

## Nr 17.

*Utlåtande i anledning av väckta motioner om en allmän översyn av gällande regler om frihetsberövande.*

Första lagutskottet har till behandling förehåft två inom riksdagen väckta, till lagutskott hänvisade motioner, nr 306 i första kammaren av herr *Lindblom m. fl.* och nr 410 i andra kammaren av herr *Swedberg m. fl.* I motionerna, vilka äro likalydande, hemställes, att riksdagen måtte hos Kungl. Maj:t anhålla, att en allmän översyn av i vårt land förefintliga regler om frihetsberövande företages med utgångspunkt från art. 5 i Europarådets konvention angående skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna samt att förslag till erforderliga lagändringar i syfte att bringa vår rätt på området i största möjliga överensstämmelse med konventionens krav föreläggas riksdagen.

Beträffande de skäl, som anförts till stöd för denna hemställan, får utskottet hänvisa till motionerna.

Över motionerna har utskottet i den ordning § 46 riksdagsordningen föreskriver inhämtat yttranden från *socialstyrelsen*, *sinnessjuknämnden*, *överståthållarämbetet* — som bifogat yttrande från *polismästaren i Stockholm* — *länsstyrelsen i Kopparbergs län* samt *strafflagberedningen*. Strafflagberedningens yttrande har som bilaga fogats vid detta utlåtande.

**Europarådets konvention.**

Genom Sveriges anslutning till Europarådet år 1949 har vårt land blivit bundet av denna organisations stadga av den 5 maj 1949. I inledningen till stadgan uttalas bl. a., att de stater som grundat Europarådet ånyo bekänna sig till de andliga och moraliska värden, vilka äro deras folks gemensamma arv och ur vilka personlig och politisk frihet samt lagbundet samhällsskick framvuxit, begrepp som utgöra grundvalarna för varje verklig demokrati. I artikel 1 a) i stadgan säges därefter Europarådets syfte vara att åvägbringa en fastare enhet mellan dess medlemmar i ändamål att förverkliga de ideal och principer, vilka utgöra deras gemensamma arv, och att underlätta deras ekonomiska och sociala framåtskridande. Därefter föreskrives i artikel 1 b), att det angivna syftet skall med hjälp av Europarådets organ fullföljas bl. a. genom värnandet och utvecklandet av de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna. Inom Europarådet upptogs redan 1949 arbetet med avfattandet av en konvention i detta ämne.

Efter samverkan mellan Europarådets olika organ erhöll konventionen sin slutliga utformning i november 1950 och öppnades den 4 nämnda månad

för underskrivande. Konventionen undertecknades omedelbart av Belgien, Danmark, Frankrike, Irland, Island, Italien, Luxemburg, Nederländerna, Norge, Saar, Storbritannien, Turkiet och Tyska Förbundsrepubliken. Därefter har konventionen den 28 november 1950 undertecknats även av Sverige och Grekland, varigenom den sålunda blivit underskriven av Europarådets samtliga 15 medlemmar.

Konventionen inledes med art. 1, enligt vilken de fördragsslutande parterna förplikta sig att garantera envar, som befinner sig under deras jurisdiktion, de fri- och rättigheter, som angivas i konventionen. Dessa fri- och rättigheter bestämmas därefter i artiklarna 2—12. Envars rätt till frihet och personlig säkerhet garanteras av art. 5, som i svensk översättning är av följande lydelse.

#### Artikel 5.

1. Envar har rätt till frihet och personlig säkerhet.

Ingen må berövas sin frihet utom i följande fall och i den ordning som lagen föreskriver:

a) då någon lagligen är berövad sin frihet efter fällande dom av vederbörlig domstol;

b) då någon lagligen är arresterad eller eljest berövad sin frihet aningen med anledning av att han underlåtit att uppfylla domstols lagligen givna föreläggande eller i ändamål att uppnå fullgörande av någon i lag föreskriven skyldighet;

c) då någon lagligen är arresterad eller eljest berövad sin frihet för att ställas inför vederbörlig rättslig myndighet såsom skäligen misstänkt för att ha förövat brott, eller när det skäligen anses nödvändigt att förhindra honom att begå ett brott eller att undkomma efter att ha gjort detta;

d) då en underårig i laga ordning är berövad sin frihet för att undergå skyddsuppfostran eller för att inställas inför vederbörlig rättslig myndighet;

e) då någon lagligen är berövad sin frihet till förhindrande av spridning av smittosam sjukdom eller emedan han är sinnessjuk, alkoholist, hemfallen åt missbruk av droger eller lösdrivare;

f) då någon lagligen är arresterad eller eljest berövad sin frihet till förhindrande av att han obehörigen inkommer i landet eller som ett led i förfarande för hans utvisning eller utlämnande.

2. Envar, som arresteras, skall snarast möjligt och på ett språk, som han förstår, underrättas om skälen för åtgärden och om varje anklagelse mot honom.

3. Envar, som är arresterad eller berövad sin frihet i enlighet med vad under 1. c) sagts, skall ofördröjligen ställas inför domare eller annan ämbetsman, som enligt lag beklätts med domsmakt, och skall vara berättigad till rättegång inom skälig tid eller till frigivning i avvaktan

på rättegång. För frigivning må krävas borgen för att vederbörande inställer sig till rättegången.

4. Envar, som berövas sin frihet genom arrestering eller eljest, skall äga rätt att inför domstol påfordra, att lagligheten av frihetsberövandet snabbt må prövas samt hans frigivning beslutas, om åtgärden icke är laglig.

5. Envar, som utsatts för arrestering eller annat frihetsberövande i strid mot bestämmelserna i denna artikel, skall äga rätt till skadestånd.

Konventionens övriga bestämmelser syfta till att säkerställa ett effektivt skydd åt de i artiklarna 2—12 upptagna fri- och rättigheterna. I art. 13 föreskrives, att envar, vars i konventionen angivna fri- och rättigheter kränkts, skall äga effektiv möjlighet att tala härå inför inhemsk myndighet och detta även i det fall, att kränkningen förövats av ämbetsman i tjänsteutövning. De inskränkningar, som i konventionen medgivits beträffande de däri upptagna fri- och rättigheterna, må enligt art. 18 icke vidtagas annat än i de syften, med hänsyn till vilka de tillåtits. I fråga om garantier för konventionens efterlevnad föreskrives i art. 19, att det skall upprättas dels en europeisk kommission för de mänskliga rättigheterna, dels ock en europeisk domstol för de mänskliga rättigheterna.

Angående *den europeiska kommissionen* meddelas därefter föreskrifter i artiklarna 20—37. Enligt art. 20 skall kommissionen bestå av ledamöter till samma antal som de fördragsslutande parterna. Angående anhängigförandet av ärenden inför kommissionen gäller enligt art. 24, att fördragsslutande part genom Europarådets generalsekreterare kan till kommissionen hänskjuta påstående om kränkning av bestämmelserna i konventionen från annan fördragsslutande parts sida. Vidare föreskrives i art. 25, att kommissionen må mottaga till Europarådets generalsekreterare riktade framställningar från enskilda personer, icke-statliga organisationer eller grupper av enskilda, som påstå sig hava genom någon av de fördragsslutande parterna utsatts för kränkning av någon i konventionen angiven rättighet. Som förutsättning för att kommissionen skall äga upptaga en dylik framställning har likväl uppställts bl. a., att den fördragsslutande part, mot vilken klagan riktas, förklarat sig erkänna kommissionens behörighet att mottaga framställningar av nu ifrågavarande slag. I art. 26 föreskrives, att kommissionen äger upptaga ett ärende först sedan alla inhemska rättsmedel uttömts, samt icke senare än sex månader från den dag, då det slutliga beslutet meddelades. I första hand eftersträvar man att en uppgörelse i godo skall kunna nås. Lyckas detta, skall enligt art. 30 en rapport utarbetas innehållande en kort redogörelse för de faktiska omständigheterna och för den lösning, som uppnåtts, samt därefter tillställas de berörda staterna, Europarådets ministerkommitté och generalsekreteraren för offentliggörande. Om en lösning däremot icke kunnat uppnås, skall enligt art. 31 kommissionen utarbeta en rapport rörande de faktiska omständigheterna

i fallet samt angiva, huruvida kommissionen anser desamma innebära, att den ifrågavarande staten brutit mot sina förpliktelser enligt konventionen. Rapporten skall överlämnas till ministerkommittén. Om ärendet icke inom tre månader från dagen för rapportens överlämnande hänskjutits till den europeiska domstolen för de mänskliga rättigheterna, skall enligt art. 32 ministerkommittén med två tredjedelars majoritet fastställa, huruvida kränkning av konventionen skett. I händelse denna fråga besvaras jakande, skall ministerkommittén föreskriva en frist, inom vilken den berörda staten har att vidtaga de åtgärder, som bliva erforderliga till följd av ministerkommitténs beslut. Därest staten i fråga icke inom den föreskrivna fristen vidtagit tillfredsställande åtgärder, skall ministerkommittén med två tredjedelars majoritet besluta, vilken verkan dess ursprungliga beslut skall erhallå, samt publicera kommissionens rapport.

