

Till statsrådet och chefen för Justitiedepartementet

Regeringen beslutade den 21 december 2000 att tillkalla en särskild utredare med uppgift att göra en översyn av polisens arbetsuppgifter samt se över vilka möjligheter det finns att komplettera polisens resurser och insatser i glest befolkade delar av Sverige och, vid särskilda tillfällen, även i övriga delar av landet.

Den 21 februari 2002 beslutade regeringen genom tilläggsdirektiv att ge utredningen i uppdrag att utreda frågan om att föra över huvudansvaret för förvaring av personer som omhändertagits med stöd av lagen (1976:511) om omhändertagande av berusade personer m.m. från polisen till annan huvudman.

Som särskild utredare förordnades nuvarande överdirektören Ann-Marie Begler fr.o.m. den 1 januari 2001. Som experter i utredningen har fr.o.m. den 15 februari 2001 deltagit utredaren Susanne Edfeldt (t.o.m. 30 september 2002), t.f. länspolismästaren Carin Götblad, hovrättsassessorn Ove Nilsson (t.o.m. 14 augusti 2002), länspolismästaren Roar Onsö, departementssekreteraren Lars Stenström (t.o.m. 21 april 2002) och kanslichefen Per Swahn (t.o.m. 18 februari 2002). Vidare har som experter fr.o.m. den 22 oktober 2001 deltagit fil. dr. Jan Andersson (t.o.m. 30 september 2002), fr.o.m. den 1 november 2001 polisintendent Lars Tonneman, fr.o.m. den 19 februari 2002 rättssakkunniga Klara Cederlund, fr.o.m. den 22 april 2002 departementssekreteraren Ingela Englund (t.o.m. 30 september 2002), fr.o.m. den 15 augusti 2002 rättssakkunniga Charlotte von Essen, fr.o.m. den 1 oktober 2002 enhetschefen Stina Holmberg och överdirektören Nina Rehnqvist samt fr.o.m. den 3 oktober 2002 kanslirådet Lars Hedengran.

Som sekreterare förordnades fr.o.m. den 24 januari 2001 fil. dr. Jan Andersson, fr.o.m. den 1 mars 2001 hovrättsassessorn Christina Lindahl, fr.o.m. den 1 september 2001 polisintendenten Lars Tonneman och fr.o.m. den 1 oktober 2001 hovrättsassessorn Jennie Sjö Dahl Mellbin.

Jan Andersson och Lars Tonneman entledigades den 21 oktober 2001 respektive den 31 oktober 2001 som sekreterare.

Utredningen har antagit namnet Polisverksamhetsutredningen. Av redaktionella skäl används uttrycket "vi" som synonym till "utredningen".

Utredningen har tidigare avgett delbetänkandena Mot ökad koncentration – förändring av polisens verksamhet (SOU 2001:87) samt Polisverksamhet i förändring (SOU 2002:70).

Härmed överlämnas utredningens slutbetänkande Polisverksamhet i förändring – del 2 (SOU 2002:117).

Uppdraget är härigenom slutfört.

Stockholm i december 2002

Ann-Marie Begler

/Christina Lindahl
Jennie Sjö Dahl Mellbin

Innehåll

Sammanfattning	9	
Författningsförslag	15	
Utredningens uppdrag och arbete	25	
I	OMHÄNDERTAGANDE AV BERUSADE PERSONER ENLIGT LOB	
1	Beskrivning av dagens verksamhet avseende omhändertagande av berusade personer.....	29
1.1	Nuvarande reglering.....	29
1.2	Polisens arbetsuppgifter.....	32
1.3	Vilka alternativ finns till att förvara den omhändertagne i arrest?.....	33
1.4	Fakta om omhändertaganden enligt LOB.....	34
2	Bakgrund till utredningens direktiv.....	37
2.1	Departementspromemorian Omhändertagande av berusade personer enligt LOB (Ds 2001:31).....	37
2.2	Remissinstansernas yttranden	41

3	Överväganden och förslag	45
3.1	Bör arbetsuppgiften även fortsättningsvis ankomma på polisen med den ändringen att vårdpersonal knyts till arrestlokalerna?	46
3.1.1	Förutsättningar för att ta en person som omhändertagits enligt LOB i förvar	46
3.1.2	Bestämmelsens förhållande till Europakonventionen.....	50
3.1.3	Polisens ansvarsområde.....	52
3.1.4	Utredningens bedömning	54
3.2	Vem bör ansvara för den som omhändertagits enligt LOB i stället för polisen?	57
3.2.1	Kommunens respektive landstingets ansvarsområde	57
3.2.2	Utredningens bedömning	60
3.3	Hur skall utredningens förslag genomföras?	64
3.4	Förmansprövning av omhändertagandet.....	65
3.5	Förvaring av de omhändertagna personer som dessutom är våldsamma.....	66
4	Ekonomiska konsekvenser	69
4.1	Den kommunala finansieringsprincipen	69
4.2	Vad kostar förvaringen av omhändertagna enligt LOB hos polisen?.....	70
4.3	Hur kan kostnaden för en tillnyktringsenhet beräknas?	72
4.4	Utredningens bedömning	74
5	Övriga konsekvenser m.m.	77
5.1	Övriga konsekvenser enligt kommittéförordningen.....	77
5.2	Ikraftträdande	77

II POLISENS ARBETSUPPGIFTER MED INRIKTNING MOT DJUR

6	Bakgrund.....	79
6.1	Polisens arbetsuppgifter.....	81
6.2	Inrättandet av en djurskyddsmyndighet.....	83
7	Lag (1943:459) om tillsyn över hundar och katter	87
7.1	Nuvarande reglering.....	87
7.2	Utredningens förslag i delbetänkandet Mot ökad koncentration – förändring av polisens verksamhet (SOU 2001:87).....	91
7.3	Remissinstansernas yttranden	91
7.4	Överväganden och förslag	93
8	Lag (2000:537) om märkning och registrering av hundar	95
8.1	Nuvarande reglering.....	95
8.2	Utredningens förslag i delbetänkandet Mot ökad koncentration – förändring av polisens verksamhet (SOU 2001:87).....	98
8.3	Remissinstansernas yttranden	98
8.4	Överväganden och förslag	100
9	Djurskyddslagen (1988:534).....	103
9.1	Nuvarande reglering.....	104
9.2	Tidigare utredningar.....	112
9.3	Utredningens förslag i delbetänkandet Mot ökad koncentration – förändring av polisens verksamhet (SOU 2001:87).....	117
9.4	Remissinstansernas yttranden	118

9.5	Överväganden och förslag.....	127
9.6	Konsekvensanalys.....	132
9.7	Ikraftträdande	135
10	Författningskommentar.....	137
10.1	Förslag till ändring i lag (1943:459) om tillsyn över hundar och katter.....	137
10.2	Förslag till lag om ändring i lagen (1976:511) om omhändertagande av berusade personer m.m.....	137
10.3	Förslag till lag om ändring i polislagen (1984:387)	139
10.4	Förslag till lag om ändring i djurskyddslagen (1988:534) ...	139
10.5	Förslag till lag om ändring i socialtjänstlagen (2001:453) ...	141
Bilagor:		
Bilaga 1	Kommittédirektiv 2000:105	143
Bilaga 2	Kommittédirektiv 2002:63	155
Bilaga 3	Kommittédirektiv2002:23	157
Bilaga 4	Kommittédirektiv2002:81	161

Sammanfattning

Utredningen har två huvuduppdrag att behandla. Det ena gäller renodling av polisens verksamhet. Utredningen har i den delen i uppdrag att lämna förslag som innebär att polisen i ökad utsträckning kan koncentrera sig på sin centrala funktion dvs. att öka tryggheten och minska brottsligheten. Den andra frågan avser möjligheterna att komplettera polisens resurser i glest befolkade områden i landet. Utredningen har behandlat dessa frågor i tidigare överlämnade delbetänkanden Mot ökad koncentration – förändring av polisens verksamhet (SOU 2001:87) och Polisverksamhet i förändring (SOU 2002:70). Vad som nu återstår att redovisa är två frågor i den del av utredningens uppdrag som rör renodling av polisens verksamhet. Det är fråga om dels överföring av huvudansvaret för förvaring av personer som omhändertagits med stöd av lagen (1976:511) om omhändertagande av berusade personer m.m. från polisen till annan huvudman, dels överföring av vissa av polisens arbetsuppgifter med inriktning mot djur till annan huvudman.

Renodling av polisens verksamhet

Polisen utför i dag en mängd uppgifter som utredningen anser att man med bibehållen kvalitet och rättssäkerhet kan föra över till annan huvudman. Huvudsyftet med att renodla polisens verksamhet är att viss del av den befintliga personalen skall kunna frigöras för att förstärka den centrala polisverksamheten. Ett annat syfte är att bidra till att polisens roll i samhället får en tydligare identitet. Allmänhetens förtroende för polisen är generellt sett högt. Man vill också många gånger ha hjälp av polisen i uppgifter som egentligen faller under annan huvudmans ansvar och inte alls är ett ansvar för polisen. Ett klart och tydligt uppdrag hjälper både allmänheten och polisen i att klargöra vilka förväntningar som skall finnas och vilka

skyldigheter man kan fullgöra. Dessutom råder brist på polisutbildad personal. Det är därför angeläget att resurser frigörs så att dagens civilanställda kan ta ansvar för uppgifter som i dag utförs av polisen, trots att de är lika lämpliga för civilanställda, samt att polisutbildad personal finns på de platser där sådan utbildning behövs.

Polisiär relevans

Utredningen har identifierat tre principiella utgångspunkter för vad som skall falla inom ramen för det polisiära uppdraget. Vår inställning är att polisen endast ska belastas med sådana uppgifter där ordnings- och säkerhetstänkandet är av en avgörande betydelse när uppgiften utförs. Vi menar också att uppgifter, där våld och tvång måste användas i offentliga sammanhang för att uppgifterna skall kunna utföras, skall ankomma på polisen. Ytterligare uppgifter som skall ankomma på polisen är sådant som polisen, och inte andra yrkesgrupper, har utbildning och kompetens för.

Utredningens förslag beträffande lagen (1976:511) om omhändertagande av berusade personer m.m. (LOB)

Utredningen anser att polisens arbetsuppgift att förvara den som omhändertagits enligt LOB i polisarrest saknar polisiär relevans. Dessutom finns det enligt utredningens mening vissa oklarheter i det nuvarande regelverket. Med hänsyn bl.a. härtill föreslår utredningen att polisen inte längre skall ha möjlighet att förvara en person som omhändertagits enbart på grund av berusning. Detta innebär således att den omhändertagne inte kan läsas in i polisarrest.

Uppgiften att omhänderta en berusad person på de grunder som anges i LOB skall emellertid även framdeles ankomma på polisen. Enligt utredningens förslag skall polisen även fortsättningsvis föra den omhändertagne till sjukhus då så erfordras eller till bostaden i de fall det är lämpligt på samma sätt som sker i dag. Huvudansvaret för att se till att den omhändertagne får den vård och omsorg som han eller hon behöver åvilar emellertid kommunens socialtjänst enligt utredningens mening. Polisen skall därför, när det inte är aktuellt att föra den omhändertagne till sjukhus, annan

vårdinrättning eller till bostaden, överlämna den omhändertagne till socialnämnden i den kommun där omhändertagandet skett. I och med överlämnandet frigges den omhändertagne.

Den föreslagna ordningen innebär vidare att det inte finns anledning att ha kvar bestämmelsen om förmansprövning. Däremot skall ett omhändertagande alltid anmälas till förmannen.

När det gäller berusade personer som uppträder så våldsamt att de inte kan tas omhand inom socialtjänsten skall dessa enligt utredningens mening omhändertas enligt 13 § andra stycket polislagen (1984:387) och därefter tas i förvar enligt 17 § samma lag. En bestämmelse om att dessa personer fortlöpande skall ses till bör införas i polislagen.

Även om utredningens förslag innebär att polisens omhändertagande av personer enligt LOB endast skall ha den varaktighet som fordras för att utröna vart den omhändertagne skall föras och transporten dit har utredningen av rättsäkerhetsskäl funnit att en tidsgräns för varaktigheten av omhändertagandet bör införas.

När det gäller finansieringen av förslaget gör utredningen följande bedömning. Det finns goda skäl att anta att ett genomförande av utredningens förslag kan komma att innebära en totalt sett mer effektiv missbrukarvård. En viss omfördelning av befintliga medel inom kommunerna avseende missbrukarvård och förebyggande arbete vad avser missbruk bör därför kunna ske. Emellertid måste följande beaktas. Utredningens förslag innebär ett förtydligande av att kommunens ansvar för missbrukare och förebyggande insatser vad gäller missbruk även omfattar vård och omsorg om den som omhändertagits enligt LOB. Denna uppgift utförs i dag inom statens regi genom att den omhändertagne förvaras i polisarrest. Det är inte, enligt utredningens mening, rimligt att göra ett så konkret förtydligande av kommunens ansvar utan att någon form av finansiering skjuts till. Kommunerna måste därför kompenseras ekonomiskt genom ökade statsbidrag. Hur stor den exakta ökningen bör vara får bestämmas efter överläggningar mellan företrädare för staten och kommunerna.

Utredningens förslag beträffande vissa av polisens arbetsuppgifter som rör djur

Enligt bestämmelserna i djurskyddslagen (1988:534) har länsstyrelsen befogenhet att besluta att ett djur under vissa förutsättningar skall tas om hand. Länsstyrelsen men även en tillsynsmyndighet eller polismyndigheten har dessutom befogenhet att besluta att djur som är utsatt för lidande under vissa förutsättningar omedelbart skall omhändertas. Om ett beslut om omedelbart omhändertagande meddelats av någon annan än länsstyrelsen skall beslutet underställas länsstyrelsen. När länsstyrelsen beslutar om omhändertagande av djur skall länsstyrelsen snarast fastställa om djuret skall säljas eller avlivas. Polismyndigheten är i dag den myndighet som har att verkställa beslut om omhändertagande av djur samt beslut om försäljning eller avlivning av djuren.

Utredningen föreslår att polisens arbetsuppgifter som innebär att polismyndigheten verkställer beslut om omhändertagande av djur enligt djurskyddslagen överförs till länsstyrelsen eftersom uppgiften enligt utredningens mening inte är polisiärt relevant. Länsstyrelsen får dock i samråd med polismyndigheten möjlighet att överlåta verkställighetsuppgifter helt eller delvis till polismyndigheten. Syftet med denna möjlighet till samarbete mellan myndigheterna är att det i vissa fall kan finnas anledning att hitta lokala lösningar för frågan om verkställighet av beslut om omhändertagande av djur bl.a. för att uppnå en effektivare användning av tillgängliga resurser. I stället för att länsstyrelsen verkställer alla omhändertaganden kan en lösning t.ex. vara att träffa överenskommelse om att polismyndigheten skall överta verkställigheten av beslut om omedelbara omhändertaganden eller verkställigheten av beslut under tid som länsstyrelsen är obemannad. Ett annat alternativ kan vara att polismyndigheten övertar verkställigheten av vissa beslut initialt, medan värden av djuren sedan de tagits omhand åvilar länsstyrelsen i avvaktan på ett slutligt avgörande. Utredningen föreslår vidare att polismyndigheten skall bistå länsstyrelsen med den hjälp som behövs vid omhändertagandet. Länsstyrelsen föreslås även få ta över ansvaret för uppgiften att verkställa länsstyrelsens beslut om att sälja eller avliva djur.

Polismyndigheten skall fortfarande ha kvar vissa arbetsuppgifter enligt lagen, såsom skyldigheten att bistå med handräckning vid tillsynen enligt lagen, möjligheten att avliva svårt skadade djur samt

rätten att besluta om omedelbara omhändertaganden av djur som är utsatta för lidande.

När det gäller polisens uppgifter enligt den lagstiftning som bl.a. berör frågan om omhändertagande av bitska hundar, såsom lagen (1943:459) om tillsyn över hundar och katter samt lag (2000:537) om märkning och registrering av hundar, anser utredningen att uppgifterna är polisiärt relevanta och fortfarande skall åvila polisen. Utredningen föreslår inga ändringar beträffande dessa lagar.

Författningsförslag

1 Förslag till lag om ändring i lag (1943:459) om tillsyn över hundar och katter

Härigenom föreskrivs i fråga om lag (1943:459) om tillsyn över hundar och katter att 3 § skall ha följande lydelse

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

3§¹

Eftersätts tillsyn över hund, får polismyndigheten meddela det beslut som omständigheterna kräver, såsom att hunden skall vara försedd med munkorg eller hållas bunden eller instängd. Beslutet skall delges hundens ägare eller den som mottagit hunden till underhåll eller nyttjande.

Är det fråga om en hund som avses i 2 §, får polismyndigheten besluta att hunden skall omhändertas genom myndighetens försorg. Sedan hunden omhändertagits får ägaren inte förfoga över hunden utan tillstånd av polismyndigheten. Polismyndigheten skall efter värdering låta sälja eller avliva hunden eller ta hand om hunden tills vidare. *För omhändertagande gäller i övrigt 35 § djurskyddslagen (1988:534).* Innan en hund avlivas skall dock

Är det fråga om en hund som avses i 2 §, får polismyndigheten besluta att hunden skall omhändertas genom myndighetens försorg. Sedan hunden omhändertagits får ägaren inte förfoga över hunden utan tillstånd av polismyndigheten. Polismyndigheten skall efter värdering låta sälja eller avliva hunden eller ta hand om hunden tills vidare. Innan en hund avlivas skall dock polismyndigheten inhämta yttrande från veterinär, om det ej är

¹ Senaste lydelse 1988:535.

polismyndigheten inhämta uppenbart obehövt eller fara i
yttrande från veterinär, om det dröjsmål.
ej är uppenbart obehövt eller
fara i dröjsmål.

Kostnader som uppkommer på grund av omhändertagande får förskottas av allmänna medel. Om hund omhändertas skall kostnaden slutligt betalas av den mot vilken åtgärden har riktats, om det inte finns särskilda skäl till annat. Om en omhändertagen hund har sålts genom polismyndighetens försorg, får kostnad som slutligt skall betalas av ägaren tas ut ur köpesumman.

Anträffas en hund som avses i 2 § lös på område där hemdjur finns, får hunden, om den ej låter sig tas om hand, dödas av den som äger eller vårdar hemdjuren. Den som sålunda dödat en hund är skyldig att snarast möjligt anmäla förhållandet till polismyndigheten.

Beslut enligt första eller andra stycket gäller omedelbart, om inte något annat förordnas.

Denna lag träder i kraft den 1 juli 2004.

2 Förslag till lag om ändring i lagen (1976:511) om omhändertagande av berusade personer m.m.

Härigenom föreskrivs i fråga om lag (1976:511) om omhändertagande av berusade personer

*dels att 4, 5, 7 och 9 §§ skall ha följande lydelse,
dels att 6 och 7 a §§ skall upphöra.*

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

4 §¹

En omhändertagen person som inte bereds vård på sjukhus eller någon annan vårdinrättning och inte heller tas om hand på något annat sätt *eller annars kan friges får hållas kvar. Den omhändertagne får därvid tas i förvar om det är nödvändigt med hänsyn till ordning eller säkerhet. Förvaras den omhändertagne hos en kriminalvårdsmyndighet skall myndigheten utöva tillsyn över den omhändertagne enligt 6 § samt fullgöra de uppgifter som avses i 7 § första och andra styckena, om inte uppgifterna har fullgjorts av polisen.*

En omhändertagen person som inte bereds vård på sjukhus eller någon annan vårdinrättning och inte heller tas om hand på något annat sätt *skall snarast överlämnas till socialnämnden på den ort där omhändertagandet ägt rum.*

En sådan åtgärd som anges i första stycket innebär att den omhändertagne friges. Ett omhändertagande skall upphöra så snart det är möjligt dock senast inom fyra timmar.

5 §

Polisman som har omhändertagit någon enligt denna lag skall så skyndsamt som möjligt anmäla åtgärden till sin förman. *Har omhändertagandet ej redan upphört, skall förmannen omedelbart pröva om åtgärden skall bestå.*

Polisman som har omhändertagit någon enligt denna lag skall så skyndsamt som möjligt anmäla åtgärden till sin förman.

¹ Senaste lydelse 1998:1751

7 §¹

Den som är omhändertagen enligt denna lag skall så snart som möjligt underrättas om anledningen till omhändertagandet.

Bedöms den omhändertagne vara i behov av hjälp eller stöd från samhällets sida, skall polisen innan omhändertagandet upphör gå honom till handa med råd och upplysningar samt, i den mån det lämpligen kan ske, samråda med annat samhällsorgan som har till uppgift att tillgodose sådant behov.

Den omhändertagne skall frigges så snart det finnes kunna ske utan men för honom själv och anledning till omhändertagande ej längre föreligger. Frigivandet skall dock alltid äga rum senast inom åtta timmar efter omhändertagandet, om det ej uppenbarligen är förenligt med den omhändertagnes eget intresse att han får kvarstanna kortare tid därutöver.

9 §²

Skall någon gripas enligt 24 kap. rättegångsbalken, får han inte omhändertas *eller hållas kvar* enligt denna lag.

Finns det skäl att omhänderta någon såväl enligt 13 § andra stycket polislagen (1984:387) som enligt denna lag, skall *denna lag* tillämpas.

Skall någon gripas enligt 24 kap. rättegångsbalken, får han inte omhändertas enligt denna lag.

Finns det skäl att omhänderta någon såväl enligt 13 § andra stycket polislagen (1984:387) som enligt denna lag, skall *13 § andra stycket polislagen* tillämpas.

Denna lag träder i kraft den 1 juli 2004.

¹ Senaste lydelse 1984:391

² Senaste lydelse 1984:391.

3 Förslag till lag om ändring i polislagen (1984:387)

Härigenom föreskrivs i fråga om Polislagen (1984:387) att en ny paragraf, 17 a § skall införas av följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

17 a §

Den som omhändertagits enligt denna lag och som är 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 skall fortlöpande ses till.

Skulle den omhändertagnes tillstånd ge anledning till det, skall den omhändertagne föras till sjukhus eller läkare tillkallas så snart det kan ske.

Denna lag träder i kraft den 1 juli 2004.

4 Förslag till lag om ändring i djurskyddslagen (1988:534)

Härigenom föreskrivs i fråga om djurskyddslagen (1988:534) att 31–35 §§ skall ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

31 §¹

Länsstyrelsen skall besluta att ett djur tas om hand *genom polismyndighetens försorg* om

1. djuret otillbörligt utsätts för lidande och detta inte rättas till efter tillsägelse av tillsynsmyndigheten,
2. ett beslut som meddelats enligt 26 § inte följs och beslutet är av väsentlig betydelse från djurskyddssynpunkt,
3. ett beslut som meddelats enligt 29 § inte följs
4. den som har djuret i sin vård har dömts för djurplågeri enligt 16 kap. 13 § brottsbalken, eller
5. den som har djuret i sin vård vid upprepade tillfällen dömts för brott mot denna lag eller föreskrifter som meddelats med stöd av lagen eller vid upprepade tillfällen varit föremål för beslut enligt 26 §.

32 §²

Utan hinder av vad i 31 § 1 föreskrivs om tillsägelse och rättelse skall länsstyrelsen, en tillsynsmyndighet eller polismyndigheten besluta att ett djur som är utsatt för lidande omedelbart skall omhändertas om

1. det bedöms utsiktslöst att felet blir avhjälp, eller
2. ägaren till djuret är okänd eller inte kan anträffas, eller
3. det i övrigt bedöms oundgängligen nödvändigt från djurskyddssynpunkt.

Om beslutet meddelats av någon annan än länsstyrelsen skall beslutet underställas länsstyrelsen, som snarast skall avgöra om det skall fortsätta att gälla.

¹ Senaste lydelse 2002:550 i kraft 2003-01-01.

² Senaste lydelse 2002:550 i kraft 2003-01-01.

Omhändertagandet skall ske genom polismyndighetens försorg.

33 §

Omhändertagande av djur enligt denna lag skall ske genom länsstyrelsens försorg.

Länsstyrelsen får i samråd med en polismyndighet besluta att överlåta ansvaret för verkställigheten av beslut om omhändertagande till polismyndigheten. Överlåtelsen kan även avse viss del av verkställigheten.

Polismyndigheten skall på begäran lämna den hjälp som behövs vid omhändertagandet.

Sedan ett djur omhändertagits får ägaren inte förfoga över det utan tillstånd av länsstyrelsen.

34 §¹

När länsstyrelsen beslutar om omhändertagande av djur, skall länsstyrelsen snarast fastställa om djuret skall säljas, överlåtas på annat sätt eller avlivas.

Om länsstyrelsen har beslutat att djuret skall säljas eller överlåtas på annat sätt och om det visar sig att beslutet inte kan verkställas, får länsstyrelsen i stället besluta att djuret skall avlivas.

Djuret skall säljas, överlåtas på annat sätt eller avlivas genom <i>polismyndighetens försorg.</i>	Djuret skall säljas, överlåtas på annat sätt eller avlivas genom <i>länsstyrelsens försorg.</i>
--	---

35 §

Kostnader som uppkommer på grund av åtgärder enligt 31 eller 32 § får förskottas av allmänna medel.	Kostnader som uppkommer på grund av åtgärder enligt 31 eller 33 § får förskottas av allmänna medel <i>av länsstyrelsen.</i>
---	---

Om ett djur omhändertagits enligt 31 eller 32 §, skall kostnaden slutligt betalas av den mot vilken åtgärden har riktats, om det inte finns särskilda skäl till annat.

Om ett omhändertaget djur	Om ett omhändertaget djur
---------------------------	---------------------------

¹ Senaste lydelse 2002:550 i kraft 2003-01-01

sålts genom *polismyndighetens* har sålts genom *länsstyrelsens*
försorg, får kostnad som slutligt försorg, får kostnad som slutligt
skall betalas av ägaren tas ut ur skall betalas av ägaren tas ut ur
köpesumman. köpesumman.

Denna lag träder i kraft den 1 juli 2004.

5 Förslag till lag om ändring i socialtjänstlagen (2001:453)

Härigenom föreskrivs i fråga om Socialtjänstlagen (2001:453) att 3 kap. 7 § skall ha följande lydelse

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

3 kap.

7 §

Socialnämnden skall arbeta för att förebygga och motverka missbruk av alkohol och andra beroendeframkallande medel.

Socialnämnden skall genom information till myndigheter, grupper och enskilda och genom uppsökande verksamhet sprida kunskap om skadeverkningar av missbruk och om de hjälpmöjligheter som finns.

Socialnämnden skall se till att den som omhändertagits enligt lagen (1976:511) om omhändertagande av berusade personer får den vård eller omsorg som behövs. Detta ansvar innebär ingen inskränkning i det ansvar som vilar på andra huvudmän.

Denna lag träder i kraft den 1 juli 2004.

Utredningens uppdrag och arbete

Utredningens uppdrag

Polisverksamhetsutredningen har två huvudfrågor att behandla (dir. 2000:105). Den ena gäller renodling av polisverksamheten. Utredningen har i den delen i uppdrag att lämna förslag till förändringar i polisens arbetsuppgifter som innebär att polisen i ökad utsträckning kan koncentrera sig på sin centrala funktion, dvs. att minska brottsligheten och öka tryggheten. Den andra frågan avser möjligheten att komplettera polisens resurser och insatser i glest befolkade områden i landet. Den 19 juli 2001 förlängdes utredningstiden till den 1 april 2002. Ett delbetänkande med en kartläggning av polisens arbetsuppgifter skulle dock redovisas före utgången av augusti 2001 (dir. 2001:63).

Den 21 februari 2002 fick utredningen tilläggsdirektiv (dir. 2002:23). Utredningen fick därmed i uppdrag att utreda frågan om att föra över huvudansvaret för förvaring av personer som omhändertagits med stöd av lagen (1976:511) om omhändertagande av berusade personer m.m. från polisen till annan huvudman. Den 19 juni 2002 förlängdes utredningstiden till den 1 december 2002 beträffande denna del och den del av utredningens uppdrag som avsåg polisens arbetsuppgifter med anknytning till djur (dir. 2002:81).

Den 9 november 2001 presenterades det första delbetänkandet Mot ökad koncentration – förändring av polisens verksamhet (SOU 2001:87). Avsikten med betänkandet var att föra en diskussion om vilka uppgifter som skulle kunna föras från polisen antingen till annan huvudman eller helt upphöra.

Den 29 juli 2002 presenterades delbetänkandet Polisverksamhet i förändring (SOU 2002:70). I delbetänkandet lämnade utredningen merparten av de förslag som rörde frågan om renodling av polisverksamheten samt förslag i frågan om komplettering av polisens

resurser och insatser i glest befolkade områden. Utredningens arbete med den senare frågan avslutades i och med överlämnandet av det delbetänkandet.

De områden som återstår att redovisa i detta slutbetänkande är frågorna som rör förvaring av personer som omhändertagits med stöd av lagen (1976:511) om omhändertagande av berusade personer m.m. samt frågan om polisens arbetsuppgifter med inriktning mot djur.

Direktiven återges i sin helhet i bilagorna 1–4 till betänkandet.

Utredningens arbete

Utredningen lämnade den 9 november 2001 ett första delbetänkande. Det betänkandet har remissbehandlats och remissvaren har legat till grund för utredningens fortsatta arbete. Ett andra delbetänkande överlämnades den 29 juli 2002. Det betänkandet är under remissbehandling. Utredningen presenterar nu sitt slutbetänkande.

Arbetet med detta slutbetänkande har utförts under perioden augusti 2002–december 2002. Utredaren har tillsammans med sekretariatet haft omfattande kontakter med företrädare för såväl polismyndigheter som andra myndigheter och verksamheter. I den del av utredningens arbete som avser frågan om ansvaret för dem som omhändertas enligt lagen (1976:511) om omhändertagande av berusade personer m.m. har utgångspunkt tagits i departementspromemorian Omhändertagande av berusade personer enligt LOB (Ds 2001:31). Utredningen har haft tillgång till det material som ligger till grund för departementspromemorian. Härutöver har utredningen haft överläggningar med företrädare för Svenska kommunförbundet, Landstingsförbundet och Socialstyrelsen. Utredningen har vidare haft kontakt med ett flertal polismyndigheter och med Vägverket. Vidare har utredningen besökt tillnyktringsenheten i Göteborg (tidigare Barken) och tillnyktringsenheten vid St. Görans sjukhus i Stockholm.

En enkät med frågor avseende polismyndigheternas arbetsuppgifter med inriktning mot djur har tillställts polismyndigheterna. Av de svar som lämnats har framgått att det varit svårt att få fram uppgifter om årsarbetskrafter och kostnader för hantering av djurfrågorna. Dels är den statistik som förs i flera av dessa ärenden inte sådan att den låter sig tolkas i termer av årsarbets-

krafter, dels särredovisas inte alla kostnader för olika lagstiftningsområden utan ett konto kan avse kostnader för hantering av djur enligt flera olika lagar. Det förhåller sig också på det sättet att arbetsuppgifter med djur är en uppgift bland många andra som utförs av en polisman och detta förhållande medför också svårigheter att ange hur stor tid som går åt för djurärendena. Slutligen har polismyndigheterna framhållit att svarstiden varit för kort vilket också påverkat möjligheten till efterforskning av exakta uppgifter. Exakta slutsatser kan sålunda inte dras av svaren men de ger ändå viss vägledning för hur stora resurser som förbrukas inom polismyndigheterna för hantering av frågor med anknytning till djur.

Det skall noteras att, i den mån utredningens förslag medför ändringar i förordningar, lämnas inga förslag till ändringar. Vidare skall slutligen noteras att vi av redaktionella skäl i betänkandet jämställer kommun med myndighet.

I OMHÄNDERTAGANDE AV BERUSADE PERSONER ENLIGT LOB

1 Beskrivning av dagens verksamhet avseende omhändertagande av berusade personer

1.1 Nuvarande reglering

Av 1 § lagen (1976:511) om omhändertagande av berusade personer m.m. (LOB) framgår att den som anträffas så berusad av alkoholdrycker eller annat berusningsmedel att han inte kan ta hand om sig själv eller som annars utgör en fara för sig själv eller för någon annan får omhändertas av en polisman. Den som anträffas där han eller någon annan har sin bostad får dock inte omhändertas enligt denna bestämmelse.

Av 2 § samma lag framgår att det vid omhändertagandet skall ses till att åtgärden inte orsakar den omhändertagne större olägenhet än som är oundgänglig med hänsyn till åtgärdens syfte eller väcker onödigt uppmärksamhet. Vidare anges i 3 § LOB att om det behövs med hänsyn till den omhändertagnes tillstånd skall han så snart det kan ske undersökas av läkare. Läkareundersökning skall ske om den omhändertagnes tillstånd är sådant att det kan misstänkas vara förorsakat av sjukdom, om den omhändertagne har en inte obetydlig kroppsskada eller om berusningen närmar sig eller medför medvetlöshet enligt Rikspolisstyrelsens föreskrifter och allmänna råd (RPSFS 2000:57, FAP 023-1).

Av 4 § LOB framgår att om den omhändertagne inte bereds vård på sjukhus eller annan vårdinrättning och inte heller tas om hand på

annat sätt eller annars kan friges får han hållas kvar hos polisen. Vidare stadgas i samma paragraf att den omhändertagne får tas i förvar om det är nödvändigt med hänsyn till ordning och säkerhet. Utredningen återkommer nedan till den närmare innebörden av denna bestämmelse. Det finns dessutom en bestämmelse som innebär att det är möjligt att förvara personer som omhändertagits enligt LOB hos kriminalvårdsmyndighet, vilket i praktiken betyder förvaring i häkte. Vad gäller förvaring i polisarrest gäller i tillämpliga delar lagen (1976:371) om behandlingen av häktade och anhållna m.fl., förordningen (1976:376) om behandlingen av häktade och anhållna m.fl. samt Rikspolisstyrelsens föreskrifter och allmänna råd om förvaring av personer i polisarrest (RPSFS 2000:58, FAP 102-1). Vad gäller förvaring inom kriminalvården gäller Kriminalvårdsstyrelsens föreskrifter och allmänna råd om kriminalvårdens förvaring av personer som omhändertagits enligt lagen (1976:511) om omhändertagande av berusade personer m.m. (KVVFS 2000:12).

Av 5 § LOB framgår att en polisman som har omhändertagit någon så skyndsamt som möjligt skall anmäla åtgärden till sin förman. Har omhändertagandet inte redan upphört skall förmannen omedelbart pröva om åtgärden skall bestå. Förmansprövning görs ibland på distans genom att förmannen, vanligtvis det vakthavande befälet, fattar beslut i frågan huruvida ett omhändertagande enligt LOB skall bestå eller inte efter föredragning per telefon. När det gäller förmansprövning på distans har Rikspolisstyrelsens utfärdat allmänna råd (RPSFS 2000:22, FAP 255-1).

Enligt 6 § LOB skall den som är omhändertagen enligt LOB fortlöpande ses till. Skulle den omhändertagnes tillstånd ge anledning till det, skall den omhändertagne föras till sjukhus eller läkare tillkallas så snart det kan ske. Om den omhändertagne förvaras i polisarrest åvilar tillsynsansvaret polisen. Om den omhändertagne förvaras i häkte åvilar tillsynsansvaret kriminalvården. Enligt Rikspolisstyrelsens föreskrifter och allmänna råd om omhändertagande av berusade personer (RPSFS 2000:57, FAP 023-1) skall tillsynen vara noggrann och den som är kraftigt berusad skall ses till med högst 15 minuters mellanrum. Om det inte bedöms vara obehövt skall den som utövar tillsynen gå in i arresten och kontrollera den omhändertagnes tillstånd. Enligt Kriminalvårdsstyrelsens föreskrifter och allmänna råd (KVVFS 2000:12) skall en omhändertagen ses till med högst femton minuters mellanrum och

om det inte framstår som obehövt skall den som har att ombesörja tillsynen gå in i det rum där den omhändertagne förvaras och förvissa sig om den omhändertagnes tillstånd. Vidare anges att om en omhändertagen visar tecken på sjukdom eller den omhändertagne drabbas av olycksfall skall detta omedelbart anmälas till ansvarig kriminalvårdsinspektör och till den sjukvårdspersonal som finns tillgänglig vid häktet.

Av 7 § LOB framgår att den som är omhändertagen enligt LOB skall så snart som möjligt underrättas om anledningen till omhändertagandet. Bedöms den omhändertagne vara i behov av hjälp eller stöd från samhällets sida skall polisen innan omhändertagandet upphör gå honom till handa med råd och upplysningar samt, i den mån det lämpligen kan ske, samråda med annat samhällsorgan som har till uppgift att tillgodose sådant behov. Den omhändertagne skall frigges så snart det kan ske utan men för den omhändertagne själv och anledning till omhändertagande inte längre föreligger. Frigivandet skall dock alltid äga rum senast inom åtta timmar efter omhändertagandet, om det inte uppenbarligen är förenligt med den omhändertagnes eget intresse att han får kvarstanna kortare tid därutöver. Av Rikspolisstyrelsens föreskrifter (RPSFS 2000:57, FAP 023-1) framgår att den omhändertagne normalt bör kunna frigges efter fyra till sex timmar.

Eftersom det är polisen som har ansvaret för frigivning av en omhändertagen även när denne förvaras hos en kriminalvårdsmyndighet måste polisen av kriminalvårdsmyndigheten underrättas när det inte längre finns anledning till omhändertagandet. Enligt 7 a § LOB skall detta ske så snart det finns skäl att ompröva beslutet. Ett beslut om frigivning av den omhändertagne bör normalt kunna meddelas av beslutsfattare hos polisen efter föredragning per telefon av en kriminalvårdstjänsteman.

