt nu gällande bestämmelser bör utformas. Bl.a. menar utredningen att en begäran om biträde inte automatiskt innebär att polismyndigheten helt ska ombesörja en transport och stå för hela arrangemanget inklusive all personal och fordon. Polismyndigheten delar utredningens uppfattning om innebörden av biträdesbegreppet.

Aktuellt ärende

Polismyndigheten har [...] inte någon möjlighet att avslå en handräckningsbegäran annat än på formella grunder. Polismyndigheten känner inte till att socialtjänsten i en rad ärenden skulle ha blivit delvis eller helt förvägrad biträde från polisen såsom påstås i anmälan. Det stämmer inte att polismyndigheten skulle ha gått ut med direktiv till sina enheter att personer vid handräckningsuppdrag aldrig ska transporteras i polisens fordon. Däremot anser polismyndigheten, i likhet med utredningen om transporter av frihetsberövade personer, att en begäran om biträde inte per automatik innebär att polismyndigheten helt ska ombesörja en transport och stå för hela arrangemanget, inklusive all personal och fordon. En bedömning av vilket behov av biträde som är nödvändigt måste göras i varje enskilt fall.

Det har i anmälan framförts kritik med anledning av att förflyttningen av flickan skett först två dagar efter det att handräckningsbegäran gjorts. Av vad som framgår i ärendet har det efter det att begäran inkom förevarit ett antal samtal mellan inre befäl, vakthavande befäl och socialtjänsten angående hur transporten skulle genomföras. Fokus synes ha varit mer på resursfrågan än på frågan om vilken form av biträde som var nödvändig, vilket är olyckligt. Polismyndigheten ifrågasätter inte socialtjänstens beslut att begära biträde i aktuellt ärende. Det är dock viktigt att komma ihåg att polisens resurser ska användas där de särskilda befogenheter som polisen har är nödvändiga för att lösa uppgiften. Det är möjligt att polismyndigheten tidigare i vissa fall har tillmötesgått de begärande myndigheterna i större utsträckning än vad lagstiftaren avsett. Polismyndigheten eftersträvar att bestämmelserna ska tillämpas på det sätt lagstiftaren tänkt, alltså att polisen ska biträda när de särskilda befogenheter som polisen har är nödvändiga. När det gäller det aktuella ärendet anser dock polismyndigheten, mot bakgrund av de uppgifter socialtjänsten lämnat om flickans tillstånd och tidigare beteende i samband med sin begäran om biträde, att de överväganden som gjorts beträffande transporten kan ifrågasättas.

Till yttrandet bifogade polismyndigheten ett informationsblad daterat den 7 februari 2012. Där anges att polismyndigheten har reviderat handboken om polishandräkning och arbetat in det som framförts av utredningen om transporter av frihetsberövade. Vidare anges att polismyndigheten, i samband med att begäran om biträde görs, kommer att föra diskussioner för en mer aktiv samverkan med perso-

nalen från den begärande myndigheten och delvis även ställa högre krav på dessa myndigheter.

AA fick tillfälle att yttra sig och anförde bl.a. att man inledningsvis ansåg att handräckningen kunde genomföras utan socialtjänstens medverkan, men att socialtjänsten efter en diskussion om detta var beredd att medverka. Socialtjänstens bedömning att det var djupt olämpligt att genomföra transporten på annat sätt än i polisens fordon kvarstod dock.

Rättslig reglering m.m.

Enligt 43 § 2 LVU ska polismyndigheten lämna biträde för att, på begäran av socialnämnden eller någon ledamot eller tjänsteman som nämnden har förordnat, genomföra beslut om vård eller omhändertagande med stöd av LVU.

Av tidigare JO-beslut framgår bl.a. följande.

En polismyndighet bör endast anlitas för en handräckningsåtgärd om det finns grundad anledning att anta att det tvång som polisen har rätt att använda vid en handräckning är nödvändigt för att åtgärden ska kunna genomföras. Det bör inte förekomma att polisen mer eller mindre rutinmässigt anlitas för transport av personer som vårdas med stöd av en tvångslagstiftning. Att polis anlitas bör således vara en nödfallsåtgärd (se JO 1981/82 s. 172, särskilt s. 181 och JO:s beslut den 21 januari 2011, dnr 3625-2009). Denna fråga har också behandlats i flera lagstiftningsärenden (se bl.a. prop. 1979/80:1 s. 364 och 603 samt prop. 1996/97:175 s. 75).

En begäran om att polisen medverkar för att verkställa ett beslut enligt LVU bör inte göras om det inte kan antas att den unge själv eller hans eller hennes föräldrar, genom att avvika eller på annat sätt, avser att förhindra eller försvåra genomförandet av beslutet (se JO 1981/82 s. 172, särskilt s. 182).

När det gäller att flytta den som har omhändertagits för samhällsvård från ett fosterhem till ett annat eller till en institution har polishandräckning ansetts mindre ofta vara nödvändig. Det kan dock även i dessa fall finnas situationer där polisens biträde behövs för att genomföra beslutet. (Se JO 1981/82 s. 172, särskilt s. 182, och JO:s beslut den 8 februari 2010, dnr 3134-2009.)