Angående *den europeiska domstolen* för de mänskliga rättigheterna ha utförliga bestämmelser meddelats i artiklarna 38—56. I art. 38 stadgas, att domstolen skall vara sammansatt av domare till samma antal som Europarådets medlemmar samt att mer än en domare icke må vara medborgare i en och samma stat. Enligt art. 44 gäller, att endast de fördragsslutande parterna och den förut omnämnda kommissionen äga hänskjuta ett mål till domstolen. I art. 45 har föreskrivits, att domstolens behörighet omfattar alla tvister rörande tolkningen och tillämpningen av konventionen, vilka de fördragsslutande parterna eller kommissionen hänskjuta till domstolen.

Det sista avsnittet av konventionen, omfattande artiklarna 57—66, avhandlar vissa allmänna frågor. I art. 57 har föreskrivits, att på anmodan av Europarådets generalsekreterare varje fördragsslutande part skall tillhandahålla upplysningar om det sätt på vilket dess inhemska lagstiftning säkerställer ett effektivt efterlevande av bestämmelserna i konventionen. Enligt art. 66 skall konventionen träda i kraft, då tio ratifikationsinstrument blivit deponerade hos Europarådets generalsekreterare. Endast om minst sex fördragsslutande stater äro bundna av sådan förklaring, som omförmäles i art. 25, äger kommissionen upptaga framställningar från enskilda om kränkning av rättighet.

Kungl. Maj:t föreslog i proposition nr 165, till vilken konventionstexten fogats som bilaga, *1951 års riksdag* att godkänna att Sverige anslöte sig till konventionen ävensom att Sverige därvid enligt art. 25 i konventionen förklarade sig erkänna den europeiska kommissionen för de mänskliga rättigheterna såsom behörig att mottaga framställningar från enskilda personer, icke-statliga organisationer och grupper av enskilda, som påstode sig ha genom någon av de fördragsslutande parterna utsatts för kränkning av någon av de i konventionen angivna rättigheterna.

*Föredragande departementschefen, ministern för utrikes ärendena Undén*, framhöll att Sverige borde lämna sin medverkan till konventionen, och uttalade, att en granskning av de i konventionen upptagna rättigheterna gäve vid handen, att det i beskrivningen av desamma icke torde möta något hinder för Sverige att ansluta sig till konventionen.

Vad angår art. 5 anförde departementschefen följande:

Den i art. 5 garanterade rätten till frihet och personlig säkerhet är skyddad genom § 16 regeringsformen. Några andra fall av frihetsberövande äro de, som äro tillåtna enligt artikeln, finnas icke enligt svensk lag. Vad i artikeln säges därom, att envar, som arresteras, skall underrättas om anklagelsen mot honom, samt om att den arresterade ofördröjligen skall ställas inför domstol, motsvaras av bestämmelserna i rättegångsbalken. Den i artikeln vidare upptagna föreskriften att envar, som berövas friheten genom arrestering eller eljest, skall äga rätt att inför domstol påfordra, att lagligheten av frihetsberövandet snabbt må prövas, är för straffprocessens del täckt av rättegångsbalkens föreskrifter. Beträffande de övriga fall av frihetsberövande, vilka här kunna komma i fråga, gäller att det för vederbörande städse finnes en möjlighet att få frågan om frihetsberövandet omprövad. Även om de organ, vilka handhava denna prövning för närvarande icke alla äro att beteckna såsom domstolar i den betydelse ordet har i det svenska författningsspråket, t. ex. sinnessjuknämnden, får dock anses att det förfarande, som här föreskrivits, motsvarar vad som i konventionen åsyftas. I artikeln föreskrives slutligen, att den som utsatts för arrestering eller annat frihetsberövande i strid mot artikelns bestämmelser, skall äga rätt till skadestånd. I anledning härav må till en början hänvisas till lagen den 13 april 1945 om ersättning i vissa fall åt oskyldigt häktade och dömda. Vidare må framhållas att, därest olagligt frihetsberövande skulle äga rum i andra sammahang än straffprocessuella, möjlighet gives att föra ersättningstalan mot den befattningshavare, som är ansvarig för det oriktiga frihetsberövandet.

Beträffande art. 13 hänvisade departementschefen till den svenska justitieombudsmans- och militieombudsmansinstitutionen, som tillkommit just för att tillgodose de synpunkter, varom vore fråga i artikeln.

Departementschefen ansåg, att en ratifikation av konventionen borde åtföljas av en förklaring enligt art. 25 om att Sverige erkände kommissionens behörighet att upptaga framställningar från enskilda personer, icke-statliga organisationer och grupper av enskilda. Däremot fann departementschefen, att innan erfarenheten visat, att det vid sidan av kommissionen finnes ett praktiskt behov av den europeiska domstolen, Sverige icke borde avgiva någon förklaring om att vårt land underkastade sig domstolens jurisdiktion i frågor angående konventionens folkning och tillämpning.

I anledning av propositionen väcktes i första kammaren en motion, nr 459, av herr *Herlitz*, vari denne bl. a. anförde:

Ett för den moderna rättsstaten utmärkande drag består däri att medborgarna äga värja sig mot ingrepp i deras rättigheter från myndigheters (regelmässigt även regeringens) sida genom talan antingen inför allmän domstol (så i de anglosaxiska länderna, Norge och Danmark) eller administrativ domstol (så i Tyskland och Frankrike). I Sverige är det annorlunda. Vägen till domstol står visserligen ofta öppen, men ej alltid. I många fall får man nöja sig med regeringens avgöranden i besvärsväg. Detta är ett förhållande som i belysning av andra länders ordning mer och mer tilldrager sig uppmärksamheten som en lucka i svenska rättsskyddet. Konventionsförslaget belyser denna lucka.

Jag syftar i första rummet på art. 5:4, enligt vilken envar som berövats

friheten skall äga rätt att »inför domstol påfordra att lagligheten av frihetsberövandet snabbt må prövas samt hans frigivning beslutas, om åtgärden icke är laglig». Sådan talan angående frihetsberövande kan enligt svensk rätt i de flesta fall föras inför allmän eller administrativ domstol. Men ingalunda alltid. Sålunda behandlas frågor angående frihetsberövande enligt utlänningslagen uteslutande i administrativ väg; det är Konungen i statsrådet som i sista instans prövar åtgärdens laglighet, d. v. s. närmast dess överensstämmelse med utlänningslagen. Det kan ock nämnas — fast det är av ringa praktisk betydelse — att detsamma gäller om någon förmenar att han obehörigen berövats sin frihet enligt polisinstruktionen. Denna lucka i rättsskyddet fyller ingalunda genom möjligheten till klagan hos riksdagens ombudsmän; varken de eller de domstolar, inför vilka de föra talan, kunna, såsom konventionen fordrar, besluta om frigivning.