Av 8 § LOB framgår att alkoholdrycker eller andra berusningsmedel som påträffas hos den omhändertagne skall tas ifrån honom. Sådant egendom skall bevisligen förstöras om inte särskilda skäl talar för att egendomen återställs efter frigivandet. Dessa frågor prövas av den förman till vilken omhändertagandet skall anmälas. Bestämmelserna tillämpas också beträffande injektionssprutor eller kanyler samt andra föremål som är särskilt ägnade att användas för missbruk av eller annan befattningsmedel med narkotika.

Av 9 § LOB framgår att om någon skall gripas enligt 24 kap. rättegångsbalken får han inte omhändertas eller hållas kvar enligt

LOB. Finns det skäl att omhänderta någon såväl enligt 13 § andra stycket polislagen (1984:387) som enligt LOB skall LOB tillämpas.

Enligt 10 § LOB stadgas att vad som gäller för polisman enligt LOB gäller i tillämpliga delar också för en ordningsvakt om inte annat framgår av ordningsvaktens förordnande. En ordningsvakt som omhändertagit någon enligt LOB skall skyndsamt överlämna den omhändertagne till närmaste polisman.

1.2 Polisens arbetsuppgifter

När en polispatrull omhändertar någon enligt LOB lämnas ett ingripandemeddelande till ledningscentralen. Därefter tar polispatrullen ställning till om den omhändertagne skall köras hem eller till en tillnyktringsenhet eller om personen i fråga bör köras till sjukhusets akutmottagning. Om inte något av dessa alternativ är för handen körs den omhändertagne till polisstationen. Där lämnar polispatrullen en rapport till vakthavande befäl som i egenskap av förman gör den s.k. förmansprövningen. I de fall det inte finns något vakthavande befäl på polisstationen rapporteras ingripandet till vakthavande befäl per telefon. Förmansprövningen görs då på distans. Om förmannen gör bedömningen att omhändertagandet skall bestå beslutas oftast att den omhändertagne skall tas i förvar. Enligt vad utredningen erfarit anses det regelmässigt vara nödvändigt med hänsyn till ordning och säkerhet. Ett förvarstagande av den omhändertagne innebär att den omhändertagne läses in i polisarrest eller i förekommande fall i häkte. Därefter sker regelmässigt en tillsyn var 15:e minut genom att en vaktkonstapel tittar till den omhändertagne antingen genom att se in genom arrestdörren eller genom att gå in i arresten. En omhändertagen som förvaras i arrest eller i häkte frigges vanligtvis inom 6 timmar.

Polismyndigheten skall enligt 7 kap. 10 § körkortsförordningen (1998:980) anmäla till Vägverket när någon har omhändertagits enligt LOB. En sådan anmälan förutsätter enligt Rikspolisstyrelsens föreskrifter och allmänna råd (RPSFS 2000:57, FAP 023-1) att den omhändertagnes identitet är fastställd. Vidare bör polismyndigheten enligt samma föreskrifter och allmänna råd, om den omhändertagnes identitet är fastställd, underrätta socialnämnden i den omhändertagnes hemort. Detta är en åtgärd som regelmässigt vidtas.

1.3 Vilka alternativ finns till att förvara den omhändertagne i arrest?

När en polispatrull omhändertar någon finns enligt vad som ovan redovisats ett par alternativ till att föra den omhändertagne till polisstation.

Polispatrullen kan under vissa omständigheter föra den omhändertagne till bostaden. Av Rikspolisstyrelsens föreskrifter och allmänna råd (RPSFS 2000:57, FAP 023-1) framgår att en omhändertagen person får överlämnas i bostaden endast efter överenskommelse med någon närstående som finns där och om det kan ske utan fara för den omhändertagne eller någon annan person. Vidare framgår att ett sådant överlämnande i klara fall och i omedelbar anslutning till omhändertagandet får ske utan föregående prövning av vakthavande befäl eller annan förman. Detta är ett alternativ som inte tillämpas särskilt ofta. Det rör sig om endast ett fåtal procent av de omhändertagna. En förklaring till det är naturligtvis att det är svårt att hinna med att köra den omhändertagne till bostaden även om förutsättningar för detta i och för sig föreligger. I de fall den omhändertagne är en ung person är det ett alternativ som är mer vanligt förekommande.

Ett annat alternativ är att den omhändertagne förs direkt till sjukhus, vilket i praktiken innebär att personen förs till akutmottagningen. Enligt ovan nämnda föreskrifter och allmänna råd skall polisen, när en berusad person omhändertas, bedöma om den omhändertagne på grund av en skada eller av någon annan orsak behöver omedelbar läkarvård. För bedömningen bör polisen uppmärksamma personens kroppsställning och om det finns flaskor, tabletter, injektionssprutor eller dylikt där den omhändertagne befinner sig. Läkarundersökning skall, enligt samma föreskrifter, ske om den omhändertagnes tillstånd kan misstänkas vara förorsakat av sjukdom eller om den omhändertagne har en inte obetydlig kroppsskada eller kan befaras ha fått inre skador eller skallskador. Likaså anges i föreskrifterna att läkarundersökning skall ske om berusningen eller omtöckningen närmar sig eller medför medvetlöshet, påverkar andningen eller medför motorisk oro, rastlöshet eller svettning eller är förenad med anmärkningsvärda eller svårförståeliga psykiska symtom.

Ett tredje alternativ är att den omhändertagne överlämnas till tillnyktringsenhet eller annan vårdinrättning inom sjukvårdens eller socialtjänstens ram. Enligt ovan nämnda föreskrifter skall möjlig-

heter att ge omhändertagna personer sådan vård utnyttjas om det inte är olämpligt. Polismyndigheten bör genom kontakter med sjukvårdmyndighet och socialnämnd hålla sig underrättad om möjligheterna att överlämna berusade personer, särskilt de som är under 15 år, till en vårdinrättning. Polismyndigheten bör vidare i en lokal föreskrift ange vad som skall gälla beträffande samråd med socialnämnden och under vilka villkor omhändertagna personer får överlämnas till en vårdinrättning.

När den omhändertagne överlämnas till sjukvården, till tillnyktringsenhet eller förs till bostaden betraktas den omhändertagne som frigiven. Den som omhändertagits enligt LOB och därefter tas omhand inom sjukvårdens eller socialtjänstens ram befinner sig alltså på den aktuella vårdinrättningen på frivillig basis.

1.4 Fakta om omhändertaganden enligt LOB

Av förarbetena till LOB framgår att lagstiftarens tanke var att LOB skulle skapa en grundval för ett nytt förhållningssätt vad gäller omhändertagande och behandling av personer som är berusade på allmän plats. Omhändertagandet skulle ske på ett mer humant sätt och de omhändertagna skulle ges vård och omsorg så långt det var möjligt.

I samband med ikraftträdandet av LOB inleddes två skilda försöksverksamheter avseende förvaringen och tillsynen av de omhändertagna. Det rörde sig dels om en försöksverksamhet med tillnyktringsenheter på olika platser i landet som skulle svara för ett medicinskt och socialt omhändertagande, dels en försöksverksamhet med sjukvårdspersonal knuten till polisarresten. Den förstnämnda försöksverksamheten pågick under åren 1977–1982 på tio platser i landet och den sistnämnda försöksverksamheten ägde rum i början av 1980-talet vid polismyndigheten i Trollhättan. En utvärdering av försöksverksamheterna har gjorts och en närmare redogörelse för denna utvärdering finns i departementspromemorian Omhändertagande av berusade personer enligt LOB, Ds 2001:31.

I praktiken förvaras numera det helt övervägande antalet omhändertagna av polisen. I ett par kommuner finns dock ett alternativ till förvaring i polisarrest i form av tillnyktringsenheter eller motsvarande vårdinrättningar. Av nämnda departementspromemoria framgår att ett sådant alternativ finns i ca tio

kommuner samt att det i vissa andra kommuner pågår diskussioner mellan kommunen och landstinget kring uppstartandet av en tillnyktringsenhet.

Vägverket för statistik över antalet omhändertagna enligt LOB som görs i landet. Vid en närmare analys av denna statistik har det visat sig att den inte överensstämmer med uppgifter som utredningen erhållit av Polismyndigheten i Stockholms län. Den nationella statistik som finns utgörs av Vägverkets, varför utredningen väljer att redovisa delar ur denna. Av Vägverkets statistik framgår följande.

Antalet omhändertaganden enligt LOB har minskat från ca 110 000–120 000 omhändertaganden per år under början av 1980-talet till ca 60 000 omhändertaganden per år under 1990-talets senare hälft.

Totalt 48 029 omhändertaganden enligt LOB gjordes under år 2000 i hela landet. Av dessa omhändertaganden överlämnades 4 877 (ca 10 %) till sjukhus, alkoholpoliklinik eller annan vårdinrättning medan 2 031 (ca 4 %) överlämnades till anhörig eller annan eller fördes den omhändertagne till bostaden.

Under år 2001 gjordes totalt 45 578 omhändertaganden enligt LOB i hela landet. Av dessa omhändertaganden överlämnades 4 725 (ca 10 %) till sjukhus, alkoholpoliklinik eller annan vårdinrättning medan 1 951 (ca 4 %) överlämnades till anhörig eller annan eller fördes den omhändertagne till bostaden.

Fram till och med oktober månad 2002 har totalt 38 139 omhändertaganden gjorts enligt LOB i hela landet. Av dessa omhändertaganden överlämnades 4 357 (ca 11 %) till sjukhus, alkoholpoliklinik eller annan vårdinrättning medan 1 501 (ca 4 %) överlämnades till anhörig, till annan eller fördes den omhändertagne till bostaden.

Av departementspromemorian Ds 2001:31 (s. 118) framgår att det under åren 1995–2000 har avlidit 17 omhändertagna personer i polisarrester. Det framgår vidare att ytterligare 2 dödsfall inträffat i polisarrester under perioden januari – februari 2001. I departementspromemorian finns en redogörelse för tre av dessa dödsfall. Därefter har, såvitt utredningen känner till, tre personer som omhändertagits enligt LOB avlidit i polisarrester.

2 Bakgrund till utredningens direktiv

2.1 Departementspromemorian Omhändertagande av berusade personer enligt LOB (Ds 2001:31)

Av utredningens direktiv (dir. 2002:23) framgår att utredningens arbete i frågan om huvudmannaskapet för förvaringen av personer som omhändertagits enligt lagen (1976:511) om omhändertagande av berusade personer m.m.(LOB) bör ta sin utgångspunkt i den utredning som gjorts i departementspromemorian Omhändertagande av berusade personer enligt LOB (Ds 2001:31). Av sammanfattningen i nämnda departementspromemoria framgår följande vad gäller förvaring av personer som omhändertagits enligt LOB.

När LOB trädde i kraft år 1977 avkriminaliserades samtidigt brottet fyleri i brottsbalken. Lagstiftarens tanke var att LOB skulle skapa en grundval för ett nytt förhållningssätt vad gällde omhändertagande och behandling av personer som är berusade på allmän plats. Sådana personer skulle inte längre straffas utan i stället omhändertas på ett mera humant sätt och ges vård och omsorg. En försöksverksamhet inleddes med tillnyktringsenheter i olika kommuner som avsågs ersätta den förvaring i polisarrest som polisen svarade för.

Utvecklingen fick emellertid inte den väg lagstiftaren förväntade sig. Sedan försöksverksamheten med tillnyktringsenheter avslutades under 1980-talet avstannade utbyggnaden av sådana enheter. För närvarande finns tillnyktringsenheter på endast ett tiotal platser i landet. Huvudregeln i dag är alltså att de som omhändertas enligt LOB förvaras för tillnyktring hos polisen på samma sätt som skedde före år 1977 när LOB började gälla.

Den nuvarande ordningen att omhändertagna huvudsakligen förvaras hos polisen är enligt utredningens mening inte tillfredsställande. Starka skäl talar för att ansvaret för de omhändertagna

under tillnyktringen bör läggas på annan huvudman. Skälen är i huvudsak följande.

- Det har blivit allt svårare för polisen att bedöma de omhändertagnas hälsotillstånd till följd av en ökad alkoholkonsumtion inte minst i unga åldrar och den blandning av alkohol och andra droger som förekommer (blandmissbruk). Flera av de personer som har avlidit i polisarrest under senare år har varit sådana som drabbats av akut alkoholförgiftning eller blandat alkohol med narkotika eller andra preparat.
- Det är inte lämpligt att polisen har huvudansvaret för förvaringen av berusade personer med hänsyn till att uppgiften har ett så ringa samband med de centrala polisuppgifterna. Statsmakterna vill i andra sammanhang renodla polisens arbetsuppgifter till att gälla bl.a. brottsutredande verksamhet och upprätthållande av ordning och säkerhet på gator och torg. I linje med sådana tankar bör ansvaret för förvaringen av omhändertagna enligt LOB läggas på annan huvudman.
- Förvaringen av de omhändertagna hos polisen sker i dag under förhållanden som med dagens värderingar framstår som otidsenliga. Vissa arrestlokaler är inte ens utrustade med en madrass på golvet. Någon möjlighet att få mat, tvätta kläder eller duscha finns inte. Starka humanitära skäl talar för att ansvaret för tillnyktringen läggs på en huvudman som kan ge en bättre medicinsk och social omvårdnad.

Även om det huvudsakliga ansvaret för förvaringen av de omhändertagna under tillnyktringen läggs över på annan huvudman, är det knappast möjligt att samtliga som omhändertas enligt LOB kan föras bort från polisen. Det förekommer att berusade personer i samband med omhändertagandet är våldsamma eller hotfulla. Sådana personer kan som regel inte överlämnas till sjukhus eller tillnyktringsenhet utan måste hållas kvar hos polisen. Det handlar om cirka 15–20 procent av de omhändertagna. Man måste alltså även framgent räkna med att polisen kommer att svara för förvaringen av vissa av de omhändertagna.

När det gäller frågan vem som skall överta huvudansvaret från polisen för tillnyktringen av de omhändertagna ligger det givetvis nära till hands att tänka sig en ordning där kommunerna ensamma eller kommuner och landsting gemensamt tar ett ansvar för

förvaringen på det sätt som sker vid flera av de nu fungerande tillnyktringsenheterna. En sådan övergång av ansvaret skulle stämma överens med lagstiftarens intentioner när LOB infördes. Flertalet av dem som omhändertas har alkoholproblem och är väl kända för socialtjänsten i kommunen. Även landstingen kan tänkas vilja medverka i en organisation som syftar till att vid behov ge omhändertagna medicinsk och social omvårdnad.

Några andra fungerande offentliga eller privata vårdinrättningar med spridning över landet som kan ta emot berusade personer finns knappast. Den verksamhet som t.ex. driva av vissa ideella organisationer såsom Frälsningsarmén och Stockholm stadsmission har inte den inriktningen eller omfattningen att den lämpar sig för omhändertaganden enligt LOB.

Enligt utredningens mening skulle en utbyggnad av tillnyktringsenheter i kommuner och landsting vara en väg att på sikt föra över ansvaret för förvaringen av omhändertagna under tillnyktringen från polisen till kommunerna. En sådan ordning skulle medföra en klar kvalitetshöjning vad gäller bedömningarna av de omhändertagnas hälsotillstånd jämfört med vad som nu gäller hos polisen. På tillnyktringsenheterna finns sjukvårdsutbildad personal och medicinsk utrustning, vilket ger förutsättningar för en säkrare bedömning av t.ex. sådana personer som är blandmissbrukare. Det finns skäl att tro att antalet dödsfall bland dem som omhändertas enligt LOB skulle minska om huvudansvaret för tillnyktringen låg på tillnyktringsenheter.

För de omhändertagna skulle en utbyggnad av tillnyktringsenheterna vidare innebära att de togs om hand på ett mänskligare och mera humant sätt med en större omvårdnad än vad de får i dag hos polisen. Sociala insatser skulle kunna sättas in tidigt. Särskilt när det gäller ungdomar är det angeläget att åtgärder vidtas så snart som möjligt i samband med ett omhändertagande för att söka vända en negativ utveckling eller avbryta ett pågående missbruk.

Utredningen anser det inte möjligt att inom ramen för en departementspromemoria av förevarande slag föreslå lagändringar av innebörd att kommuner och landsting skall åläggas att driva tillnyktringsenheter och att polisen i motsvarande mån skall befrias från uppgiften att förvara de omhändertagna. För att få till stånd en sådan ordning krävs det överläggningar mellan på ena sidan staten och på andra sidan kommuner och landsting med inriktning på en principöverenskommelse om hur en sådan övergång av ansvaret skall gå till. En överenskommelse av sådant slag får vidare antas

förutsätta att staten tillskjuter medel till kommunerna och landstingen för de nya uppgifter som de kan komma att ta på sig. Medel till en sådan finansiering kan frigöras genom de besparingar som uppstår när polisen inte längre bär huvudansvaret för förvaringen av de omhändertagna. Enligt utredningens mening bör regeringen ta initiativ till överläggningar med kommuner och landsting med nu angiven inriktning.

Av det sagda följer att det inte heller finns anledning att i detta sammanhang ta ställning till vilket huvudmannaskap en tillnyktringsenhet eller motsvarande vårdinrättning lämpligen bör ha i en kommun. Inom ramen för en principöverenskommelse av nyss nämnt slag måste ansvars- och finansieringsfrågor lösas inom varje kommun och med beaktande av de förhållanden som i övrigt råder i kommunen. Med hänsyn till att en omhändertagen enligt LOB i regel har problem av social art och därtill ofta är i dålig fysisk och psykisk kondition förefaller det dock naturligt att såväl kommunen som landstinget kan ha intresse av att medverka i driften av en tillnyktringsenhet på orten.

En fråga som bör diskuteras i sammanhanget är om det skall finnas utrymme för vårdinrättningar som drivs i privat regi. Utredningen anser att det inte finns något principiellt hinder mot att tillåta sådan verksamhet, om det sker på uppdrag av den offentlige vårdgivaren. Inom missbrukarvården upphandlar kommuner redan i dag i stor utsträckning vårdplatser i privata vårdhem. Skulle det uppstå privata vårdinrättningar med verksamhet att ta emot berusade personer för tillnyktring finns det inget som hindrar att kommunen/landstinget upphandlar platser för att kunna placera omhändertagna på sådana inrättningar vid behov.

Den inriktning på en reform om ansvaret för förvaringen av de omhändertagna som utredningen föreslår bör redan i dag komma till uttryck genom lagändringar i LOB. Utredningen föreslår att det i 3 § särskilt anges att den som har omhändertagits skall ges den medicinska och sociala omvårdnad som motiveras av omständigheterna. På det sättet markeras den inriktning som ett omhändertagande enligt LOB bör ha, nämligen att det är den omhändertagnes tillstånd som står i förgrunden och att han skall erhålla den omvårdnad som behövs med hänsyn till hans personliga förhållanden och med beaktande av de vårdresurser som finns tillgängliga på orten.

Vidare bör en lagändring göras som tydliggör att en omhändertagen person – om han inte omedelbart skall föras till sjukhus för behandling – i första hand skall överföras till en tillnyktringsenhet, om det är möjligt. Det skall alltså inte förekomma att polisen placerar en omhändertagen i förvar på polisstationen om det finns plats på en tillnyktringsenhet.

För en närmare redovisning av innebörden av och tillämpningen av bestämmelserna LOB samt de närmare överväganden som framförts hänvisas till departementspromemorian.

2.2 Remissinstansernas yttranden

Departementspromemorian har remissbehandlats. Övervägande delen av remissinstanserna tillstyrker förslaget att en omhändertagen i första hand skall föras till en tillnyktringsenhet och att polisen inte bör ha huvudansvaret för förvaringen av de omhändertagna. Dock framförs olika synpunkter beträffande vem som bör ha ansvaret för förvaringen av de omhändertagna. Vidare ifrågasätts hur en finansiering av förslaget skall ske.

Endast en av remissinstanserna menar att huvudansvaret för de som omhändertas enligt LOB även fortsättningsvis bör ankomma på polisen. Ystads kommun anser att huvudansvaret för omhändertagna enligt LOB även i fortsättningen bör åvila polisen, men att samråd i de enskilda fallen skall ske med sjukvårdshuvudmannen och kommunens socialtjänst. Om en övergång av huvudansvaret sker är det, enligt kommunens mening, av vikt att finansieringsprincipen följs fullt ut eftersom detta kommer att leda till höga kostnader för kommunerna.

Några remissinstanser uppger att de i och för sig delar utredningens uppfattning om att polisen inte skall ha ansvar för förvaringen av dem som omhändertas enligt LOB men att det krävs ytterligare utredning innan ställning kan tas till utredningens förslag. Detta gäller bl.a. Landstingsförbundets styrelse, Region Skåne, Västerbottens läns landsting, Stockholms läns landsting, Västra Götalandsregionen, Socialstyrelsen, Landstinget i Östergötland, Svenska Kommunförbundet och Malmö kommun.

Det framförs att det krävs en omfattande utredning om förutsättningar för landstingens och kommunernas organisation, ansvar och resurser om den föreslagna reformen skall genomföras.

Någon remissinstans pekar på behovet av att en huvudman skall kunna tillgodose de medicinska, de sociala och de polisiära aspekterna som finns vid förvaringen av omhändertagna enligt LOB.

Vidare uppges att det finns ett behov av lokala och flexibla lösningar och en samverkan mellan polismyndigheten, hälso- och sjukvården samt socialtjänsten. Det pekas på de särskilda problem som finns i glesbygd och att det inte kan vara försvarbart att bygga upp en särskild organisation för t.ex. platser där det årligen sker 50–60 omhändertaganden.

Någon remissinstans påpekar att den föreslagna reformen inte får resultera i att ett ordningsproblem för allmänheten övervältras från polisen till sjukvården med ökade kostnader för kommuner och landsting som följd.

Det framhålls även att förslaget om tillnyktringsenhet kan medföra en kvalitetshöjning vad gäller bedömningen av de omhändertagnas hälsotillstånd samt ge större möjligheter att fånga upp yngre missbrukare i tid och att få in alkoholister och blandmissbrukare i vårdprogram. Några remissinstanser framhåller att det är uppenbart att många svåra berusningstillstånd och tillnyktringar kräver medicinsk kompetens. Det förs även fram att de sociala insatser som kan göras i ett akut skede är ytterst begränsade.

Någon remissinstans framhåller att det är angeläget att frigöra resurser så att polisen får ett större utrymme för sina centrala uppgifter.

Övriga remissinstanser som framfört synpunkter ställer sig positiva till utredningens förslag men det framförs från vissa håll frågetecken kring finansieringen.

Bland dessa återfinns Riksdagens ombudsmän, Justitiekanslern, Riksåklagaren, Rikspolisstyrelsen, Kriminalvårdsstyrelsen, Brottsförebyggande rådet, Statens Folkhälsoinstitut, Polisförbundet, Sveriges läkarförbund, Stockholms kommun, Göteborgs kommun, Linköpings kommun m.fl.

Någon remissinstans menar att det finns skäl att kraftigt understryka att den grupp som utgörs av dem som omhändertas enligt LOB inte skall vara rättsväsendets ansvar. Det framförs vidare att polisen skulle, genom att kommunen gavs ett större ansvar på detta område, kunna frigöra resurser för att bedriva brottsbekämpande verksamhet samtidigt som kommunen och andra aktörer skulle kunna arbeta kraftigare och effektivare för att

hjälpa överberusade personer. Det pekas även på att det sociala arbete som sker som uppföljning efter ett omhändertagande enligt LOB skulle kunna underlättas om ansvaret gick över till kommunen samt att mer omfattande behandlingsinsatser skulle kunna sättas in snabbare. Man menar även att de flesta omhändertagna redan är kända inom socialtjänsten och ofta redan är föremål för insatser.

Det framförs att polisens ansvar bör kvarstå i de fall den omhändertagne är våldsam eller hotfull. Vidare pekas på de särskilda problem som föreligger i befolkningsmässigt små kommuner där en tillnyktringsenhet måste betjäna flera kommuner. Det påtalas att det här kan uppstå praktiska problem för polisen att vid långa geografiska avstånd föra den omhändertagna till tillnyktringsenheten.

Några remissinstanser menar att det är mindre troligt att förslaget kan finansieras genom överföringar från besparingar i polisens verksamhet. Det framförs att finansieringsfrågan måste vara löst innan en sådan förändring som den föreslagna kan ske.

3 Överväganden och förslag

Utredningens förslag:

- Polisen skall alltjämt kunna omhänderta personer som anträffas så berusade av alkoholdrycker eller annat berusningsmedel att han eller hon inte kan ta hand om sig själv eller annars utgör en fara för sig själv eller för någon annan.
- Polisen skall inte längre ha möjlighet att förvara en person som omhändertagits enbart på grund av berusning.
- Polisen skall, för det fall den omhändertagne inte förs till sjukhus, annan vårdinrättning och inte heller tas om hand på något annat sätt, snarast föra den omhändertagne till socialnämnden som enligt bestämmelser i socialtjänstlagen (2001:453) har att se till att den omhändertagne erhåller erforderlig vård och omsorg. Ett förtydligande om att en sådan åtgärd innebär att den omhändertagne därmed friges bör införas.
- Polisen skall alltjämt kunna förvara berusade personer som uppträder våldsamt. Ett omhändertagande skall i ett sådant fall ske med stöd av 13 § andra stycket polislagen (1984:387).
- En bestämmelse om att den som omhändertagits enligt polislagen och som är 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 fortlöpande skall ses till skall införas i polislagen.
- Även om ett omhändertagande enligt LOB endast skall vara kortvarigt bör av rättssäkerhetsskäl en tidsgräns införas beträffande omhändertagandets varaktighet. Detta gräns bör bestämmas till 4 timmar.

Såsom utredningen ser det finns det tre alternativ till den i dag rådande ordningen. Ett alternativ är att polisen även fortsättningsvis har ansvaret för förvaringen av dem som omhändertagits enligt lagen (1976:511) om omhändertagande av berusade personer m.m. (LOB) samtidigt som det knyts sjukvårdspersonal till arresterna för att tillförsäkra de omhändertagna adekvat vård och omsorg. En förutsättning för det är, enligt utredningens mening, att arbetsuppgiften kan anses präglas av polisiär relevans.

De andra alternativen som står till buds är att uppgiften att tillförsäkra de personer som omhändertagits enligt LOB adekvat vård och omsorg tas över av sjukvården eller socialtjänsten.

I det följande resoneras kring de tre alternativen.

3.1 Bör arbetsuppgiften även fortsättningsvis ankomma på polisen med den ändringen att vårdpersonal knyts till arrestlokalerna?

3.1.1 Förutsättningar för att ta en person som omhändertagits enligt LOB i förvar

Av 4 § LOB framgår att den omhändertagne får hållas kvar om denne inte bereds vård på sjukhus eller någon annan vårdinrättning och inte heller tas om hand på något annat sätt eller annars kan frigges. Vidare anges att den omhändertagne som hålles kvar får tas i förvar om det är nödvändigt med hänsyn till ordning eller säkerhet.

Frågan är då vad som i nämnda lagrum menas med ordning eller säkerhet. Bestämmelsen infördes genom regeringens proposition 1996/97:175. Av författningskommentaren till ändringen i 4 § LOB framgår endast att det i paragrafen införs en uttrycklig bestämmelse om att den som har omhändertagits enligt lagen får tas i förvar och att förvarstagande skall få ske om det är nödvändigt med hänsyn till ordning eller säkerhet. Någon närmare förklaring av innebörden av begreppet ”ordning eller säkerhet” ges inte.

I den allmänna motiveringen till ändringen i 4 § LOB (prop. 1996/97:175 s 51) sägs att det i LOB saknas en uttrycklig bestämmelse om att den omhändertagne får tas i förvar, att det av lagens förarbeten dock framgår att avsikten är att så skall kunna ske, att en särskild regel därför bör tas in i LOB som klargör att den som omhändertagits enligt lagen också får tas i förvar samt att sådant förvarstagande dock endast bör få ske om det är nödvändigt

med hänsyn till ordning eller säkerhet. Inte heller här finns någon förklaring av innebörden av begreppet "ordning eller säkerhet".

Emellertid kan konstateras att det i och med samma proposition genomfördes en lagändring i 17 § polislagen (1984:387, PL). Innan ändringen angavs i detta lagrum att den som omhändertagits enligt polislagen inte fick underkastas annan inskränkning i sin frihet än som påkallades av ändamålet med åtgärden, ordningen på förvaringsplatsen eller allmän säkerhet. Genom lagändringen fick paragrafen samma lydelse som ovan angivna 4 § LOB, nämligen att den omhändertagne får tas i förvar om det är nödvändigt med hänsyn till ordning eller säkerhet. Eftersom nämnda ändringar av 17 § PL och 4 § LOB genomfördes i samma lagstiftningsärende och paragraferna kom att få samma ordalydelse vad gäller kriterierna för de fall då en omhändertagen person får tas i förvar finns det goda skäl att anta att lagstiftaren lagt samma innebörd i begreppet "ordning eller säkerhet" både vad gäller omhändertagna enligt polislagen och omhändertagna enligt LOB.

Frågan är vad innebörden var av den ändring som gjordes i 17 § PL. Den centrala frågan i lagstiftningsärendet, både för förvarstagande av omhändertagna enligt PL och enligt LOB, var att det av lagtexten tydligt skulle framgå att den omhändertagna får tas i förvar. Av prop. 1996/97:175 s. 35 framgår att lagstöd för förvarstagande av omhändertagna inte fanns vare sig i PL eller i LOB trots att bestämmelser i dessa författningar i stor utsträckning åberopades som grund för förvarstagande. Det konstaterades vidare att det inte minst av legalitetsskäl givetvis var otillfredsställande att bestämmelser som medger inskränkning i rätten till frihet var oklar på denna punkt. Vidare ifrågasattes om lagstiftningen stod i överensstämmelse med Europakonventionens bestämmelser. Man övervägde att författningsreglera i vilka fall förvarstagande kan komma i fråga genom att införa en generell bestämmelse om att exempelvis den som omhändertas också får tas i förvar. Emellertid konstaterades att uttrycket omhändertagande användes i många olika syften i olika författningar och att det för flera fall måste sägas råda tvekan om vilka polisiära befogenheter som är ämnade att följa av begreppet. Man fann att den naturligaste och från legalitetssynpunkt mest tillfredsställande lösningen därför var att för varje bestämmelse pröva om förvarstagande fick ske.

Därefter redovisas i propositionen bl.a. överväganden och skälen för att omhändertagna enligt 11, 13 och 14 §§ PL samt omhändertagna enligt LOB skall få tas i förvar. När det gäller det resonemang

som förs kring möjligheten att ta omhändertagna enligt 13 § PL i förvar sägs följande.

I och för sig skulle man kunna tänka sig att inte ta den omhändertagne i förvar utan i stället låta honom stå under uppsikt på polisstationen. Av de uppgifter regeringen inhämtat från Rikspolisstyrelsen har framgått att detta av praktiska och personella skäl emellertid inte är möjligt. De flesta polisstationer saknar lämpliga lokaler för placering av personer som skall stå under uppsikt. Många gånger kan det också vara olämpligt att placera flera omhändertagna i samma lokal. Från arbetarskyddssynpunkt skulle det sannolikt krävas två poliser för att omhänderta en person. Regeringen gör därför bedömningen att det av praktiska skäl måste finnas möjlighet att som yttersta åtgärd ta den som stör den allmänna ordningen eller utgör en omedelbar fara för denna i förvar i avvaktan på att förhör kan hållas. Med denna utgångspunkt finns det inte heller anledning för regeringen att överväga att undanta 13 § från den generella bestämmelsen om att den som omhändertagits enligt polislagen skall kunna tas i förvar. I sammanhanget bör också framhållas att ett sådant undantag, som Lagrådet också påpekat, inte på ett avgörande sätt skulle påverka frågan om förenligheten av 13 § med Europakonventionen. Däremot bör det uttryckligen anges att den som omhändertagits får tas i förvar endast om detta är nödvändigt med hänsyn till ordning och säkerhet.

I författningskommentaren till nämnda ändring av 17 § PL (prop. 1996/97:175) sägs att det i paragrafen har införts en uttrycklig bestämmelse om att den som omhändertagits med stöd av polislagen får tas i förvar och att med förvar avses placering i arrest eller annat låst utrymme. Vidare framgår att förvarstagande får dock endast ske om det är nödvändigt med hänsyn till ordning och säkerhet.

Inte heller av dessa resonemang går det att dra några slutsatser om hur begreppet "ordning eller säkerhet" skall tolkas.

Av det betänkande som låg till grund för propositionen, Polisens rättsliga befogenheter (SOU 1993:60), framgår däremot i specialmotiveringen till den föreslagna ändringen i den paragraf som motsvarade 17 § PL att ändringen i huvudsak innebar att det inte var ordningen på förvaringsplatsen som skulle vara avgörande för

behandlingen av en omhändertagen utan ordningen i mera allmänt avseende. Det framgår dock inte närmare vad som avses.

I samma betänkande föreslås att 4 § LOB kompletteras med en bestämmelse om att den omhändertagne får tas i förvar om det är nödvändigt med hänsyn till ordningen eller säkerheten. Någon närmare utveckling av begreppet "ordning eller säkerhet" i denna del görs inte.

När det gäller frågan om en person som omhändertagits enligt LOB och som hålles kvar skall tas i förvar framstår det således som i viss mån oklart vilka överväganden som skall göras. Mot bakgrund av vad som anges i propositionen 1996/97:175 ligger det närmast till hands att det är ordningen eller säkerheten på polisstationen som skall beaktas. Vid de kontakter som utredningen haft med polismyndigheter i landet har framgått att det är så man i praktiken resonerar när fråga om tagande i förvar av en person som omhändertagits enligt LOB uppkommer. Det har vidare framkommit att man regelmässigt anser att det är nödvändigt med hänsyn till ordningen och säkerheten på polisstationen att ta dessa personer i förvar. Vad som talar emot att begreppet "ordning eller säkerhet" avser just förhållandena på polisstationen är vad som anges i ovan nämnda betänkande i specialmotiven till den föreslagna ändringen i den paragraf som motsvarade 17 § PL.

Hur det än förhåller sig med den saken kan det ifrågasättas på vilket sätt den del av de omhändertagna som är så påverkade att de är ur stånd att ta hand om sig själva men som uppträder lugnt kan anses störa ordningen eller säkerheten. Frågan är om det kan anses motiverat ur ordnings- eller säkerhetssynpunkt på polisstationen eller ur ordningssynpunkt i ett mera allmänt hänseende att frihetsberöva dessa personer genom inläsning. Om rådande ordning skall bibehållas innebärande att polisen skall kunna ta de personer som omhändertagits enligt LOB i förvar på sätt som sker i dag, dvs. oberoende av hur den omhändertagne uppträder, bör lagtexten, enligt utredningens mening, ändras på så sätt att det framgår att även den som är ur stånd att ta vara på sig själv och som uppträder lugnt kan tas i förvar.

3.1.2 Bestämmelsens förhållande till Europakonventionen

Det har vidare diskuterats om den rådande ordningen är förenlig med Europakonventionen. Polisrättsutredningen gjorde i sitt betänkande Polisens rättsliga befogenheter (SOU 1993:60 s. 133 ff.) den bedömningen att tillfälliga omhändertaganden enligt 13 § andra stycket PL var att anse som frihetsberövanden i konventionens mening framförallt mot bakgrund av att den omhändertagne kan tas i förvar. Enligt Polisrättsutredningen torde den omständigheten att det är fråga om förhållandevis kortvariga frihetsberövanden inte kunna uppväga de omständigheter som ger omhändertagandet karaktär av frihetsberövande. Utredningen ansåg vidare att det inte var fråga om sådant frihetsberövande som är tillåtet enligt artikel 5:1 i konventionen och att lagregeln således var konventionsstridig. Polisrättsutredningen föreslog därför att bestämmelsen skulle upphävas. Under remissbehandlingen av betänkandet instämde flertalet remissinstanser i utredningens bedömning eller lämnade bedömningen utan erinran.

I det till Lagrådet remitterade förslaget intog regeringen emellertid en annan hållning. Regeringen framhöll i lagrådsremissen att den praxis som utbildats av Europadomstolen knappast gav någon klar ledning i fråga om så kortvariga frihetsberövanden som det här var fråga om. Med hänsyn härtill och till att andra länder som ratificerat Europakonventionen har en reglering liknande 13 § andra stycket PL gjorde regeringen den bedömningen att ett frihetsberövande som endast varar några timmar inte är ett frihetsberövande i Europakonventionens mening. Omhändertaganden enligt 13 § andra stycket PL borde därför anses förenliga med artikel 2:3 i det fjärde tilläggsprotokollet till konventionen och således vara att betrakta som en tillåten inskränkning av den omhändertagnes rörelsefrihet. Regeringen ansåg emellertid att det, liksom beträffande övriga bestämmelser om omhändertagande enligt polislagen, uttryckligen borde framgå av lagen att den som omhändertagits får tas i förvar om det är nödvändigt med hänsyn till ordning eller säkerhet.