En polismyndighets prövning av en begäran om handräckning är av formell karaktär. Det är alltså inte polismyndighetens sak att pröva behovet eller lämpligheten av handräckningen, och polismyndigheten kan inte på en sådan grund vägra att ge sitt bistånd. Om polismyndigheten anser att behovet eller lämpligheten av den begärda åtgärden kan ifrågasättas, är det naturligtvis lämpligt att den myndighet som har gjort framställan uppmärksammas på detta så att frågan där kan tas upp till omprövning. (Se JO 1981/82 s. 172, särskilt s. 183 och Rikspolisstyrelsens tillsynsrapport 2013:9 Polismyndigheternas handläggning av ärenden om handräckning och vissa tvångsåtgärder.)

När polismyndigheten biträder med handräckning har den myndighet som gjort begäran kvar det övergripande ansvaret för den person åtgärden avser. Som regel bör därför en företrädare för den sistnämnda myndigheten närvara när handräckningen genomförs (se bl.a. JO 1999/2000 s. 261 och JO 1999/2000 s. 270, som gällde begäran om handräckning enligt LVU).

Förutsättningarna och formerna för polismyndighetens biträde med handräckning behandlas utförligt i betänkandet Transporter av frihetsberövade (SOU 2011:7 s. 377 f.). Förslagen har ännu inte lett till lagstiftning, utan bereds inom Regeringskansliet.

Bedömning

Med hänsyn till den vikt Polismyndigheten i Västra Götaland har lagt vid uttalandena om handräckning i betänkandet Transporter av frihetsberövade, vill jag inledningsvis understryka att de förslag som lämnats ännu inte har lett till lagstiftning och att många av de uttalanden som görs tar sikte på rättsläget efter ett genomförande av förslagen.

Polismyndigheten har enligt gällande lagstiftning en skyldighet att i olika situationer bistå andra myndigheter med handräckning. Det är inte polismyndighetens sak att ta ställning till behovet av en begärd handräckning. Polismyndigheten kan inte heller ställa upp villkor för att godkänna och genomföra handräckningen. Däremot kan det i vissa situationer vara lämpligt att polismyndigheten tar kontakt med den myndighet som har begärt åtgärden och diskuterar eventuella frågetecken när det gäller behovet av en handräckning eller dess genomförande. Om den sistnämnda myndigheten vidhåller sin begäran och de formella förutsättningarna är uppfyllda är polismyndigheten dock skyldig att lämna sitt biträde.

I det nu aktuella fallet fanns ett beslut om att en 19-årig flicka skulle omplaceras från boendet där hon befann sig till ett låst ungdomshem. Det fanns uppgifter om att flickan tidigare hade avvikit, att hon ansågs rymningsbenägen och att hon hade varit våldsam. I ärendet fanns således konkreta omständigheter som talade för att det var nödvändigt med polisens biträde. Någon anledning för polisen att ta kontakt med socialtjänsten för att ta upp frågan om en omprövning av begäran om handräckning fanns alltså inte.

Däremot finns inget att invända mot att genomförandet av handräckningen diskuterades med socialtjänsten. Jag är dock kritisk till att polismyndigheten villkorade sin medverkan och att det uppstod en diskussion kring hur de två myndigheternas resurser skulle användas. Utgångspunkten vid en handräckning bör enligt min mening vara att polisens fordon används och att polisens personal, och inte den begärande myndighetens, svarar för den närmare verkställigheten av åtgärden. När det som i det här fallet finns en uttalad risk för våldsamheter är detta en självklarhet. En annan sak är att företrädare för den begärande myndigheten normalt bör närvara vid genomförandet. Det finns inte heller något som hindrar att polisen och den begärande myndigheten kommer överens om att den sistnämnda myndighetens

personal ska ta aktiv del vid en omplacering eller liknande, när den myndigheten bedömer att detta är bäst för personen som handräckningen gäller.

Polismyndighetens agerande medförde att flickan kunde omplaceras först två dagar efter att handräckningen begärts. Mot bakgrund av socialtjänstens bedömning att omplaceringen behövde genomföras snarast fanns det en risk för att flickan skulle komma till skada. Jag är därför mycket kritisk till polismyndighetens hantering av ärendet.

En grundläggande förutsättning för att systemet med handräckning ska fungera är att den myndighet som begär handräckning inte missbrukar eller överutnyttjar möjligheten. För att undvika misstro och för att säkerställa en effektiv och ändamålsenlig hantering av handräckningsärenden är det av stor betydelse att myndigheterna samverkar och för en kontinuerlig dialog om bl.a. sina respektive förutsättningar och om de rutiner man bör följa (jfr SOU 2011:7 s. 401 f.). Vid en sådan samverkan finns möjlighet att på ett konstruktivt sätt föra fram både generella synpunkter och konkreta exempel på ärenden där samarbetet fungerat mindre bra. Ett sådant arbetssätt ökar förutsättningarna för lösningar i samförstånd och bör också kunna leda till en ökad kunskap om ansvarsfördelningen mellan polisen och den begärande myndigheten samt om de regler i övrigt som gäller vid handräckning.

Jag har denna dag fattat ytterligare ett beslut som gäller polisens hantering av en handräckningsbegäran (dnr 1537-2013).