Ett liknande spörsmål möter i art. 13, som garanterar envar, vars fri- och rättigheter kränkts, »effektiv möjlighet att tala härå inför inhemsk myndighet». Departementschefen åberopar som täckning för en sådan regel möjligheten att föra talan hos riksdagens ombudsmän. Denna möjlighet står dock ej till buds om kränkningen ägt rum genom ett beslut av regeringen. Och vad andra fall angår, kan det allvarligen sättas i fråga, huruvida möjligheten att genom ombudsmäns ingripande utverka straff och skadestånd från den felande tjänstemannen — men icke rättelse i den felaktiga åtgärden — motsvarar konventionens krav på »effective remedy»; den franska texten — som talar om »recours effectif» — synes i själva verket klart angiva att så icke är fallet. Och frågar man efter möjligheterna att föra talan om rättelse i felaktiga beslut, är nyss anmärkt, att man i vissa i art. 5 avsedda fall icke har möjlighet att föra talan vid vare sig allmän eller administrativ domstol. Från områden för andra fri- och rättigheter än de i art. 5 reglerade kunde exemplen härpå mångfaldigas. Det är i många fall man i sista instans får nöja sig med avgöranden av regeringsmakten. Här står man åter inför den nyss anmärkta luckan i vårt rättsskydd. Nu är det sant att art. 13 icke kräver rätt att föra talan just vid domstol; den talar rätt och slätt om »myndighet» (»authority», »instance»). Vad därmed bör förstås är utan kännedom om förarbetena svårt att bedöma. Men är det verkligen ur konventionens synpunkt tillräckligt, att man har möjlighet att hänvända sig till regeringsmakten? Och tillåter den att, då en frihetsbegränsning omedelbarligen beslutats av regeringen, det icke finnes någon myndighet inför vilken man kan »tala å» kränkningen?

I anledning av motionärens påpekanden erinrade *utrikesutskottet* i sitt utlåtande nr 11 i anledning av propositionen och motionen om att enligt artikel 5 mom. 1 f) i konventionen hinder icke mötte mot en lagstiftning, enligt vilken personer kunde berövas sin frihet till förhindrande av att de obehörigen inkomme i landet, eller som ett led i förfarande för deras utvisning. Då Kungl. Maj:ts rätt enligt utlänningslagen att i samband med avvisning eller utvisning förordna om internering av utlänningsvare oinskränkt, skulle talan inför domstol — därest sådan kunde äga rum — endast kunna resultera i ett konstaterande av Kungl. Maj:ts diskretionära prövningsrätt. Vad motionären anförde om frihetsberövande enligt polisinstruktionen fann utskottet med hänsyn till det kortvariga omhändertagande, varom i sådana fall kunde bliva fråga, knappast kunna betraktas såsom ett frihetsberövande enligt konventionens mening. Även om i de av motionären anförda fallen talan inför domstol i konventionens mening icke kunde äga

rum, vore dessa fall icke av den beskaffenhet att behöva föranleda förbehåll vid konventionens ratificering. Klagorätt i administrativ väg och rätten att hänvända sig till riksdagens ombudsmän fyllde kraven i konventionens art. 13 på rätt att föra talan inför myndighet. Icke heller vad motionären i detta hänseende anfört vore av natur att behöva föranleda något förbehåll vid konventionens ratificering.

På hemställan av utrikesutskottet beslöt riksdagen meddela det av Kungl. Maj:t begärda godkännandet av Sveriges anslutning till konventionen.

Sverige har sedermera den 4 februari 1952 ratificerat konventionen. Därjämte har hittills allenast Norge hos Europarådets generalsekreterare deponerat ratifikationsinstrument avseende konventionen.

### Regler om frihetsberövande i svensk rätt.

Det grundläggande stadgandet om skydd för den personliga friheten återfinnes i svensk rätt i § 16 *regeringsformen*. Därin stadgas, att Konungen bör ingen fördärva eller fördärva låta, till liv, ära, personlig frihet och välfärd, utan att han lagligen förvunnen och dömd är.

Huru denna allmänna grundsats närmare tillämpats i svensk lagstiftning skall angivas i nedanstående översiktliga framställning av de olika slag av frihetsberövanden som förekomma enligt svensk rätt. Utskottet har därvid som frihetsberövanden betraktat allenast de ingrepp i den personliga rörelsefriheten, vilka nått en sådan intensitet, att friheten inskränkts antingen fullständigt eller till ett mycket begränsat område, och vilka kunna i tiden sträcka sig över en tidrymd av åtminstone ett dygn. Härigenom uteslutas dels sådana åtgärder, varigenom någon anvisats ett bestämt större område såsom uppehållsort — t. ex. vid reseförbud — dels sådana ingrepp som avlägsnande av en person från viss plats eller lokal, i vilket fall frihetsberövandet är av allenast kort varaktighet. Utskottet har i sin redogörelse för svensk rätts regler följt den indelning, som tillämpas i art. 5 punkt 1 i Europarådets konvention.

#### a) *Frihetsberövande efter fällande dom av vederbörlig domstol.*

I flertalet allvarigare brottsfall ingår frihetsberövande som ett väsentligt moment. Av dessa äro här att nämna de allmänna straffarterna fängelse och straffarbete samt de särskilda påföljderna ungdomsfängelse, förvaring och internering. För brott av krigsman kan dessutom ifrågakomma arrest såsom disciplinstraff.

Lagligheten av frihetsberövandet är i dessa fall fastslagen genom den dom eller det beslut, varigenom brottspåföljden ådömts. Har sådant beslut meddelats av annan än domstol — t. ex. beslut om arrest meddelat av bestraffningsberättigad befälhavare — kan det snabbt dragas under domstols prövning. Det kan tilläggas att frågor sammanhängande med strafftidens beräk-

ning i det särskilda fallet kunna, då fråga är om de tidsbestämda påföljderna fängelse och straffarbete, bliva föremål för en särskild administrativ process. Regeringsrätten beslutar då i sista instans.

Genom bestämmelserna i lagen den 13 april 1945 om ersättning i vissa fall för oskyldigt häktade eller dömda m. fl. är sörjt för att den, som undergått påföljd av ovannämnt slag på grund av dom eller beslut, som sedermera i viss ordning undanröjts, äger av allmänna medel erhålla ersättning för den frihetsförlust, han härigenom fått felaktigt underkasta sig.

b) *Frihetsberövande i anledning av underlåtenhet att uppfylla domstols lagligen givna föreläggande eller i ändamål att uppnå fullgörande av någon i lag föreskriven skyldighet.*

Frihetsberövande i anledning av underlåtenhet att efterkomma domstols föreläggande kan sägas förekomma i följande fall enligt svensk rätt. Jämlikt 36: 21 rättegångsbalken får s. k. påtryckningshäkte användas för att förmå till vittne åberopad person att avlägga vittnesed, att avgiva vittnesmål eller att fullgöra annan prestation, som rätten ålagt honom i hans egenskap av vittne. Har konkursdomaren ålagt gäldenär att avlägga bouppteckningsed, äger han vid tredska från dennes sida jämlikt 8 § lagen den 13 maj 1921 om utmätningssed besluta om gäldenärens tagande i häkte (påtryckningshäkte). Underlåtenhet att edfästa konkursboupptecknings riktighet kan enligt 94 § konkurslagen på liknande sätt giva anledning till beslut om påtryckningshäkte. Denna åtgärd får även jämlikt samma lagrum tillgripas mot konkursgäldenär som underlåter att vid bouppteckningsförrättning eller vid borgenärssammanträde lämna begärda uppgifter. I sist angivna fall är det dock icke domstol som ålagt gäldenären att lämna upplysningar. I de lägen, vari enligt vad nu sagts påtryckningshäkte får användas, kunna även hämningsåtgärder tillgripas.

Frihetsberövande kan även förekomma i anledning av att ett civilprocessuellt reseförbud överträtts i form av s. k. civilförvar. Överträdelsen kan även giva anledning till återhämtning, vilken åtgärd dock regelmässigt icke torde vara förenad med frihetsberövande av längre varaktighet. Regler härom finnas i 15: 2 rättegångsbalken samt 187 § utsökningslagen. Reseförbudet har i dessa fall beslutats av rätten, respektive överexekutor. Civilförvar och återhämtning kunna även ifrågakomma jämlikt 94 § konkurslagen vid överträdelse av de i lag angivna reseförbuden för konkursgäldenär.

I detta sammanhang är även att nämna stadgandet om preventiv arrest i 5: 9 rättegångsbalken, enligt vilket rätten äger förordna, att den, som icke åttlytt tillsägelse, som meddelats till ordningens upprätthållande vid rättens sammanträde, skall tagas i häkte.