Lagrådet anförde i sitt yttrande över lagrådsremissen, att det i allt väsentligt instämde i den bedömning av 13 § andra stycket PL:s bristande överensstämmelse med Europakonventionen som Polisrättsutredningen gjort. Eftersom Europadomstolens hittillsvarande avgöranden i denna del inte innebar att rättsläget kunde anses helt klarlagt, ville Lagrådet likväl inte motsätta sig den i

remissen valda lösningen. Tillräckliga skäl att exempelvis komplettera förslaget avseende 17 § PL om förvar med ett undantag för omhändertagna enligt 13 § andra stycket samma lag kunde inte anses föreligga. Detta ställningstagande grundade Lagrådet bl.a. på bristen på underlag för en meningsfull bedömning av en sådan reglerings praktiska förutsättningar och konsekvenser. Därtill kom, enligt Lagrådet, en osäkerhet huruvida ett sådant undantag på ett avgörande sätt skulle undanröja föreliggande tvivel om 13 § andra stycket PL var förenlig med Europakonventionen.

Regeringen förklarade i propositionen (prop. 1996/97:175 s. 43) att den i och för sig har respekt för Lagrådets uppfattning men att rättsläget, som också Lagrådet funnit, är oklart. På i lagrådsremissen anförda skäl ansåg därför regeringen att omhändertaganden enligt 13 § andra stycket PL är förenliga med Europakonventionen.

Justitieutskottet ansåg för sin del, att det får anses råda viss osäkerhet i frågan om tillfälliga omhändertaganden enligt 13 § andra stycket PL är förenliga med Europakonventionen (Justitieutskottets betänkande 1997/98: JuU7). Emellertid fann utskottet att övervägande skäl talade för riktigheten av regeringens uppfattning att sådana omhändertaganden inte utgör frihetsberövanden i konventionens mening utan endast är att se som sådana inskränkningar av den omhändertagnes rörelsefrihet som är tillåtna enligt artikel 2:3 i det fjärde tilläggsprotokollet till konventionen.

När det gäller förvarstagande enligt 4 § LOB och frågan om det i Europakonventionens mening är att anse som ett frihetsberövande eller en tillåten inskränkning i den omhändertagnes rörelsefrihet finns inget motsvarande resonemang. Polisrättsutredningen har i sitt ovan nämnda betänkande (SOU 1993:60) uttalat att förfarandet att ta någon förvar, dvs. låsa in vederbörande, måste betraktas som ett frihetsberövande i Europakonventionens mening. Polisrättsutredningen menade att det kan antas att lagen (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 samt då LOB är en vårdlag och har ett uttalat skyddssyfte. Frågan har inte närmare berörts i övriga förarbeten till ändringen i 4 § LOB.

Om motsvarande resonemang som förts ovan angående omhändertagande och förvarstagande enligt 13 och 17 §§ PL tillämpas även på dem som omhändertagits och därefter tas i förvar

enligt 4 § LOB är det således inte fråga om ett frihetsberövande i konventionens mening utan endast en sådan inskränkning i rörelsefriheten som är tillåten enligt artikel 2:3 i fjärde tilläggsprotokollet till Europakonventionen. Bedömningen är, såsom ovan framgått, i viss mån osäker och om det i stället är att anse som ett frihetsberövande i Europakonventionens mening som stödjer sig på artikel 5:1 e föreligger enligt utredningens mening vissa tveksamheter då man knappast kan anse att alla som omhändertas enligt LOB och som därefter tas i förvar faller in under begreppet missbrukare även om övervägande delen gör det. Vid sådana förhållanden kan det diskuteras om det är förenligt med Europakonventionen att ha en sådan lagteknisk konstruktion som innebär att de som omhändertagits kan frihetsberövas utan någon närmare utredning i varje enskilt fall om personens eventuella missbruk.

3.1.3 Polisens ansvarsområde

Av 1 § polislagen (1984:387) framgår att polisens arbete skall, som ett led i samhällets verksamhet för att främja rättvisa och trygghet, syfta till att upprätthålla allmän ordning och säkerhet samt i övrigt tillförsäkra allmänheten skydd och annan hjälp. Polisens uppgifter finns närmare angivna i lagens 2 § som säger:

Till polisens uppgifter hör att

1. förebygga brott och andra störningar av den allmänna ordningen eller säkerheten,
2. övervaka den allmänna ordningen och säkerheten, hindra störningar därav samt ingripa när sådana har inträffat,
3. bedriva spaning och utredning i fråga om brott som hör under allmänt åtal,
4. lämna allmänheten skydd, upplysningar och annan hjälp, när sådant bistånd lämpligen kan ges av polisen,
5. fullgöra den verksamhet som ankommer på polisen enligt särskilda bestämmelser.

Såsom beskrivits i utredningens tidigare lämnade delbetänkanden, Mot ökad koncentration – förändring av polisens verksamhet (SOU 2001:87) och Polisverksamhet i förändring (SOU 2002:70) kan vissa kriterier ställas upp för vilka arbetsuppgifter som bör ankomma på polisen. Dessa kan i korthet beskrivas enligt följande.

1. Polisen skall i princip belastas med endast de arbetsuppgifter som kan anses utgöra ett naturligt led i funktionen att upprätthålla allmän ordning och säkerhet. Polisen bör således endast tillföras sådana arbetsuppgifter där ett ordnings- eller säkerhetstänkande är av dominerande betydelse vid utförandet av uppgiften och som i princip kräver den kompetens och utbildning som en polis normalt besitter.
2. Principen att polisen skall vara den huvudaktör som på samhällets vägnar har befogenhet att använda våld mot medborgarna bör i största möjliga utsträckning upprätthållas även om det vid sidan om polisen finns yrkesgrupper i dag som har vissa befogenheter på området. Även om den övergripande utgångspunkten ordnings- och säkerhetstänkande inte ingår som ett dominerande moment skall en uppgift ankomma på polisen om det kan antas att våld eller tvångsmedel kan komma att behöva användas för att utföra den.
3. Polisen skall endast utföra uppgifter som ligger inom ramen för polisens nuvarande utbildning och kompetens.

Om förhållandena enligt en eller flera av dessa utgångspunkter i tillräcklig utsträckning är uppfyllda anses arbetsuppgiften vara vad utredningen kallar för polisiärt relevant och skall ligga kvar hos polisen.

Dessutom har utredningen i ovan nämnda delbetänkanden bemött vissa argument som kan antas komma att föras fram i diskussionen kring huruvida en arbetsuppgift bör ankomma på polisen. För en närmare beskrivning av dessa samt för en utförligare redogörelse för vad som bör anses vara uppfyllt för att en arbetsuppgift skall ankomma på polisen hänvisas till nämnda delbetänkanden och Mot ökad koncentration – förändring av polisens verksamhet (SOU 2001:87) s. 45 ff. och Polisverksamhet i förändring (SOU 2002:70) s. 67 ff.

Polisens primära uppgifter är alltså att upprätthålla allmän ordning och säkerhet samt i övrigt tillförsäkra allmänheten skydd och annan hjälp. När det gäller LOB kan det konstateras att det är en utpräglad social skyddslagstiftning. Den tar sålunda inte sin utgångspunkt i den allmänna ordningen och säkerheten. Med beaktande av dessa förhållanden och mot bakgrund av utredningens resonemang kring vad som skall vara uppfyllt för att en

arbetsuppgift skall anses vara polisiärt relevant är det svårt att se någon polisiär relevans i uppgiften att förvara de personer som omhändertagits enligt LOB. Eftersom arbetsuppgiften med att ta personer som omhändertagits enligt LOB i förvar inte har någon egentlig anknytning till polisens verksamhetsområde enligt utredningens mening, finns det redan av denna anledning goda skäl att föra bort den från polisen.

3.1.4 Utredningens bedömning

Uppgiften att ha ansvaret för förvaring av personer som omhändertagits enligt LOB kan, såsom ovan angetts, knappas sägas innehålla något inslag av polisiär relevans. Det övergripande syftet med omhändertagandet är att förhindra den berusade att råka illa ut på grund av sin berusning och uppgiften att förvara den omhändertagne, som innebär tillsyn och omvårdnad om den förvarstagne, får anses utgöra ett verksamhetsfrämmande inslag i polisens arbete. Det kan i detta sammanhang noteras att föredragande statsrådet uttalade i förarbetena till LOB (prop. 1975/76:113) att ett av skälen att införa bestämmelser om omhändertagande av berusade i en särskild lag och att inte föra in dem i dåvarande lagen (1973:558) om tillfälligt omhändertaganden var att det fanns avgörande principiella skillnader när det gällde syftet för ingripandena på så sätt att det primära syftet när det gäller omhändertagande av en berusad person alltid måste vara att tillgodose dennes egna intressen, dvs. att han får möjlighet till adekvat vård och hindras från att förvärra sitt tillstånd t.ex. genom ytterligare konsumtion av berusningsframkallande medel eller genom trafikolyckor eller liknande. Vidare fördes ett ingående resonemang kring frågan huruvida ett ordningsstörande uppträdande från den berusades sida borde utgöra en självständig grund för omhändertagande innan det slogs fast att så inte borde vara fallet.

Dessutom kan det, på sätt som förs fram i departementspromemorian Ds 2001:31, starkt ifrågasättas om det är förenligt med nutidens värderingar om hur människor bör behandlas att förvara personer som uppenbarligen är i behov av vård och omsorg i en polisarrest på sätt som sker idag.

Vidare har, såsom framförs i nämnda departementspromemoria, bedömningen av de omhändertagnas hälsotillstånd i många fall blivit alltmer komplicerad mot bakgrund av det ökade blandmiss-

bruket. Det är för den enskilde polismannen många gånger svårt att göra den medicinska bedömning som behövs för att kunna avgöra om den omhändertagne bör föras till sjukhus eller till en polisstation. Detta problem skulle man kunna komma tillrätta med genom att knyta sjukvårdspersonal till arresterna. Ett sådant alternativ, dvs. att bibehålla den idag rådande ordningen med polisen som ansvarig för förvaringen av de personer som omhändertagits enligt LOB samtidigt som man knyter sjukvårdspersonal till arresten är enligt utredningens mening inte någon bra lösning. Skälet till detta ställningstagande är dels att arbetsuppgiften enligt utredningens mening inte bör ankomma på polisen då den saknar polisiär relevans dels att det ur humanitär synpunkt är tveksamt att förvara personer som omhändertagits enligt en social skyddslagstiftning i polisarrest. Dessutom kan konstateras att försöksverksamheter med denna lösning har bedrivits i Trollhättan och på andra ställen under 1980-talet och att dessa försöksverksamheter inte har medfört att sjukvårdspersonal kommit att knytas till arresterna i någon större omfattning. Det har uppenbarligen inte funnits skäl att permanenta arbetsformen. En negativ konsekvens som utredningen kan se är att det framstår som resurskrävande att ha både vaktkonstaplar och sjukvårdspersonal som utövar tillsyn över de förvarstagna.

Härutöver menar utredningen, i enlighet med i tidigare avsnitt förda resonemang, att det dels finns vissa oklarheter huruvida frihetsberövandet av personer som omhändertagits enligt LOB är förenligt med Europakonventionen, dels att det råder oklarheter när det gäller förvarstagande av de omhändertagna som endast är så påverkade att de är ur stånd att ta hand om sig själva men som inte kan anses störa vare sig ordningen eller säkerheten i något avseende.

Utredningen har således funnit flera skäl som talar emot att polisen skall ansvara för att förvara de personer som omhändertagits enligt LOB. Merparten av dessa skäl skulle alltså föreligga även om sjukvårdspersonal skulle knytas till polisarresten. Utredningen finner sålunda på de anförda skälen att polisens möjligheter att ta personer som omhändertagits enligt LOB i förvar bör upphöra och att ansvaret för de omhändertagna under tillnyktringen bör överföras från polisen till annan huvudman.

Själva omhändertagandet är dock en uppgift som även framdeles bör ankomma på polisen enligt utredningens mening. Omhändertagandet är ett ingrepp i den enskildes rörelsefrihet varvid ett visst

mätt av tvång eller våld vanligtvis fordras och faller därmed inom polisens verksamhetsområde. I detta sammanhang skall nämnas att det i förarbetena till LOB (prop.1975/76:113) framfördes att polisman i vissa speciella situationer ansågs ha befogenhet att göra omhändertaganden med stöd av 2 § polisinstruktionen som behandlade polisens allmänna skyldighet att upprätthålla allmän ordning och säkerhet och därvid lämna allmänheten skydd och annan hjälp. Det föredragande statsrådet uttalade att om en berusad person befinner sig i ett hjälplöst tillstånd och omedelbar vård inte kan beredas honom på annat sätt, anses polisen enligt sina allmänna hjälpande uppgifter inte bara berättigad utan också skyldig att ingripa men att frågan hur långt polisens befogenheter sträcker sig vid ett ingripande på denna grund emellertid i vissa fall kan vara tveksam. Den bestämmelse om polisens allmänna hjälpande uppgifter som det hänvisas till i nämnda förarbeten, dvs. 2 § polisinstruktionen, motsvaras idag av 2 § fjärde punkten PL. Det är emellertid tveksamt om man idag skulle anse att det ligger inom polisens serviceverksamhet enligt 2 § fjärde punkten PL att omhänderta berusade personer även om denna bestämmelse, till skillnad från 2 § polisinstruktionen, är frikopplad från polisens uppgift att upprätthålla allmän ordning och säkerhet. I första hand avses här situationer när det inte ankommer på något annat samhällsorgan att lämna hjälpen och polisen har praktisk möjlighet att göra det. I akuta situationer måste givetvis polisen ibland ingripa även när biståndet i princip ankommer på annat organ. Det kan t.ex. vara frågan om att föra en skadad person till sjukhus fastän ambulanstransport i och för sig hade kunnat påkallas.

Den ordning som utredningen förespråkar, nämligen att polisen skall omhänderta den person som omfattas av LOB men inte ansvara för den omhändertagne under tillnyktringen innebär att polisen efter ett omhändertagande skall föra den omhändertagne till annan och där frige den omhändertagne på sätt som sker idag då den omhändertagne förs till bostaden, sjukhusets akutmottagning eller tillnyktringsenheten.

3.2 Vem bör ansvara för den som omhändertagits enligt LOB i stället för polisen?

Enligt utredningens mening finns det utifrån dagens organisation två möjliga alternativ när det gäller vem som skall ansvara för vård och omsorg om dem som omhändertagits enligt LOB, nämligen sjukvården, dvs. vanligtvis landstinget och socialtjänsten, dvs. kommunen.

Enligt vad utredningen erfarit utgör merparten av dem som omhändertas enligt LOB av personer som har ett alkoholmissbruk, eventuellt i kombination med missbruk av andra droger även om givetvis inte alla omhändertagna är missbrukare.

När det gäller den delen av dem som omhändertas enligt LOB där man inte kan konstatera att ett missbruk föreligger finns det goda skäl att anta att personen i fråga i vart fall ligger i riskzonen att utveckla ett missbruk genom att personen uppträtt så berusad att grund funnits för omhändertagande enligt LOB. De kan därför vara i behov av förebyggande åtgärder mot missbruk av alkohol och andra beroendeframkallande medel.

När det gäller sjukvården har denna naturligtvis ett ansvar för de omhändertagna som fordrar akutvård och avgiftning.

Nedan följer en beskrivning av de olika alternativens ansvarsområden i dag i den mån det är av intresse för frågan.

3.2.1 Kommunens respektive landstingets ansvarsområde

Kommunens ansvar för dess invånare vad gäller sociala förhållanden regleras i socialtjänstlagen (2001:453) (SoL). När det gäller kommunens ansvar i fråga om hälso- och sjukvård finns bestämmelser i hälso- och sjukvårdslagen (1982:763) (HSL). Den senare lagen reglerar även landstingens ansvar i sistnämnda hänseende.

Kommunen har genom socialnämnden enligt 3 kap. 7 § och 5 kap. 9 § SoL ett särskilt ansvar för att förebygga och motverka missbruk av alkohol och andra beroendeframkallande medel samt för att den enskilde missbrukaren får den hjälp och vård som han eller hon behöver.

Av 3 § HSL framgår att varje landsting skall erbjuda en god hälso- och sjukvård åt dem som är bosatta inom landstinget. Det framgår även att landstinget i övrigt skall verka för en god hälsa hos

hela befolkningen. Landstingets ansvar omfattar dock inte sådan hälso- och sjukvård som en kommun inom landstinget har ansvar för.

Landstingen har således ett ansvar för att tillhandahålla resurser för hälso- och sjukvård närhelst den efterfrågas. Det föreligger därmed en vårdskyldighet för landstingen.

Vad som i hälso- och sjukvårdslagen sägs om landsting gäller också i princip kommuner som inte ingår i ett landsting.

Av 2 kap. 2 § SoL framgår att kommunen har det yttersta ansvaret för att de som vistas i kommunen får det stöd och den hjälp som de behöver. Av samma lagrum framgår att detta ansvar inte innebär någon inskränkning i det ansvar som vilar på andra huvudmän. Detta innebär att kommunen har ansvar för att se till att en person som vistas i kommunen hänvisas eller slussas till rätt ställe där hjälpen finns.

Bestämmelserna om kommunens yttersta ansvar innebär således inte att en kommun skall axla uppgifter som ankommer på annan såsom kriminalvården eller sjukvården. Socialtjänsten kan i princip anses vara subsidiär i förhållande till andra biståndsformer. Bestämmelserna innebär i stället att kommunen och dess socialtjänst vid behov bör se till att vårdbehövande kommer i åtnjutande av t.ex. kroppsjukvård eller psykiatrisk vård.

I Socialstyrelsens allmänna råd 1992:4 anføres beträffande innebörden av begreppet "yttersta ansvaret" följande.

En av hörnstenarna i SoL är principen om kommunens yttersta ansvar. Den innebär att ett enda samhällsorgan, kommunen, ges ansvaret för att den enskilde får det stöd och den hjälp som han behöver.

Avsikten med bestämmelsen om kommunens yttersta ansvar är dock inte att kommunen skall träda i en annan huvudmans ställe. Det är för att understryka detta som det i 3 § SoL andra stycket (numera 2 kap. 2 § andra stycket, *utredn. ann.*) har angetts att det yttersta ansvaret inte innebär någon inskränkning i det ansvar som åvilar andra huvudmän. Det kan emellertid uppstå situationer då kommunen under en begränsad tid får sörja för nödvändig hjälp i väntan på att en annan huvudman ingriper. De åtgärder som vidtas inom socialtjänsten bör vara temporära. Hjälpen får ges med de resurser som finns tillgängliga inom socialtjänsten i avvaktan på att t.ex. sjukvårdshuvudmannen kan gripa in. Det kan bli fråga om att exempelvis utge socialbidrag för försörjningen eller till kostnader för

vård, behandling eller någon annan insats som i och för sig åvilar en annan huvudman. Det yttersta ansvaret ska däremot inte behöva leda till att socialtjänsten skaffar egna behandlingsresurser för att tillgodose sådana behov som faller inom en annan huvudmans verksamhetsområde.

I vissa fall kan det dock vara osäkert vilken huvudman som har att ombesörja vården. Kommunen har då ansvaret för att den enskilde får det stöd och den hjälp han behöver i avvaktan på att frågan om vilken huvudman som bär ansvaret löses. Om två olika huvudmän inte är överens om kostnadsansvaret får detta under inga omständigheter gå ut över den enskilde. Kommunen måste då gå in och betala.

Allmänt kan sägas att socialtjänsten ansvarar för åtgärder syftande till social rehabilitering, medan det på hälso- och sjukvården ankommer att stå för åtgärder för att rent medicinskt förebygga och behandla sjukdomar och skador.

I förarbetena till den tidigare socialtjänstlagen (1980:620) har framhållits att vårdbehoven på de båda områdena ofta är sammansatta och att det kan vara svårt att utskilja gränserna mellan sjukvård och rehabilitering (prop. 1979/80:1 s. 147). I den proposition som låg till grund för hälso- och sjukvårdslagen (1982:763) uttalades att hälso- och sjukvårdens vårdansvar i princip borde begränsas till att omfatta sådana vårdbehov som bedöms kräva insatser av medicinskt utbildad personal eller av sådan personal i samarbete med personal med t.ex. psykologisk kompetens (prop. 1981/82:97 s. 44). Samtidigt framhölls att det i praktiken var svårt att strikt tillämpa dessa avgränsningsprinciper, bl.a. på grund av kravet på kontinuitet i en behandling. Det förhållandet att principerna för gränsdragningen inte kunde ge en exakt vägledning om vilken vårdgivare som i varje enskilt fall har skyldighet att svara för att vårdbehovet tillgodoses fick dock inte leda till att en människa i en viss situation inte får den vård eller hjälp hon behöver. Bestämmelsen om kommunens yttersta ansvar skall ses mot denna bakgrund.

3.2.2 Utredningens bedömning

Utredningen har konstaterat att polisens möjlighet att hålla personer som omhändertagits enligt LOB i förvar bör upphöra. Frågan är då vem som skall ansvara för tillsyn, vård och omsorg om de som omhändertagits enligt LOB.

En allmän uppfattning är att vård och omsorg om personer under tillnyktring är en uppgift som ankommer på kommunens socialtjänst medan vården under avgiftning är en uppgift för sjukvården, vanligtvis landstinget.

Övervägande delen av dem som omhändertas enligt LOB kan antas vara missbrukare även om givetvis så inte är fallet beträffande alla dem som omhändertas enligt LOB. Bedömningen huruvida en berusad person behöver medicinsk vård kan i många fall vara svår. Det ökade blandmissbruket har medfört att denna bedömning har blivit alltmer besvärlig att göra, framförallt för en lekman. Vidare finns det erfarenhet av polisens svårigheter att skilja mellan insulinkänning/koma hos diabetiker och berusning. Det finns alltså starka skäl som talar för att tillståndet hos den som omhändertagits på grund av berusning bör bedömas av någon med sjukvårdsutbildning.

Vid en bedömning av vem som skall ha huvudansvaret för att bereda dem som omhändertagits enligt LOB den vård och omsorg som fordras bör man ta i beaktande att det stora flertalet av tillnyktringar sker i hemmet. Övervägande delen av dem som omhändertas enligt LOB fordrar inte någon mer kvalificerad vård men däremot omsorg och tillsyn. Utredningen har kunnat konstatera vid våra kontakter med tillnyktringsenheter och genom övrigt utredningsmaterial att vårdbehovet för den del av dem som omhändertagits enligt LOB som överhuvudtaget behöver somatisk vård kan sägas ligga på sjuksköterske- eller undersköterskenivå. Sådan vårdpersonal är kompetent att avgöra när en mera kvalificerad vård fordras. Konstruktionen med en medicinskt ansvarig sjuksköterska för t.ex. de äldre eller psykiskt funktionshindrade har fungerat bra och kan användas även beträffande missbrukare och övriga som är så berusade att de kan omhändertas enligt LOB, se 24 § hälso- och sjukvårdslagen (1982:763) och Socialstyrelsens författningssamling SOSFS 1997:10.

Enligt 2 kap. 4 § socialtjänstlagen (2001:453, SoL) fullgörs kommunens uppgifter inom socialtjänsten av den eller de nämnder som kommunfullmäktige bestämmer. I SoL används termen social-

nämnd för sådan nämnd. Socialnämnden har, såsom tidigare nämnts, enligt 3 kap. 7 § SoL ett särskilt ansvar för insatser i syfte att förebygga missbruk. Socialnämnden har frihet att utforma de förebyggande insatserna på sådant sätt som i varje fall ter sig mest ändamålsenligt.

Socialnämnden skall vidare enligt 5 kap. 9 § SoL aktivt sörja för att den enskilde missbrukaren får den hjälp och vård som han eller hon behöver för att komma ifrån missbruket. Socialnämnden har sålunda ett särskilt ansvar för insatser åt den som till följd av missbruk har behov av särskilda åtgärder till stöd och hjälp. Nämnden skall vidare enligt samma lagrum i samförstånd med den enskilde planera hjälpen och vården och noga bevaka att planen fullföljs. Socialnämndens skyldighet att motverka missbruk av alkohol och andra beroendeframkallande medel innebär en skyldighet att verka även om den enskilde missbrukaren inte framställt önskemål om hjälp (Socialutskottet 1979/80:SoU44 s. 106 f. och 1996/97: SoU18). Socialtjänsten skall aktivt försöka motivera missbrukare att inleda frivillig behandling mot missbruket. Enligt Socialutskottet är det mycket angeläget att socialtjänsten arbetar förebyggande för att motverka alkohol- och narkotikamissbruk och aktivt sörjer för att den enskilde får den hjälp och det stöd som behövs i kampen mot missbruket. Vården av missbrukare skall enligt utskottets mening så långt som möjligt ges i frivilliga former vilket samtidigt innebär en skyldighet för socialtjänsten att aktivt söka upp och motivera enskilda missbrukare för insatser.

Kommunen har således redan i dag ett särskilt ansvar för missbrukare och bedriver ett omfattande arbete vad gäller dessa frågor. Även om det naturligtvis kan vara problematiskt att inleda ett motivationsarbete i syfte att påbörja en frivillig behandling just under en tillnyktringsfas är det, enligt utredningens mening, socialnämnden som mot bakgrund av det särskilda ansvar som den har för missbrukare som skall ansvara för tillsynen över dem som omhändertagits enligt LOB. Av departementspromemorian Ds 2001:31 s. 95. framgår att det vid utvärderingen av den försöksverksamhet med tillnyktringsenheter som pågick under åren 1977–1982 framförts att möjligheterna att få in missbrukare i en fungerande vårdkedja ökade i och med att kontakt kunde etableras på tillnyktringsenheten. Socialarbetarna ansåg att arbetet på tillnyktringsenheten fungerade bättre, utredningarna blev bättre, bedömningarna säkrare, de rådgivande samtalen mer meningsfulla

och motivationsarbetet mer målinriktat. Det finns enligt utredningens mening goda skäl att anta att en direktkontakt med socialtjänsten redan under tillnyktringsfasen medför en större möjlighet att fånga upp missbrukare och föra in dem i en behandling mot missbruket.

I dag underrättar polismyndigheten socialtjänsten om varje fall av omhändertagande enligt LOB. Man anser alltså redan i dag att socialtjänsten skall informeras och beredas möjlighet att agera då någon uppträtt så berusad att det resulterat i ett omhändertagande enligt LOB. Det förhållandet att inte alla som omhändertas enligt LOB kan sägas vara missbrukare förändrar inte utredningens bedömning eftersom socialnämnden även har ett ansvar för förebyggande insatser när det gäller missbruk. Dessutom har kommunen, såsom ovan redovisats, ett yttersta ansvar för att de som vistas i kommunen får det stöd och den hjälp som de behöver och att de, för det fall oenighet råder om vem som ansvarar för stöd och hjälp till personen i fråga, får den hjälp som fordras i avvaktan på att ansvarsfrågan utreds.

I ett av remissyttrandena över departementspromemorian Ds 2001:31 framförs att den däri föreslagna reformen inte får resultera i att ett ordningsproblem för allmänheten övervältras från polisen till sjukvården. Med anledning härav finns det enligt utredningens mening skäl att återigen framhålla att grunden för ett omhändertagande enligt LOB aldrig kan vara att personen ifråga endast stör den allmänna ordningen. De möjligheter som i ett sådant fall står till buds för ett omhändertagande är de förutsättningar som anges i 13 § andra stycket PL. Ett omhändertagande enligt LOB syftar inte primärt till att upprätthålla den allmänna ordningen. Det är istället frågan om att skydda den omhändertagne från att fara illa på grund av sin berusning och att skydda andra som kan råka illa ut genom att den berusade t.ex. vinglar ut i gatan och orsakar en trafikolycka. Naturligtvis förhåller det sig ofta i praktiken på det viset att förutsättningar för ett omhändertagande kan föreligga både enligt LOB och enligt 13 § andra stycket PL. Bestämmelserna i LOB skall då enligt nuvarande ordning tillämpas enligt vad som sägs i 9 § LOB.

Utredningen föreslår således att polisen skall föra den som omhändertagits enligt LOB till kommunens socialtjänst som huvudregel. Naturligtvis skall polisen även fortsättningsvis föra en omhändertagen till sjukhus i de fall där det står klart att den omhändertagne är i behov av läkarvård, t.ex. då den omhändertagne

är skadad eller visar tydliga tecken på alkoholförgiftning. Likaså skall polisen även fortsättningsvis föra den omhändertagne till bostaden på sätt som sker i dag om ett överlämnande där kan ske under betryggande omständigheter. Detta innebär således att den omhändertagne frigges när polisen överlämnar denne enligt något av nämnda alternativ.

Frågan är om det kvarstår något behov av att i lag reglera frågan om under hur lång tid en person kan vara omhändertagen av polisen enligt LOB när polisen inte längre skall ha möjlighet att ta personen i förvar. Det ligger i sakens natur att innebörden av utredningens föreslagna ordning är att omhändertagandet endast skall vara kortvarigt. Det skall inte ha längre varaktighet än den tid det tar för polisen att bestämma om den omhändertagne skall föras till bostaden, sjukhuset eller till socialtjänsten samt den tid det tar att transportera den omhändertagne till den platsen. Emellertid kan man tänka sig olika situationer som medför att viss tidsutdräkt kan komma att ske. Det kan vara frågan om en relativt lång transportväg till socialtjänsten. Man kan också tänka sig att polispatrullen blir uppehållen av någon anledning. Om en tidsgräns för varaktigheten av omhändertagandet inte anges i lag kan det te sig otillfredsställande med hänsyn till den enskildes rättssäkerhet. Vad som talar mot att i lag reglera den längsta tid ett omhändertagande får vara är risken för att omhändertagandet förlängs i onödan. I dag anges i 7 § LOB att den omhändertagne skall frigges senast inom åtta timmar. Enligt uppgifter till utredningen sker frigivandet vanligtvis efter 4–6 timmar. Vid en samlad bedömning finner utredningen att det av rättssäkerhetsskäl bör anges i lagen den längsta tid som ett omhändertagande får äga rum. Den tidsgränsen bör sättas till 4 timmar. Utgångspunkten för ett omhändertagande enligt LOB skall givetvis vara att omhändertagandet regelmässigt med god marginal skall understiga denna tidsgräns. För att markera detta bör det i lagtexten anges att den omhändertagne snarast skall överlämnas till socialnämnden.

Utredningen kommer nedan att redogöra för vad som skall gälla beträffande den som är så berusad att förutsättningar för omhändertagande enligt LOB i och för sig föreligger men som uppträder så våldsamt att ett frigivande enligt något av nämnda alternativ inte kan ske.

3.3 Hur skall utredningens förslag genomföras?

Det finns, såvitt utredningen kan bedöma, flera tänkbara alternativ för kommunerna och deras socialtjänst att ombesörja ett mottagande av dem som omhändertagits enligt LOB. Man kan tänka sig att en del kommuner väljer att inleda ett samarbete med landstinget för att få till stånd en tillnyktringsenhet i anslutning till sjukhus. Ett annat alternativ är att kommunen själv inrättar en tillnyktringsenhet med sjukvårdspersonal anställd.

Utredningen är medveten om att förslaget medför vissa särskilda problem i glesbygden där avstånden är stora. Möjligheterna till alternativa lösningar måste utvärderas och det är enligt utredningens mening viktigt att lokala lösningar kan hittas. Enligt vad utredningen erfarit sker emellertid de flesta omhändertaganden enligt LOB i städerna.

Beträffande en del kommuner kan det hävdas att det inte finns ett tillräckligt underlag för att på ett rimligt sätt ombesörja ett eget mottagande av dem som omhändertagits enligt LOB. Enligt 2 kap. 5 § SoL får en kommun sluta avtal med annan om att utföra kommunens uppgifter inom socialtjänsten. Genom ett sådant avtal får en kommun tillhandahålla tjänster åt en annan kommun. Det finns således möjligheter för kommuner att samarbeta i frågan. Av förarbetena till bestämmelsen (prop. 1996/97:124) framgår att bestämmelsen har tillkommit för att öka möjligheten för en kommun att överlämna vissa arbetsuppgifter till en annan kommun om det sett ut ett kvalitetsperspektiv bedöms vara lämpligt. Kommunens övergripande ansvar för socialtjänsten eller dess yttersta ansvar kan dock inte överlåtas på annan.

Dessutom finns, enligt 2 kap. 6 § SoL, möjlighet för kommunen att träffa överenskommelse med landstinget om att inom ramen för socialtjänstens uppgifter samverka i syfte att uppnå en effektivare användning av tillgängliga resurser. Syftet med bestämmelsen är, enligt förarbetena (prop. 1997/98:1 utgiftsområde 10) främst att åstadkomma samverkan inom rehabiliteringsområdet. Vidare sägs följande i angivna förarbeten. Det finns ett stort behov av att mer effektivt utnyttja samhällets samlade resurser för att bättre kunna tillgodose enskilda människors behov av olika stödåtgärder. Många människor med långvarig arbetslöshet, psykosociala eller hälsomässiga problem kan lätt hamna i en gråzon mellan de olika ersättningssystemen eftersom problembilden inte renodlat faller inom någon viss myndighets ansvarsområde. Genom denna

bestämmelse skapas möjlighet att åstadkomma en frivillig samverkan mellan berörda organ i syfte att uppnå en effektivare användning av tillgängliga resurser. En förutsättning för denna form av samverkan är att kommuner och landsting som medverkar i projektet också bidrar till finansieringen. Medlen bör stå i proportion till de inblandade parternas ansvar för åtgärder för den grupp som samverkansprojektet riktar sig till. Det bör däremot inte vara nödvändigt att alla parter bidrar med lika stora andelar.

Utredningen menar att det ligger inom den kommunala självstyrelsens ram att överlåta åt varje enskild kommun att besluta vilken lösning som skall väljas. Det måste enligt utredningens mening finnas utrymme för lokala lösningar.

3.4 Förmansprövning av omhändertagandet

Det kan ifrågasättas om det fyller någon funktion att fortfarande ha kvar bestämmelsen i 5 § LOB om att polisman som har omhändertagit någon enligt LOB så skyndsamt som möjligt skall anmäla åtgärden till sin förman om, såsom utredningen förordar, polisen inte längre skall ha en möjlighet att förvara den omhändertagne. Någon förmansprövning i denna del blir ju inte längre aktuell. Emellertid kan konstateras att förmannen i nuläget inte bara skall ompröva omhändertagandet i de fall det inte redan har upphört. Förmannen skall även pröva frågan om huruvida alkoholdrycker eller andra berusningsmedel, injektionssprutor, kanyler eller andra föremål som är särskilt ägnade att användas för missbruk eller annan befattning med narkotika som fräntagits den omhändertagne skall förstöras eller återställas till den omhändertagne enligt 8 § LOB. Detta är en prövning som även framdeles bör ankomma på förmannen. Det är enligt utredningens mening inte lämpligt att ha en bestämmelse av innebörden att endast vissa omhändertaganden, nämligen endast de som även inneburit att sådant angivet gods fräntagits den omhändertagne, skall anmälas till förmannen.

Det finns även enligt utredningens mening ytterligare skäl som talar för att en polisman som har omhändertagit någon enligt LOB bör anmäla åtgärden till sin förman. Det måste anses vara av vikt att förmannen har information om och en samlad bild av vad som förevarit under ett arbetspass. Utredningen menar således att bestämmelsen om att ett omhändertagande skall anmälas till

förmannen skall vara kvar även om det inte längre blir aktuellt med en förmansprövning av omhändertagandet.

3.5 Förvaring av de omhändertagna personer som dessutom är våldsamma

Ett argument som förts fram mot att vård- och omsorgssektorn skall ta hand om samtliga personer som omhändertas enligt LOB är att denna sektor inte har möjlighet att ta hand om dem som är våldsamma. Utredningen har vid kontakter med olika polismyndigheter i landet samt vid en genomgång av övrigt utredningsmaterial kunnat konstatera att de flesta anser att det endast är en liten del, uppskattningsvis 10–20 procent, av dem som omhändertas som kan betraktas som våldsamma. Från något håll har dock en större andel uppskattats vara våldsamma men det har då påpekats att det i och för sig kan tänkas att en omhändertagen inte reagerar på samma sätt om det står klart att han eller hon skall ställas under tillsyn av vårdpersonal istället för att läsas in i polisarresten. Det har dock framgått att den absoluta merparten av de omhändertagna inte uppträder våldsamt.

Enligt utredningens mening bör de som uppträder våldsamt kunna omhändertas enligt 13 § andra stycket PL och därefter kunna tas i förvar enligt 17 § samma lag. I dag gäller enligt 9 § LOB att om det finns skäl att omhänderta någon såväl enligt 13 § andra stycket PL som enligt LOB skall LOB tillämpas.

När det gäller tillsynen över dem som tagits i förvar finns ingen särskild bestämmelse i polislagen. I 6 § LOB däremot anges att den som är omhändertagen fortlöpande skall ses till och att om den omhändertagnes tillstånd ger anledningen till det skall den omhändertagne föras till sjukhus eller läkare tillkallas så snart det kan ske. En motsvarande bestämmelse beträffande den som omhändertagits enligt polislagen och som dessutom så berusad av alkoholdrycker eller annat berusningsmedel att förutsättningar för omhändertagande enligt LOB i och för sig föreligger bör därför införas i polislagen. Detta för att situationen för en person som omhändertas på detta sätt inte skall försämrats i förhållande till vad som gäller i dag.

Det kan vidare nämnas att enligt 25 § lagen (1976:371) om behandlingen av häktade och anhållna m.fl. gäller den lagen i tillämpliga delar även för den som tas i förvar i polisarrest.

Anledningen till intagningen och intagningens varaktighet skall beaktas. Av 4 § samma lag skall den som bedöms behöva hälso- och sjukvård så snart som möjligt undersökas av läkare om inte sådan undersökning uppenbarligen är onödig. Vidare anges att den som behöver sjukhusvård skall beredas sådan vård så snart som möjligt.

När det gäller de närmare bestämmelserna om tillsynen regleras dessa i Rikspolisstyrelsens föreskrifter och allmänna råd, RPSFS 2000:57, FAP 023-1. Rikspolisstyrelsen har i förordning (1976:518) om föreskrifter för verkställighet av lagen (1976:511) om omhändertagande av berusade personer m.m. bemyndigats att meddela verkställighetsföreskrifter beträffande den lagen. Enligt utredningens mening är detta en ordning som bör gälla även beträffande tillsynen av den som omhändertagits enligt 13 § andra stycket PL och som därefter tagits i förvar.

Det har till utredningen framförts att man i och för sig kan tänka sig att det finns någon enstaka individ som skulle omhändertas enligt nuvarande bestämmelser som inte kommer att omhändertas med den konstruktion som utredningen förordar. En person som är berusad i sådan grad att förutsättningar föreligger för ett omhändertagande enligt LOB kan eventuellt tänkas uppträda våldsamt utan att för den sakens skull störa den allmänna ordningen. En förutsättning för att någon skall kunna omhändertas vid ordningsstörning är ju att personen i fråga genom sitt uppträdande stör den allmänna ordningen. Det är alltså frågan om ett uppträdande som innefattar angrepp på ett ordningsintresse av betydelse för allmänheten eller annars från allmän synpunkt.

Man kan således tänka sig en situation där den som omhändertas inte uppträder så våldsamt eller på ett sådant sätt att det kan anses störande för den allmänna ordningen. Följden kan då bli den att personen inte kan tas emot vid någon vårdinrättning samtidigt som personen ifråga inte uppträder på ett sådant sätt att ett omhändertagande enligt 13 § andra stycket PL är för handen. Utredningen menar dock att denna situation måste vara mycket sällsynt. I merparten av de fall där den omhändertagne uppträder våldsamt stör han eller hon dessutom den allmänna ordningen. En situation som den nu beskrivna kan alltså komma att innebära att personen ifråga inte kommer att tas omhand på något sätt. Polisen är, med den ordning som utredningen förordar, förhindrad att agera ytterligare i en situation där omhändertagandet enligt LOB genomförts och den omhändertagne uppträder på ett sådant sätt vid överlämnandet till socialtjänsten att socialtjänsten inte kan ta

hand om personen ifråga men inte på ett sådant sätt att det faller under ett störande av den allmänna ordningen. Den i dessa fall uppkomna situationen kan emellertid liknas vid den som råder i dag när en person som omhändertagits enligt LOB och som därefter överlämnas till en vårdinrättning väljer att lämna vårdinrättningen direkt. Det finns ju i dag inte någon möjlighet att med tvång kvarhålla en person vid vårdinrättningen.

Innan en person som stör den allmänna ordningen omhändertas enligt 13 § andra stycket PL på sätt som ovan beskrivits skall naturligtvis polisen först försöka undanröja störningen genom att avvisa eller avlägsna personen ifråga. Det är först om detta misslyckas som ett omhändertagande får komma ifråga. Undantagsvis kan emellertid ett omhändertagande bli aktuellt genast. Så kan vara fallet om ett avvisande eller avlägsnande av personen framstår som uppenbart gagnlöst för att det avsedda syftet skall uppnås. Såsom vid all polisverksamhet gäller att polisen skall använda det lindrigaste medlet för att uppnå syftet med ingripandet.

4 Ekonomiska konsekvenser

4.1 Den kommunala finansieringsprincipen

Utredningens uppdrag har, enligt direktiven 2002:23, bl.a. varit att utreda hur formerna för förvaring av berusade personer kan förbättras. Om man strävar efter en kvalitetshöjning av tillsynen över dem som omhändertagits enligt lagen (1976:511) om omhändertagande av berusade personer m.m. (LOB) måste man räkna med att detta kommer att innebära ökade kostnader. Frågan är hur stor denna kostnadsökning kan beräknas bli och hur den skall finansieras.

Enligt den kommunala finansieringsprincipen skall statligt beslutade åtgärder som direkt tar sikte på den kommunala verksamheten vara föremål för ekonomiska regleringar mellan staten och kommunerna. Finansieringsprincipen tillämpas sedan år 1993 mellan staten och kommunsektorn. Principen har sitt ursprung i ett förslag som lämnades av Kommunalekonomiska kommittén i betänkandet Kommunal ekonomi i samhällsekonomisk balans – statsbidrag för ökat handlingsutrymme och nya samarbetsformer (SOU 1991:98).

Av proposition 1993/94:150 bilaga 7 framgår följande vad gäller innebörden och tillämpningen av finansieringsprincipen. Finansieringsprincipen skall tillämpas för hela kommunsektorn. Principen omfattar enbart statligt beslutade åtgärder som direkt tar sikte på verksamheter och gäller när riksdag, regering eller myndighet fattar bindande beslut om ändrade regler för verksamhet. Regleringen skall enbart göras för direkta ekonomiska effekter. Indirekta ekonomiska effekter får beaktas i samband med bedömningen av det skattefinansierade utrymmet och fastställandet av statsbidragsramen. Alla ekonomiska regleringar till följd av principens tillämpning bör göras genom att statsbidragsramen minskas eller ökas. I varje proposition där förslag lämnas om åtgärder som påver-

kar kommunsektorns verksamhet och ekonomi skall en bedömning göras av de kommunalekonomiska effekterna och om finansieringsprincipen är tillämplig. Om finansieringsprincipen bedöms vara tillämplig skall också preliminärt regleringsbelopp redovisas.

Frågan är om ett genomförande av utredningens förslag innebär att finansieringsprincipen skall tillämpas. I denna fråga gör utredningen följande bedömning. Kommunerna har genom socialnämnderna redan i dag ett faktiskt och lagstadgat ansvar för omsorg om missbrukare. Att se till att en missbrukare som omhändertagits enligt LOB får den vård och omsorg som han behöver får anses ligga inom detta ansvarsområde. Orsaken till personens överkonsumtion av alkohol eller droger bottnar ju i missbruket. Även beträffande den som inte kan sägas ha ett alkohol- eller drogmisbruk men som konsumerat alkohol eller droger i sådan omfattning att han eller hon omhändertagits enligt LOB måste anses befinna sig i en riskzon att utveckla ett missbruk. Mot bakgrund av socialnämndens särskilda ansvar för förebyggande insatser vad gäller alkohol och drogmisbruk har socialnämnden även ett ansvar för dessa personer. Utredningens förslag kan alltså inte anses innebära att något egentligt nytt ansvarsområde påförs kommunernas socialnämnd. Emellertid måste följande beaktas. Utredningens förslag innebär ett förtydligande av att kommunens ansvar för missbrukare och för förebyggande insatser vad gäller missbruk även omfattar vård och omsorg om den som omhändertagits enligt LOB. Denna uppgift utförs i dag inom statens regi genom att den omhändertagne förvaras i polisarrest. Det är inte, enligt utredningens mening, rimligt att göra ett så konkret förtydligande av kommunens ansvar utan att någon form av finansiering skjuts till.

4.2 Vad kostar förvaringen av omhändertagna enligt LOB hos polisen?

Om utredningens förslag genomförs kommer kostnaderna för förvaring och tillsyn av dem som omhändertagits enligt LOB att försvinna från polisen. Emellertid kommer en del av dem som i dag omhändertas enligt LOB och som därefter tas i förvar i polisarrest fortfarande tas i förvar i polisarrest men det kommer att grundas på 13 och 17 §§ polislagen. Så kommer vara fallet med dem som uppträder våldsamt på sätt att de stör den allmänna ordningen. Det

är svårt att beräkna hur stor andel av dem som tas i förvar efter omhändertagande enligt LOB som i stället kommer att tas i förvar efter omhändertagande enligt polislagen. Av departementspromemorian Ds 2001:31 framgår att ca 15–20 procent av de omhändertagna enligt LOB kan betraktas som våldsamma. Dessa kan därför beräknas även i framtiden falla under polisens ansvar. Det framgår vidare dels av uppgifter i departementspromemorian, dels av remissyttranden som givits över promemorian att andelen omhändertagna enligt LOB som kan betraktas som våldsamma är större i storstäderna. Där kommer alltså något fler än 15–20 procent av de som i dag omhändertas enligt LOB att även i framtiden vara polisens ansvar.

Av departementspromemorian (s. 117 f.) framgår att 14 av landets 21 polismyndigheter på förfrågan har uppgett ett ungefärligt belopp avseende vad som kan sparas in vad gäller driftskostnader om förvaringen av de omhändertagna enligt LOB läggs över på annan huvudman. Siffrorna avser år 2000.

Kronobergs län (500)	1,5 miljoner kr (personalkostnaden för tillsynen av samtliga frihetsberövade)
Gävleborgs län (846)	4 miljoner kr
Örebro län (1640)	1 miljon kronor
Västerbottens län (649)	250 000 kr (avser bevakning o.d.)
Södermanlands län (1770)	350 000–400 000 kr (avser löner, lokaler, tvätt)
Östergötlands län (2392)	3 miljoner kr (avser kostnader för lokaler och personal)
Kalmar län (809)	2 650 000 kr (kostnader för arrestantvakter)
Norrbottens län (1457)	1 miljon kr (kostnaden för arrestantvakter)
Blekinge län (786)	350 000 kr (arrestbevakningskostnad)
Uppsala län (1346)	1,6 miljoner kr
Västmanlands län (2166)	500 000–700 000 kr (lönekostnader och minskad lokalyta)
Värmlands län (1040)	500 000 kr
Dalarna (1138)	200 000–400 000 kr (arrestantbevakningskostnad)

Skåne län (4289)	10 000 kr per år och cell (kostnader för vaktkonstaplar)
------------------	--

Siffrorna inom parantes efter respektive län anger antalet omhändertaganden enligt LOB under år 2001 som inte överlämnats till vårdinrättning eller liknande eller till bostaden enligt Vägverkets statistik.

Uppgifter saknas alltså från polismyndigheterna Stockholms län, Västra Götaland, Jämtlands län, Gotland, Västernorrlands län, Hallands län och Jönköpings län. Dessutom kan det konstateras att de redovisade beloppen avser olika och ojämförbara parametrar.

Ett genomförande av utredningens förslag kommer att i någon mån innebära minskade kostnader för polisen vad avser kostnader för vaktkonstaplar och på vissa platser eventuellt minskade kostnader avseende lokaler. Emellertid kan det konstateras att både lokaler och vaktkonstaplar fortfarande kommer att behövas för de gripna och anhållna.

4.3 Hur kan kostnaden för en tillnyktringsenhet beräknas?

I det följande kommer två tillnyktringsenheter beskrivas, dels tillnyktringsenheten i Göteborg som bedrivs av kommunen, dels en planerad tillnyktringsenhet på Gotland som ännu inte är i drift.

Göteborg

Tillnyktringsenheten bedrivs i centralt belägna lokaler. Enheten, som har tio vårdplatser, är öppet hela veckan förutom under söndag–måndag då det är stängt under 22 timmar.

Verksamheten är i princip alltid fullbelagd. Den bedrivs med en verksamhetschef (socioonom), 3–4 sjuksköterskor, 5 mentalskötare och en socioonom. En konsultläkare anlitas som besöker tillnyktringsenheten varje morgon. Medicinering sköts genom en stående ordination från läkaren. Under kvälls- och nattpassen arbetar två personer på tillnyktringsenheten.

Budgeten för tillnyktringsenheten är 5 miljoner kronor per år. Huvudman för verksamheten är kommunen som också är den som finansierar verksamheten.

Gotland

På Gotland har socialtjänstens individ- och familjeomsorg i samarbete med sjukvården utarbetat ett förslag till en missbrukarvårdskedja. Man har föreslagit att en ny verksamhet startar i Visby med uppgift att bl.a. ansvara för och erbjuda tillnyktring i de fall patienten inte fordrar sjukhusvård. Det bör i detta sammanhang framhållas att på Gotland är kommunen huvudman både för socialtjänsten och för hälso- och sjukvården då kommunen inte ingår i något landsting. Utredningen har tagit del av det utarbetade förslaget av vilket följande framgår.

Västerby behandlingshem föreslås bli huvudman för verksamheten i samverkan med individ- och familjeomsorgen och hälso- och sjukvården.

Förslaget bygger på omdisponering av befintliga medel från Visby vårdnämnd, hälso- och sjukvårdsnämnden och Västerby behandlingscenter på 3 200 000 kr. Därtill fordras resurstillskott för investeringar på 1 350 000 kr och för drift 4 518 000 kr.

Enligt förslaget skall 3 platser inrättas för tillnyktring. Platserna är avsedda för människor som behöver medicinskt övervakad tillnyktring med undantag för dem som uppträder utpräglat våldsamt och kräver polisresurser, skadade i behov av sjukhusvård eller medvetlösa eller psykotiska patienter.

Dessutom föreslås att 5 vuxenplatser och en ungdomsplats inrättas för dem som behöver medicinsk avgiftning i slutenvård.

Härutöver föreslås inrättandet av ett motivations- och kartläggningsarbete i teamsamverkan som skall syfta till att missbrukare erbjuds adekvat vård med hänsyn taget till såväl beroendeproblem som social, fysisk och psykisk hälsa.

Man har under utarbetande av förslaget bedömt att inläggning för avgiftning kan minska antalet personliga misslyckanden och bespara kommunen betydligt högre kostnader för behandlingshemsplatser i vissa fall där klienten inte själv har nykterhet som mål. Rundgången i vården skall motverkas genom att sjukvård, socialtjänst och missbrukarvård samverkar runt varje patient.

Behov av tillnyktringsplatser bedöms lägst motsvara 1 person per dag året runt. Det är rimligt att förvänta sig toppar då 5 personer kan komma under samma dygn. Sammantaget bedöms antalet tillnyktringstillfällen bli 300–400 per år (av Vägverkets statistik framgår att 298 omhändertaganden enligt LOB gjordes under 2001 på Gotland, *utredningens anmärkning*).

Medicinsk verksamhet vid tillnyktring och avgiftning kräver sjuksköterska i tjänst dygnet runt alla dagar. Verksamhetens art omöjliggör ensamarbete.

När det gäller personal har man planerat för en verksamhetsledare (en socionom), 5 heltidssjuksköterskor dagtid, 5 heltidsundersköterskor dagtid, 3 sjuksköterskor på 80% tjänstgöring vardera nattetid, 3 undersköterskor på 80% tjänstgöring vardera nattetid och 25 % läkartjänst. Dessutom har budgeterats för viss vikariekostnad, obekväm arbetstid, handledning och utbildning. Härutöver har budgeterats för ytterligare driftskostnader avseende lokalhyra, kapitalkostnader, förbrukningsmaterial, städning m.m. Den sammanlagda driftskostnaden har beräknats till 7 668 000 kr per år. Det går inte att säga hur stor del av denna driftskostnad som belöper på de 3 platser som inrättas för tillnyktring. En investeringskostnad på 1 350 000 kr har även budgeterats avseende ombyggnad och diverse inventarier. Samtliga belopp avser pris- och löneläge vid årsskiftet 2000/2001.

4.4 Utredningens bedömning

Den medicinska nivån på den vård och omsorg som bedrivs vid en tillnyktringsenhet synes i regel ligga på högst sjuksköterskenivå. Dessutom fordras socionomkompetens. När det gäller läkarinsats synes det främst vara aktuellt vid den vård som fordras vid avgiftning.

För att kunna göra en beräkning av vad utredningens förslag skulle kosta att genomföra fordras detaljerad information från landets kommuner. Uppgifter om antalet fall av omhändertaganden enligt LOB inom varje kommun är en grundläggande uppgift som utredningen inte kunnat få fram med hänsyn till den korta utredningstid som stått till förfogande. På vissa håll i landet kan man tänka sig att det är relativt sällsynt med omhändertaganden enligt LOB. Det kan då framstå som mer lämpligt att kommunens socialnämnd avtalar med landstinget att hyra plats inom sjukvården, t.ex. vid en beroendenhet eller psykiatrisk enhet i stället för att bygga upp en tillnyktringsenhet. De rådande förhållandena inom varje kommun blir således avgörande för vilken lösning som kan anses mest lämplig och därmed avgörande för kostnaden.

Inom polisväsendet finns ingen rikstäckande uppgift att få beträffande antalet omhändertaganden enligt LOB. De uppgifter beträffande antalet omhändertagna enligt LOB och om hur stor andel av dessa som överlämnats till vårdinrättning eller liknande eller till bostaden som gått att få fram kommer från Vägverket där statistik finns redovisad länsvis. Det finns emellertid anledning att ifrågasätta om de uppgifter som finns redovisade stämmer överens med det verkliga antalet omhändertaganden eftersom ett inrapporteringsfel synes ha uppstått.

Från analys- och statistikavdelningen vid Polismyndigheten i Stockholms län har utredningen fått information om att ett handhavandefel uppstått vad gäller inrapporteringen från polisdistrikten till Vägverket avseende omhändertaganden enligt LOB. Det finns anledning att anta att det till Vägverket inrapporterade antalet omhändertaganden är lägre än vad som i verkligheten är fallet. Det kan röra sig om en differens på 10–15%. För att få fram det verkliga antalet omhändertaganden som görs enligt LOB fordras alltså en genomgång vid varje polismyndighet. Det kan även finnas frågetecken vad gäller antalet omhändertaganden enligt LOB som anmäls till socialtjänsten.

När det gäller frågan om medel kan föras över från polisen till kommunerna gör utredningen följande bedömning. Polismyndigheten i Stockholms län har beträffande del av Polismästardistrikt City (Norrmalm) etablerat ett samarbete med kriminalvården som innebär att kriminalvården förvarar samtliga personer som tas i förvar, dvs. gripna, anhållna och de som omhändertagits enligt LOB, i häktet. Polismyndigheten betalar kriminalvården för detta uppdrag. Detta belopp kommer, om utredningens förslag genomförs, självklart kunna minskas.

I övrigt kommer förmodligen polismyndigheternas kostnader för vaktpersonal och i någon mån lokaler kunna minska något. I gengäld kan det bli så att polisen måste ägna något mer tid åt att köra de omhändertagna till socialtjänsten. Det är mycket svårt att beräkna vilka vinster som kan göras inom polisväsendet men enligt utredningens mening är det tveksamt om det rör sig om några större belopp. För att kunna precisera detta närmare fordras en noggrann genomgång av varje polisdistrikts kostnader för förvaringen av dem som omhändertas enligt LOB. Mot bakgrund av den korta tid som stått till utredningens förfogande har en sådan genomgång inte varit möjlig. Det går inte att dra några rimliga slutsatser beträffande polismyndigheternas kostnader av de

uppgifter som redovisas i departementspromemorian Ds 2001:31 eftersom de av polismyndigheterna redovisade beloppen inte är jämförbara.

Utredningen vill framhålla att det måste beaktas att ett genomförande av utredningens förslag kan föra med sig att kostnaderna för missbrukarvården minskar. Utredningen har från flera håll fått uppgifter om att det är angeläget att kunna föra in en missbrukare i en fungerande vårdkedja i anslutning till tillnyktringsfasen. Säsom situationen är i dag inträder socialtjänsten ofta ett par veckor efter det att omhändertagandet enligt LOB ägt rum och då är det svårare att motivera vederbörande till vård. Även utvärderingen av den tidigare bedrivna försöksverksamheten med tillnyktringsenheter pekar på denna effekt. Det finns alltså goda skäl att anta att ett genomförande av utredningens förslag kan komma att innebära en totalt sett mer effektiv missbrukarvård. En viss omfördelning av befintliga medel inom kommunerna avseende missbrukarvård och förebyggande arbete vad avser missbruk bör kunna ske.

Enligt utredningens mening måste förslaget, oavsett om man anser att finansieringsprincipen skall tillämpas, finansieras genom ökade statsbidrag till kommunerna. Om en kostnadsberäkning görs utifrån tillnyktringsenheten i Göteborg som exempel skulle kommunernas kostnader för samtliga dem som omhändertas i landet enligt LOB kunna uppskattas till ca 65 miljoner kronor per år i driftskostnader. Hänsyn har då inte tagits till att en viss del av de omhändertagna förs till sjukvården och att en viss del förs till bostaden. I denna uppskattning finns inte heller investeringskostnader med. Enligt utredningens mening bedrivs tillnyktringsenheten i Göteborg på ett mycket kostnadseffektivt sätt och får anses utgöra en miniminivå. Hur stor den exakta ökningen av statsbidragen till kommunerna bör vara får bestämmas efter överläggningar mellan företrädare för staten och kommunerna.

5 Övriga konsekvenser m.m.

5.1 Övriga konsekvenser enligt kommittéförordningen

När det gäller frågan om utredningens förslag påverkar den kommunala självstyrelsen gör utredningen följande bedömning. Ett genomförande av utredningens förslag innebär, såsom tidigare påpekats, inte att kommunerna påförs något nytt ansvarsområde. Emellertid går det inte att bortse från att ett genomförande av förslaget innebär att kommunen skall utföra en uppgift som i och för sig redan, enligt utredningens mening, faller inom kommunens ansvarsområde men som faktiskt utförs av polisen. Den kommunala självstyrelsen får därför anses påverkas i viss mån. Eftersom kommunerna fritt får organisera hur uppgiften skall utföras utan någon detaljstyrning och då de redan i dag har omfattande uppgifter vad gäller missbrukarvård samt med beaktande att någon form av ekonomisk kompensation måste utgå anser utredningen att ingreppet är godtagbart.

Härutöver finner utredningen att det framlagda förslaget i övrigt inte får några sådana konsekvenser som enligt 14 och 15 §§ kommittéförordningen (1998:1474) motiverar en särskild redovisning.

5.2 Ikraftträdande

Ett genomförande av utredningens förslag måste föregås av viss tid för kommunerna att förbereda ett mottagande av dem som omhändertas enligt lagen (1976:511) om omhändertagande av berusade personer m.m. Dessutom kommer det att krävas viss tid för att nå fram till en överenskommelse om den ekonomiska kompensation som enligt utredningens mening måste utgå från staten till kommunerna. Mot bakgrund härav bedömer utredningen

att de föreslagna bestämmelserna kan träda i kraft tidigast den 1 juli 2004.

II POLISENS ARBETSUPPGIFTER MED INRIKTNING MOT DJUR

6 Bakgrund

Utredningen överlämnade i november 2001 delbetänkandet Mot ökad koncentration – förändring av polisens verksamhet (SOU 2001:87). I delbetänkandet redovisades en kartläggning över vissa arbetsuppgifter som idag utförs av polisen där det finns anledning att fundera över om arbetsuppgifterna skall ankomma på polisen. Vidare fördes i betänkandet diskussioner om en överflyttning av vissa arbetsuppgifter från polisen till andra aktörer i samhället och i något fall fördes fram argument rörande om det över huvud taget var arbetsuppgifter som kunde anses vara ett offentligt åtagande. Delbetänkandet remissbehandlades och utredningen bedrev, bl.a. med utgångspunkt i remissvaren, ett fortsatt utredningsarbete och gjorde en analys av förslagen. I delbetänkandet Polisverksamhet i förändring (SOU 2002:70) lämnade utredningen förslag beträffande flertalet arbetsuppgifter. Vad som återstår att redovisa, såvitt avser frågan om renodling av polisens arbetsuppgifter, är resultatet av det fortsatta utredningsarbetet beträffande polisens arbetsuppgifter med anknytning till djur.

Innan utredningen går närmare in på en redovisning av polisens arbetsuppgifter beträffande djur och de överväganden och förslag som gjorts angående dessa arbetsuppgifter finns anledning att beröra de utgångspunkter utredningen haft för frågan om en arbetsuppgift har sådan polisiär relevans att ansvaret för utförandet av arbetsuppgiften skall åligga polisen. Utredningen har använt sig av tre utgångspunkter som var och en för sig eller tillsammans utgör en förutsättning för om en uppgift skall anses vara polisiärt relevant och därmed ankomma på polisen. Om inte förhållandena i de beskrivna utgångspunkterna är uppfyllda i tillräcklig utsträckning bör arbetsuppgiften överföras till annan huvudman eller helt

upphöra om inte detta medför betydande negativa konsekvenser från ett medborgar- eller samhällekoniskt perspektiv. De tre utgångspunkterna är i korthet följande.

1) Polisen skall i princip belastas med endast de arbetsuppgifter som kan anses utgöra ett naturligt led i funktionen att upprätthålla allmän ordning och säkerhet. Polisen bör således endast tillföras sådana arbetsuppgifter där ett ordnings- eller säkerhetstänkande är av dominerande betydelse vid utförandet av uppgiften och som i princip kräver den kompetens och utbildning som en polis normalt besitter.

2) Principen att polisen skall vara den huvudaktör som på samhällets vägnar har befogenhet att använda våld mot medborgarna bör i största möjliga utsträckning upprätthållas även om det vid sidan om polisen finns yrkesgrupper i dag som har vissa befogenheter på området. Även om den övergripande utgångspunkten ordnings- och säkerhetstänkande inte ingår som ett dominerande moment skall en uppgift ankomma på polisen om det kan antas att våld eller tvångsmedel kan komma att behöva användas för att utföra den.

3) Polisen skall endast utföra uppgifter som ligger inom ramen för polisens nuvarande utbildning och kompetens.

Om förhållandena enligt en eller flera av dessa utgångspunkter i tillräcklig utsträckning är uppfyllda anses arbetsuppgiften vara vad vi kallar för polisiärt relevant och skall ligga kvar hos polisen.

Härutöver har utredningen vid bedömningen i renodlingsfrågan beaktat vissa argument som framförts i olika sammanhang. För en närmare redovisning av dessa och utredningens övriga allmänna utgångspunkter såsom gränsdragningsprincipen mellan statliga och kommunala åligganden och medborgarperspektivet hänvisas till de tidigare överlämnade delbetänkandena Mot ökad koncentration – förändring av polisens verksamhet (SOU 2001:87) s. 45 ff. samt Polisverksamhet i förändring (SOU 2002:70) s. 67 ff.

6.1 Polisens arbetsuppgifter

Polisens arbetsuppgifter med inriktning mot djur regleras i ett flertal författningar. Arbetsuppgifterna återfinns bl.a. i lag (1943:459) om tillsyn över hundar och katter, lag (2000:537) om märkning och registrering av hundar, jaktlagen (1987:259), jaktförordningen (1987:905), djurskyddslagen (1988:534), lag (1933:269) om ägofred och rennärlagen (1971:437). Även lagen (1938:121) om hittegods medför arbete för polisen som innebär hantering av djur. Det skall framhållas att framställningen i det följande inte tar sikte på polisens eventuellt brottsutredande verksamhet med anknytning till lagarna.

I delbetänkandet Mot ökad koncentration – förändring av polisens verksamhet (SOU 2001:87) tog utredningen upp en del av dessa arbetsuppgifter. Utredningen konstaterade att polisens arbetsuppgifter med inriktning mot djur spänner över ett relativt stort fält och att uppgifterna består av relativt likartade moment. Uppgifterna diskuterades därför i generella ordalag utan att hänföras till sitt författningssammanhang. Utredningen konstaterade att arbetsuppgifterna bl.a. består i att besluta om omhändertaganden, verkställa andra myndigheters omhändertagandebeslut, avliva, försälja, värdera, förvara och bedöma lämpliga transportsätt med hänsyn till djurens hälsa m.m.. Utredningen konstaterade vidare att utöver det historiska arvet från tiden före förstatligandet, när polisen svarade för exekutionsärenden, torde en viktig anledning till att polisen tillförts dessa uppgifter vara polisens geografiska täckning och tillgänglighet under alla dygnets timmar. Utredningens uppfattning var dock att sådana omständigheter inte ensamt skulle få avgöra om en uppgift skall åligga polisen.

Remissvaren har legat till grund för det fortsatta arbetet. Vidare har en enkät med frågor avseende polismyndigheternas arbetsuppgifter med inriktning mot djur tillställts polismyndigheterna. Av de svar som lämnats har framgått att det varit svårt att få fram uppgifter om årsarbetskrafter och kostnader för hantering av djurfrågorna. Dels är den statistik som förs i flera av dessa ärenden inte sådan att den låter sig tolkas i termer av årsarbetskrafter, dels särredovisas inte alla kostnader för olika lagstiftningsområden utan ett konto kan avse kostnader för hantering av djur enligt flera olika lagar. Det förhåller sig också på det sättet att arbetsuppgifter med djur är en uppgift bland många andra som utförs av en polisman och detta förhållande medför också svårigheter att ange hur stor tid

som går åt för djurärendena. Slutligen har polismyndigheterna framhållit att svarstiden varit för kort vilket också påverkat möjligheten till efterforskning av exakta uppgifter. Exakta slutsatser kan sålunda inte dras av svaren men de ger ändå viss vägledning för hur stora resurser som förbrukas inom polismyndigheterna för hantering av frågor med anknytning till djur.

Utredningen har i det fortsatta arbetet valt att gå vidare med frågorna enligt lag (1943:459) om tillsyn över hundar och katter, lag (2000:537) om märkning och registrering av hundar och djurskyddslagen (1988:534). Frågorna kommer att behandlas i kapitel 7–9. Det har med hänsyn till den tid som stått till utredningens förfogande inte funnits utrymme att behandla polisens samtliga arbetsuppgifter med anknytning till djur. Vidare har det visat sig att polisens arbetsuppgifter enligt vissa av lagarna, såsom t.ex. ägofredslagen och rennäringslagen, inte torde vara särskilt frekventa eller betungande.

Det finns dock anledning att något beröra de lagar beträffande vilka utredningen inte ger några förslag.

Polismyndighetens arbetsuppgift enligt lagen (1933:269) om ägofred består i att från den som på sina ägor har tagit hand om ett hemdjur, under vissa förutsättningar ta emot en anmälan om att djuret omhändertagits. Den som tagit hand om djuret får därefter låta sälja djuret. Genom de enkätfrågor utredningen tillställt polismyndigheterna har framkommit att det i dag nästan inte förekommer några ärenden enligt lagen hos polismyndigheterna. Under de senast tre åren har redovisats i genomsnitt ca 10-20 ärenden totalt för hela landet. Flera av polismyndigheterna har inte haft några ärenden alls. Det skall dock påpekas att siffrorna är mycket osäkra. Enligt utredningens mening kan den polisiära relevansen i polisens uppgift enligt lagen ifrågasättas. Mycket talar för att uppgiften bör lyftas bort från polisen. Å andra sidan kan det konstateras att det pågår arbete inom regeringskansliet om att avskaffa lagen. I departementspromemorian Upphävande av ägofredslagen m.m. (Ds 2002:33) föreslås att ägofredslagen samt viss till lagen anslutande lagstiftning skall upphöra att gälla och att lagen om hittegods skall tillämpas också på hemdjur som kommit in på annans mark. Med hänsyn till det begränsade antalet ärenden enligt lagen och till det arbete som pågår om lagens avskaffande anser utredningen att det saknas anledning att nu utreda frågan närmare och föreslå någon ändring såvitt avser polisens arbetsuppgifter enligt lagen.

Polismyndighetens uppgift enligt rennäringslagen (1971:437) är att ta emot anmälan från den som dödat hund som jagar eller på annat sätt ofredar ren inom område där renskötsel är tillåten. Den polisiära relevansen i denna arbetsuppgift kan enligt utredningens mening ifrågasättas. Å andra sidan kan det konstateras att lagen sällan blir aktuell för polisens del. Genom de enkätsvar utredningen erhållit har framkommit att under de senaste tre åren har inte förekommit annat än några enstaka ärenden per år vid vissa polismyndigheter. Med hänsyn till det begränsade antal ärenden som förekommer och den ringa belastning lagen torde innebära på polisens arbete saknas enligt utredningens mening anledning att arbeta vidare med denna fråga.

Polisens uppgifter enligt Jaktlagen (1987:259) och Jaktförordningen (1987:905) är flera. Till polisens uppgifter hör bl.a. att låta avliva vilt som orsakar skada eller är farligt, låta avliva eller fanga moderslös årsunge av vissa djur såsom t.ex. älg, hjort och råddjur när det är befogat ur djurskyddssynpunkt samt att ta emot anmälan om skadat eller dött vilt. Ytterligare arbetsuppgifter kan vara märkning av skinn av utrotningshotade djur samt hantering av rovdjursärenden, såsom t.ex. eftersökning av varg och björn. Med hänsyn till den begränsade tid som ställt till utredningens förfogande har utredningen avstått från att avge förslag som rör jaktlagstiftningen.

Slutligen kan när det gäller lagen (1938:121) om hittegods konstateras att utredningen tidigare i delbetänkandet Polisverksamhet i förändring (SOU 2002:70) föreslog att polisens arbetsuppgifter skulle kunna läggas ut på entreprenad.

6.2 Inrättandet av en djurskyddsmyndighet

En fråga som uppkom i det tidigare delbetänkandet Mot ökad koncentration – förändring av polisens verksamhet (SOU 2001:87) var om en djurskyddsmyndighet i framtiden skulle kunna ta över ansvaret för en del av polisens arbetsuppgifter inom djurområdet. Det var dock oklart om och när en djurskyddsmyndighet skulle inrättas, varför några sådana förslag inte presenterades. Då djurskyddsmyndighetens funktion och verksamhet sålunda kan vara av betydelse för utredningens bedömning av vem som kan bli mottagare av en arbetsuppgift som flyttas från polisen, finns anledning att något beröra denna fråga.

Arbetet med frågan om inrättande av en djurskyddsmyndighet har fortskridit. I juni 2002 överlämnade regeringen propositionen En ny djurskyddsmyndighet (prop. 2001/02:189) till riksdagen. Av propositionen framgår bl.a. följande. Regeringens bedömning är att en ny djurskyddsmyndighet, som bör kallas Djurskyddsmyndigheten, bör inrättas för att djurskyddet skall stärkas. Den bör vara en central myndighet för djurskyddstillsynen och därmed ha ett övergripande ansvar för djurskyddet. Regeringen anser att det inte är lämpligt att föra över det lokala ansvaret för den operativa djurskyddstillsynen från kommunerna till statlig nivå. Däremot anser regeringen att det finns skäl att förstärka både den operativa djurskyddstillsynen och den övergripande centrala funktionen. Enligt regeringens mening är det lämpligt att föra över det centrala ansvaret som Jordbruksverket har i dag för tillsyn enligt djurskyddslagen till en särskild myndighet, Djurskyddsmyndigheten, och ge denna myndighet utökade befogenheter när det gäller djurskyddstillsynen. Myndigheten bör ges möjlighet att utfärda föreskrifter om hur tillsynen skall bedrivas i landet. Djurskyddsmyndigheten bör även ha det totala djurskyddsansvaret för icke-livsmedelsproducerande djur. När det gäller de livsmedelsproducerande djuren föreslås att Jordbruksverket har kvar ansvaret för djurskyddsfrågorna för att helhetssynen "från jord till bord" skall kunna behållas. Djurskyddsmyndigheten tillsammans med Jordbruksverket skall sålunda vara behörig myndighet på central nivå när det gäller djurskyddsfrågor i landet. Ytterligare en arbetsuppgift för djurskyddsmyndigheten föreslås bli att bl.a. ansvara för det centrala hundregistret. Djurskyddsmyndigheten beräknas kunna påbörja sitt arbete den 1 juli 2003.

Av propositionen framgår vidare att inom regeringskansliet har ett arbete inletts i syfte att förbättra livsmedels- och djurskyddstillsynen. I mars 2002 samlades representanter för Jordbruksdepartementet, Miljödepartementet, Jordbruksverket, Livsmedelsverket, länsstyrelserna, Svenska Kommunförbundet och kommunerna till ett möte om livsmedels- och djurskyddstillsynen. Mötet avslutades med att deltagarna enades om ett antal slutsatser. En av dessa slutsatser som är av intresse för utredningen är att huvudmannaskapet för djurskydds- och livsmedelstillsynen bör ligga kvar på kommunerna. Av propositionen framgår också att regeringen arbetar vidare med frågan om livsmedels- och djurskyddstillsynen med inriktningen att en proposition i ärendet skall kunna föreläggas riksdagen i början av år 2003.

Propositionen om en ny djurskyddsmyndighet har behandlats i miljö- och jordbruksutskottet. Av utskottets betänkande 2002/03:MJU5 framgår såvitt avser djurskyddsmyndigheten att utskottet med anledning av sex motionsyrkanden föreslår att regeringen bör låta den nya djurskyddsmyndighetens ansvarsområde även omfatta livsmedelsproducerande djur. Enligt utskottets mening talar flera skäl för att djurskyddsfrågorna bör samlas hos en och samma myndighet. Riksdagen förväntas fatta beslut i frågan först i januari 2003, dvs. efter att detta betänkande överlämnats till regeringen.

7 Lag (1943:459) om tillsyn över hundar och katter

Utredningens förslag:

- Utredningen föreslår inte några förändringar såvitt avser polisens arbetsuppgifter enligt lag (1943:459) om tillsyn över hundar och katter.

7.1 Nuvarande reglering

Lagens bestämmelser innebär i huvudsak att hundar och katter skall hållas under sådan tillsyn som behövs för att förebygga att de orsakar skador eller avsevärda olägenheter. Polisens arbetsuppgifter med anledning av lagen framgår av 3, 4, 5 och 7 §§ lag (1943:459) om tillsyn över hundar och katter.

Om tillsynen över hund eftersätts, får polismyndigheten meddela det beslut som omständigheterna kräver, såsom att hunden skall vara försedd med munkorg eller hållas bunden eller instängd. Beslutet skall delges hundens ägare eller den som tagit emot hunden för underhåll eller nyttjande (3 § första stycket). Någon motsvarande bestämmelse finns inte när det gäller katter vars tillsyn åsidosätts.