Vid underlåtenhet att efterkomma av domstol utfärdade kallelser äger denna i ett stort antal fall föranstalta om hämtning av den försumlige.

Barn kunna i vissa fall bliva föremål för frihetsberövande i samband med verkställighet av domar i vårdnadsfrågor eller eljest då barn skall överlämnas till sin vårdnadshavare. Dylika åtgärder grunda sig på 38 eller 191 § utsökningslagen.



I de ovan angivna fallen har lagligheten av det frihetsberövande ingripandet prövats av domstol eller av överexekutor i samband med att detta beslutats. Särskilda bestämmelser om ersättning åt den, som felaktigt blivit föremål för ingripande av angivet slag, finnas icke.

Frihetsberövande i ändamål att uppnå fullgörande av någon i lag föreskriven skyldighet är tillåtet i icke så få fall. Om frihetsberövandet sker i form av hämtning, torde det dock regelmässigt icke bliva av längre varaktighet. Stundom kan dock hämningsförfarandet sträcka sig över flera dygn.

Värnpliktig och civilförsvarspliktig kunna genom hämtning inställas till tjänstgöring jämlikt 40 § värnpliktslagen den 30 december 1941 respektive 87 § civilförsvarslagen den 15 juli 1944. Fullgörande av skolplikten kan framtvingas genom barnens hämtande till vederbörande skola. Regler här om finnas i 51 § kungl. stadgan den 26 september 1921 ang. folkundervisningen i riket, 36 § kungl. stadgan den 16 september 1918 för fortsättnings-skolor samt 21 § kungl. stadgan den 3 maj 1940 angående dövstumundervisningen m. fl. skolförfattningar.

Vidare är i detta sammanhang att nämna de talrika fall, då någon, som är skyldig att inställa sig hos myndighet men underlåter att efterkomma kallelse, genom hämtning kan föras till denna. I olika slag av ärenden kan inställeskyldighet framtvingas på detta sätt, t. ex. till länsnykterhetsnämnd, utlänningsnämnden, inskrivningsnämnd, kommunalnämnd, barnavårdsnämnd och nykterhetsnämnd.

Skolpliktens fullgörande kan i två specialfall åstadkommas genom tvångsmässig intagning å läroanstalt, nämligen av blinda barn å läroanstalt för blinda och av vissa barn tillhörande den nomadiserande befolkningen å nomadskola. Härom finnas bestämmelser i 3 § lagen den 29 maj 1896 angående blindundervisning och 32 § 2 stadgan den 17 juni 1938 angående nomadundervisningen. I förstnämnda hänseende fattas beslut av skolråd eller folkskolestyrelse i icke närmare reglerade former och i senare hänseendet av länsstyrelse.

För att framtvinga fullgörande av lagenlig försörjningsplikt mot hustru och barn eller av sådan plikt, som har sin grund i dom eller avtal, kan försumlig familjeförsörjare tvingas att utföra visst arbete jämlikt reglerna i 71 och 72 §§ lagen den 14 juni 1918 om fattigvård, här kallad fattigvårdslagen, samt 72 § lagen den 6 juni 1924 om samhällets barnavård och ungdomsskydd (barnavårdslag). Den försumlige familjeförsörjaren berövas därvid i allmänhet friheten genom tvångsintagning å arbetshem eller annan fattigvårdsanstalt. I den mån en allmän medborgerlig plikt föreligger för envar att söka efter förmåga ärligen försörja sig, kan kvarhållande å fattigvårdsanstalt jämlikt 73 § fattigvårdslagen betraktas som ett frihetsberövande med ändamål att framtvinga denna plikts fullgörande. Den som intagits å dylik anstalt kan, om han t. ex. visar arbetsovillighet eller tredska, av länsstyrelse ådömas tvångsarbete enligt

reglerna i 75 § fattigvårdslagen och 72 § barnavårdslagen. Häktning kan förekomma såsom säkringsmedel i dylika tvångsarbetsmål.

Frihetsberövande kan vidare förekomma för verkställighet av beslut, som innebära att någon skall ändra vistelseort. Utrymning kan således jämlikt 88 § civilförsvarslagen genomföras genom att vederbörande med våld föres till anvisad vistelseort. Jämlikt 57 § fattigvårdslagen kan understödstagare hemsändas till hemortskommun. Även barn kan på motsvarande sätt hemsändas enligt 28 och 62 §§ barnavårdslagen. Vissa från fångvårdsanstalt eller tvångarbeitsanstalt utskrivna kunna likaledes återsändas till dem anvisad vistelseort under former, som innebära ett frihetsberövande. Bestämmelser härom återfinnas i 2 och 6 §§ lagen den 22 april 1927 om tillsyn över dem, som utskrivits på prov från förvaring eller internering i säkerhetsanstalt, 25 och 31 §§ kungl. stadga den 8 april 1938 angående vård och behandling av dem som ådömts ungdomsfängelse samt 12 § lagen den 12 juni 1885 angående lösdrivares behandling, här kallad lösdrivarlagen. Utan särskilt stöd i författning gäller, att utlänning, som enligt sitt uppehållstillstånd är hänvisad att vistas inom visst område men lämnat detsamma, med våld kan återföras dit.

I privaträttsliga förhållanden förekommer hämtning numera allenast i ett fall: sjöman, som icke i rätt tid tillträtt tjänst ombord eller efter att ha varit i land icke i rätt tid återvänder ombord, kan under vissa omständigheter återhämtas till fartyget enligt stadgandena i 52 § sjömanslagen.

I några av de ovan angivna fallen kan frihetsberövandet dragas under domstols prövning. Tvångsintagning å arbetshem av försumlig familjeförsörjare kan efter besvär bringas under regeringsrättens prövning och kvarhållande å fattigvårdsanstalt i annat fall — likaledes efter besvär — under kammarrättens bedömande. Även lagligheten av vissa hämningsåtgärder — dock icke alla — kan besvärsvägen föras upp till regeringsrätten. Dom å tvångsarbete överklagas hos hovrätt och därifrån till högsta domstolen. Några särskilda ersättningsregler avseende fall, då intagningen eller hämtningen saknat laga grund, finnas icke.

*c) Frihetsberövande av den som är skäligen misstänkt för brott m. fl.*

I första hand äro här att nämna de straffprocessuella säkringsmedlen gripande, kvarstannande för polisförhör, anhållande och häktning, vilka åtgärder regleras närmare i 23 och 24 kap. rättegångsbalken. Häktning kan jämlikt 24:3 nämnda balk ersättas med övervakning, som torde kunna innefatta moment av frihetsberövande. Den militära straffprocessen känner ytterligare ett säkringsmedel, nämligen förvarsarrest, varom stadgas i 30 § militära rättegångslagen den 30 juni 1948. Då någon dömts till ungdomsfängelse, kan han i avbidan på domens verkställande tagas i förvar. Jämförligt med anhållande är sådant förvar, varom svensk konsul i utlandet och fartygsbefälhavare under vissa omständigheter äga besluta.

Enligt 24:9 rättegångsbalken skall den, som anhålles, erhålla besked om vilket brott misstanken avser. Här bör även uppmärksammas stadgandet i

23: 18 samma balk om att, då förundersökningen i ett brottmål fortskridit så långt, att någon skäligen misstänkes för brottet, han skall, då han höres, underrättas om misstanken.

Häktning och i vissa fall förvarrarrest beslutas av domstol. Beträffande anhållande finnes i rättegångsbalken upptagna ett flertal regler tillkomna i syfte att trygga den anhållnes rätt att snarast få frågan om frigivande eller kvarhållande prövad av domstol. Med hänsyn till innehållet i reglerna i 24: 12 och 13 rättegångsbalken läser frihetsberövandet i dessa fall endast undantagsvis hava pågått under mer än en à två veckor från gripandet, när den kvarhållne blir ställd inför domstol för provande av om frihetsberövandet skall bestå. Enligt en tidsbegränsad lag den 21 mars 1952 med särskilda bestämmelser om tvångsmedel i vissa brottmål kan dock denna tid avsevärt förlängas, då fråga är om brott, som avses i exempelvis 8 kap. strafflagen. Spörsmålet när åtal skall väckas mot den häktade avgöres jämlikt 24: 18 rättegångsbalken av rätten. Någon absolut tid, inom vilken talan skall ha anhängiggjorts, har dock icke uppställts. Korta frister, likartade dem vid häktning, ha till skydd för den som tagits i förvarrarrest föreskrivits enligt 31, 34, 85 och 86 §§ militära rättegångslagen.