Är det fråga om en hund som visat benägenhet att bita människor eller hemdjur eller som visat benägenhet att driva får kan polismyndigheten besluta att hunden skall omhändertas genom myndighetens försorg. Sedan hunden omhändertagits får ägaren inte förfoga över hunden utan tillstånd av polismyndigheten. Polismyndigheten skall efter värdering låta sälja eller avliva hunden eller ta hand om hunden tills vidare. Innan en hund avlivas skall polismyndigheten inhämta yttrande från veterinär, om det inte är uppenbart obehövt eller fara i dröjsmål. Om hunden omhändertagits gäller i enlighet med bestämmelserna i 35 § djurskyddslagen att kostnader som uppkommer får förskötteras av allmänna medel

men skall slutligt betalas av den mot vilken åtgärden har riktats, om det inte finns särskilda skäl till annat. Om ett omhändertaget djur har sålts genom polismyndighetens försorg, får kostnad som slutligt skall betalas av ägaren tas ut ur köpesumman (3 § andra stycket).

Om en hund, som visat benägenhet att bita människor eller hemdjur eller som visat benägenhet att driva får, anträffas lös på område där hemdjur finns får hunden, om den inte låter sig tas om hand, dödas av den som äger eller vårdar hemdjuren. Den som dödat hunden är skyldig att snarast möjligt anmäla förhållandet till polismyndigheten (3 § tredje stycket).

Om en hund springer lös i ett område där det finns vilt får jakträttsinnehavaren eller någon som företräder honom ta hand om hunden. När detta har skett skall hundens ägare eller innehavare snarast underrättas. Om denne inte är känd skall i stället polismyndigheten i orten underrättas. Kan inte hunden tas om hand får polismyndigheten låta döda hunden om det är angeläget från viltvårdssynpunkt och försvarligt även med hänsyn till omständigheterna i övrigt (4 §). Den som vill återfå en hund som omhändertagits enligt 4 § är skyldig att betala ersättning för hundens föda och de övriga kostnader som omhändertagandet har medfört (5 §).

En katt, som med skäl kan antas vara övergiven eller förvildad, får dödas av jakträttsinnehavare eller av någon som företräder denne. Inom tättbebyggt område krävs tillstånd av polismyndigheten (7 §).

Exempel på beslut om omhändertagande enligt lagen om tillsyn över hundar och katter

I polismyndighetens verksamhet är hanteringen av hundar och katter, liksom av andra djur, en liten och udda del. Inte desto mindre kan den ta stora resurser i anspråk. När polismyndigheten beslutat att omhänderta t.ex. en hund enligt lagen kan, beroende på omständigheterna i det enskilda fallet, kostnaderna ibland uppgå till stora belopp. Katter och hundar kan tillfälligt förvaras hos polisen men ofta anlitas hundstallar och kattpensionat för inkvartering av djuren i avvaktan på vad man slutligen skall göra med dem.

Ett exempel på beslut som medfört stora kostnader är ett beslut om omhändertagande och avlivning av en bitsk hund vid polismyndigheten i Västernorrlands län. Ägarförhållandena var oklara och hunden hade bitit en person. Undersökning av hunden av en veterinär och av en polisinspektör som var besiktningsman för hundar gav vid handen att hunden var osäker och farlig. De rekommenderade därför att hunden skulle avlivas. Innan ärendet var slutligen avgjort hade hundens uppställningskostnader uppgått till ca 80 000 kr. Ett annat exempel är ett beslut från samma polismyndighet avseende omhändertagande av två hundar som varit löslöpande och rivit får. Hundarna betecknades som bitska och risken ansågs uppenbar att de skulle kunna komma lösa och upprepa beteendet. Beslut fattades därför om att hundarna skulle avlivas. Innan ärendet var slutligen avgjort hade hundarnas uppställningskostnader uppgått till ca 20 000 kr.

Antal ärenden med anknytning till lagen under de senast tre åren uppgår enligt insamlade uppgifter från polismyndigheterna till i genomsnitt drygt 1 000 ärenden per år i hela landet. Utredningen har hos polismyndigheterna efterfrågat hur många årsarbetskrafter som beräknas tas i anspråk för uppgifterna enligt lagen om tillsyn över hundar och katter. Som utredningen tidigare angett i kapitel 6.1 har det varit svårt för polismyndigheterna att uppskatta tidsåtgången och därefter omvandla den till årsarbetskrafter. Arbetsuppgifterna är inte sådana att en eller flera personer kan avdelas att utföra arbetsuppgifter endast enligt denna lag utan de utgör en bland många andra uppgifter. En grov uppskattning med ledning av de svar som givits skulle leda till att verksamheten sysselsätter ca 6–7 årsarbetskrafter totalt i hela landet. Även polismyndighetens kostnader såsom för uppställning och transporter m.m., med undantag av egna löner och fordon, har varit svåra att få fram. En grov uppskattning med stöd av de enkätsvar som inkommit från polismyndigheterna ger vid handen att kostnaderna de senaste tre åren uppgått till i genomsnitt ca 1 miljon kr, varav endast en mindre del återbetalats till polismyndigheten. Det skall dock framhållas att uppgiften är mycket osäker eftersom myndigheterna inte alltid kunnat särskilja kostnaderna enligt denna lag från kostnaderna enligt andra lagar avseende omhändertagande av djur såsom t.ex. djurskyddslagen.

Bakgrund och tidigare och pågående utredningar

Bakgrunden till lagen har beskrivits i bl.a. departementspromemorian Förslag till lag om tillsyn över hundar och katter (Ds 1996:13). I departementspromemorian anges att lagen har sitt ursprung i de förhållanden som rådde på landsbygden under början av 1940-talet. Lagen utgick från lantbrukarnas behov av att skydda husdjuren mot angrepp från lösspringande hundar. Lantbrukets husdjur hade en stor ekonomisk betydelse och behovet att skydda dessa djur ansågs angeläget. Syftet med lagen var att ålägga ägare och innehavare ett tillsynsansvar för de egna hundarna och ett strikt ansvar för de skador hundarna kan förorsaka. Av promemorian framgår vidare att förändringar i samhällsstrukturen har fått till följd att problemen med lösspringande djur med tiden främst kommit att koncentreras till tätorter. 1987 utvidgades lagens tillämpningsområde till att gälla även katter. Problemen har alltmer kommit att handla om katter och problemens karaktär har ändrats. Från att ha handlat om attacker mot lantbrukets djur, vilt och människor har problemen främst kommit att handla om materiella skador och andra olägenheter orsakade av lösspringande katter och av hundar och katter som inte tas om hand på ett tillfredställande sätt i tätorter.

I den angivna departementspromemorian samt i en lagrådsremiss, daterad den 9 oktober 1997, om djurskyddet och tillsyn över hundar och katter föreslogs såvitt nu är i fråga bl.a. en ny lag om tillsyn över hundar och katter. I lagförslaget föreslogs bl.a. att samma regler skulle gälla för hund och katt samt att det skulle införas bestämmelser om märkning och registrering av hundar och katter. I lagrådsremissen föreslogs dessutom, i överensstämmelse med vad som samtidigt föreslogs beträffande lokal djurskyddstillsyn enligt djurskyddslagen, att polismyndighetens uppgifter vad gällde hundar och katter skulle överföras till länsstyrelsen. Någon proposition lämnades dock aldrig till riksdagen.

Mot bakgrund av att det snabbt ökande antalet aggressiva och farliga hundar gjorde att problemet med svårigheten att fastställa vem som var ägare till en viss hund blev akut gjordes en förnyad översyn av frågan i departementspromemorian Förslag till märkning och registrering av hundar (Ds 1999:74). År 2000 trädde lag (2000:537) om märkning och registrering av hundar i kraft. Utredningen kommer att redogöra för denna lag nedan i kapitel 8.

För närvarande pågår en översyn av den svenska lagstiftningen om hundar och hundhållning, särskilt lagen om tillsyn över hundar och katter (dir. 2002:18). Utredningen som antagit namnet Hundansvarsutredningen skall även kartlägga och utreda de problem som finns med hundar i samhället. Utredningen beräknar vara klar med sitt arbete den 31 mars 2003.

7.2 Utredningens förslag i delbetänkandet Mot ökad koncentration – förändring av polisens verksamhet (SOU 2001:87)

När det gällde omhändertagande av hundar enligt lagen om tillsyn över hundar och katter ansåg utredningen att bristen på polisiär relevans inte var lika tydlig som beträffande många av polisens övriga arbetsuppgifter med anknytning till djur. Utredningen konstaterade att lagens syfte var att förebygga skador och avsevärda olägenheter som kan orsakas av lösspringande hundar med benägenhet att bita människor och hemdjur och att ett av lagens skyddsintressen således var den allmänna ordningen och säkerheten. Utredningen ansåg dock att den form, av ordnings- och säkerhetstänkande som bör ankomma på polisen bör poliserna vara utbildade för. Utredningen ansåg därför att uppgiften att fanga in bitska hundar borde lyftas bort från polisen men att polisen vid behov borde ha en skyldighet att lämna biträde. Uppgiften att omhänderta bitska hundar ansåg utredningen vara starkt knuten till en kommuns geografiska område och till kommuninvånarna. Därför borde kommunen svara för sådana uppgifter. Detsamma borde gälla omhändertaganden enligt lagen om märkning och registrering av hundar. Utredningen ansåg att dessa uppgifter lämpligen kunde läggas ut på entreprenad till den lokala kennelklubben eller liknande. Utredningen ansåg dock att polisen även här borde ha en handräckningsskyldighet när våld mot person måste användas.

7.3 Remissinstansernas yttranden

En majoritet av remissinstanserna ställer sig negativa till utredningens förslag. Det gäller bl.a. länsstyrelsen i Kronobergs län, länsstyrelsen i Västra Götalands län, länsstyrelsen i Jämtlands

län, länsstyrelsen i Västmanlands län, Partille kommun, Jönköpings kommun, Skellefteå kommun, Malmö kommun, Bromölla kommun, Laholms kommun, Orust kommun, Nora kommun, Borlänge kommun, Lycksele kommun, Svenska kommunförbundet, Jordbruksverket, Sveriges veterinärförbund, Rikspolisstyrelsen, Polismyndigheten i Stockholms län och Jusek.

Skälen som anförs är huvudsakligen följande.

Lag om tillsyn över hundar och katter är inte någon djurskyddslagstiftning utan en säkerhets- och skyddslagstiftning där medborgarnas säkerhet och även deras egendom skall skyddas. Med det i åtanke står det klart att det är lämpligt och även i linje med utredningens förslag i övrigt att tillsynen över lagen sköts av polisen. Uppgiften att ta hand om farliga hundar är en mycket tydlig polisiär uppgift, då det gäller frågan om säkerhet för medborgarna. De farliga hundar som debatterats under den senaste tiden, nämligen hundar av kamphundstyp, innehas ofta av personer som är kända hos polis eller sociala myndigheter.

Vidare anförs att det för närvarande pågår en utredning om hur djurskyddet skall vara organiserat. Med hänsyn till pågående utredning är det olämpligt att i särskild ordning gå vidare med utredningens förslag att polisen snarast skall frigöras från sina uppgifter på området, förutom handräckningsskyldigheten när våld mot person måste användas.

Ytterligare invändningar är att ärendena saknar kommunal relevans och att ekonomisk kompensation måste utgå till kommunerna om en överföring av arbetsuppgifterna sker till kommunen.

Vidare framförs åsikten att ett sammanhållet statligt ansvar bör gälla när det gäller omhändertagande, försäljning och avlivning av djur. Skellefteå kommun anser t.ex. att ansvaret bör bli kvar under statligt huvudmannaskap med möjlighet att lägga ut uppgiften på entreprenad till intressenter, exempelvis kennelklubbar som utredningen föreslagit som ett alternativ.

Polismyndigheten i Stockholms län och Rikspolisstyrelsen anser att polisen även fortsättningsvis bör ha en självständig rätt att vid behov kunna ingripa mot och omhänderta bitska hundar. Polisen skall således inte i situationer när intresset av allmän ordning och säkerhet kräver ett omedelbart ingripande från polisens sida behöva invänta en handräckningsbegäran från en annan, i och för sig hundansvarig, myndighet.

Sveriges veterinärförbund avstyrker utredningens förslag och anser att de till delar är så dåligt genomarbetade och underbyggda att de faller på sin egen orimlighet. Veterinärförbundet anser att uppgiften att ta hand om farliga hundar är en mycket tydlig polisiär uppgift då det gäller säkerheten för medborgarna.

Arboga kommun har inget att invända mot utredarens syn men vill dock framhålla det polisiära ansvaret för djur som utgör fara för allmänheten, t.ex. bitska hundar.

Ett fåtal remissinstanser, bl.a. Karlskrona kommun, Polismyndigheten i Skåne och ST-polisväsende, ställer sig positiva till utredningens förslag.

Karlskrona kommun delar utredningens uppfattning att ett överlämnande av ansvar för djurskyddsområdet till länsstyrelsen skulle ge betydande samordningsvinster i förhållande till nuläget och att samma synsätt kan och bör appliceras på uppgiften att omhänderta bitska hundar, märkning och registrering av hundar. Kommunen anser vidare att polisen bör ha kvar sin handräcknings-skyldighet och att frågan får omvärderas när en ny djurskyddsmyndighet blir inrättad.

Polismyndigheten i Skåne tillstyrker utredningens samtliga förslag om överföring av uppgifter till andra myndigheter och organisationer i syfte att frigöra personal för att förstärka den egentliga polisverksamheten och för att skapa en tydlig polisidentitet.

ST-polisväsende delar utredningens förslag att flertalet ärenden som rör djur skall flyttas till en särskild djurskyddsmyndighet – om och när det inrättas någon – och att i avvaktan på detta skall uppgifterna fördelas mellan länsstyrelse och kommun. Förbundet påpekar dock att omhändertagande kan bli mer komplicerat beroende på vem som skall ha ansvaret.

7.4 Överväganden och förslag

Bör arbetsuppgiften ankomma på polisen?

När det gäller frågan om varför polisen utför dessa arbetsuppgifter framgår av förarbetena till lagen (prop. 1943:191 s. 18) att enligt då gällande rätt kunde länsstyrelsen meddela hundägare föreläggande vid vite att på visst sätt taga vård om hund som på goda grunder kunde anses farlig. Att för sådant ändamål ta i anspråk länsstyrelsen

ansågs dock inte vara en praktisk anordning och det torde inte ha skett i någon större utsträckning. Den lämpligaste formen för ett sådant ingripande syntes i stället vara att den lokala polischefen meddelade erforderlig föreskrift om hundens vård. Därför föreslogs att polischefen skulle få vidta sådan åtgärd. År 1974 (prop. 1974:81 s. 33) byttes uttrycket polischefen i orten ut mot polismyndigheten.

Såsom framgått tidigare är hanteringen av hundar och katter, liksom av andra djur, en liten och udda del i polismyndighetens verksamhet. Polisens befattning med djur enligt lagen omfattar inte bara beslut om och genomförande av omhändertaganden av djur. Polisen har även ansvar för t.ex. förvaring, försäljning och eventuell avlivning av djuren. Hanteringen av hundar och katter kan inte anses vara en naturlig del av polismyndighetens verksamhet och poliserna saknar ofta erforderlig utbildning och kompetens för att på ett bra sätt fatta beslut om och praktiskt hantera djuren. Detta är omständigheter som talar för att uppgiften att hantera dessa djur inte bör åvila polismyndigheten. Å andra sidan kan konstateras, vilket framhållits redan i delbetänkandet, att lagens syfte är att förebygga skador och olägenheter som kan orsakas av lösspringande hundar med benägenhet att bita människor och hemdjur och att ett av lagens skyddsintressen således är den allmänna ordningen och säkerheten. Arbetsuppgifterna med omhändertagande av djur enligt lagen får därför anses utgöra ett naturligt led i funktionen att upprätthålla allmän ordning och säkerhet. Detta förhållande får anses vara av dominerande betydelse och den därpå följande praktiska hanteringen av djuren av underordnad betydelse vid avvägningen av om uppgiften är polisiärt relevant. Utredningen har därför vid ytterligare överväganden och med beaktande av de synpunkter som framförts av remissinstanserna kommit fram till att uppgifterna enligt lagen, särskilt uppgiften att ta hand om farliga hundar, torde vara en mer tydlig polisiär uppgift än vad utredningen tidigare gett uttryck för. Utredningen föreslår därför att polisens arbetsuppgifter enligt lagen om tillsyn över hundar och katter fortfarande skall utföras av polisen. Då det för närvarande pågår en översyn av lagen anser utredningen att det saknas anledning att nu föreslå någon ändring beträffande vissa av polisens uppgifter enligt lagen som kan framstå som mindre polisiärt relevanta, såsom t.ex. den fortsatta praktiska hanteringen av djuren efter ett omhändertagande.

8 Lag (2000:537) om märkning och registrering av hundar

Utredningens förslag:

- Utredningen föreslår inte någon förändring såvitt avser polisens arbetsuppgifter enligt lag (2000:537) om märkning och registrering av hundar.

8.1 Nuvarande reglering

En hundägare skall låta märka sin hund så att den kan identifieras samt låta registrera sitt ägarskap i ett för landet centralt register (1 § lagen (2000:537) om märkning och registrering av hundar). Jordbruksverket är personuppgiftsansvarig för registret. I den proposition som i juni 2002 lämnades till riksdagen med förslag till inrättande av ny djurskyddsmyndighet föreslogs att den nya djurskyddsmyndigheten skulle svara för det centrala hundregistret. Frågan har dock inte riksdagsbehandlats ännu.

Ett av syftena med lagen om märkning och registrering av hundar är att komma åt problemet med farliga och aggressiva hundar. Det finns dock även andra viktiga skäl för ett hund- och ägarregister. Lagens bestämmelser medför att det blir lättare att fastställa vem som är ägare till en hund. Myndigheternas djurskyddstillsyn kan därigenom underlättas och en registrerad ägare får snabbare tillbaka en bortsprungen eller stulen hund. Det blir även lättare att fastställa vem som har ansvaret för skador som en hund orsakat.

Polisens arbetsuppgifter enligt lagen

Om en omärkt hund påträffas eller om hunden saknar ägare i det centrala registret, får polismyndigheten omhänderta hunden om den utgör eller kan komma att utgöra en fara för människor eller andra djur eller om det annars finns särskilda skäl. Hundägaren skall inom sju dagar från omhändertagandet låta märka hunden och anmäla ägarskapet till det centrala registret. I annat fall får polismyndigheten besluta att hunden skall säljas, skänkas bort eller avlivas. Innan ett beslut om avlivning fattas skall yttrande inhämtas från en veterinär, om det inte finns särskilda skäl att avliva hunden omedelbart (7 §).

Om hunden skall säljas får polismyndigheten ta ut ersättning för omhändertagandet. Ägaren av en omhändertagen hund skall betala de kostnader som omhändertagandet medfört. Om det finns särskilda skäl får polismyndigheten i enskilda fall medge undantag från skyldigheten att betala kostnaderna. I sådana fall skall kostnaderna slutligen betalas av polismyndigheten (8 §).

Polismyndigheten får meddela de förelägganden som behövs för att lagen eller föreskrifter som meddelats med stöd av lagen skall efterlevas. I beslut om föreläggande får polismyndigheten sätta ut vite (9 §).

Polismyndighetens beslut enligt lagen får överklagas hos allmän förvaltningsdomstol. Prövningstillstånd krävs vid överklagande till kammarrätten (11 §).

Lagen tillämpas sällan

Lagen trädde i kraft den 1 januari 2001. Vid enkätförfrågan hos polismyndigheterna har framkommit att flera polismyndigheter under år 2001 inte haft några ärenden alls enligt lagen, medan det hos övriga polismyndigheter endast förekommit ett fåtal ärenden. En polismyndighet har dock redovisat tre ärenden per vecka. En grov uppskattning av antal årsarbetskrafter leder till att endast 1–2 årsarbetskrafter i hela landet arbetar med frågor enligt denna lagstiftning. Inte någon polismyndighet har redovisat några kostnader för uppställning m.m. enligt lagen.

Bakgrund

Som framgått inledningsvis tjänar lagen många syften. I förarbetena till lagen (prop. 1999/2000:76) underströks emellertid den betydelse lagen kunde få som hjälpmedel för polisen i dess arbete med att förebygga och bekämpa brott.

I propositionen angavs följande. När det gällde att komma till rätta med det förhållandet att hundar användes på ett kriminellt eller gravt ordningsstörande sätt kunde polisen i vissa fall stödja ett ingripande på bestämmelserna i lagen om tillsyn över hundar och katter. För ett omhändertagande enligt den lagen krävdes dock att det först klarlades att det var fråga om en bitsk hund. Enligt den nu aktuella lagen borde en omärkt eller oregistrerad hund kunna omhändertas redan på den grunden att den utgör eller kan komma att utgöra en fara för människor eller andra djur eller om det finns särskilda skäl för det. Lagen ger därmed polisen utökade möjligheter att arbeta förebyggande genom att ingripa i de fall där det finns tillräckliga skäl att misstänka att ägarna kan använda sina hundar på ett farligt sätt. Detta kan i förlängningen förutsättas leda till kännedom om och kontroll över förekomst och innehav av farliga och aggressiva hundar. Också i andra sammanhang kan lagen i väsentlig grad underlätta polisens arbete. Det gäller i första hand hundar som tas om hand enligt lagen (1938:121) om hittegods men också när polisen omhändertar en hund eller lämnar biträde enligt djurskyddslagen. Lagen ålägger inte polismyndigheten någon skyldighet att omhänderta en hund. Polismyndighetens möjlighet att omhänderta en hund bör utnyttjas när polisen bedömer det nödvändigt för att förebygga brott eller det annars finns polisiära skäl för ett ingripande. Polisen kan på det sättet tvinga fram en märkning och registrering som kan förutsättas underlätta polisens arbete med att upprätthålla ordning och säkerhet.

Av propositionen framgår vidare att Rikspolisstyrelsen hade hävdat att åtgärder i anledning av ett omhändertagande inte kunde anses vara en polisiär uppgift. Regeringen ansåg dock att polisen redan hade uppgifter enligt annan lagstiftning som innebar att polisen omhändertog hundar. Det fanns inte någon annan myndighet som hade den utarbetade organisation som behövdes för att lagstiftningen skulle fungera i praktiken. Regeringen ansåg därför att omhändertaganden enligt lagen och därav föranledda uppgifter borde utföras av polismyndigheten.

I propositionen angavs också att frågan om hur tillsynen enligt djurskyddslagstiftningen skall vara ordnad var föremål för beredning i Regeringskansliet. Ett av de förslag som diskuterades var en tillsynsorganisation som skulle kunna ta över en del av de uppgifter som nu ligger hos polisen. Skulle översynen leda till en betydande förändring av hur tillsynen är organiserad kunde det finnas skäl för att se över polismyndighetens roll också enligt lagen om märkning och registrering av hundar.

8.2 Utredningens förslag i delbetänkandet Mot ökad koncentration – förändring av polisens verksamhet (SOU 2001:87)

När det gällde omhändertaganden enligt lagen om märkning och registrering av hundar ansåg utredningen att detsamma borde gälla som för omhändertagande av hundar enligt lagen om tillsyn över hundar och katter. Inte heller beträffande denna lagstiftning ansåg utredningen att bristen på polisiär relevans var lika tydlig som beträffande många av polisens övriga arbetsuppgifter med anknytning till djur men att den form, av ordnings- och säkerhetstänkande som bör ankomma på polisen bör poliserna vara utbildade för. Utredningen ansåg därför att även polisens uppgifter enligt lagen om märkning och registrering av hundar borde lyftas bort från polisen men att polisen vid behov borde ha en skyldighet att lämna biträde. Uppgifterna ansågs vara starkt knutna till en kommuns geografiska område och till kommuninvånarna och utredningen ansåg därför att kommunen borde svara för sådana uppgifter. Utredningen ansåg vidare att uppgifterna lämpligen kunde läggas ut på entreprenad till den lokala kennelklubben eller liknande.

8.3 Remissinstansernas yttranden

En majoritet av remissinstanserna ställer sig negativa till utredningens förslag. Det gäller bl.a. länsstyrelsen i Kronobergs län, länsstyrelsen i Västra Götalands län, länsstyrelsen i Jämtlands län, länsstyrelsen i Västmanlands län, Partille kommun, Jönköpings kommun, Skellefteå kommun, Malmö kommun, Bromölla kommun, Laholms kommun, Orust kommun, Nora kommun,

Svenska kommunförbundet, Jordbruksverket, Sveriges veterinärförbund, Rikspolisstyrelsen, Polismyndigheten i Stockholms län och Jusek.

Skälen som anförs är huvudsakligen desamma som tidigare anförts beträffande lagen om tillsyn över hundar och katter.

Lag om märkning av hundar är inte någon djurskyddslagstiftning utan en säkerhets- och skyddslagstiftning där medborgarnas säkerhet och även deras egendom skall skyddas. Med det i åtanke står det klart att det är lämpligt och även i linje med utredningens förslag i övrigt att tillsynen över lagen sköts av polisen. Uppgiften att ta hand om farliga hundar är en mycket tydlig polisiär uppgift, då det gäller frågan om säkerhet för medborgarna. De farliga hundar som debatterats under den senaste tiden, nämligen hundar av kamphundstyp, innehas ofta av personer som är kända hos polis eller sociala myndigheter.

Vidare anförs att ärendena saknar kommunal relevans och att ekonomisk kompensation måste utgå till kommunerna om en överföring av arbetsuppgifterna sker till kommunen.

Det framhålls även att det närvarande pågår en utredning om hur djurskyddet skall vara organiserat. Med hänsyn till pågående utredning är det olämpligt att i särskild ordning gå vidare med utredningens förslag att polisen snarast skall frigöras från sina uppgifter på området, förutom handräckningsskyldigheten när våld mot person måste användas.

Partille kommun anser att kommunerna inte är de mest lämpade att ta hand om bitska hundar enligt lagen om tillsyn över hundar och katter samt omhändertagande av hundar enligt lagen om märkning av hundar eftersom det är kopplat ett stort inslag av ordnings- och säkerhetstänkande.

ST-polisväsende delar utredningens förslag att flertalet ärenden som rör djur skall flyttas till en särskild djurskyddsmyndighet – om och när det inrättas någon – och att i avvaktan på detta skall uppgifterna fördelas mellan länsstyrelse och kommun. Förbundet påpekar dock att omhändertagande kan bli mer komplicerat beroende på vem som skall ha ansvaret.

8.4 Överväganden och förslag

Bör arbetsuppgiften ankomma på polisen?

När det gäller frågan om polisens uppgifter enligt lagen är polisiärt relevanta gör sig samma synpunkter gällande som beträffande polisens arbetsuppgifter enligt lagen om tillsyn över hundar och katter. Polisens befattning med djur enligt lagen omfattar inte bara beslut om och genomförande av omhändertaganden. Polisen har även ansvar för t.ex. förvaring, försäljning och eventuell avlivning av djuren. Hanteringen av hundar kan inte anses vara en naturlig del av polismyndighetens verksamhet och poliserna saknar ofta erforderlig utbildning och kompetens för att på ett bra sätt fatta beslut om och praktiskt hantera djuren. I likhet med vad som anförts beträffande lagen om tillsyn över hundar och katter anser utredningen dock att arbetsuppgiften att omhänderta farliga hundar är ett naturligt led i funktionen att upprätthålla allmän ordning och säkerhet. Däremot är den efterföljande hanteringen av omhändertagna djur inte lika polisiärt relevant. Vid en avvägning anser utredningen att den polisiära relevansen i arbetsuppgifterna väger över. I förarbetena till lagen understryks den betydelse lagen kan få som hjälpmedel för polisen i dess arbete med att förebygga och bekämpa brott. Även detta förhållande torde tala för att polisen bör behålla arbetsuppgifterna enligt lagen. Det förefaller dock som om lagen i dag inte har någon större tillämpning eller praktisk betydelse. Vid förfrågan hos polismyndigheterna har det visat sig att ärenden enligt lagen är väldigt sällan förekommande. De flesta polismyndigheter hade inte några ärenden enligt lagen under år 2001, vilket var det år då lagen trädde i kraft, och inte någon av de polismyndigheter som svarat på enkäten hade haft några kostnader med anledning av omhändertaganden som kunde hänföras till uppställningskostnad eller liknande.

Sammanfattningsvis finner utredningen med beaktande av de synpunkter som framförts av remissinstanserna att polisens uppgifter enligt lagen och då särskilt omhändertagande av farliga hundar har sådan polisiär relevans att arbetsuppgifterna fortsättningsvis bör åvila polisen. I likhet med vad som framförts i tidigare kapitel om lag om tillsyn över hundar och katter anser utredningen att det saknas anledning att föreslå några ändringar beträffande vissa av polisens uppgifter enligt lagen som kan framstå

som mindre polisiärt relevanta, såsom t.ex. den fortsatta praktiska hanteringen av djuren efter ett omhändertagande.

9 Djurskyddslagen (1988:534)

Utredningens förslag:

- Polismyndighetens uppgift enligt djurskyddslagen att verkställa beslut om omhändertagande av djur flyttas över till länsstyrelsen. Länsstyrelsen kan i samråd med en polismyndighet besluta att överlåta ansvaret för verkställigheten eller del därav till polismyndigheten. Polismyndigheten skall på begäran bistå länsstyrelsen med den hjälp som behövs vid omhändertagandet.
- Polismyndighetens uppgift enligt djurskyddslagen att verkställa länsstyrelsens beslut om att sälja eller avliva djur flyttas över till länsstyrelsen
- Polismyndigheten skall ha kvar uppgiften enligt 24 § djurskyddslagen att bistå med handräddning vid tillsyn enligt djurskyddslagen
- En polisman skall ha kvar uppgiften enligt 30 § djurskyddslagen att avliva svårt skadade eller sjuka djur
- Polismyndigheten skall ha kvar uppgiften enligt 32 § djurskyddslagen att besluta om omedelbara omhändertaganden av djur som är utsatta för lidande.
- Kostnader som uppkommer på grund av åtgärder enligt 31 och 32 §§ djurskyddslagen får förskottas av allmänna medel av länsstyrelsen.

Inledningsvis skall nämnas att polisens brottsutredande verksamhet med anknytning till djurskyddslagen inte kommer att beröras i det följande.

9.1 Nuvarande reglering

Djurskyddslagen och dess följdbestämmelser (djurskyddsförordningen och ett flertal föreskrifter och allmänna råd) innehåller regler om hur djur ska hållas och skötas. Lagen gäller för husdjur och andra djur som hålls i fångenskap t.ex. lantbruksdjur, sällskapsdjur, tävlingsdjur, djurparksdjur och försöksdjur. Några av de viktigaste bestämmelserna i djurskyddslagen är att djur ska behandlas väl och skyddas mot onödigt lidande och sjukdom. Dessutom ska djuren ges möjlighet att bete sig naturligt. Det finns även bestämmelser om hur djurstallar och andra utrymmen där djur hålls ska se ut liksom om hur djur ska skötas.

För att kontrollera att djurskyddslagstiftningen följs finns det tillsynsmyndigheter på tre nivåer:

Den lokala tillsynen över djurskyddslagen utövas av kommunen (den eller de kommunala nämnder som fullgör uppgifter inom miljö- och hälsoskyddsområdet). Det är i första hand kommunen som ska göra regelbundna besök där djur hålls och det är dit man vänder sig om man vill göra en anmälan. Den som har hand om tillsynen på kommunen är oftast djurskyddsinspektören som finns på miljö- och hälsoskyddsnämnden (eller motsvarande nämnd).

Länsstyrelserna ansvarar för den regionala tillsynen vilket innebär att de ska hjälpa och samordna kommunerna i länet. De kan även göra egna tillsynsbesök och det är länsstyrelsen som bestämmer om djur ska tas om hand och om ägaren till djuren ska förbjudas att hålla djur. För att arbeta med dessa frågor finns det på länsstyrelsen en eller flera länsveterinärer och ett flertal andra rådgivare med olika specialistkompetens.

Jordbruksverket har ansvar för den centrala tillsynen vilket bl.a. innebär att samordna de andra tillsynsmyndigheterna och ge dem råd och hjälp. Jordbruksverkets grundläggande uppgift, avseende djurskyddet, är att se till att djurskyddslagen följs. Detta arbete består bland annat av att skriva föreskrifter, informera djurägare, tillsynsmyndigheter och allmänheten, samt samordna de andra tillsynsmyndigheternas verksamhet.

Jordbruksverkets uppgifter kan emellertid komma att förändras om regeringens förslag om att inrätta en ny djurskyddsmyndighet går igenom. Djurskyddsmyndigheten föreslås få ta över en del av Jordbruksverkets uppgifter såvitt avser djurskyddsfrågorna. Regeringens förslag har tidigare beskrivits i kapitel 6.2.

Polismyndighetens arbetsuppgifter enligt djurskyddslagen

Även polismyndigheten har en stor roll när det gäller djurskyddet. Arbetsuppgifterna kan beskrivas enligt följande.

24 § djurskyddslagen reglerar bl.a. polismyndighetens skyldighet att bistå tillsynsmyndigheten med handräckning. För tillsyn har tillsynsmyndigheten rätt att få tillträde till områden, anläggningar, byggnader, lokaler och andra utrymmen där djur hålls och att där besiktiga djuren, göra undersökningar och ta prover. Polismyndigheten skall på begäran lämna den hjälp som behövs för tillsynen. Det kan t.ex. vara fråga om att bereda annan myndighet tillträde till de utrymmen som skall inspekteras.

Av 30 § framgår att om ett djur påträffas så svårt sjukt eller skadat att det bör avlivas omedelbart, får en veterinär eller en polisman och i brådskande fall någon annan avliva djuret. Den som har avlivat djuret skall underrätta ägaren eller innehavaren av djuret om detta. Om detta inte kan ske skall polismyndigheten underrettas.

31 § reglerar länsstyrelsens beslut om omhändertagande av djur och polisens verkställighet av sådana beslut. Av lagrummet framgår att länsstyrelsen får besluta att ett djur skall tas om hand genom polismyndighetens försorg om djuret otillbörligt utsätts för lidande och detta inte rättas till efter tillsägelse av tillsynsmyndigheten, om ett beslut som meddelats av tillsynsmyndigheten för att lagen eller föreskrifter som har meddelats med stöd av lagen skall efterlevas inte följs och beslutet är av väsentlig betydelse från djurskyddssynpunkt eller ett beslut som meddelats av länsstyrelsen om förbud att ha hand om djur eller ett visst slag av djur inte följs. En lagändring har ägt rum vilken kommer att träda i kraft den 1 januari 2003. Den innebär att länsstyrelsen *skall*, i stället för *får* vilket var vad som tidigare gällde, besluta om omhändertagande enligt de i lagrummet angivna förutsättningarna. Vidare har tillkommit ytterligare förutsättningar under vilka omhändertagande skall ske. Omhändertagande skall även ske om den som har djuret i sin vård har dömts för djurplågeri enligt 16 kap. 13 § brottsbalken, eller den som har djuret i sin vård vid upprepade tillfällen dömts för brott mot denna lag eller föreskrifter som meddelats med stöd av lagen eller vid upprepade tillfällen varit föremål för beslut enligt 26 §.

32 § reglerar omedelbara omhändertaganden som kan beslutas inte bara av länsstyrelsen utan även av en tillsynsmyndighet eller en polismyndighet. Lagrummet stadgar att utan hinder av vad som i

31 § 1 föreskrivs om tillsägelse och rättelse får länsstyrelsen, en tillsynsmyndighet eller polismyndigheten besluta att ett djur som utsätts för lidande omedelbart skall omhändertas om det bedöms utsiktslöst att felet blir avhjälp, ägaren till djuret är okänd eller inte kan anträffas eller det i övrigt bedöms oundgängligen nödvändigt från djurskyddssynpunkt. Om beslutet har meddelats av någon annan än länsstyrelsen skall beslutet underställas länsstyrelsen, som snarast skall avgöra om det skall fortsätta att gälla. Omhändertagandet skall ske genom polismyndighetens försorg. Även när det gäller detta lagrum har en lagändring ägt rum av innebörd att de ovan angivna myndigheterna *skall*, till skillnad från *får* vilket var vad som gällde tidigare, besluta om omedelbart omhändertagande enligt de i lagrummet angivna förutsättningarna. Även denna lagändring skall träda i kraft den 1 januari 2003.

Det finns anledning att anta att de angivna lagändringarna kommer att medföra en ökning av antalet omhändertaganden.

I 34–35 §§ finns bestämmelser om vad som sker efter att ett djur omhändertagits. Polisen har även här en roll. Sedan ett djur omhändertagits får ägaren inte förfoga över det utan tillstånd av länsstyrelsen. När länsstyrelsen beslutar om omhändertagande av djur skall länsstyrelsen fastställa om djuret skall säljas eller avlivas. Djuret skall säljas eller avlivas genom polismyndighetens försorg. Genom en lagändring som kommer att träda i kraft den 1 januari 2003 kommer länsstyrelsen även att kunna fastställa om djuret skall överlåtas på annat sätt. Vidare kommer från samma dag att gälla att djuret, utöver att det kan säljas eller avlivas, även kan överlåtas på annat sätt genom polismyndighetens försorg.