Oskyldigt häktad kan jämlikt förenämnda lag den 13 april 1945 om ersättning i vissa fall åt oskyldigt häktade eller dömda m. fl. komma i åtnjutande av ersättning för det intrång han lidit i sin personliga frihet.

Frihetsberövande i syfte att förhindra någon från att begå brott (preventivarrest) är i svensk rätt tillåtet i viss omfattning. Dock torde endast mera sällan frihetsberövande för dylikt ändamål bliva av längre varaktighet.

Enligt 12 § allmänna polisinstruktionen den 4 juni 1948 får tillfälligt omhändertagande ske för att avvärja straffbelagd gärning, mot vilken polisman är pliktig att ingripa, ävensom i vissa fall för att upprätthålla allmän ordning. En likartad regel finnes i 1 § kungl. kungörelsen den 9 maj 1916 angående vad militär personal i vissa fall har att iakttaga vid upprätthållande av allmän ordning m. m. Vidare kan erinras om föreskrifterna i 7 § lagen den 17 maj 1940 med vissa bestämmelser till skydd för försvaret m. m. och 4 § bevakningskungörelsen den 24 maj 1940, vilken författning utfärdats med stöd av sistnämnda lag. Dessa innebära att inom område, som skyddas av lagen, bevakningspersonal äger omhändertaga bl. a. den, som skäligen kan misstänkas för spioneri m. fl. brott eller som överträder förbud meddelade enligt kungörelsen. I de för kommunikationsverken utfärdade civilförsvarskungörelserna finnas regler av likartat innehåll som i bevakningskungörelsen, till vilken hänvisas i dessa kungörelser.

Brottsförhindrande syfte torde även böra tilläggas reglerna i 7 § kungl. förordningen den 16 november 1841 emot fylleri och dryckenskap, som utgör grund för polisens frihetsberövande ingripande mot berusade personer. Motsvarande regel i 36 § militära rättegångslagen tillåter sådant ingripande mot icke allenast berusad krigsman utan även krigsman, som stör allmän ordning eller ordningen inom krigsmakten. Frihetsberövandet jämlikt sist-

nämnda båda författningsrum kan dock antagas blott undantagsvis överstiga ett dygn.

Rörande ovan angivna brottsförhindrande ingripanden förefinnas i stort sett icke några närmare föreskrifter. Bestämmelser saknas såväl om att den kvarhållne skall underrättas om skälen för åtgärden som om att han ofördröjligen skall ställas inför domare eller annan ämbetsman med domsmakt. Icke heller äger han vid domstol påfordra att åtgärdens laglighet blir föremål för prövning. Särskilda ersättningsregler finnas icke för det fall, någon blivit felaktigt kvarhållen.

d) *Frihetsberövande av underåriga.*

Regler härom finnas intagna i barnavårdslagen. Barn och ungdom som jämlikt 22 § nämnda lag omhändertagits för skydds- och uppfostran kunna under längre eller kortare tid berövas friheten genom intagning å anstalt. Provisoriska åtgärder innefattande frihetsberövande i form av tillfälligt omhändertagande kunna i viss utsträckning vidtagas enligt reglerna i 31 §, 35 § 1 mom. och 42 a § samma lag. Enligt 75 § 1 mom. barnavårdslagen kan den, vars omhändertagande är i fråga, genom hämtning inställas för barnavårdsnämnden. Om barns hemsändande har redan talats under b).

Frågan om frihetsberövande kan i de viktigare fallen efter besvär bringas under regeringsrättens prövning. Särskilda föreskrifter om ersättning å den, som utan laga grund berövats sin frihet, finnas icke.

e) *Frihetsberövande till förhindrande av spridning av smittosam sjukdom eller på grund av sinnessjukdom, alkoholism eller lösdriveri.*

Frihetsberövande till förhindrande av spridande av smittosamma sjukdomar ifrågakommer i följande fall. Hälsovårdsnämnd äger enligt 3 § epidemilagen den 19 juni 1919 besluta om tvångsintagning å epidemisjukhus av den som är eller misstänkes vara behäftad med vissa uppräknade epidemiska sjukdomar. I 47 § karantänkungörelsen den 4 maj 1934 förutsattes, att från utlandet ankommande personer skola under vissa omständigheter kunna på likartat sätt isoleras. Mot den som lider av könsjukdom kunna likaledes frihetsberövande ingripanden vidtagas i form av såväl hämtning till läkarundersökning som tvångsintagning å allmänt sjukhus för vård enligt lagen den 20 juni 1918 mot utbredning av könssjukdomar. Jämlikt 5 § tuberkulosförordningen den 31 mars 1939 kan den, som misstänkes lida av smittsam tuberkulos, genom hämtning föras till läkare för undersökning. Vid epizooti äger enligt 4 § lagen den 12 april 1935 om bekämpande av smittsamma husdjurssjukdomar (epizootilag) länsstyrelsen anbefalla isolering av smittat ställe, vilket innebär ett frihetsberövande för de där boende.

Regeringsrätten avgör i sista instans fråga om vidtagande av åtgärd av nu angivna slag utom såvitt angår isolering enligt epizootilagen. Enligt 9 § 3 mom. kungörelsen den 12 april 1935 med närmare föreskrifter angående bekämpande av smittsamma husdjurssjukdomar kan vid sådan isolering av allmänna medel utgå ersättning för väsentligt intrång.

Reglerna om intagning å sinnessjukhus återfinnas i 2 kap. sinnessjuklagen den 19 september 1929. Det slutliga avgörandet om intagning träffas enligt 12 § i lagen av sjukvårdsläkaren på grund av verkställd läkarundersökning av den sjuke efter ett preliminärt intagningsbeslut. Den sinnessjuka kan tillfälligt omhändertagas av polismyndighet i avbidan på intagning å sinnessjukhus. Av reglerna om hämtning och återhämtning i 51 och 52 §§ sinnessjuklagen framgår att den sjuke kan intagas och kvarhållas å sinnessjukhus mot sin vilja. Det ankommer i allmänhet på sjukvårdsläkaren att besluta om utskrivning, varjämte överinspektören för sinnessjukvården äger förordna därom. Befogenheten att besluta utskrivning av strafffriförklarade och vissa på grund av sin farlighet intagna sjuka har dock i 20 § nämnda lag förbehållits sinnessjuknämnden. Har sjukvårdsläkaren lämnat framställning om utskrivning utan bifall, kan utskrivningsfrågan enligt 23 § samma lag hänskjutas till sinnessjuknämndens prövning. Jämlikt lagen den 21 december 1949 med särskilda bestämmelser om utskrivning från sinnessjukhus handhas vissa utskrivningsärenden av lokala utskrivningsnämnder vid sjukhusen, över vilkas beslut talan får föras hos sinnessjuknämnden. — Den, hos vilken förmärkes tecken på sinnessjukdom, kan jämlikt 51 § sinnessjuklagen hämtas till läkare för sinnesundersökning.

Sinnesslöa äro enligt 7 § sinnessjuklagen underkastade samma regler som sinnessjuka. Beträffande bildbara sinnesslöa gäller dock jämlikt föreskrifterna i 7 och 17 §§ lagen den 30 juni 1944 om undervisning och vård av bildbara sinnesslöa, att de kunna intagas tvångsvis å särskild anstalt för sådana sinnesslöa (centralanstalt). Intagning beslutas av anstaltens föreståndare. Regeringsrätten har avgörandet i sista instans.