35 § stadgar att kostnader som uppkommer på grund av åtgärder enligt 31 och 32 §§ får förskottas av allmänna medel. Vidare sägs att kostnaden slutligt skall betalas av den mot vilken åtgärden har riktats, om det inte finns särskilda skäl till annat. Om ett omhändertaget djur har sålts genom polismyndighetens försorg, får kostnad som slutligt skall betalas av ägaren tas ut ur köpesumman.

Bakgrund till varför polisen utför arbetsuppgifterna

När det gäller beslut om omhändertagande och verkställighet av sådant beslut framgår av förarbetena till djurskyddslagen (prop. 1987/88:93 s. 46) att polismyndigheten är bäst skickad att genomföra den omedelbara verkställigheten medan ett beslut om

tvångsomhändertagande däremot bör fattas av länsstyrelsen, som är den myndighet som har tillgång till erforderlig juridisk och veterinärmedicinsk kompetens och dessutom har möjlighet att skapa en enhetlig praxis i dessa frågor som ofta är mycket svårbedömbara.

Utredningen konstaterade i sitt tidigare delbetänkande att utöver det historiska arvet från tiden före förstatligandet, när polisen ansvarade för exekutionsärenden torde en viktig anledning till att polisen tillförts dessa uppgifter vara polisens geografiska täckning och tillgänglighet under alla dygnets timmar.

Den praktiska hanteringen och exempel på beslut om omhändertagande

De arbetsuppgifter enligt lagen som förorsakar polisen mest arbete är verkställighet av beslut om omhändertagande av djur och den efterföljande praktiska hanteringen såsom transport, förvaring, värdering och försäljning m.m..

Beslut om omhändertaganden av djur kan i dag fattas av antingen länsstyrelsen enligt 31 § djurskyddslagen eller av länsstyrelsen, en tillsynsmyndighet eller polismyndigheten med stöd av 32 § samma lag. Om beslutet fattas av en annan tillsynsmyndighet än länsstyrelsen eller av en polismyndighet skall besluten alltid underställas länsstyrelsen. Förutsättningarna för omhändertagande enligt lagrummen, vilka beskrivits i föregående avsnitt, skiljer sig något åt. Verkställighet av ett beslut om omhändertagande görs emellertid alltid av polismyndigheten oavsett enligt vilket lagrum omhändertagandet skett.

Kort kan beslut om omhändertagande av djur enligt 31 § i dag beskrivas vara sådana beslut som äger rum sedan rättelse inte gjorts efter tillsägelse eller sedan beslut inte följts. Det är alltså fråga om ärenden som varit aktuella tidigare och som pågått under en tid. Ett beslut om omhändertagande enligt 31 § och därpå följande verkställighet torde sålunda kunna planeras och förberedas i förväg. Det torde sålunda vara möjligt att förlägga dessa ingripanden till normal kontorstid. Ibland kan det dock vara så att trots tidigare tillsägelser eller förelägganden och beslut så visar det sig att förhållandena är sådana att ett beslut om omedelbart omhändertagande aktualiseras. Då kan ett beslut om omhändertagande givetvis även fattas med stöd av 32 §.

När det gäller de omedelbara omhändertaganden som kan göras med stöd av 32 § ligger det däremot inte till på samma sätt. Såvitt utredningen erfarit kan det vara fråga om ärenden där den lokala tillsynsmyndigheten stött på missförhållanden under inspektion eller ärenden där djur varit illa och där polisen påträffat missförhållandena vid fullgörande av annan arbetsuppgift i sin ordinarie verksamhet. Ärendena kan också initieras t.ex. genom anmälan till lokala tillsynsmyndigheten. De omedelbara omhändertagandena går naturligtvis inte att styra på samma sätt.

Sedan beslut om omhändertagande fattats är det sålunda polisen som har att verkställa besluten. Verkställighet av ett beslut om omhändertagande innebär att polisen bl.a. ansvarar för djurens omhändertagande, transport, skötsel och tillsyn. Är det fråga om att omhänderta ett enstaka mindre djur kan polisen ta med sig djuret medan omhändertagande av en större djurbesättning kräver ett helt annat förberedelsearbete då transport kan behöva beställas och även en ny inkvarteringsplats för djuren kan behöva tas fram. Eftersom det sålunda ibland krävs förberedelser, såsom vid flyttning av större djurbesättningar, krävs viss planering innan omhändertagandet kan verkställas. Såvitt utredningen kunnat utröna är det ibland så att polisen erhåller ett beslut om omhändertagande och därefter själva åker till platsen och verkställer beslutet på egen hand, medan polisen i andra fall har med sig kommunens djurskyddsinspektör, som kanske har initierat omhändertagandet, eller en veterinär. En veterinärs närvaro kan ibland vara nödvändig för att bedöma djurens skick. Det kan vara fråga om en bedömning av hur djuren skall transporteras eller fråga om att säkra bevisning beträffande frågan om det funnits fog för beslutet om omhändertagande. Även efter att omhändertagandet verkställts kan experthjälp behövas för att t.ex. bedöma vilken sorts foder djuret kan äta och i vilka mängder m.m. Djuren kan i vissa fall ha varit utan mat under lång tid och vara illa åtgångna och polisen är inte utbildad för den typen av arbete utan kan behöva råd och hjälp av experter. I regel är det dock sällan polismyndighetens personal som utför det praktiska arbetet med omhändertagande av djuren efter att beslutet verkställts utan det lämnas ofta över till annan som har kompetens. Är det fråga om en djurbesättning på en lantgård kan t.ex. en lantbrukare kontaktas för att mot ersättning ta hand om djuren. I annat fall kan hundstall eller någon lämplig privatperson eller förening anlitas. Även om polisen inte utför allt det praktiska arbetet kan polismyndigheten belastas med en hel del arbets-

uppgifter med anledning av ett omhändertagande. Exempel härpå är ett beslut som avsåg omhändertagande av 158 djur på en lantgård, vilket redogjorts för i Polisverksamhetsutredningens tidigare delbetänkande Mot ökad koncentration – förändring av polisens verksamhet (SOU 2001:87). Ärendet beskrivs i en uppsats i förvaltningsrätt från Polishögskolan i Stockholm författad av Gunnar Keventer. För att genomföra omhändertagandet fick polisen snabbt anlita en entreprenör, en lantbrukare som mot en ersättning om 2 000 kr per dag åtog sig att svara för djurens skötsel. Ett särskilt konto öppnades i polismyndighetens namn för inkomster av mjölkproduktion. Efter en månad beslutade länsstyrelsen att samtliga djur skulle säljas, utom 15 djur som skulle slaktas. Eftersom det inom polismyndigheten inte fanns expertis på området anlätades en konsult som skulle vara behjälplig med praktiska frågor kring länsstyrelsens beslut, bl.a. avseende värderingsfrågor, besiktning, försäljningsarrangemang, köpehandlingar m.m. Efter 2–3 veckor hade nötkreaturen sålts. Kvar fanns 23 hästar vars stall var satt under bevakning. Försäljningen av hästarna drog ut på tiden eftersom ägaren överklagat beslutet om försäljning av dessa. Ett år efter länsstyrelsens första beslut om omhändertagande av djurbeståndet hade polismyndigheten fortfarande ansvar för skötsel m.m. eftersom hästarna inte kunnat säljas. Författaren till uppsatsen konstaterar att trots att en konsult anlåtats avsattes relativt stora polisresurser för ärendet. Myndighetens rättsenhet och personal vid närpolisen har avsatt tid för bevakningsfrågor, uppställning, djurtransport, skötsel och administration.

Ett exempel på ett mindre ärende är ett beslut om omhändertagande av en kanin. Tillståndsnämnden i Häbo kommun beslutade med stöd av 32 § första stycket punkt 2 djurskyddslagen att omedelbart omhänderta en kanin sedan en anmälan inkommit om att det satt en övergiven vädurskanin på parkeringsplatsen utanför kommunhuset. Kaninen, som hade setts vid flera tillfällen mellan den 17 och 19 augusti 2002 vid platser utanför kommunhuset, upphittades utomhus utan tillgång till vatten eller tillsyn. Kaninen var tam. Ingen anmälan om saknad kanin hade kommit in. Det bedömdes att kaninen var utsatt för lidande då den saknade tillräcklig tillsyn och tillgång till vatten. Omhändertagandebeslutet underställdes länsstyrelsen för prövning och länsstyrelsen fastställde beslutet och beslutade att den omhändertagna kaninen skulle säljas genom polismyndighetens försorg.

Ytterligare exempel utgör misskötta akvariefiskar som omhändertagits.

Antalet beslut om omhändertaganden per år

Av information som erhållits från Jordbruksverket har framkommit att under åren 2000 och 2001 fattades 164 respektive 211 beslut om omhändertagande av djur enligt djurskyddslagen av länsstyrelserna. Dessa siffror inkluderar även de beslut som länsstyrelsen fastställt och som tidigare fattats av annan myndighet enligt 32 § djurskyddslagen. Av sammanställning från Jordbruksverket framgår att under år 2000 och 2001 fattades 86 respektive 130 beslut om omhändertagande av djur av tillsynsmyndigheterna i kommunerna. De kommunala besluten har underställts länsstyrelserna och ingår i de för länsstyrelsen ovan angivna siffrorna i den mån besluten fastställts. De omhändertagandebeslut som inte framgår av statistiken är sålunda de som underställts länsstyrelsen och som inte fastställts. Uppgifter som utredningen erhållit tyder emellertid på att dessa beslut inte torde vara många. Vidare har utredningen bibringats uppfattningen att beslut om omhändertagande av djur till ungefär hälften utgörs av beslut som fattas med stöd av 31 § djurskyddslagen och till andra hälften av beslut som fattas med stöd av 32 § samma lag.

Bsluten om omhändertagande av djur fördelar sig inte jämnt över länen. Nedanstående tabell visar hur besluten fördelar sig länsvis. Uppgifterna har erhållits från Jordbruksverket. Ett genomsnitt per län ger ca 10 beslut om omhändertagande av djur enligt djurskyddslagen per år.

Län	Omhändertagande av djur 2000	Omhändertagande av djur 2001
Stockholms	18	15
Uppsala	2	4
Södermanlands	4	4
Östergötlands	6	8
Jönköpings	3	11
Kronobergs	3	1
Kalmar	2	14
Gotlands	3	3

Blekinge	3	0
Skåne	69	75
Hallands	3	5
Västra Götalands	17	15
Värmlands	3	12
Örebro	0	4
Västmanlands	6	4
Dalarnas	9	9
Gävleborgs	7	12
Västernorrlands	2	0
Jämtlands	3	4
Västerbottens		6
Norrbottens	1	5
<i>Summa</i>	164	211

Siffrorna utgör också grund för angivande av hur många beslut polisen har verkställt under de senaste två åren, med reservation för de beslut som inte fastställts av länsstyrelsen. Det finns anledning att anta att den lagändring som kommer att träda i kraft den 1 januari 2003 kommer att leda till att antalet omhändertaganden och därmed antalet verkställigheter av dessa beslut ökar eftersom lagstiftningen skärpts.

Vid förfrågan hos polismyndigheterna har framkommit att verkställighet av beslut om omhändertaganden sällan sker under annan tid än kontorstid. Några myndigheter har svarat att omhändertagande ibland äger rum utom kontorstid. När länsstyrelsen fattar beslut enligt 31 § är dessa ofta planerade sedan viss tid tillbaka. Man har haft kännedom om t.ex. att ett föreläggande eller beslut inte följts. Såvitt utredningen kunnat utröna går det att planera ett sådant omhändertagande med påföljande verkställighet så att polisen inte behöver rycka ut på tider som infaller under natt och helger. De omedelbara omhändertagandena går naturligtvis inte att styra på samma sätt.

Kostnader

Utredningen har hos polismyndigheterna efterfrågat hur stora kostnaderna för hantering av ärenden enligt djurskyddslagen varit under åren 1999, 2000 och 2001. Det har inte gått att få något säkert underlag, varför det skall framhållas att de slutsatser som

dras är vanskliga. Dels har det inte varit möjligt för alla polismyndigheter att få fram uppgifterna. Dels har man inte alltid kunnat särskilja kostnaderna enligt denna lag från kostnaderna enligt andra lagar avseende omhändertagande av djur såsom t.ex. lagen om tillsyn över hundar och katter. En grov uppskattning leder till att kostnaderna för uppställning m.m. uppgått till i genomsnitt ca 1 miljon kr per år. Detta belopp inkluderar inte polisernas löner eller kostnader för nyttjande av deras fordon utan avser endast kostnaderna för transport och uppställning m.m.

Uppgifterna kan jämföras med de uppgifter som låg till grund för Jordbruksverkets beräkningar i rapport 1998:13. Utredningen kommer att redogöra för rapporten nedan under kapitel 9.2. I rapporten framgick att Rikspolisstyrelsen lämnat uppgift om att kostnaderna för hantering av ärenden enligt djurskyddslagen under de senast tre åren uppgick till 4,2 miljoner kronor. Årsgenomsnittet uppgick således till 1,4 miljoner kronor.

Ett problem när det gäller kostnaderna är att de är svåra att budgetera och i enskilda fall kan kostnaderna kraftigt överstiga avsatta medel.

Utredningen har vidare hos polismyndigheterna efterfrågat hur många årsarbetskrafter som kan beräknas tas i anspråk för hantering av ärenden enligt djurskyddslagen. Inte heller i denna fråga har gått att få något säkert underlag. Arbetsuppgifterna är inte sådana att en eller flera personer kan avdelas att utföra uppgifter endast enligt denna lag utan de utgör en bland många arbetsuppgifter. En grov uppskattning av de svar som givits skulle leda till omkring 6-8 årsarbetskrafter totalt i hela landet. Det skall dock framhållas att siffran är mycket osäker.

9.2 Tidigare utredningar

Ändringar i djurskyddslagen (Ds 1997:11)

I departementspromemorian *Ändringar i djurskyddslagen (Ds 1997:11)* föreslogs en rad ändringar i djurskyddslagen. Promemorian var resultatet av en översyn av lagen som gjorts inom Jordbruksdepartementet sedan förslag till ändringar förts fram i olika sammanhang och ändringsbehov uppstått till följd av Sveriges medlemskap i den Europeiska unionen. I promemorian föreslogs bl.a., såvitt nu är av intresse, att den lokala tillsynen över efter-

levnaden av djurskyddslagen och av föreskrifter som meddelats med stöd av lagen skulle flyttas från kommunen till länsstyrelsen liksom att verkställande av beslut om omhändertagande skulle flyttas från polismyndigheten till länsstyrelsen. Fördelarna med att lägga det lokala tillsynsansvaret på länsstyrelserna i stället för kommunerna ansågs betydande. Ett statligt huvudmannaskap skulle ge möjlighet att utforma dels ett enhetligt system för djurskyddstillsynen i hela landet, dels ett avgiftssystem som uppmuntrade till god djurhållning. Vidare angavs att med länsstyrelsen som tillsynsmyndighet skulle ges möjlighet att kräva och utforma obligatorisk utbildning för djurskyddsinspektörerna. Länsstyrelserna angavs ha generellt sett högre juridisk kompetens än kommunerna och dessutom hade länsstyrelserna tillgång till länsveterinär. Närheten till jurister och veterinärer ansågs förbättra handläggningen av djurskyddstillsynsärenden. Överföringen till länsstyrelsen av verkställighet av beslut om omhändertagande av djur motiverades med att beslutet om omhändertagande oftast fattades av länsstyrelsen. Polismyndigheten kunde därför sällan förutse uppgiftens omfattning och kunde därför inte göra någon ekonomisk eller personell planering för verksamheten. Verkställigheten av länsstyrelsens beslut hade därför, enligt vad som angavs i promemorian, blivit fördröjd eftersom polisens resurser vid tillfället varit ianspråkta av andra arbetsuppgifter. Vidare angavs i promemorian att polismyndigheten sällan har den kompetens som måste anses utgöra en förutsättning för ett från djurhälso- och djurskyddssynpunkt bra omhändertagande. Utredningen menade att ett överförande av uppgiften att verkställa beslut om omhändertagande av djur skulle ge uppenbara samordningsvinster genom att länsstyrelsen då skulle ha ett totalansvar för djurskyddsfrågorna. Bland annat skulle möjligheterna att engagera distrikts- och länsveterinärer vid omhändertagandet öka betydligt. Polisen skulle dock på begäran ge den handräckning som krävs för att verkställande myndighet ska kunna genomföra uppgiften.

Förslagen i departementspromemorian remissbehandlades och de flesta remissinstanser avstyrkte eller ställde sig tveksamma till förslaget att verkställande av besluten skulle överflyttas på länsstyrelsen. Bland annat anfördes att det inom länsstyrelsen förelåg en ovilja mot att behöva inrätta någon form av beredskap för åtgärder under icke expeditionstid. Vidare menade man att många ärenden beträffande omhändertagande av djur har sin grund

i sociala problem och misstro mot myndigheter, varför de skulle vara svåra att hantera för annan än polis.

Den 9 oktober 1997 överlämnade regeringen en lagrådsremiss, Djurskyddet och tillsynen över hundar och katter, innehållande bl.a. de nu återgivna förslagen till Lagrådet. I lagrådsremissen angavs att de flesta remissinstanserna avstyrkt eller ställt sig tveksamma till förslaget att verkställande av beslut om omhändertagande av djur skall överflyttas på länsstyrelsen. Regeringen anslöt sig dock vid en samlad bedömning till den uppfattning som redovisats i departementspromemorian Ändringar i djurskyddslagen (Ds 1997:11) och föreslog därför att verkställandet av besluten om omhändertagande överförs från polismyndigheten till länsstyrelsen. Regeringen ansåg vidare på grund av ärendenas karaktär – bakgrunden är mestadels en uttalad konflikt mellan myndigheterna och den enskilde djurhållaren – att det var nödvändigt att polismyndigheten på begäran bistod med handräckning både vad gällde skydd för tjänstemannen och för att underlätta själva förrättningen genom att t.ex. bryta upp låsta dörrar.

Sedan lagrådet avgett yttrande framkom vid beredning av ärendet att det fanns behov av ytterligare underlag beträffande de ekonomiska och administrativa konsekvenserna av en förändrad djurskyddstillsyn. Även finansieringen av tillsynen behövde klargöras. Regeringen gav därför genom beslut den 12 mars 1998 till Jordbruksverket i uppdrag att efter samråd med Riksrevisionsverket, Svenska Kommunförbundet och företrädare för länsstyrelserna lämna en utförlig redovisning av konsekvenserna av en förändrad djurskyddstillsyn med utgångspunkt i de förslag som förts fram i lagrådsremissen.

Jordbruksverkets rapport 1998:13 En förändrad djurskyddstillsyn m.m.

I Jordbruksverkets rapport 1998:13 En förändrad djurskyddstillsyn m.m. framgår av sammanfattningen följande såvitt gäller frågan om omhändertagande av djur. Kostnaderna för länsstyrelserna beträffande verkställande av beslut om omhändertagande av djur kan delas upp i beredskapskostnader, direkta omkostnader och personalkostnader. Förslaget kommer att medföra att länsstyrelserna måste ha en beredskap under icke kontorstid. Kostnaden för denna beredskap, som enligt Jordbruksverket lämpligen utövas av

en inspektör, kan uppskattas till 2,9 miljoner kr per år. Enligt uppgift som Jordbruksverket fått från Rikspolisstyrelsen uppgick kostnaderna för hantering av ärenden enligt djurskyddslagen de senaste tre åren (före 1998) till 4,2 miljoner kronor. Årsgenomsnittet uppgick således till 1,4 miljoner kronor. Arbetsuppgifterna kommer att utföras inom ramen för tillsynsorganisationen av djurskyddsinspektörer med tillgång till veterinär och juridisk expertis. Antalet omhändertaganden för varje län uppgår i genomsnitt till sex per år. Siffran innebär en viss överskattning, men kan samtidigt förutsättas inkludera de ärenden som polisen alltjämt kommer att verkställa, men där finansiering skall ske via länsstyrelserna. Varje ärende kan beräknas ta fem arbetsdagar i anspråk. För hela landet innebär förslaget ett ytterligare behov av inspektörer utöver de 154 inspektörer som beräknats för den lokala tillsynen. Antalet inspektörer kan uppskattas till tre stycken och kostnaden för dessa beräknas till omkring 2,0 miljoner kr. Totalt uppskattade Jordbruksverket kostnaden till 6,3 miljoner kr per år (2,9 + 1,4 + 2,0). Jordbruksverket ansåg vidare att verksamheten till allra största delen torde behöva finansieras via skattemedel. Länsstyrelserna hade starkt framhållit vikten av att centrala medel hölls tillgängliga för verksamheten och att dessa kunde utnyttjas efterhand som länsstyrelsen hade att täcka uppkomna kostnader i samband med verkställighet.

Jordbruksverkets rapport remissbehandlades. Av remissyttrandena framgår bl.a. följande. Beträffande de ekonomiska konsekvenserna av regeringens förslag om omhändertagande av djur betonade en överväldigande majoritet av de remissinstanser som yttrat sig att det var mycket viktigt att centrala medel fanns tillgängliga för att täcka kostnaderna för omhändertagande. Flera instanser ansåg att kostnaderna var underskattade och någon instans ifrågasatte om jourverksamheten behövdes. Några instanser tyckte inte att verkställande av omhändertagande av djur skulle flyttas från polisen till länsstyrelserna och en instans ansåg att frågan borde utredas vidare. Andra synpunkter som framfördes var bl.a. att det inte kunde vara kostnadseffektivt att länsstyrelsen parallellt med polisen, som ändå har dygnet runt beredskap, inrättade beredskap enbart för att verkställa beslut. När det gällde de administrativa konsekvenserna av regeringens förslag om att länsstyrelsen skall kunna verkställa beslut om omhändertagande av djur framfördes bl.a. följande. Det är direkt olämpligt att samma myndighet som fattar beslut om omhändertagande skall verkställa sina egna beslut.

Enbart närvaron av en person från beslutsfattande myndighet ger upphov till upphetsade diskussioner och våldsamt vid förhandlingarna. Säkerheten för länsstyrelsens tjänstemän kommer alltid att kräva att polis är närvarande vid omhändertagande. I de flesta fall är det inte genomförbart att verkställa ett omhändertagande utan polisens medverkan. Att samma myndighet som beslutar om omhändertagande skall verkställa beslutet kan leda till en återhållsamhet att gripa in.

Ny djurskyddsmyndighet och fortsatt lokal och regional tillsyn

Frågan om djurskyddet har därefter behandlats i betänkandet Ett förbättrat djurskydd (SOU 2000:108). Enligt direktiven till Utredningen om hur djurskyddet skall vara organiserat (dir. 2000:31), sades att utredningen skulle överväga inrättandet av en fristående djurskyddsmyndighet. I uppdraget ingick också att se över de problem och oklarheter som kan finnas beträffande olika myndigheters ansvarsområden när det gäller djurskydd, samt att föreslå förbättringar. Utredningen föreslog i betänkandet att kommunernas ansvar för den lokala djurskyddstillsynen ska föras över till staten i form av en ny djurskyddsmyndighet. Utredningen redovisade alternativa förslag till en ny djurskyddsmyndighet och förordade också att Jordbruksverkets ansvar för djurfrågor samt Centrala försöksdjursnämndens ansvar förs över till den nya myndigheten. En av anledningarna till förslaget att inrätta en ny central statlig myndighet är att vissa av EU-rådets direktiv på djurskyddsområdet förutsätter att en central behörig myndighet ska ha ansvar för t.ex. kontroller av djurtransporter, fastställande av djurskyddskrav för kalvar osv.

I sitt yttrande över betänkandet påpekade Rikspolisstyrelsen (RÄS 000226-1002/01) att utredningen helt förbigått att också polisen är en stor aktör på djurområdet. Vidare framfördes uppfattningen att de flesta av de uppgifter som åligger polisen på området som t.ex. omhändertaganden, förvaring, värdering, försäljning, avlivning m.m., inte är sådana uppgifter där ett ordnings- och säkerhetstänkande ingår som en väsentlig del. Ofta aktualiseras också frågor som poliser inte är utbildade för, t.ex. om djuren är i sådan kondition att de kan transporteras, vilket transportsätt som är lämpligt med hänsyn till djuren och ekonomin. Rikspolisstyrelsens bestämda uppfattning var därför att djurskyddsuppgifter

bör lyftas bort från polisen och föras över till den nya djurskyddsmyndigheten. "De enda uppgifter som även i fortsättningen bör ankomma på Polisen enligt djurskyddslagen, tillsynslagen, lagen om märkning och registrering av hundar och andra djurskyddslagar, är sådana där det kan bli fråga om att ingripa mot farliga djur och fall där det kan antas att våld måste användas för att skilja djur från sina ägare, dvs. rena handräckningsärenden."

Den 6 juni 2002 beslutade regeringen att till riksdagen överlämna propositionen En ny djurskyddsmyndighet (prop. 2001/02:189). Utredningen har tidigare redogjort för den föreslagna djurskyddsmyndigheten och utskottsarbetet i kapitel 6.2. I propositionen föreslås inrättandet av en ny fristående djurskyddsmyndighet för att förstärka djurskyddet. Myndigheten bör vara den centrala myndigheten för djurskyddstillsynen och därmed ha ett övergripande ansvar för djurskyddet. Den nya myndigheten bör även ha det totala djurskyddsansvaret för icke-livsmedelsproducerande djur. När det gäller de livsmedelsproducerande djuren föreslås att Jordbruksverket har kvar ansvaret för djurskyddsfrågorna. Detta för att helhetssynen "från jord till bord" ska kunna behållas. Regeringen anser emellertid att det inte är lämpligt att föra över det lokala ansvaret för den operativa djurskyddstillsynen från kommunerna till statlig nivå.

Av miljö- och jordbruksutskottets betänkande 2002/03:MJU5 framgår, såvitt avser djurskyddsmyndigheten, att utskottet föreslår att regeringen bör låta den nya djurskyddsmyndighetens ansvarsområde även omfatta livsmedelsproducerande djur. Riksdagen förväntas fatta beslut i frågan först i januari 2003, dvs. efter att detta betänkande överlämnats till regeringen.

En proposition angående djurskydds- och livsmedelstillsynen är planerad att överlämnas till riksdagen under våren 2003.

9.3 Utredningens förslag i delbetänkandet Mot ökad koncentration – förändring av polisens verksamhet (SOU 2001:87)

Utredningen konstaterade i delbetänkandet att polisens arbetsuppgifter med inriktning mot djur spänner över ett relativt stort fält. Arbetsuppgifterna består bl.a. i att besluta om omhändertaganden, verkställa andra myndigheters omhändertagandebeslut, avliva, försälja, värdera, förvara och bedöma lämpliga transportsätt

med hänsyn till djurens hälsa m.m.. Utredningen konstaterade vidare att utöver det historiska arvet från tiden före förstatligandet, när polisen svarade för exekutionsärenden, torde en viktig anledning till att polisen tillförts dessa uppgifter vara polisens geografiska täckning och tillgänglighet under alla dygnets timmar. Utredningens uppfattning var dock att sådana omständigheter inte ensamt skulle få avgöra om en uppgift ska åligga polisen. För polisens uppgifter i djurskyddssyfte sades i delbetänkandet att de inte fordrar ett sådant ordnings- och säkerhetstänkande som förutsätter en polismans utbildning och kompetens. Utredningen ansåg därför att även de uppgifterna borde lyftas bort från polisen. Utredningen konstaterade dock att polisen bör ha kvar sin handräckningsskyldighet, men bara i den utsträckning begäran om bistånd kan motiveras utifrån polisens särskilda befogenheter. Som exempel angavs att de åtgärder som kan bli aktuella för polisen är att skilja omhändertagna djur från ägare som motsätter sig detta och att genomföra husrannsakan.

Utredningen diskuterade om vilken eller vilka myndigheter uppgifterna borde överföras på och konstaterade att som huvudregel borde gälla att en myndighet bör ha ett sammanhängande ansvar för hela djurskyddsområdet. En möjlighet var att ge länsstyrelsen och övriga nuvarande tillsynsmyndigheter ansvaret för verkställighet av sina egna beslut, vilket skulle ge vissa samordningsvinster. Utredningen ansåg vidare, med beaktande av frågan om inrättande av en djurskyddsmyndighet, att en djurskyddsmyndighet i en framtid borde kunna ta över ansvaret för de flesta av polisens uppgifter på området, men då det var oklart om och när en sådan myndighet skulle bli inrättad ansåg utredningen i enlighet med ett förslag från jordbruksdepartementet 1997 att verkställighetsuppgiften till följd av ett beslut om omhändertagande flyttas från polisen till länsstyrelsen.

9.4 Remissinstansernas yttranden

Flera av remissinstanserna avstyrker förslaget om överförande av polisens uppgifter enligt djurskyddslagen till länsstyrelsen. Remissinstanserna har anfört bl.a. följande.

Länsstyrelsen i Kronobergs län, Länsstyrelsen i Västra Götalands län och länsstyrelsen i Västmanlands län avstyrker förslaget om överförande till länsstyrelsen av omhändertagande av djur enligt

djurskyddslagen. Inom länsstyrelsens verksamhetsområde djurskydd får utredningens förslag önskade konsekvenser där myndighetsutövningen på ett mycket påtagligt sätt kan försämrats. Om verkställigheten överförs till den beslutande myndigheten och möjligheten att få handräckning av polisen begränsas, kan det leda till att nödvändiga beslut inte verkställs eller än värre, inte fattas över huvud taget. Vidare har länsstyrelsen inte de resurser att de kan upprätthålla 24-timmars jourverksamhet på djurskyddsområdet, vilket skulle vara nödvändigt om länsstyrelsen skulle vara verkställande myndighet för beslut om omhändertagande av djur. Något förvånande är det att utredningen inom djurområdet till stor del grundar sig på en utredning om en fristående djurskyddsmyndighet vars förslag ännu inte färdigbehandlats av regeringen. Länsstyrelsen i Västra Götalands län har därutöver tillagt att en flyttning av arbetsuppgifter och resurser till länsstyrelserna sannolikt skulle bli en minusaffär totalt sett, eftersom det skulle innebära att inte bara polisen – som behöver dygnetruntverksamhet för sin kärnverksamhet i övrigt – utan även länsstyrelsen skulle få rusta för detta. Att det skulle vara till gagn för någon eller ekonomiskt försvarbart är svårt att se.

Länsstyrelsen i Örebro län har anfört att kostnaden för polisens arbetsuppgifter med anknytning till djur blir densamma för samhället oavsett vem som utför arbetsuppgiften. Omhändertagande av djur ställer regelmässigt krav på polisiär medverkan. Det kan vara fråga om att ta sig in i bostäder eller byggnader och det handlar också om våld eller hot om våld. Eftersom denna polisiära medverkan är så vanlig förefaller det rimligt att polisen även i fortsättningen anförtros uppgiften.

Länsstyrelsen i Västmanlands län avstyrker bestämt förslaget att länsstyrelsen tar över verkställighetsuppgifterna när det gäller beslut om omhändertagande av djur och att polisens uppgifter begränsas till handräckning i de fall en djurägare motsätter sig ett omhändertagande. Omhändertagande av djur är erfarenhetsmässigt nästan alltid förenat med tvångsätgärder. Det ligger i sakens natur att en djurägare ogärna vill skiljas från sitt djur. Ett visst mått av våld kan därför behöva användas av polisen vid sådana tillfällen. Även om länsstyrelsen skulle svara för verkställighetsuppgiften skulle därför handräckning från polisen bli nödvändig i flertalet fall. Vidare kan man på goda grunder också förutse att verkställigheten av ett omhändertagandebeslut kan komma att medföra mer eller mindre uttalade hot mot förrättnings tjänstemännen. Länsstyrelsens

erfarenhet är att sådana hot relativt ofta förekommer redan i samband med beslut om omhändertagande. Länsstyrelsen har för närvarande inte de resurser som krävs för att upprätthålla en 24-timmars jourverksamhet. Till skillnad från polisen har länsstyrelsen inte heller erfarna hundförare eller lämpliga transportfordon att frakta omhändertagna djur i.

Länsstyrelsen i Västerbottens län anser att polisen är mer lämpad för verkställighetsuppgifter enligt djurskyddslagen än länsstyrelsen.

Länsstyrelsen i Norrbotten uppger att länsstyrelsen är en statlig myndighet med bland annat förvaltningsuppgifter. Länsstyrelsen i Norrbotten har en fältfunktion av naturbevakare som har sin verksamhet förlagd till fjällområdet. I övrigt förfogar länsstyrelsen inte över någon personal som kan utföra byggnads- eller grävningsarbeten eller andra former av praktiskt arbete som erfordras för att verkställa och genomföra olika förvaltningsbeslut. Länsstyrelsen är därför inte lämpad att ta sig an sådana arbetsuppgifter som innebär att någon form av organisation för praktiskt arbete måste byggas upp. En sådan ordning skulle sannolikt inte heller vara försvarbar ur ett samhällsperspektiv. Av den anledningen är länsstyrelsen inte beredd att ta på sig arbetsuppgifterna att verkställa beslut enligt djurskyddslagen. Sådana arbetsuppgifter erfordrar även polisens befogenheter.

Länsstyrelsen i Östergötlands län uppger att länsstyrelsen inte har tillgång till personal i beredskap under helger och nätter och inte heller till fordon som kan vara erforderliga för att verkställa ett beslut om omhändertagande av djur. Den personal som arbetar med djurfrågor på länsstyrelserna är i allmänhet så fåtalig att beredskap inte är möjlig. Dessutom kan i praktiken inga omhändertaganden genomföras utan polis närvarande. Resurser skulle behöva skapas för sådan beredskap, resurser som redan finns inom polisen. Kostnaderna för omhändertagande och vård av djuren kan bli höga. Vilken myndighet som än är ansvarig så måste erforderliga ekonomiska resurser finnas så att djurskyddslagen kan följas. Dessa kostnader måste under alla omständigheter avsättas av allmänna medel och det är inte sannolikt att djurägaren kan ersätta dem. Omhändertaganden är inte en sådan arbetsuppgift som kan budgeteras och samtidigt kan kostnaderna i enskilda fall kraftigt överstiga avsatta medel. Det mest ändamålsenliga sättet att fördela medlen vid behov torde vara ett system som liknar det nuvarande vid utbrott av smittsamma djursjukdomar, där medlen finns avsatta centralt (Jordbruksverket) och utbetalas vid behov. En sådan

finansiering från ett centralt konto bör givetvis genomföras även om ansvaret för omhändertagandet blir kvar hos polisen. Om en djurskyddsmyndighet inrättas där samtliga uppgifter på djurskyddsområdet inom en region sammanförs kan läget bli ett annat och ett beslut om ändring av ansvaret för omhändertagande av djur av olika anledningar bör därför dröja tills frågan om djurskyddstillsynens organisation är avgjord.

Länsstyrelsen i Jämtlands län har uppgett att det är länsstyrelsen som utövar samhällets rätt och skyldighet att om så behövs frånta en person dennes djur, för att dessa inte skall riskera att bli lidande. Länsstyrelsens kompetens för dessa beslut baseras huvudsakligen på sakkunskap hos länsveterinär och jurist. Däremot saknas kompetens för andra aspekter på närgångna ingripanden i en medborgares tillvaro. Det kan annars ligga nära till hand att se det som praktiskt att länsstyrelsen också blir ansvarig för verkställigheten. Länsstyrelsen har onekligen vissa kunskaper som rör transport, inhysning och försäljning eller slakt av djur. Länsstyrelsen menar att det finns både praktiska och principiella invändningar mot de lösningar utredningen föreslår. Erfarenheter vid denna länsstyrelse visar att omhändertaganden av djur, som regel, avlöper utan tumult eller större problem. Men då har också polis med få undantag varit närvarande, utan att någon specifik riskbedömning föregått begäran om handräckning. Det finns onekligen ärenden där djurägaren så tveklöst motsatt sig myndighetsingripandet, att det på intet sätt är säkert att detta hade gått att genomföra utan polis. Ett omhändertagande av djur liksom förbud att ha hand om djur är alltid ett stort ingripande i en människas frihet och rör som regel i hög grad personens integritet. Det är naturligt att sådana beslut ofta upplevs som orättvisa och kanske kränkande. Vid länsstyrelsen är det i dessa ärenden normalt två personer som får ikläda sig den tvingande samhällsrollen, länsveterinären och handläggande jurist. Ibland är det enbart veterinären, som för djurägaren har ett ansikte. Det vore mycket otillfredsställande om en medborgare, som vanvårdat djur, möter samhällets krav och konsekvenserna av sin försummelse genom en och samma person. Omhändertagandet är ofta kulmen på en lång och frustrerande process. Det finns en risk att handläggningen påverkas av perspektivet att "finalen" kommer att kännas hotfull. Myndigheten kan tvingas väga personalens säkerhet mot rättssäkerhet och måluppfyllelse. – Om länsstyrelsen skall verkställa såväl omedelbara som övriga omhändertaganden av djur får det ett antal konsekven-

ser. Omedelbara omhändertaganden är akuta ingripanden som i dag görs av lokal tillsynsmyndighet eller polis. Kommunen stöter kanske på behovet vid en rutinkontroll eller efter anmälan, polisen kanske i samband med brott eller olyckshändelse. Om nu förslaget innebär att länsstyrelsen skall besluta om och verkställa även omedelbara omhändertaganden måste i stället en lokal tillsynsmyndighet eller polis vid det akuta tillfället anmäla behov av omedelbart omhändertagande till länsstyrelsen. Men vid länsstyrelsen finns det en uppenbar risk för att personal med nödvändig kompetens inte är tillgänglig för att omgående kunna ta ansvar för ett sådant beslut och verkställighet. Veterinär och jurist finns inte i sådan numerär att de kan ha beredskap utanför ordinarie arbetstid. Åtminstone vid de mindre länsstyrelserna finns länsveterinär, på grund av resor eller ledighet, inte ens tillgänglig varje arbetsdag. Den föreslagna ansvarsförflyttningen skulle förutsätta en helt annan organisation vid länsstyrelsen eller vid en regional nivå vid en helt ny djurskyddsmyndighet. – Länsstyrelsen medverkar gärna till att minska olägenheten av att, som länsstyrelsen förordar, polisen även fortsättningsvis får ansvaret för omhändertagande av djur. Vid samråd i länet har länsstyrelse och polis kommit till den slutsatsen att det behöver hållas konkreta och strategiska överläggningar inför verkställighet av åtminstone mer omfattande beslut om omhändertagande. Så har inte tidigare alltid varit fallet. Båda myndigheterna vinner tveklöst i effektivitet på ett sådant förfarande. Vid omedelbara omhändertaganden är det inte säkert att personal vid länsstyrelsen finns tillgänglig för sådana överläggningar. De kunskaper och rutiner, som utvecklas i samråd om övriga ärenden, kan då förhoppningsvis borga för goda resultat även här. I många andra län har polisen medverkat i av länsstyrelsen ordnade utbildningstillfällen rörande djurskyddsfrågor. God kunskap och personkännedom bör leda till smidigare handläggning. Länsstyrelsen föreslår avslutningsvis att belastningen för landets polismyndigheter med omhändertagande av djur begränsas genom förbättrad samverkan mellan polis och länsstyrelser. Regeringen bör kunna initiera en landsomfattande optimering av denna verksamhet.

Jordbruksverket anser att beslut om omhändertaganden måste kunna fattas och verkställas när som helst under dygnet och under årets samtliga dagar. Polismyndigheten har redan i dag en sådan jourverksamhet. En överflyttning av nämnda uppgifter till länsstyrelsen eller kommunen torde bli mycket kostbar eftersom

den jourverksamhet som då måste upprättas är svår att kombinera med annan verksamhet som ligger inom dessa tillsynsmyndigheters verksamhetsområden.

Sveriges veterinärförbund avstyrker utredningens förslag. Förslagen inom djurskyddslagens område får så oönskade konsekvenser att de inte är djurskyddsmässigt acceptabla. – Inom länsstyrelsens verksamhetsområde djurskydd får utredningens förslag oönskade konsekvenser där myndighetsutövningen på ett mycket påtagligt sätt kan försvåras och försämrats. Enligt veterinärförbundets uppfattning är omhändertagande av djur enligt djurskyddslagen respektive tillsynslagen sådana åtgärder där polisens maktbefogenheter kan behöva utnyttjas för att behöva genomföra den åtgärd som behövs. Om verkställigheten av beslut inom området överförs till den beslutande myndigheten och möjligheten att få handräckning av polisen begränsas kan detta leda till att nödvändiga beslut inte verkställs eller, än värre, inte fattas över huvud taget. Vidare har länsstyrelsen inte resurser att upprätthålla 24-timmars jourverksamhet, vilket skulle vara nödvändigt om länsstyrelsen skulle vara verkställande myndighet för omhändertagandebeslut. – Det är något förvånande, att utredningen inom djurområdet till stor del grundar sig på en utredning om en fristående djurskyddsmyndighet, vars förslag ännu inte färdigbehandlats av Regeringen. Utredningens förslag i denna del kan inte bedömas förrän Riksdagen beslutat i frågan om fristående djurskyddsmyndighet och frågan om hur den lokala djurskyddstillsynen skall bedrivas. – Även om det inte uttryckligen framgår av utredningen, blir konsekvenserna av förslaget att polisen inte längre skall vara en av "tillsynsmyndigheterna" inom djurskyddslagens område. Det får till följd att polisen ej heller kan verkställa sina egna beslut om omedelbart omhändertagande, om polisen ens skulle ha kvar den beslutsbefogenheten. Det betyder att länsstyrelsen (och/eller kommunerna) måste ha 24-timmar beredskap för att vid behov, som upptäcks av polisen vid annat ingripande eller efter anmälan, kunna ingripa, fatta beslut och verkställa beslut om omedelbart omhändertagande av djur. – Vad gäller omhändertagande av djur har utredningen föreslagit att polisens uppgifter skulle begränsas till handräckning i de fall då en djurägare motsätter sig verkställighet av ett omhändertagandebeslut. Det är länsstyrelsernas erfarenhet att alla djurägare vilkas djur skall omhändertas, motsätter sig verkställighet av beslutet. Detta medför att omhändertagandebesluten skulle innebära en

polisiär insats, även om polisen inte skulle vara den verkställande myndigheten.

Lycksele kommun anser att verkställigheten av länsstyrelsens beslut om omhändertagande av djur är en uppgift för polisen.

Orust kommun uppger att i betänkandet Ett förbättrat djurskydd (SOU 2000:108) föreslås bl.a. kommunens ansvar för djurskyddstillsyn överförs på statlig nivå i form av en djurskyddsmyndighet. Kommunen anser därför att man bör avvakta med att göra förändringar inom området till dess frågan om eventuell statlig djurskyddsmyndighet är färdigbehandlad. Vi ser för övrigt positivt på inrättandet av en sådan myndighet som får samlat ansvar för frågor kring skydd och omhändertagande av djur.

Svenska kommunförbundet uppger att det för närvarande pågår en utredning om hur djurskyddet skall vara organiserat. Med hänsyn till pågående utredning är det olämpligt att i särskild ordning gå vidare med utredningens förslag att polisen snarast skall frigöras från sina uppgifter på området, förutom handräckningsskyldigheten när våld mot person måste användas. Kommunförbundet anser dessutom att ett sammanhållet statligt ansvar bör gälla när det gäller omhändertagande, försäljning och avlivning av djur. – Kommunförbundets principiella ståndpunkt är att verkställighetsuppgiften till följd av ett omhändertagande av djur enligt djurskyddslagen är av exekutiv karaktär och skall, i enlighet med utredningens förslag, även fortsättningsvis vara en statlig uppgift. Uppgiften har inte något nära samband med den tillsynsverksamhet som kommunen bedriver. När det gäller ett tvångsmässigt omhändertagande till dess djuret försäljs eller avlivas finns ett intresse av nationell likformighet i hanteringen. Det lokala handlingsutrymmet saknas eller är i vart fall så begränsat att uppgiften saknar kommunal relevans. Kommunförbundet förutsätter att polisens handräckningsskyldighet på djurskyddsområdet kvarstår.

Några remissinstanser är positiva till utredningens förslag.

Länsstyrelsen i Dalarna har anfört att länsstyrelsen bör överta ansvaret för verkställigheten av beslut om omhändertagande av djur enligt djurskyddslagen. Redan i dag har länsstyrelsens veterinärer genom sitt stora kontaktnät och kunskaper en viktig funktion vid verkställigheten av omhändertagandebeslut enligt djurskyddslagen. Vid omhändertaganden av större besättningar är det ofta länsveterinären som har gjort förarbetet inför verkställigheten av beslutet. Det finns därför stora samordningsvinster att göra

beträffande planering av mer omfattande beslut om länsstyrelsen ansvarar för såväl beslut som verkställighet. En ännu viktigare aspekt är djurskyddet. Djurskyddslagen är avsedd att skydda djur mot dålig behandling och onödigt lidande. Ett omhändertagande har sin grund i missförhållanden och måste omedelbart verkställas. Länsstyrelsen har på ett tidigt stadium vetskap om djurskyddsärenden som kan komma att resultera i beslut om omhändertagande. Myndigheten besitter med sin mångfald av specialister såsom veterinärer, lantbrukskonsulenter, jurister och biologer en kompetens som medför ett helhetsperspektiv vid besluten. Sådana praktiska synpunkter som djurens status, foderåtgång och betesmarkers lämplighet ur miljösynpunkt kan beaktas i ett sammanhang. Länsstyrelsen anser därför att förslaget ligger i linje med vårt nuvarande verksamhetsområde. En förutsättning vid denna typ av uppgifter är att ansvaret åvilar regionala myndigheter. Vår uppfattning är alltså att Länsstyrelsen är en bättre utförare av denna typ av uppgifter än den föreslagna centrala djurskyddsmyndigheten. Länsstyrelsen önskar dock poängtera att detta förutsätter – precis som förslaget är utformat – att finansieringen av verkställigheten följer med uppgiften. En förutsättning för att klara denna uppgift – med ur djurskyddssynpunkt god kvalitet – är att utredningen gör en beräkning av de verkliga kostnaderna för verkställighet av besluten. På grund av att dessa insatser är så svåra att förutse omfattningen av för en enskild länsstyrelse föreslår Länsstyrelsen att kostnaderna beräknas för hela landet och att medel för ändamålet finns i ett för samtliga länsstyrelser gemensamt konto för att på bästa sätt fördela risker och kostnader när de uppstår. Ytterligare en förutsättning som nämns i utredningen är polisens fortsatta ansvar för handräckning. Det allmänna intresset av att djur inte skall fara illa kan komma att medföra att handräckningshjälp måste prioriteras hos polisen. Det rör sig alltså om sådana fall där omhändertagna djur skall skiljas från ägare som motsätter sig detta.

Polismyndigheten i Stockholms län delar i stort utredningens principiella bedömning i fråga om polisens medverkan vid frågor som rör djur. Myndigheten anser att länsstyrelsen är en mycket lämplig huvudman för flertalet av de djurärenden som förekommer.

Rikspolisstyrelsen ansluter sig i allt väsentligt till utredningens principiella bedömning i fråga om Polisens medverkan vid frågor som rör djur. Styrelsen anser att länsstyrelsen är en lämplig huvudman för flertalet av de djurärenden som förekommer.

Polismyndigheten i Skåne tillstyrker utredningens samtliga förslag om överföring av uppgifter till andra myndigheter och organisationer i syfte att frigöra personal för att förstärka den egentliga polisverksamheten och för att skapa en tydlig polisidentitet.

Glesbygdsverket kan se det rimliga i förslaget om att ansvaret för ett omhändertagande av djur flyttas till länsstyrelserna då dessa har bättre kompetens att utföra arbetet. Detta kommer att få störst effekter i de län med stora gles- och landsbygdsområden och omfattande djurproduktion. Glesbygdsverket förutsätter dock att länsstyrelsen får extra resurser för att kunna utföra dessa arbetsuppgifter. Vidare är det viktigt att polisen lämnar handräddning i detta arbete om det kan antas medföra risk för de tjänstemän som utför omhändertagandet eller för den som är föremål för ingripandet.

ST-polisväsende delar utredningens förslag att flertalet ärenden som rör djur skall flyttas till en särskild djurskyddsmyndighet – om och när det inrättas någon – och att i avvaktan på detta skall uppgifterna fördelas mellan länsstyrelse och kommun. Förbundet påpekar dock att omhändertagande kan bli mer komplicerat beroende på vem som skall ha ansvaret.

JUSEK är positiv till utredningens förslag att överföra djurärenden till annan myndighet med undantag av ärenden enligt lag om tillsyn över hundar då dessa ärenden ofta är kopplade till andra människors säkerhet. Vanligtvis gäller dessa ärenden bitska hundar som därmed hör hemma inom polisens kärnverksamhet.

Karlskrona kommun delar utredningens uppfattning att överlämna ansvar för djurskyddsområdet till länsstyrelsen skulle ge betydande samordningsvinster i förhållande till nuläget. Polisen bör som utredningen föreslår ha kvar sin handräddningsskyldighet. När en central djurskyddsmyndighet blir inrättad får frågan omvärderas.

Borlänge kommun har inget att erinra mot att uppgifter med inriktning mot djur läggs över på länsstyrelsen med viss assistans från kommunerna. Dessa ärenden är så pass fåtaliga att det kan vara svårt att upprätthålla en kompetens som t.ex. att hantera galna hundar. Att omhänderta och avliva en bitsk hund måste ses som en polisiär uppgift.

Arboga kommun har inget att invända mot utredarens syn avseende de frågor som rör djur men vill framhålla det polisiära

ansvaret för djur som utgör fara för allmänheten, t.ex. bitska hundar.

Bromölla kommun tillstyrker förslaget att länsstyrelsen utses som huvudman för transporter och förvaring av djur enligt olika bestämmelser. Polisen bör dock ha kvar ansvaret för omhändertagandet och akuta åtgärder som t.ex. beslut om munkorg på en hund. Detta motiveras med att det har ett naturligt samband med polisens grundläggande uppgift om ordning och säkerhet i samhället samt trafiksäkerhetsansvaret.

Naturvårdsverket har inget att erinra mot en fortsatt utredning av de uppgifter rörande djurskydds- och jaktfrågor som i dag hanteras av polisen kan flyttas till någon annan myndighet eller utförare. Det är dock viktigt att säkerställa att de uppgifter inom verkets område som i dag utförs av polisen även fortsättningsvis utförs på ett effektivt och samlat sätt i den utsträckning som sker i dag. Därvid bör beaktas bl.a. frågor om tillgänglighet, sambandet med uppgifter enligt trafik- och strafflagstiftningen samt allmänna ordnings- och säkerhetsaspekter. Om det övervägs att flytta uppgifterna rörande djurskydds- och jaktfrågor från polisen, är det nödvändigt att säkerställa att den erfarenhet och kompetens inom detta område som upparbetats inom polisen förs över till den myndighet eller annan utförare som skall överta uppgifterna. Vidare får inte en överföring av uppgifterna till någon annan innebära att förutsättningarna för att genomföra dem försämrats eller att det faktiska utförandet försvåras.

9.5 Överväganden och förslag

Bör arbetsuppgifterna ankomma på polisen?

Polisens arbetsuppgifter enligt djurskyddslagen, utöver de uppgifter som har anknytning till den brottsutredande verksamheten, består i att avliva svårt sjuka eller skadade djur, besluta om omedelbara omhändertaganden av djur som är utsatta för lidande, verkställa länsstyrelsens, en tillsynsmyndighets och polismyndighetens omhändertagandebeslut och förvara omhändertagna djur, verkställa länsstyrelsens beslut om avlivning eller försäljning samt lämna handräckning för att tillsynsmyndigheterna skall kunna fullgöra tillsynen.

Utredningen konstaterade i delbetänkandet Mot ökad koncentration – förändring av polisens verksamhet (SOU 2001:87) att polisens uppgifter i djurskyddssyfte generellt inte kunde sägas fordra ett sådant ordnings- och säkerhetstänkande som förutsätter en polismans utbildning och kompetens. Utredningen ansåg därför att uppgifterna borde lyftas bort från polisverksamheten. Utredningen ansåg dock att polisen borde ha kvar sin handräckningsskyldighet, men bara i den utsträckning begäran om bistånd kan motiveras utifrån polisens särskilda befogenheter. Utredningen ansåg vidare att de åtgärder som kunde bli aktuella för polisen att biträda andra myndigheter med var att skilja omhändertagna djur från ägare som motsatte sig detta och att genomföra husrannsakan.

Utredningens ståndpunkt är alltjämt den att flera av polisens arbetsuppgifter enligt djurskyddslagen saknar polisiär relevans. Några förtydliganden bör dock göras i förhållande till vad som tidigare sagts i delbetänkandet SOU 2001:87.

Att verkställa länsstyrelsens beslut om att omhänderta djur, vilket innebär att polisen har att ta hand om djuren och har skyldighet att se till att de förvaras och sköts om till dess det är avgjort vad som skall ske med dem, kan enligt utredningens mening inte anses vara en polisiärt relevant uppgift. Poliserna saknar ofta sådan utbildning som måste anses utgöra en förutsättning för ett från djur- och hälsoskyddssynpunkt bra omhändertagande. Polismyndigheten kan sällan påverka eller förutse när ett sådant beslut kan komma att meddelas samt omfattningen av omhändertagandet, utom såvitt gäller de beslut om omedelbart omhändertagande som polismyndigheten själv fattar. Några skäl för att polisen skall bära kostnaderna som uppstår med anledning av att ett omhändertagandebeslut skall verkställas, dvs. kostnader för transporter, uppställning, förvaring m.m. kan utredningen inte finna. En del remissinstanser har hävdats att ett omhändertagande nästan alltid är förenat med tvångsåtgärder och regelmässigt ställer krav på polisiär medverkan. Enligt utredningens mening kan denna synpunkt tillgodoses genom att polisen ges skyldighet att på begäran lämna den hjälp som behövs för att verkställigheten skall kunna genomföras. Det är dock inte nödvändigt att polisen därefter även skall ta hand om djuren och ansvara för dem till dess det avgjorts vad som skall ske med dem. Inte heller uppgiften att verkställa länsstyrelsens beslut om att sälja, på annat sätt överlåta eller avliva djur kan anses vara en polisiärt relevant uppgift.

Däremot är det enligt utredningens mening en polisiär uppgift att bistå med handräckning vid tillsyn enligt djurskyddslagen och vid verkställighet av beslut om omhändertagande för det fall uppgiften att verkställa länsstyrelsens beslut flyttas till annan myndighet. I dessa fall kan finnas behov av polisens befogenhet att använda våld och det kan även vara fråga om att upprätthålla ordning och säkerhet. Arbetsuppgifterna ligger inom ramen för polisens kompetens. Vidare bör polisen ur djurskyddssynpunkt ha kvar uppgifterna enligt 30 § djurskyddslagen att avliva svårt sjuka eller skadade djur samt enligt 32 § djurskyddslagen att besluta om omedelbara omhändertaganden av djur som är utsatta för lidande.

Vem bör lämpligen utföra arbetsuppgiften i stället?

I betänkandet Mot ökad koncentration – förändring av polisens verksamhet (SOU 2001:87) anförde utredningen att som huvudregel bör gälla att en myndighet bör ha ett sammanhängande ansvar för hela djurskyddsområdet. En möjlighet som lyftes fram var att man skulle kunna ge länsstyrelsen och övriga tillsynsmyndigheter ansvaret för verkställigheten av sina egna beslut. Det skulle ge vissa samordningsvinster i förhållande till nuläget. Med hänvisning till betänkandet Ett förbättrat djurskydd, (SOU 2000:108), i vilket framfördes förslag till inrättande av en ny djurskyddsmyndighet, diskuterade polisverksamhetsutredningen även möjligheten av att en nyinrättad djurskyddsmyndighet i framtiden borde kunna ta över de flesta av polisens arbetsuppgifter på området. Då det var oklart om och när en sådan djurskyddsmyndighet skulle inrättas stödde utredningen Jordbruksdepartementets förslag i departementspromemorian Ändringar i djurskyddslagen (1997:11) innebärande att verkställighetsuppgiften till följd av ett omhändertagande skulle flyttas från polisen till länsstyrelsen. Utredningen ansåg inte att de farhågor som flera länsstyrelser hade framfört beträffande behovet av att ha jour dygnet runt borde vara ett hinder.

Sedan betänkandet Ett förbättrat djurskydd (SOU 2001:81) överlämnats till regeringen har arbetet med frågan om inrättande av en djurskyddsmyndighet fortskridit. Som tidigare beskrivits i kapitel 6.2 har regeringen överlämnat propositionen 2001/02:189 En ny djurskyddsmyndighet till riksdagen och den har bearbetats i miljö- och jordbruksutskottet. Den nya djurskyddsmyndigheten

föreslås i propositionen bli central och därmed ha det övergripande ansvaret för djurskyddet. Myndigheten ska meddela föreskrifter och råd om hur tillsynen skall bedrivas i landet samt vägleda de regionala och lokala tillsynsmyndigheterna. Den regionala och lokala tillsynen ligger därmed alltså kvar hos länsstyrelse respektive kommun. Enligt utredningens mening är det i nuläget inte längre aktuellt att överföra polisens arbetsuppgifter enligt djurskyddslagen till en sådan central djurskyddsmyndighet som beskrivs i propositionen. Det hade krävt att myndigheten haft större regional eller lokal utbredning för att kunna utföra de uppgifter utredningen föreslår överförda från polisen.

Ett annat alternativ skulle kunna vara att låta den myndighet som fattat beslut om omhändertagande verkställa sina egna beslut. Detta skulle dock enligt utredningen ge en splittrad lösning och inte skapa någon enhetlighet.

Utredningen har övervägt om kommunen skulle kunna vara en lämplig utförare av uppgiften men kommit fram till att det inte kan vara en rimlig lösning. Enligt utredningens mening är uppgiften inte lämplig för kommunen eftersom antalet ärenden sett över hela landet är så få per år.

Ytterligare en tänkbar mottagare av uppgiften att verkställa beslut om omhändertagande av djur är länsstyrelsen såsom utredningen föreslagit i betänkandet Mot ökad koncentration – förändring av polisens verksamhet (SOU 2001:87). Inom länsstyrelserna finns kompetens genom specialister såsom veterinärer, jurister och lantbrukskonsulenter. Då länsstyrelserna svarar för distriktsveterinärorganisationen i länet ges dessutom ökad möjlighet att engagera distrikts- och länsveterinärer vid omhändertagandet och i det efterföljande arbetet när djuren skall tas om hand. Dessutom har länsstyrelsens veterinärer en viktig funktion vid verkställighet av omhändertagandebeslut enligt djurskyddslagen eftersom de ofta gjort förarbetet inför verkställigheten av större djurbesättningar. Det finns därför samordningsvinster att göra beträffande planering av mer omfattande beslut om länsstyrelserna ansvarar även för verkställigheten. Länsstyrelsen har möjlighet att beträffande sina egna beslut förutse uppgiftens omfattning och göra en ekonomisk eller personell planering för verksamheten. Att låta länsstyrelsen verkställa sina egna beslut leder sålunda enligt utredningens mening till en effektiv djurskyddshantering. Vid behov bör polisen bistå med handräckning.

Verkställigheten rör emellertid inte bara beslut om omhändertagande som fattas av länsstyrelsen utan även de beslut om omedelbara omhändertaganden som fattas av annan tillsynsmyndighet och polismyndigheten. En av invändningarna som framförts mot förslaget att låta länsstyrelsen ta hand om verkställigheten är att länsstyrelsen skulle behöva inrätta jour för att kunna upprätthålla verksamheten. Den föreslagna ansvarsförflyttningen skulle förutsätta en helt annan organisation vid länsstyrelsen och innebära en minusaffär totalt sett eftersom det skulle innebära att inte bara polisen – som behöver dygnetruntverksamhet för sin kärnverksamhet i övrigt – utan även länsstyrelsen skulle få rusta för detta. Denna synpunkt gör sig kanske starkast gällande beträffande de omedelbara besluten om omhändertagande. Utredningen har förståelse för de farhågor som reses från länsstyrelsernas sida i detta avseende men anser inte att de utgör ett hinder för överförande av uppgiften till länsstyrelsen. Ett sätt att lösa detta problem är att ge länsstyrelsen rätt att i samråd med polismyndighet överlåta ansvaret för verkställigheten eller del av verkställigheten av beslut om omhändertagande till polismyndigheten. Härigenom ges möjligheter för länsstyrelserna att hitta lokala lösningar för att hantera verkställigheten av beslut om omhändertaganden. Enligt utredningens mening ter det sig naturligt att sådan överlåtelse i vissa fall kan komma till stånd för att undvika för höga samhällsekonomiska kostnader. Det kan t.ex. bli fråga om överenskommelser innebärande att polismyndigheten övertar ansvaret för verkställighet av sina egna beslut om omhändertagande, verkställighet av de omedelbara besluten om omhändertagande eller för verkställighet av omhändertagande under tider då länsstyrelsen inte är bemannad. När utredningen nämner att del av verkställighet kan överlåtas har utredningen i åtanke det inledande skedet när djuret faktiskt tas om hand. Det efterföljande skedet som innebär vård och omhändertagande av djuret skulle då inte överlåtas till polismyndigheten. Naturligtvis kan överlåtelse av del av ansvaret göras på annat sätt som parterna finner lämpligt.

Ytterligare invändningar som framförts beträffande länsstyrelsen som utförare av uppgiften är att länsstyrelsen inte är lämpad att ta sig an uppgifter som innebär att någon form av organisation för praktiskt arbete måste byggas upp. Resurser saknas för en sådan verksamhet. Utredningens bedömning är att om länsstyrelsen skall överta uppgiften skall resurser tillföras länsstyrelsen som täcker merkostnaderna. Vidare anser utredningen att möjligheten att i

samråd kunna överlåta ansvaret i vissa fall till polismyndigheten kan bidra till att minska kostnaderna.

Det har också framförts att omhändertagande av djur nästan alltid är förenat med tvångsåtgärder varför polisens närvaro behövs vid nästan alla omhändertaganden. När det gäller denna fråga föreslår utredningen att polismyndigheten på begäran skall lämna den hjälp som behövs vid omhändertagandet.

I de situationer polismyndigheten övertar arbetsuppgifter framstår det som mest naturligt att polismyndigheten debiterar länsstyrelsen för uppkomna kostnader.

9.6 Konsekvensanalys

Kostnader för länsstyrelserna

Utredningens förslag innebär att länsstyrelsen har det grundläggande ansvaret för verkställigheten. Förslaget innebär också att länsstyrelse och polismyndighet kan komma överens om olika lokala lösningar. Förslaget kan sålunda innebära antingen att länsstyrelsen kommer att ha hand om all verkställighet eller att verkställigheten kan komma att utföras av såväl länsstyrelse och polismyndighet efter den fördelning som de gemensamt kommit överens om. Ersättningar för polisens arbete med anledning av en sådan överenskommelse får också lösas i överenskommelse mellan polismyndighet och länsstyrelse. För att finansiera uppgiften hos länsstyrelsen måste medel tillföras länsstyrelsen.

Om utredningens förslag genomförs på så sätt att länsstyrelsen utför de föreslagna uppgifterna kommer länsstyrelsen att få ökade kostnader i form av beredskapskostnader, direkta omkostnader och personalkostnader. I kapitel 9.1 har redogjorts för Jordbruksverkets rapport 1998:13 och verkets redogörelse och beräkning för konsekvenserna av ett tidigare förslag som innebar att länsstyrelsen tog över verkställigheten av beslut om omhändertagande av djur enligt djurskyddslagen. Totalt uppskattade Jordbruksverket kostnaderna till 6,3 miljoner kr per år. De personella insatserna uppskattades motsvara tre inspektörstjänster totalt för hela landet. Av beloppet 6,3 miljoner kr fördelade sig kostnaderna enligt följande. Beredskapskostnaderna beräknades uppgå till 2,9 miljoner kr per år, personalkostnaden till 2 miljoner kr och de direkta omkostnaderna till i genomsnitt 1,4 miljoner kr per år.

Enligt utredningens mening kan denna beräkning utgöra en jämförande grund även för utredningens förslag. Med beaktande av att beräkningen är baserad på ett färre antal ärenden per år (6 ärenden per län och år jämfört med 10 ärenden per län och år i dagsläget) och att beloppen måste räknas om med beaktande av dagens kostnadsläge kan konstateras att kostnaden i dag kommer att bli högre än 6,3 miljoner kr. Utredningen bedömer att kostnaderna kan uppskattas uppgå till omkring 10 miljoner kronor. Vidare bör beaktas att antalet ärenden kan komma att öka ytterligare i antal genom de skärpningar av lagstiftningen som kommer att träda i kraft den 1 januari 2003. Även detta förhållanden kan komma att medföra ökade kostnader.

En möjlighet som utredningen föreslår är att länsstyrelsen och polismyndigheten i samråd får komma överens om fördelning av arbetsuppgifterna. Syftet med denna konstruktion är bl.a. att uppnå en effektivare användning av tillgängliga resurser. En sådan fördelning skulle t.ex. kunna innebära att polismyndigheterna övertar ansvaret för verkställighet av beslut om omedelbara omhändertaganden eller för viss del av sådana beslut. I en sådan situation skulle beredskapskostnaderna för länsstyrelsen minska väsentligt eller kanske t.o.m. kunna helt upphöra. Polismyndighetens kostnader med anledning av en sådan överenskommelse skulle visserligen enligt utredningens mening regleras genom att polismyndigheten fakturerar länsstyrelsen för det utförda arbetet men denna kostnad torde kunna bli lägre än om en beredskap behövde upprätthållas hos länsstyrelsen dygnet om hela året.

Med beaktande av de möjligheter som föreslås beträffande hur verkställigheten kan fördelas mellan länsstyrelse och polismyndighet i syfte att uppnå en effektiv användning av resurser kan för närvarande ett mer bestämt angivande av de ekonomiska konsekvenserna inte göras.

Kostnader för polismyndigheterna

Ett renodlat länsstyrelsealternativ kommer att medföra minskade kostnader för polismyndigheterna eftersom de inte längre behöver ha hand om verkställighet av beslut eller den efterföljande praktiska hanteringen av de omhändertagna djuren. Belopp motsvarande de kostnader som avser transport och uppstallning m.m. kan föras

från polisen till länsstyrelsen. Även personal kan komma att frigöras för andra uppgifter. Å andra sidan bör framhållas att det finns anledning att tro att polismyndigheterna kommer att få ett ökat antal framställningar om handräckning eftersom verkställigheten av beslut om omhändertaganden av annan än polismyndighet kan antas kräva en polismans närvaro i de fall svårigheter att verkställa beslutet kan förutses. Hur stor belastning för polismyndigheternas budget en ökning av dessa ärenden skulle ge är svårt att uppskatta. Av den anledningen anser utredningen inte att kostnaden avseende personal skall föras från polismyndigheten.

För det fall överenskommelse träffats mellan polismyndighet och länsstyrelse om polismyndighetens övertagande av ansvaret för verkställighet av beslut om omhändertagande i vissa fall, anser utredningen att uppkomna kostnader hos polismyndigheten skall belastas länsstyrelserna genom att polismyndigheterna fakturerar länsstyrelsen för kostnaderna. Överenskommelsen kan innefatta kostnadernas storlek och vad kostnaderna skall omfatta.

Finansieringen

Enligt utredningens förslag skall kostnaderna förskottas av länsstyrelsen. Kostnaden skall därefter i likhet med vad som gäller i dag slutligt betalas av den mot vilken åtgärden riktats om det inte finns särskilda skäl till annat. Enligt vad som framkommit genom de enkätsvar utredningen erhållit är det ofta svårt att få ersättning för de belopp som förskottats. Möjligen kan vissa belopp tas i anspråk genom eventuell likvid som inflyter vid exempelvis försäljning av djuren. Den största delen av de kostnader som är förknippade med omhändertagande och verkställighet av beslut om omhändertagande måste därför finansieras av allmänna medel. Såsom framhållits tidigare är det på grund av ärendenas karaktär svårt att förutse vilka kostnader som kan uppstå. Från länsstyrelserna har i remissvaren framhållits att medel för verksamheten borde finnas tillgängliga centralt och kunna utnyttjas efterhand som kostnaderna uppkommer.

Övrigt

Härutöver finner utredningen att det framlagda förslaget i övrigt inte får några sådana konsekvenser som enligt 14 och 15 §§ kommittéförordningen (1998:1474) motiverar en särskild motivering.

9.7 Ikraftträdande

Ett genomförande av utredningens förslag måste föregås av viss tid för länsstyrelserna att förbereda ett övertagande av uppgifterna. Mot bakgrund härav bedömer utredningen att de föreslagna bestämmelserna kan träda i kraft först den 1 juli 2004.

10 Författningskommentar

Utredningen har under respektive avsnitt lämnat utförliga kommentarer och skäl för de författningsförslag som ges i detta betänkande. Därför är författningskommentarerna begränsade till att i huvudsak avse hänvisningar till de avsnitt i betänkandet där respektive bestämmelse berörs.

10.1 Förslag till ändring i lag (1943:459) om tillsyn över hundar och katter

3 §

Ändringen är en följd av den ändring som föreslås i 35 § djurskyddslagen (1988:534). I 3 § andra stycket hänvisas till 35 § djurskyddslagen i dess nu gällande lydelse. I 35 § djurskyddslagen har nu föreslagits sådana ändringar att en hänvisning inte längre kan göras. Utredningen föreslår i 35 § att kostnader får förskottas av allmänna medel av länsstyrelsen. Då hänvisningen till 35 § sålunda får annan innebörd genom utredningens förslag om att länsstyrelsen övertar polisens uppgifter enligt lagrummet har i stället ett tillägg gjorts i ett nytt tredje stycke. Ingen ändring i sak är avsedd. Till följd av tillkomsten av ett nytt tredje stycke blir nuvarande tredje styckets innehåll överfört till ett nytt fjärde stycke.

10.2 Förslag till lag om ändring i lagen (1976:511) om omhändertagande av berusade personer m.m.

4 §

Ändringen i denna paragraf innebär att den omhändertagne inte längre får hållas kvar av polisen och därmed inte heller tas i förvar. Således har polisen inte längre möjlighet att läsa in den

omhändertagne i polisarrest. Polisens möjligheter att föra den omhändertagne till sjukhus eller till bostaden ändras inte. Däremot införs en bestämmelse att om den omhändertagne inte kan överlämnas på något av de i paragrafens första mening angivna alternativen skall han eller hon överlämnas till socialnämnden på den ort där omhändertagandet ägt rum. Genom denna bestämmelse förtydligas socialnämndens ansvar dels för missbrukare, dels för förebyggande åtgärder mot missbruk. De närmare överväganden som ligger till grund för bestämmelsen finns redovisade i avsnitt 3.1.4 och 3.2.2

I paragrafens andra stycke införs ett förtydligande av den delvis idag rådande ordningen. När polisen enligt nuvarande bestämmelse överlämnar den omhändertagne till t.ex. en tillnyktringsenhet friges den omhändertagne. Utredningen har funnit skäl föreligga för att införa ett förtydligande härav i lagtexten. Vidare har utredningen funnit att en bortre tidsgräns för hur lång tid varaktigheten av ett omhändertagande får vara bör införas. Detta trots att det ligger i sakens natur att ett omhändertagande regelmässigt understiger det angivna antalet timmar, fyra timmar, med god marginal. Utredningens närmare överväganden i denna del redovisas närmare i avsnitt 3.2.2.

5 §

Ändringen är föranledd av att förmansprövning av omhändertagandet inte längre fordras. Ändringen behandlas närmare i avsnitt 3.4.

6 §

Eftersom polisen inte längre skall ha möjlighet att ta en omhändertagen person i förvar enligt LOB finns inte någon anledning att ha kvar en bestämmelse om tillsyn. Den omhändertagne skall ju inte lämnas ensam av den patrull som omhändertagit honom eller henne utan föras till ett av de i 4 § angivna alternativen och friges där. I 3 § finns en bestämmelse om att den omhändertagne skall, om det behövs med hänsyn till hans eller hennes tillstånd, så snart det kan ske undersökas av en läkare varför 6 § upphävs i sin helhet.

7 §

Eftersom polisen inte längre skall ha möjlighet att förvara den omhändertagne i polisarrest och då frigivandet efter omhänder-

tagandet behandlas i 4 § finns inte längre skäl att ha kvar bestämmelsen i paragrafens tredje stycke.

7 a §

Bestämmelsen upphävs då det inte längre föreligger någon möjlighet att ta en omhändertagen person i förvar enligt LOB.

9 §

Ändringen i paragrafens första stycke är föranledd av att polisen inte längre får rätt att hålla kvar den omhändertagne.

Innebörden av ändringen i andra stycket behandlas utförligt i avsnitt 3.5. Ändringen är föranledd av att den som uppträder så våldsamt att han eller hon stör den allmänna ordningen inte kan beredas plats inom den frivilliga vården. I dessa fall kan då polisen omhänderta personen ifråga enligt polislagens bestämmelser.

10.3 Förslag till lag om ändring i polislagen (1984:387)

17 a §

En ny bestämmelse som anger att den som omhändertagits som är så berusad att förutsättningarna för ett omhändertagande enligt LOB i och för sig föreligger skall ha fortlöpande tillsyn införs. Motiveringen till bestämmelsen finns utförligt beskriven i avsnitt 3.5. Bestämmelsen motsvarar den nuvarande bestämmelsen i 6 § LOB. När det gäller de närmare bestämmelserna om hur tillsynen skall verkställas bör regeringen bemyndiga Rikspolisstyrelsen att meddela närmare föreskrifter.

10.4 Förslag till lag om ändring i djurskyddslagen (1988:534)

31 §

Paragrafens första stycke har ändrats så att omhändertagande i fortsättningen inte skall ske genom polismyndighetens försorg. Bestämmelse om vem som skall verkställa ett beslut om omhändertagande enligt förevarande paragraf har överförs till 33 §.

32 §

Paragrafens tredje stycke har ändrats så att omhändertagande av djur i fortsättningen inte skall ske genom polismyndighetens försorg. Bestämmelse om vem som skall verkställa ett beslut om omhändertagande som fattas med stöd av 32 § har överförts till 33 §.

33 §

Genom ändringen har paragrafen fått tre nya stycken.

I första stycket anges att beslut om omhändertagande av djur skall verkställas av länsstyrelsen. Tidigare gällde att det var polismyndighetens uppgift. Länsstyrelsen tar därmed över polismyndighetens roll.

I andra stycket anges att länsstyrelsen i samråd med polismyndigheten får överläta ansvaret för verkställigheten av beslut om omhändertagande till polismyndigheten. Avsikten är att länsstyrelserna och polismyndigheterna skall kunna samverka och få till stånd den lösning i länet som är mest ändamålsenlig ur ekonomisk och praktisk synvinkel.

Genom tredje stycket åläggs polismyndigheten en skyldighet att på begäran lämna handräckning vid omhändertaganden.