Den som är hemfallen åt alkoholmissbruk kan under vissa i lagen den 12 juni 1931 om behandling av alkoholister (alkoholistlag) närmare angivna förutsättningar tvångsintagas å alkoholistanstalt. Enligt 36 § nämnda lag är maximitiden för kvarhållande i vanliga fall ett år men kan vid återfall uppgå till två år. Såsom säkringsmedel ifrågakommer tillfälligt omhändertagande av alkoholisten både före och under alkoholistärendets handläggning ävensom efter besluts fattande i avbidan på intagning å anstalt. Regler härom finnas i 17, 20, 25 och 29 §§ alkoholistlagen. Den, vars omhändertagande är i fråga, kan även hämtas till läkarundersökning samt till förhör inför nykterhetsnämnd och länsstyrelse. Beslut om tvångsintagning får överklagas hos regeringsrätten.

Lösdrivare kunna ådömas tidsbestämt tvångsarbete under viss tid från en månad till tre år enligt lösdrivarlagen. Häktning är obligatoriskt säkringsmedel i lösdrivarmål. Jämlikt 2 § sagda lag kan varje lösdrivare, som är 21 år eller därutöver, tillfälligtvis berövas friheten för förhör. Vanligtvis leder dock den fortsatta utredningen icke till att en tvångsarbetsprocess anhängiggöres. Dom å tvångsarbete, som meddelas av länsstyrelse, kan överklagas till hovrätt och i sista instans till högsta domstolen.

För den, som oriktigt blivit berövad sin frihet genom åtgärder, varom

nu är fråga, finnas — utöver vad ovan nämnts om isolering vid epizooti — icke särskilda föreskrifter om ersättning.

f) *Frihetsberövande i utlänningsärenden m. m.*

Förvarstagan de förekommer såsom administrativprocessuellt sänkingsmedel i mål om avvisning, förpassning och utvisning av utlänning enligt bestämmelserna i 20, 24, 27, 30, 32 och 36—38 §§ lagen den 15 juni 1945 om utlännings rätt att här i riket vistas (utlänningslag). Förvarstagan det kan teoretiskt sett utsträckas under obegränsad tid. Men om tiden behöver förlängas över en månad, skall frågan härom underställas Kungl. Maj:t. Utan att synnerliga skäl föreligga, må dock Kungl. Maj:t icke utsträcka förvarstiden över tre månader. Vid verkställighet av de nämnda tre åtgärderna får även erforderligt mått av frihetsberövande komma till användning för utlännings förande ur riket. Frågan om frihetsberövandet torde i dessa fall icke kunna underställas domstols prövning.

Enligt 16 § lagen den 4 juni 1913 ang. utlämning av förbrytare skall den, vars utlämnande är i fråga, häktas. Häktningen består enligt lag, till dess högsta domstolen i utlänningsärendet meddelat beslut om hinder för utlämning föreligger eller ej. Beslutat utlämning, får även brukas det våld som kan vara erforderligt för utlämnings verkställande.

Särskilda föreskrifter om ersättning åt utlämning, som obehörigen blivit berövad sin frihet, saknas.

Möjligheterna för enskild, som anser sig förfördelad genom offentlig myndighets åtgärd, att föra talan om ersättning för härigenom liden skada mot den ansvarige ämbets- eller tjänstemannen äro i svensk rätt begränsade. Enligt 22: 8 rättegångsbalken får talan om enskilt anspråk på grund av ämbetsbrott icke väckas av målsäganden mot ämbets- eller tjänsteman, vilken vid åtal för ämbetsbrott har att svara inför överrätt, med mindre åtal för brottet äger rum eller den enskildes talan biträdes av åklagaren.

Vad angår möjligheten att av stat eller kommun erhålla ersättning för skada, som vållats av myndighets beslut, är att anteckna att enligt svensk rätt i princip någon sådan skadeståndsskyldighet för stat och kommun icke föreligger. Vissa undantag från denna huvudregel finnas dock. Delegerade från Danmark, Norge och Sverige för en förberedande undersökning angående lagstiftning på skadeståndsrättens område ha rekommenderat att spørgsmålet om statens och kommunernas skadeståndsansvar omedelbart upptages till utredning för gemensam nordisk lagstiftning på området (se SOU 1950: 16 s. 161—162).

### Historik m. m.

Frågan om ökad rättssäkerhet i mål och ärenden rörande administrativa frihetsberövanden har varit föremål för diskussion dels i allmänhet, dels ock vid behandling av särskilda rättsområden. Utskottet ämnar i det följande

de i korthet redogöra för de viktigare förslag, som under senaste tid framlagts, de utredningar, som nu arbeta med hithörande problem, samt vad som i övrigt förekommit av allmänna intresse. För ytterligare upplysningar får utskottet hänvisa till strafflagberedningens bilagda yttrande.

Jämlikt bemyndigande den 27 september 1946 tillkallades 1946 års *alkoholistvårdsutredning* för att utreda alkoholistvården. I direktiven till utredningen anförde dåvarande statsrådet Mossberg:

Den nuvarande ordningen för fattande av beslut om tvångsintagning å alkoholistanstalt har under de senare åren utsatts för kritik. Krav ha rests på att för tvångsintagning å sådan anstalt liksom i åtskilliga andra fall av s. k. administrativt frihetsberövande skulle erfordras beslut av allmän domstol eller av särskilt tillskapade socialdomstolar av ett eller annat slag. Beslut om intagning å anstalt skulle föregås av muntlig förhandling av i huvudsak samma art som vid domstol.

För egen del finner jag starka skäl tala för en ändring av nuvarande regler rörande intagningsförfarandet. Internering å alkoholistanstalt torde efter den reformering, som straffverkställigheten på senaste tid undergått, i stort sett från den enskilde individens synpunkt te sig i det närmaste lika starkt ingripande på den personliga rörelsefriheten som det frihetsberövande, vilket åger rum i straffrättsliga former. Interneringsklientelet å alkoholistanstalterna är även av relativt betydande storlek. Sålunda torde medelbeläggningen å alkoholistanstalterna uppgå till inemot hälften av medelbeläggningen å fångvårdsanstalterna. Medan ådömandet av frihetsstraff är kringgärdat av starka rättsgarantier, är emellertid kravet på rättskydd vid intagning å alkoholistanstalt mindre väl tillgodosett. Även om avsaknaden av fastare rättsgarantier i sistnämnda fall icke föranlett några påtagliga missförhållanden, synes mig det nuvarande tillståndet icke tillfredsställande. Jag delar alltså uppfattningen, att intagning å alkoholistanstalt bör föregås av ett muntligt förfarande vid kvalificerad myndighet. En alkoholskadad, vars omhändertagande ifrågasättes, bör ha möjlighet att fritt framlägga sin talan inför denna myndighet, att härvid anlita rättsbiträde och att inkalla personer, på vilkas uttalanden han anser sig kunna stödja sin talan. Kostnaderna för biträde och inkallade böra kunna, då behov därav finnes, gäldas av allmänna medel. Självfallet bör tillses, att organisationen icke utformas så, att den hindrar ett snabbt ingripande mot en alkoholmissbrukare då sådant ingripande är påkallat. Vikten att skydda anmälare och inkallade mot hämndåtgärder från den omhändertagnes sida bör även beaktas. Jag är icke beredd att nu taga ställning till frågan om förfarandet bör förläggas till allmän domstol eller om särskilda socialdomstolar eller annat lämpligt organ böra tillskapas för ändamålet, och detta så mycket mindre som spörsmålet om det administrativa frihetsberövandet berör även andra områden än alkoholistvården. Kunna de sakkunniga föreslå en för alkoholistvården lämplig ordning, vilken vid behov kan utvidgas för motsvarande uppgifter i andra ifrågakommande fall, måste detta hälsas med tillfredsställelse. Om så icke kan ske utan frågan finnes böra lösas i ett större sammanhang, torde de sakkunniga böra anmäla detta förhållande för Kungl. Maj:t och därvid redovisa de särskilda synpunkter, som för alkoholistvårdens del äro att beakta vid en dylik lösning.