Paragrafens tidigare första stycke utgör nu dess fjärde stycke.

34 §

Paragrafens tredje stycke har ändrats så att det är länsstyrelsen och inte polismyndigheten som skall se till att omhändertagna djur blir avlivade, överlätna eller sålda.

35 §

Paragrafens första stycke har ändrats genom ett uttryckligt angivande av att det är länsstyrelsen som av allmänna medel får förskotta kostnaderna för omhändertagande av djur enligt djurskyddslagen. I och med att länsstyrelsen i fortsättningen blir den myndighet som har ansvaret för verkställighet av beslut om omhändertagande av djur faller det sig naturligt att det också är länsstyrelsen som förskotterar kostnaden för omhändertagandet.

I de fall överenskommelse träffats med polismyndigheten om övertagande av uppgiften att verkställa besluten är det utredningens mening att kostnaderna alltjämt skall förskottas av länsstyrelsen. Eftersom länsstyrelserna bör tilldelas medel för verksamheten bör en reglering av kostnaderna som uppstår för polisen göras på så sätt att polismyndigheten fakturerar länsstyrelsen för kostnaderna.

Ändringen i paragrafens tredje stycke är en ändring till följd av att länsstyrelsen övertagit uppgiften att sälja, överlåta på annat sätt eller avliva ett omhändertaget djur.

10.5 Förslag till lag om ändring i socialtjänstlagen (2001:453)

3 kap.

7 §

Ändringen behandlas utförligt i avsnitt 3.2. Ändringen innebär inte att kommunens ansvarsområde utvidgas utan är endast ett förtydligande av att kommunens nuvarande ansvarsområde för missbrukare och för förebyggande åtgärder mot missbruk även innefattar uppgiften att se till att den som omhändertagits enligt LOB får den vård och omsorg som behövs. Det tydliggörs vidare i paragrafen att detta ansvar inte innebär någon inskränkning i det ansvar som åvilar andra huvudmän.

Bilaga 1

Kommittédirektiv



Översyn av polisens arbetsuppgifter

Dir.
2000:105

Beslut vid regeringssammanträde den 21 december 2000.

Sammanfattning av uppdraget

En särskild utredare tillkallas med uppgift att göra en översyn av polisens arbetsuppgifter. Utredaren skall utreda och lämna förslag tilländringar som innebär att polisens verksamhet renodlas så att polisen i ökad utsträckning kan koncentrera sig på sin centrala funktion att minska brottsligheten och öka människors trygghet.

Utredaren skall också se över vilka möjligheter det finns att komplettera polisens resurser och insatser i glest befolkade delar av Sverige och, vid särskilda tillfällen, även i övriga delar av landet.

Bakgrund

Polisens arbetsuppgifter

De författningsmässiga ramar som direkt rör polisens verksamhet är tämligen vida och rymmer inom sig vitt skilda uppgifter. En utgångspunkt för regleringen utgörs av 1 § polislagen (1984:387), där det sägs att polisens arbete är ett led i samhällets verksamhet för att främja rättvisa och trygghet. I paragrafen sägs det vidare att huvudändamålet med polisverksamheten är att upprätthålla allmän ordning och säkerhet och i övrigt tillförsäkra allmänheten skydd

och annan hjälp. I uttrycket att upprätthålla allmän ordning och säkerhet enligt polislagen innefattas också den brottsutredande verksamheten. Med utgångspunkt i de ändamål som beskrivs i 1 § polislagen görs i lagens 2 § en uppräkningslista av polisens uppgifter. Enligt paragrafen, som fortfarande gäller i sin ursprungliga lydelse, hör det till polisens uppgifter att

1. förebygga brott och andra störningar av den allmänna ordningen eller säkerheten,
2. övervaka den allmänna ordningen och säkerheten, hindra störningar därav samt ingripa när sådana har inträffat,
3. bedriva spaning och utredning i fråga om brott som hör under allmänt åtal,
4. lämna allmänheten skydd, upplysningar och annan hjälp, när sådant bistånd lämpligen kan ges av polisen,
5. fullgöra den verksamhet som ankommer på polisen enligt särskilda bestämmelser.

Reglerna i 2 § polislagen ger en ram kring polisens arbetsfält, utan att någon fullständighet i fråga om uppräkningslista av arbetsuppgifter är avsedd. De tre första punkterna i lagrummet motsvarar i huvudsak brottsförebyggande verksamhet, övervakningsverksamhet och kriminalpolisverksamhet. Punkt 4 avser den hjälpsökande och stödjande delen av polisens serviceverksamhet.

Också punkt 5 i 2 § polislagen berör i vid mening serviceuppgifter för polisen. Regeln i denna punkt syftar på bestämmelser om åligganden för polisen i andra författningar.

Polisens uppgifter enligt dessa går i många fall ut på att pröva ansökningar i s.k. polismyndighetsärenden om tillstånd för viss verksamhet eller liknande. I andra fall svarar polisen exempelvis för tillsyn över viss verksamhet, utredning eller olika slag av handräckning åt andra myndigheter eller provisoriska åtgärder i avvaktan på annan myndighets beslut.

Ett exempel på en överflyttning av polisiära uppgifter till andra yrkesgrupper är den försöksverksamhet som inleddes i Stockholm 1993 där parkeringsvakter, efter utbildning, har utfört bevakning av långa och breda transporter. Denna verksamhet har frigjort polisresurser och har enligt uppgift i huvudsak fallit väl ut.

Försöksverksamheten permanentades den 1 juli 1999 (prop. 1998/99:91, bet. 1998/99:TU13, rskr. 1998/99:214, SFS 1999:337). Parkeringsvakter kan i dag förordnas för att biträda polisen vid

trafikövervakningsuppgifter och ge anvisningar för trafiken. Kommunen kan efter samråd med polismyndigheten besluta om att parkeringsvakterna får tas i anspråk för sådana uppgifter.

Polisresurser i glesbygd

Stora delar av vårt land är så glest befolkade att det i realiteten saknas förutsättningar för att där alltid upprätthålla en polisiär närvaro av samma slag som i tätorterna.

Polisverksamheten måste ändå bedrivas i sådan form att rättstryggheten upprätthålls. Trygghet mot brottsliga angrepp i glesbygden åstadkoms främst genom synlig och etablerad polisiär närvaro och en rimlig utryckningsservice.

Självklart motiveras en etablerad polisiär stationering i glesbygden inte enbart av trygghetsfaktorer eller behovet av att upprätthålla allmän ordning och säkerhet. Polisen tillhandahåller också allmänheten hjälp och service av olika slag som inte har direkt samband med nämnda motiv.

Det finns ett behov av att säkerställa rekryteringen av poliser till dessa områden. För att underlätta nyrekryteringen av poliser till Norrland har en ny polisutbildning startats i Umeå. Regeringen har också sagt att det kan bli aktuellt med polisutbildning på ytterligare orter. Med tanke på avstånden är det ändå tveksamt om antalet poliser kommer att räcka till ens med en framgångsrik nyrekrytering.

För att komplettera polisen i glest befolkade delar av landet har det också presenterats flera tänkbara möjligheter.

En modell, som föreslagits av länsstyrelsen i Jämtlands län, innebär att polisen i glesbygden utöver traditionellt polisiära arbetsuppgifter skulle fullgöra uppgifter som normalt åligger andra organ. Exempel på sådana uppgifter är tullverksamhet, exekutiv verksamhet samt förvaltningsverksamhet i övrigt av kontrollerande natur som i dag åligger t.ex. kommunen eller länsstyrelsen. En sådan utvecklingskulle, enligt länsstyrelsen, göra det ekonomiskt möjligt att behålla en relativt stark polisiär närvaro i glesbygden och en god offentlig service på olika områden. Utryckningsverksamheten skulle kunna bibehållas på en relativt hög nivå.

En annan modell är att ensamarbetande områdespoliser övertar polisverksamheten i glesbygden varvid de arbetsuppgifter som i dag fullgörs av personalen i polisområdena övertas helt eller delvis av

dessa områdespoliser. Modellen skulle kunna sägas vara en modern variant av den gamla fjärdingsmannarollen.

Ytterligare en modell som nämnts är en särskild organisation av kontaktmän och observatörer, bestående av särskilt utvalda och utbildade medborgare ute i glesbygden. Uppgiften för dessa kan vara att biträda polisen med avgränsade polisiära arbetsuppgifter av akut och angeläget slag.

Enligt länsstyrelsen i Jämtlands län finns redan en väl utbyggd kontaktmannaverksamhet som betjänar polisen på ett mycket bra sätt utan att myndigheten drabbas av några större kostnader. Det finns t.ex. ett antal kontaktmän runt om i länet som kan anlitas vid inträffade viltkollisioner. Polisiära resurser har därigenom kunnat koncentreras på verksamhet som ligger närmare kärnverksamheten. Det finns också ett kontaktmannanät för inträffade larm, som fungerar bra och besparar polisen många onödiga utryckningar till avlägset belägna platser.

En liknande lösning, som har förekommit i debatten är att personer som bor i glest befolkade områden, efter en grundläggande polisiär utbildning, vid sidan av sina vanliga arbeten skulle kunna utföra visst polisiärt arbete. Det kan framför allt bli fråga om att biträda polisen med avgränsade arbetsuppgifter av akut och angeläget slag, främst i avvaktan på att reguljär polis hinner fram, men man kan också tänka sig mera rutinartade polisiära arbetsuppgifter som inte kräver specifik polisiär kompetens. En sådan "reservpolisorganisation" skulle t.ex. kunna bygga på personer som är utbildade tillberedskapspoliser eller som på annat sätt fått en översiktlig polisutbildning. En annan resurs som det finns anledning att överväga om den kan tas i anspråk för vissa uppgifter som i dag sköts av polisen är räddningstjänsten.

En viktig förutsättning, både när det gäller kontaktmän och reservpoliser är att den utbildning som skall ges till dessa uppfyller högt ställda krav inte minst ur rättssäkerhetssynpunkt. Självklart är det också av största betydelse att mycket höga krav ställs vid urvalet av dessa. En annan avgörande fråga är vilka befogenheter de skall tilldelas.

Ett exempel på "extra polis" finns i England där ett system med frivilliga poliser, "special constables" finns vid sidan av det ordinarie polisväsendet. Dessa utgör en reserv av poliser som är tillgängliga för deltidstjänst och har samma befogenheter som en vanlig polis inom det polisdistrikt där specialpolisen förordnats.

Tidigare utredningar och granskningar

Trygghetsutredningen

Trygghetsutredningen presenterade sitt slutbetänkande Trygghet mot brott, Rollfördelning och samverkan (SOU 1995:146) i november 1995. Utredningen hade i uppdrag att se över rollfördelningen mellan polisen, kommunerna och enskilda när det gäller att skapa trygghet mot brott, särskilt vardagsbrottslighet, och ordningsstörningar. Utredningen konstaterade att det i tidigare kriminalpolitiskt utvecklingsarbete inte har saknats uttryck för inställningen att enskilda organ, genom att vidta åtgärder för att skydda sig mot brott, gör intrång på det område som av principiella skäl bör vara förbehållet samhället. Det gäller inte minst den övervakande verksamheten. Enligt utredningen var tiden mogen för att överge det synsättet. Man kan inte räkna med att samhällets brottsbekämpande organ ens på längre sikt, utan hjälp av enskilda och andra, kan svara för det arbete som behöver utföras för att förebygga och förhindra brott. De enskilda organens insatser på detta område måste accepteras och uppmuntras från det allmännas sida.

Utredningen framhöll dock att den ytterligare betoningen på de enskildas insatser inte skall inverka på det allmänna ansvar som faller på polisen och samhällets övriga organ för brottsbekämpning.

Utredningen betonade värdet av samverkan mellan kommunerna och andra. Det behövs enligt utredningen en dialog mellan kommunen och polisen men även mellan andra i brottsförebyggande och trygghetsskapande frågor. Trygghetsplaneringen bör bli ett instrument för den behövliga samordningen mellan polis, kommun och enskilda. Behovet av samverkan mellan kommunen och polisen framhölls särskilt. Utredningen föreslog inte någon särskild organisation för denna samverkan eftersom förhållandena i kommunerna är så olika.

Utredningen behandlade utförligt frågorna om polisverksamheten i glesbygdskommuner och fann att polisverksamheten behöver stödjas i flera sådana kommuner. Utredningens betänkande har remitterats. Remissutfallet var splittrat.

Rikspolisstyrelsens redovisning av regeringens uppdrag i regleringsbrevet för 1999

Rikspolisstyrelsen har på regeringens uppdrag beskrivit förutsättningarna för att ta andra myndigheter eller icke polisutbildade personer i anspråk för uppgifter som normalt utförs av polis. Styrelsen redogör för de nuvarande förhållandena på området. När det gäller den framtida utvecklingen framhåller Rikspolisstyrelsen att ett system som skulle kunna betecknas som en reservpolis bör övervägas som ett komplement till den befintliga polisorganisationen, särskilt i glesbygdsområden. Ett sådant system skulle kunna bygga på den befintliga beredskapspolisorganisationen men även andra lösningar bör prövas. En möjlighet kan t.ex. vara att fjällräddarna får ytterligare uppgifter av polisiär art i fjällområdet.

ROPA-rapporten

En arbetsgrupp inom Polismyndigheten i Stockholms län har sett över de polisiära arbetsuppgifterna i syfte att effektivisera verksamheten inom myndigheten. Arbetet har resulterat i den s.k. ROPA-rapporten (RenOdlPolisarbetet). I den görs en summarisk redovisning av arbetsuppgifter som polisen utför i nuläget men som den enligt arbetsgruppen i framtiden borde upphöra med.

För att det skall vara möjligt för polisen att på ett framgångsrikt sätt genomföra det problemorienterade polisarbetet är det enligt rapporten en nödvändighet att det tas ett helhetsgrepp för att renodla polisarbetet.

Enligt rapporten bör en framtida huvudinriktning vara att polisen i största möjliga utsträckning skall ägna sig åt arbetsuppgifter som kräver den särskilda utbildning och kompetens som polisen besitter, sådant som normalt beskrivs som s.k. kärnverksamhet.

Rapporten ger exempel på polisiära arbetsuppgifter som regleras i lag eller förordning men där det enligt rapporten kan i frågasättas om det är polisen som skall utföra dem. Sådana uppgifter är bl.a. handräckningar, passhantering, parkeringsanmärkningar, bärgning av fordon och bogsering av båtar, omhändertagande av berusade personer och trafikdirigering i samband med t.ex. planerade och långvariga ombyggnader av vägnätet.

Rikspolisstyrelsens promemoria med anledning av ROPA-rapporten

Rikspolisstyrelsen påpekar att den principiella inställningen måste vara att polisen skall syssla med den kärnverksamhet som beskrivs i polislagen. Sådana uppgifter är att förebygga, beivra och utreda brott samt att svara för ordning och säkerhet, att lämna allmänheten upplysningar och annan hjälp när sådant bistånd kan ges av polisen.

Det är enligt Rikspolisstyrelsen viktigt att överväga vilka uppgifter polisen skall ha utanför sitt kärnområde. Den nya polisrollen som utvecklats har gett idéer inte bara om hur polisen skall arbeta utan också om den faktiskt skall utföra vissa arbetsuppgifter som ligger utanför 2 § polislagen. Även externa samarbetspartners inställning till polisen har förändrats. Detta har gett polisarbetet nya influenser.

Behovet av en utredning

Renodling av polisens arbetsuppgifter

Flera undersökningar visar att den svenska polisen har ett stort förtroende hos allmänheten. Därför är det naturligt att medborgarna vänder sig till polisen även i de fall då de borde söka hjälp på annat håll. Det stora förtroende som medborgarna känner för polisen kan på det sättet, paradoxalt nog, bli en belastning för verksamheten. Sådana aktiviteter som inte alls eller endast i mindre mån har samband med de centrala polisuppgifterna eller kräver en organisation som är fristående från övrig polisverksamhet bör emellertid inte utan starka skäl ankomma på polisen.

I justitieutskottets betänkande Polisfrågor (bet. 1999/2000:JuU6) tar utskottet upp frågan om en renodling av polisens arbetsuppgifter. Justitieutskottet anser, när det gäller den mer övergripande frågan om vad som bör vara arbetsuppgifter för polisen, att sysslor av administrativkaraktär i princip inte bör utföras inom polisorganisationen. Många av de arbetsuppgifter som i dag utförs av polisen kan i stället utföras av andra myndigheter. Utskottet nämner t.ex. trafikövervakning, prövning av olika tillståndsärenden och passhantering. Utskottet anser att regeringen bör tillsätta en utredning med uppdrag att se över dessa frågor. Detta bör riksdagen enligt utskottet som sin mening ge regeringen

till känna. Riksdagen har beslutat i enlighet med utskottets hemställan (rskr. 1999/2000:128).

Polisresurser i glesbygd

Det är enligt regeringens mening nödvändigt att förutsättningslöst pröva olika möjligheter såväl att underlätta rekryteringen av poliser till glesbygden som att komplettera polisens insatser i glest befolkade områden. Vid särskilda tillfällen kan det också i övriga delar av landet finnas behov av kompletterande resurser.

Det kan ligga ett värde i att det i glest befolkade delar av landet finns någon form av resurs med möjlighet och befogenhet att fullgöra enklare polisiära arbetsuppgifter, främst i avvaktan på att reguljär polis hinner fram. Arbetsuppgifter som kan komma i fråga är t.ex. trafikdirigering vid olyckor, avspärrningar av olycks- och brottsplatser, bevakningsuppgifter i övrigt, vissa kontroller vid larm från enligt belägna bank- och postkontoreller skyddade anläggningar, ordningsvaktsuppgifter, ingripanden enligt 13 § polislagen då angrepp eller risk för angrepp föreligger mot en eller personer och fara är i dröjsmål. Som har framgått ovan har ett stort antal olika idéer framförts om hur polisens resurser i glesbygden skulle kunna kompletteras. Det finns därför enligt regeringens mening anledning att i ett sammanhang överväga lämpliga lösningar för att avlasta polisen i glestbefolkade områden.

Uppdraget

Polisens arbetsuppgifter

En bärande princip för polisverksamheten bör vara att polisen inte belastas med arbetsuppgifter i andra fall än när ordnings- och säkerhetssynpunkter ingår som väsentliga moment eller när polisens maktbefogenheter kan behöva utnyttjas för att genomföra den åtgärd som behövs. Avvikelser från denna princip kan dock bli nödvändiga om något annat organ inte står till förfogande eller lämpligen bör inrättas.

Det är önskvärt att de skilda aktiviteter som ryms under begreppet polisens serviceverksamhet ges en rimlig avgränsning mot den verksamhet som bedrivs av andra organ i samhället. Det

torde dock varken vara möjligt eller önskvärt att begränsa polisens ansvarsområde till endast sådana uppgifter som i strikt mening är brottshindrande eller brottsbeivrande. Inte heller är det önskvärt att luckra upp det s.k. våldsmonopol som polisen i dag har.

I utredarens uppdrag ingår att göra en grundlig genomgång av polisens nuvarande verksamhetsområden och arbetsuppgifter. Denna översyn skall omfatta såväl arbetet enligt polislagstiftningen som den verksamhet som polisen fullgör enligt särskilda bestämmelser. Även uppgifter som polisen fullgör och som inte är rättsligt reglerade skall belysas.

Utredaren skall utreda och lämna förslag till förändring av polisens arbetsuppgifter som medför att verksamheten renodlas så att polisen i större utsträckning kan koncentrera sig på sin kärnverksamhet. En utgångspunkt för detta arbete är målet för kriminalpolitiken; att minska brottsligheten och öka människors trygghet. En annan är polisens effektmål; att tillförsäkra den enskilde rättstrygghet och rättssäkerhet, att förebygga eller upptäcka brott samt att se till att den som begår brott identifieras och lagförs.

Utredaren skall särskilt överväga förändringar när det gäller sysslor som har administrativ karaktär och som därför i princip inte bör utföras inom polisorganisationen. Exempel på sådana ärendeslag är handläggning av olika tillståndsärenden som inte har direkt koppling till verksamheten med att upprätthålla allmän ordning och säkerhet samt passhanteringen. Den s.k. ROPA-rapporten, som för närvarande bereds vidare inom Rikspolisstyrelsen, kan tjäna som ett underlag för utredarens arbete i denna del och även i övriga delar av arbetet.

Även verksamhetsområden där polisen i dag utför arbetsuppgifter, utan att huvudansvaret, skall behandlas av utredaren. Sådana uppgifter är t.ex. polisens åtgärder med levande och döda djur, ansvar för stängsling av gruvhål, handräckningsuppdrag samt biträde åt myndigheter inom det sociala ansvarsområdet. Utredaren skall utreda och lämna förslag till hur och av vem dessa arbetsuppgifter bör utföras i framtiden.

Det ankommer på utredaren att förutsättningslöst överväga och lämna förslag till sådana förändringar som innebär en mer renodlad och effektiv polisverksamhet till gagn för medborgarna.

Utredaren bör också överväga hur kompetensen hos den del av den befintliga personalen som frigörs genom förslagen skall kunna utnyttjas för att förstärka kärnverksamheten.

Det principiella intresset av en renodling av polisens arbetsuppgifter får emellertid inte missförstås. Det är också mycket viktigt att det finns utrymme för polisen att etablera samarbete med andra samhällsorgan liksom att komma i naturlig kontakt med allmänheten för att bibehålla polisens folkliga förankring och centrala roll i det brottsförebyggande arbetet. Dessa önskemål måste beaktas av utredaren när denne överväger frågan om polisen bör avlastas uppgifter som den i dag ansvarar för. De avvägningsproblem som här gör sig gällande måste i det enskilda fallet lösas med hänsyn till vad det är för typ av uppgift. Utgångspunkten för utredaren skall därför vara att det även i framtiden bör vara möjligt att anförtro polisen uppgifter utanför de centrala funktionerna. Förutsättningen för detta måste dock vara att det är föranlett av starka praktiska skäl, t.ex. att en annan lösning skulle vara oacceptabel av samhälls-ekonomiska skäl eller från servicesynpunkt.

Regeringen har också tillsatt en beredning för rättsväsendets utveckling. Beredningens huvuduppgift är att undersöka möjligheterna att med bibehållen rättssäkerhet öka effektiviteten i rättsväsendets arbete. I beredningens uppdrag ingår bl.a. att överväga på vilket sätt brottsutredningsverksamheten kan förbättras. Inom Justitiedepartementet har inletts en övergripande översyn av användningen av ordningsvakter och väktare, deras arbetsuppgifter och befogenheter.

Polisresurser i glesbygd

Utredarens huvuduppgift när det gäller polisresurser i glesbygd är att komma med förslag som tillgodoser medborgarnas behov av en godtagbar polisiär verksamhet i de glest befolkade delarna av Sverige.

Medborgarnas krav i detta sammanhang avser såväl den polisiära närvaron som utförande av arbetsuppgifter inom ramen för polisens centrala funktion att upprätthålla allmän ordning och säkerhet. Även allmänhetens förväntningar på att polisen skall agera även utanför sin kärnverksamhetskall infrias när så kan krävas.

Utredaren skall förutsättningslöst pröva olika vägar att komplettera polisens resurser och insatser utanför tätorterna och också undersöka hur rekryteringen av poliser till glest befolkade områden kan underlättas.

Utredarens överväganden kan omfatta förslag både inom befintlig organisation och inom helt nya organisationsstrukturer. Utgångspunkten för förslagen skall vara att enskildas rättssäkerhet värnas och tryggheten förstärks. Detta förutsätter att de personer som kommer i fråga för att komplettera polisen tilldelas arbetsuppgifter som de har adekvat utbildning för och att deras säkerhet inte riskeras.

En resurs som finns att tillgå på många platser i glesbygden är personal och frivilliga inom räddningstjänsten. Med viss kompletterande utbildningskulle denna resurs, med en lämplig organisatorisk lösning, kunna vara ett värdefullt komplement och bistånd till polisens resurser och insatser i glesbygden. Utredaren skall utreda och lämna förslag till hur en sådan modell skulle kunna vara organiserad. Utredaren skall i sitt förslag till en sådan modell även överväga om den kan vara tillämplig också i tätare bebyggda områden.

Generellt gäller för utredaren att vid överväganden och ställningstaganden till olika modeller pröva frågan om parkeringsvakternas lämplighet som kompletterande resurs i tätare befolkade områden vid särskilda tillfällen eller händelser. Angående polisens verksamhet vid särskilda händelser se även bl.a. förnyelsepropositionen (prop. 1989/90:155 s. 87 f.).

Frågan om ett ökat kommunalt engagemang skall också närmare belysas och övervägas av utredaren vid utformningen av förslagen. Det nämnda engagemanget kan bestå såväl av bistånd inom existerande organisationsstrukturer, med bibehållet ansvar för uppgiften, som av ett övertagande av vissa begränsade arbetsuppgifter.

Utredaren skall vidare utreda och, om en lämplig modell hittas, lämna förslag till ett eller flera system med frivillig polis som skall kunna betecknas som "reservpoliser". Exempel på sådana system finns bl.a. i England och USA. Utredaren skall med bl.a. dessa förebilder som exempel överväga och lämna förslag till en eller flera lösningar som innebär att personer som bor i glest befolkade områden utför vissa elementära polisiära arbetsuppgifter vid sidan av sina ordinarie sysslor. Det kan framför allt bli fråga om att biträda polisen med avgränsade uppgifter av akut och angeläget slag, främst i avvaktan på att reguljär polispersonal kommer fram. Tänkbart är också att de skulle kunna utföra mera rutinartade polisiära arbetsuppgifter som inte kräver sådan specifik polisiär kompetens som den grundläggande fullständiga polisutbildningen

medför. Utredaren skall överväga om en sådan "reservpolisorganisation" skulle kunna byggas upp på personer som utbildats till beredskapspolis eller som, efter en kortare polisiär utbildning, kan kallas in vidsärskilda tillfällen eller tjänstgöra när den ordinarie polisen inte finns omedelbart tillgänglig i tillräcklig omfattning.

Av särskilt intresse vid utredarens överväganden av en "reservpolisorganisation" är den grupp av fjällräddare som redan idag utför uppgifter åt polisen. Dessa personer som agerar med stöd av räddningstjänstlagen (1986:1102) kan vara väl lämpade för vidgade uppgifter när det gäller t.ex. övervakning av efterlevnaden av ordningsregler inom fjällområdet. Andra funktioner med specifika, avgränsade arbetsuppgifter som utredaren bör uppmärksamma i sittarbete är t.ex. skyddsvakter, skyddsområdesvakter, jakttillsynsmän, naturvårdsvakter och fisketillsynsmän m.fl.

Utredaren skall vid utformningen av sina förslag noggrant belysa och ta ställning till de viktiga frågorna om rättssäkerhet, befogenheter, ansvar och kvalitetssäkring av verksamheten.

En annan fråga som också är av stor betydelse är vilken utbildning som krävs för att de beskrivna, nya eller modifierade modellerna skall fungera på ett rättssäkert och effektivt sätt. Utredaren skall lämna förslag även i detta hänseende.

Övrigt

Utredaren skall under utredningen samråda med Beredningen för rättsväsendets utveckling (dir. 2000:90). Företrädare för personalen inom polisen bör ges tillfälle att lämna synpunkter.

Förslagets konsekvenser skall redovisas enligt vad som anges i 14 och 15 §§ kommittéförordningen (1998:1474). Särskild vikt skall läggas vid att redovisa förslag till finansiering i de delar där redovisade förslag innebär ökade kostnader eller minskade intäkter för det allmänna.

Uppdraget skall redovisas senast den 1 februari 2002. Ett delbetänkande med en kartläggning av polisens arbetsuppgifter bör redovisas föreutgången av augusti 2001.

(Justitiedepartementet)

Kommittédirektiv



Tilläggsdirektiv till Utredningen om översyn
av polisens arbetsuppgifter (Ju 2000:17)

Dir.
2001:63

Beslut vid regeringssammanträde den 19 juli 2001.

Förlängd tid för uppdraget

Med stöd av regeringens bemyndigande den 21 december 2000 tillkallade chefen för Justitiedepartementet en särskild utredare. I uppdraget ingår bl.a. att utreda och lämna förslag till ändringar som innebär att polisens verksamhet renodlas så att polisen i ökad utsträckning kan koncentrera sig på sin centrala funktion att minska brottsligheten och öka människors trygghet. Utredningen skall enligt direktiven redovisa sitt uppdrag senast den 1 februari 2002 och ett delbetänkande med en kartläggning av polisens arbetsuppgifter bör redovisas före utgången av augusti 2001.

Utredningstiden förlängs vilket innebär att utredningen skall redovisa sitt uppdrag senast den 1 april 2002. Ett delbetänkande med en kartläggning av polisens arbetsuppgifter bör redovisas före utgången av oktober 2001.

(Justitiedepartementet)

Kommittédirektiv



Tilläggsdirektiv till Utredningen om översyn
av polisens arbetsuppgifter (Ju 2000:17)

Dir.
2002:23

Beslut vid regeringssammanträde den 21 februari 2002.

Sammanfattning av uppdraget

Utredningen om översyn av polisens arbetsuppgifter skall utöver nuvarande uppdrag utreda frågan om att föra över huvudansvaret för förvaring av personer som omhändertagits med stöd av lagen (1976:511) om omhändertagande av berusade personer m.m. från polisen till annan huvudman. Med hänsyn till bl.a. detta förlängs utredningstiden till den 1 december 2002.

Utredningens nuvarande uppdrag

Med stöd av regeringens bemyndigande den 21 december 2000 tillkallade chefen för Justitiedepartementet en särskild utredare med uppgift att bl.a. utreda och lämna förslag till ändringar som innebär att polisens verksamhet renodlas så att polisen i ökad utsträckning kan koncentrera sig på sin centrala funktion att minska brottsligheten och öka människors trygghet (dir. 2000:105). Utredningstiden har förlängts, vilket innebär att utredningen skall redovisa sitt uppdrag senast den 1 april 2002 (dir. 2001:63). Ett delbetänkande med en kartläggning av polisens arbetsuppgifter redovisades den 9 november 2001.

Bakgrund

Reglerna om omhändertagande av berusade personer finns i lagen(1976:511) om omhändertagande av berusade personer m.m. (LOB).Lagen trädde i kraft den 1 januari 1977. Samtidigt avskaffades bestämmelserna i brottsbalken om straffansvar för fylleri.

Avsikten med den nya lagen var att skapa en grundval åt ett nytt förhållningssätt vad gällde omhändertagande och behandling av personer som är berusade på allmän plats. Det var i första hand fråga om en social skyddslagstiftning där omsorgen om den enskilde individen skulle komma i förgrunden.

Utvecklingen tog emellertid en helt annan väg än den som lagstiftaren hade avsett. De som omhändertagits enligt LOB kom även i fortsättningen att förvaras hos polisen på samma sätt som skedde före det att LOB trädde i kraft. Genom en lagändring som trädde i kraft den 1 januari 1999 infördes en möjlighet att förvara omhändertagna personer i häkte, dvs. inom kriminalvården, i stället för i polisarrest. En sådan ordning tillämpas i Stockholm där omhändertagna personer enligt LOB förvaras i Kronobergshäktet.

En förvaring i polisens eller kriminalvårdens lokaler ger inte utrymme för någon egentlig vård eller behandling. Personer som är så akut berusade som ett omhändertagande enligt LOB förutsätter har dock i många fall behov av sådana omsorger. Omhändertagandet av dessa skulle därför kunna förbättras om det skedde på något annat sätt. Mot denna bakgrund, och med hänsyn till det arbete som då hade inletts med finna former för att renodla polisens verksamhet, har Justitiedepartementet låtit göra en översyn av lagen. En del av den översynen har omfattat frågan om ansvaret för förvaringen av omhändertagna berusade personer.

Uppdraget har redovisats i promemorian Omhändertagande av berusade personer enligt LOB (Ds 2001:31). I promemorian konstateras att den nuvarande ordningen att omhändertagna huvudsakligen förvaras hos polisen inte är tillfredsställande. Det framhålls att starka skäl talar för att ansvaret för de omhändertagna under deras tillnyktring bör läggas på en annan huvudman. Det anges att det har blivit allt svårare för polisen att bedöma de omhändertagnas hälsotillstånd och att uppgiften att förvara berusade personer har ett ringa samband med de centrala polisuppgifterna. Till detta kommer att förvaringen av de omhändertagna hos polisen sker under förhållanden som med dagens värderingar framstår som otidsenliga och att humanitära skäl därför

talat för att ansvaret för tillnyktringen bör läggas på en annan huvudman som kan ge en bättre medicinsk och social omvårdnad. När det gäller frågan om vem som skall överta huvudansvaret från polisen för tillnyktringen av de omhändertagna framhålls att det ligger nära till hands att tänka sig en ordning där kommunerna ensamma eller kommuner och landsting gemensamt tar ett ansvar för förvaringen på det sätt som sker vid flera av de nu fungerande tillnyktringsenheterna. Promemorian innehåller dock inga förslag i denna del.

Behovet av ytterligare utredning

I promemorian konstateras alltså att det finns starka skäl som talar för att ansvaret för de omhändertagna under tillnyktringen bör överföras från polisen till någon annan huvudman. Enligt regeringens bedömning bör därför övervägas om huvudansvaret skall ligga på polisen eller om förvaringen i stället bör ligga hos en huvudman som bl.a. har den medicinska kunskap som krävs för uppgiften. Frågan om vem som i så fall bör överta huvudansvaret och hur en sådan övergång skall ske kräver ytterligare utredning. Detta gäller inte minst frågan om hur en förändring av huvudmannaskap skall finansieras.

Uppdraget

Utredaren skall utreda hur formerna för förvaring av berusade personer kan förbättras och därvid överväga vilken huvudman som i framtiden bör ha huvudansvaret för förvaring av berusade personer. En möjlighet är att föra över huvudansvaret på kommun eller landsting. Utredaren kan också överväga en lösning som innebär att båda dessa huvudmän delar på ansvaret. Om utredaren finner det lämpligare att huvudansvaret övergår på någon annan huvudman, står det utredaren fritt att föreslå detta. I samband med frågan om en eventuell övergång av huvudmannaskapet måste utredaren också ta ställning till hur man skall fördela ansvaret för den grupp av omhändertagna personer som uppträder hotfullt och våldsamt och som därför inte kan förvaras på sjukhus eller tillnyktringsenhet e.d. Vidare skall utredaren analysera om en

eventuell ansvarsövergång bör föranleda någon förändring av vem som skall fatta beslut i samband med omhändertagandet.

Utredaren skall också lämna förslag på hur en eventuell övergång av huvudansvaret skall genomföras. En redovisning skall göras av hur förslaget påverkar kostnaderna och intäkterna för staten, kommun och landsting. Utredaren skall när det gäller kostnadsökningar eller intäktsminskningar lämna förslag till finansiering.

Utredningsarbetet bör bedrivas med utgångspunkt i den utredning som gjorts i promemorian Omhändertagande av berusade personer enligt LOB (Ds 2001:31).

Utredaren skall lämna förslag på den lagstiftning som bedöms nödvändig.

Utredaren får även ta upp andra frågor som bedöms relevanta för att lösa huvuduppgiften.

Uppdraget skall samråda med berörda myndigheter.

Utredningstiden förlängs på så sätt att uppdraget skall slutredovisas senast den 1 december 2002. Ett delbetänkande avseende de frågor som omfattas av det ursprungligen lämnade uppdraget skall redovisas senast den 1 juli 2002.

(Justitiedepartementet)

Kommittédirektiv



Tilläggsdirektiv till Utredningen om översyn
av polisens arbetsuppgifter (Ju 2000:17)

Dir.
2002:81

Beslut vid regeringssammanträde den 19 juni 2002.

Utredningsuppdraget

Med stöd av regeringens bemyndigande den 21 december 2000 tillkallade chefen för Justitiedepartementet en särskild utredare med uppdrag att bl.a. utreda och lämna förslag till ändringar som innebär att polisens verksamhet renodlas så att polisen i ökad utsträckning kan koncentrera sig på sin centrala funktion att minska brottsligheten och öka människors trygghet (dir. 2000:105). Genom tilläggsdirektiv har utredningen fått i uppdrag att även utreda frågan om att föra över huvudansvaret för förvaring av personer som har omhändertagits med stöd av lagen (1976:511) om omhändertagande av berusade personer m.m. från polisen till annan huvudman (dir. 2002:23). Ett delbetänkande avseende de frågor som omfattas av det ursprungligen lämnade uppdraget skall redovisas senast den 1 juli 2002. Ett delbetänkande med en kartläggning av polisens arbetsuppgifter redovisades den 9 november 2001. Uppdraget skall slutredovisas senast den 1 december 2002.

Förlängd tid för del av uppdraget

I delbetänkandet diskuterar utredningen bl.a. möjligheten att föra över polisens arbetsuppgifter med anknytning till djur till en annan huvudman. Dessa uppgifter består bl.a. i att besluta om omhändertaganden, verkställa andra myndigheters omhändertagandebeslut, avliva, sälja, värdera och förvara samt bedöma lämpliga transportsätt med hänsyn till djurens hälsa. Inom Jordbruksdepartementet pågår för närvarande ett arbete med att inrätta en ny myndighet som bl.a. skall ta över ansvaret för tillsynen av djur från Jordbruksverket. Eftersom det arbetet kan få betydelse för utredningens bedömning av frågorna med anknytning till djur förlängs utredningstiden på så sätt att uppdraget såvitt avser dessa frågor skall redovisas senast den 1 december 2002.

(Justitiedepartementet)