Någon anmälan av det slag, som angives i sista stycket av ovan återgivna direktiv, inkom icke. Utredningen avgav den 14 februari 1948 Betänkande med förslag till lag om nykterhetsvård m. m. (SOU 1948: 23). Utredningen

ansåg att länsstyrelserna alltfört borde besluta om alkoholmissbrukares omhändertagande för vård. Utredningen uttalade vidare följande:

Utredningen anser, att ett visst inflytande i processen i ärenden om omhändertagande från representanter för den mera speciella sakkunskapen på medicinens, nykterhetsvårdens och den allmänna socialvårdens områden bör säkerställas. Sålunda bör i handläggningen av tvångsbehandlingsärenden utom en representant för länsstyrelsen såsom ordförande (landshövdingen, landssekreteraren eller länsassessor) deltaga tre, av Kungl. Maj:t för en tid av fyra år förordnade personer, av vilka en bör vara läkare med lämplig utbildning, en äga förutsättningar att ur nykterhetsvårdens synpunkt bedöma förekommande fall av ifrågasatt omhändertagande för vård och en äga sådan erfarenhet, att han kan bedöma med dylika fall sammanhängande frågor ur allmänna sociala synpunkter. Såsom länsstyrelsens beslut bör gälla den mening, som flertalet av de närvarande omfattar. Ett dylikt kollegium inom länsstyrelsen bör kunna användas som förebild för det beslutande organets sammansättning vid tillämpning av bestämmelserna om tvångsbehandling i andra vårdlagar av social natur, enligt vilka omhändertagandet ej har sin grund i ett rent medicinskt bedömande, såsom t. ex. i barnavårdslagen (nykterhetsvårdsrepresentanten kunde då utbytas mot någon person med erfarenhet från barnavårdsarbetet), fattigvårdslagen (då ett motsvarande utbyte borde ske) etc.

Utredningen förordade vidare ökad muntlighet vid handläggningen av interneringsärenden samt föreslog, att länsstyrelse skulle äga i vissa fall förordna biträde åt den, som vore föremål för ingripande.

Efter remissbehandling i vederbörlig ordning är utredningens förslag be- roende på Kungl. Maj:ts prövning. Avsikten är att förslaget skall upptagas till gemensam behandling med 1944 års nykterhetskommittés ännu icke avlämnade förslag.

I den 18 december 1948 avgiven Utredning med förslag om lösdrivarlagens upphävande m. m. (SOU 1949:4) föreslog 1948 års lösdriveriutredning nämnda lags upphävande. I samband därmed underkastade utredningen barnavårdslagens regler om förfarandet vid omhändertagande enligt nämnda lag en allmän översyn och föreslog betydande ändringar i barnavårdslagens bestämmelser härutinnan. Handläggningen inför länsstyrelsen av ärenden om underställning av beslut om omhändertagande för skyddsuppfostran och av de efter besvär under länsstyrelsens prövning komna ärendena angående tvångsåtgärder vid öppen vård borde enligt utredningen regleras i nära anslutning till 1946 års alkoholistvårdsutrednings förslag rörande förfarandet vid tvångs-ingripanden mot alkoholmissbrukare. Det föreslogs, att länsstyrelsen vid saklig prövning av dessa ärenden skulle ha en särskild sammansättning; beslutanderätten skulle gemensamt tillkomma landshövdingen, landssekreteraren eller länsassessor såsom ordförande samt tre sakkunniga. Den vars omhändertagande ifrågasattes och hans vårdnadshavare skulle tillförsäkras en ovillkorlig rätt att bli muntligen hörda inför länsstyrelsen samt berättigas att städse anlita biträde, i vissa fall på det allmännas bekostnad.



*Socialvårdskommittén* har sedermera i ett i april 1950 avgivet Betänkande XVII: Utredning och förslag angående lag om socialhjälp m. m. (socialhjälpslag) (SOU 1950:11) föreslagit fattigvårdslagets upphävande. Kommittén fann emellertid ett tvångsförfarande mot försumliga försörjare böra bibehållas. Bestämmelserna härom samlade kommittén i ett förslag till lag om arbetsföreläggande. Kommittén avvisade en kriminalisering av försummelse av underhållsplikt. En sådan utväg borde enligt kommittén i vart fall icke anlitas, förrän frågan om de skilda slagen av administrativa frihetsberövanden kunde upptagas i ett sammanhang. Det gällde här tvångsförfaranden på ett flertal olika områden, och frågan, huruvida man skulle övergå till ett domstolsförfarande, borde icke avgöras för ett specialområde för sig utan prövas i ett sammanhang. Socialvårdskommittén, som sålunda ansåg sig böra bibehålla den administrativa formen, ansåg 1946 års alkoholistvårdsutrednings förslag vad anginge processen vid tvångsintagning å alkoholistanstalt lämpligt att tjäna som utgångspunkt för sina överväganden vid arbetsföreläggandets utformning. Då frågan om inrättande av särskilda socialdomstolar borde prövas i ett större sammanhang, ansåg kommittén att beslutanderätten beträffande arbetsföreläggande borde tilläggas länsstyrelsen men i en sammansättning nära överensstämmande med den av alkoholistvårdsutredningen föreslagna. Även i övrigt utformades förslaget till lag om arbetsföreläggande vad angår förfarandet i nära anslutning till alkoholistvårdsutredningens förslag.

Socialvårdskommittén framlade i nämnda betänkande även förslag till lag om vissa socialvårdsanstalter, enligt vilket tvångsintagning å försörjningshem och vårdhem skulle vara möjlig. Tillika föreslog kommittén inrättande av en socialöverdomstol inom socialstyrelsen, vilken domstol skulle vara högsta dömande instans i socialhjälpfrågor.

I sitt den 21 november 1951 avgivna Betänkande med förslag till utlänningslag m. m. (SOU 1951:42) har 1949 års utlänningskommitté i ett kapitel behandlat frågor om utlännings tagande i förvar. Även en rad andra processuella frågor ha uppmärksamats i betänkandet. Bestämmelserna i gällande utlänningslag om utlännings tagande i förvar ha med endast oväsentliga förändringar i sak överförts till det av kommittén framlagda förslaget till utlänningslag.

Beträffande förfarandet i utlänningsärenden föreslår kommittén den ändringen att häktningen i dylika ärenden, vilken nu är obligatorisk, må ersättas med reseförbud, därest häktning med hänsyn till särskilda förhållanden icke anses nödvändig.

Den 15 februari 1952 avgav 1951 års sinnesslövsutredning Betänkande med förslag till lag om undervisning och vård av vissa psykiskt efterblivna m. m. (stencilerat). För att tillgodose rättssäkerhetskraven har utredningen föreslagit inrättande av särskilda anstaltsnämnder — en i varje landstingsområde — för bl. a. handläggning av vissa ärenden om inskrivning

och utskrivning. Efter mönster av de lokala utskrivningsnämnderna vid vissa sinnessjukhus skall anstaltsnämnd bestå av lagfaren ordförande och två ledamöter samt vid behandling av ärenden om inskrivning och utskrivning även av läkaren hos landstingets centralstyrelse för undervisning och vård av psykiskt efterblivna samt vederbörande rektor eller vårdföreståndare.

Ikke något av ovan omförmälda förslag har ännu genomförts. Delvis äro lagstiftningsärendena beroende på Kungl. Maj:ts prövning.

Sedan 1946 års alkoholistvårdsutredning tillkallats men innan den ännu avgivit sitt betänkande, väcktes vid 1947 års riksdag i andra kammaren av herrar Hedlund i Rådomb och Olsson i Mellerud en motion, nr 309, vari yrkades, att riksdagen måtte i skrivelse till Kungl. Maj:ts anhålla om utredning i syfte att bereda ökad rättssäkerhet vid administrativa frihetsberövanden.

I enlighet med andra lagutskottets hemställan beslöt riksdagen att motionen icke skulle föranleda någon riksdagens åtgärd. I sitt avstyrkande utlåtande i ärendet, nr 16, anförde andra lagutskottet bl. a. följande:

I motionen har framhållits, att det förfarande, som tillämpas av olika myndigheter i samband med beslut om administrativa frihetsberövanden och vid utskrivning från anstalt, där sådant frihetsberövande verkställs, icke erhållit en sådan utformning, att den enskildes berättigade rättssäkerhetskrav blivit behörigen tillgodosedda. Samtidigt ha motionärerna anvisat olika vägar att förstärka rättssäkerhetsgarantierna, t. ex. genom att överflytta vissa ärenden till domstol, öka offentligheten, lämna möjlighet till fri rättegång och till erhållande av sakkunnigt biträde.

Otvivelaktigt kan synnerligen välbefogad kritik resas mot gestaltningen av det offentlig-rättsliga förfarandet i fråga om administrativa frihetsberövanden. De processuella föreskrifterna äro i flertalet fall mycket knapphändiga och lämna i och för sig icke alltid garanti för att varje ärende blir så allsidigt utrett och så noggrant prövat, som måste krävas med hänsyn till de allvarliga och djupt ingripande inskränkningar i den personliga friheten som äro förknippade med ifrågavarande beslut. Som särskilt bristfälligt torde kunna betecknas det förfarande, vari beslut fattas om arbetsföreläggande för försumlig försörjare, vilket vanligen innebär intagning på arbetshem eller annan fattigvårdsanstalt. Det primära beslutet om intagning får i detta fall icke ens överklagas. Oklarhet råder även om förutsättningarna för och förfarandet vid intagning och kvarhållande av understödstagare å fattigvårdsanstalt.

Då det gäller att avgöra på vad sätt de nuvarande bristerna i förfarandet bäst skola avhjälpas, måste uppenbarligen skillnad göras mellan sådana frihetsberövanden, vilka helt ha sin grund i medicinska bedömanden, och dem, beträffande vilka starka sociala intressen göra sig gällande antingen som allena förhärskande eller vid sidan av de medicinska. Särskilt i fråga om förfarandet vid sist angivna arter av frihetsberövanden, mot vilket kritik framför allt riktats, vill utskottet anförä vissa allmänna synpunkter utan att för den skull taga närmare ställning till de av motionärerna anvisade lösningarna.

Av vikt är sålunda enligt utskottets mening, att den, som kommer att

träffas av beslutet, får tillfälle att muntligen höras inför den beslutande myndigheten och för denna utveckla sina synpunkter beträffande den ifrågasatta åtgärden. Besvär förfarande måste alltid finnas att tillgå. Därvid måste dock beaktas, att det i vissa fall är av vikt att besluten kunna gå i verkställighet utan hinder av förd klagan. Vidare kan pekas på önskvärdheten av att de personella säkringsmedlen bli föremål för en så noggrann reglering, att övergrepp äro uteslutna. Tveksamt synes det däremot utskottet vara att överflytta avgörandet i dessa frågor till de allmänna domstolarna ävensom att i detalj kopiera förfarandet i brottmål vid domstolarna. Det socialvårdande arbetet kan nämligen befaras komma att i hög grad försvåras, därest man i dylika åtgärder kunde finna stöd för den uppfattningen, att fråga vore om en kriminalisering av bl. a. de sjukdomstillstånd, för vilkas bekämpande frihetsberövandena anlitas.

Om alltså å ena sidan brister i förfarandet äro uppenbara, kan å andra sidan invändas, att såvitt känt är de nuvarande bestämmelserna icke givit anledning till påtagliga missförhållanden. Något omedelbart behov av ändringar i lagstiftningen synes därför icke föreligga. Ej heller i övrigt torde särskilda åtgärder vara påkallade i nuvarande läge.

Utskottet erinrade därefter om 1946 års alkoholistvårdsutrednings arbete och ansåg under hänvisning härtill en allmän översyn av den ifrågavarande lagstiftningen icke böra för det dåvarande begäras utan i stället denna utrednings resultat böra avvaktas.

Ett utkast till lag om särskilda bisittare i länsstyrelserna framlades av 1948 års länsstyrelseutredning i dess i juli 1950 avgivna betänkande »Länsstyrelsernas organisation och ställning inom länsförvaltningen» (SOU 1950: 28). Utredningen, som förutsatte en ganska omfattande lekmanamedverkan i länsstyrelserna, föreslog att lekmannabisittare skulle, i den utsträckning särskilt bestämdes, deltaga i handläggningen av bl. a. ärenden, som anginge socialvård, nykterhetsvård och behandling av lösdrivare. Bisittarna skulle utses, delvis efter förslag av vissa myndigheter och organisationer, av Kungl. Maj:t och av landsting samt stad, som icke deltog i landsting. I handläggning av ärenden, som nyss nämnts, skulle medverka en av Kungl. Maj:t och två av landsting eller stadsfullmäktige utsedda bisittare.

Länsstyrelseutredningens betänkande blev föremål för överarbetning inom inrikesdepartementet av en särskild utredningsman. I en av denne utarbetad den 14 juli 1951 dagtecknad promemoria upptogs även frågan om lekmanamedverkan i länsstyrelserna till behandling. Däri uttalades att sådan medverkan borde föreskrivas i socialvårdsärenden, däri inbegripet bl. a. ärenden rörande frihetsberövanden. I en till 1952 års riksdag avgiven proposition angående vissa anslag under landsstaten gör föredragande departementschefen, statsrådet Hedlund, följande uttalande i saken:

Spörsmålet om medverkan av lekmän i länsstyrelsen i socialvårdsfrågor har behandlats av alkoholistvårdsutredningen, 1948 års lösdriveriutredning och socialvårdskommittén, till vilkas förslag i detta avseende slutlig ställning ännu icke tagits. Under hand har jag inhämtat, att motsvarande frågor äro föremål för överväganden inom barnavårdsutredningen och 1947 års psykopatvårdsutredning. Vidare torde frågan om administrativa frihetsbe-

rövanden över huvud taget komma att bli föremål för närmare överväganden. Med hänsyn till nu angivna förhållanden finner jag mig icke kunna f. n. taga slutlig ställning till förslaget om lekmannamedverkan i länsstyrelserna.

Även några alltjämt arbetande utredningar böra här beröras. Jämlikt Kungl. Maj:ts bemyndigande den 30 juni 1947 ha tillkallats särskilda sakkunniga att biträda med fortsatt utredning rörande psykopatvårdens organisation, 1947 års *psykopatvårdsutredning*. Dåvarande statsrådet Mossberg erinrade i de ursprungliga direktiven till utredningen om att den nya organisationen för psykopatvården kunde komma att påkalla vissa ändringar i eller kompletteringar av gällande lagstiftning rörande omhändertagande och vård av det klientel, för vilket de nya anstalterna för psykopater vore avsedda. Han omnämnde, att strafflagberedningen ansett angeläget, att klara bestämmelser erhöles angående omhändertagandet av vårdbehövande psykopater för anstaltsvård, ävensom att socialstyrelsen tidigare berört frågan om förutsättningarna och formerna för utskrivning från de nya anstalterna. Hithörande spörsmål borde enligt statsrådet närmare undersökas, varvid bland annat lämpligheten av en särskild lagstiftning för omhändertagande av det klientel, varom vore fråga, borde övervägas.

Sedan 1948 års lösdriveriutredning avgivit sitt ovannämnda betänkande, erhöll psykopatvårdsutredningen vidgat uppdrag. Dåvarande statsrådet Mossberg anförde den 21 december 1949 bl. a. följande:

Lösdriveriutredningen har icke tillräckligt beaktat, att polismyndigheterna med stöd av lösdrivarlagen äga möjlighet att anhålla grovt asociala element och åtminstone ytligt undersöka deras fall. — — — Sannolikt skulle efter lösdrivarlagens upphävande ett antal personer, mot vilka ingripande i samhällsskyddets intresse torde vara nödvändigt, icke kunna gripas av polismyndigheterna eller eljest tvångsvis omhändertagas. — — — Utredningen har icke i vidare mån tagit ställning till frågan om samhällets rätt till ingripande än att utredningen hänvisat till de möjligheter, som nu i allmänhet stå till buds vid sidan av lösdrivarlagen, samt i allmänna ordalag uttalat, att initiativet till ingripande antagligen i flertalet fall komme att åvila polisen och att polismyndigheten måste ha befogenhet att påkalla vidtagande av åtgärder. Däremot har utredningen icke allsidigt belyst frågan om rättsgrunden för polisens ingripande. — — —

Åtskilliga av de personer, som enligt nuvarande praxis hänföras under lösdrivarlagen, äro i behov av vård eller tillsyn i någon form från det allmännas sida. Möjligheterna för samhällets social- och sjukvårdsorgan att komma i kontakt med de vårdbehövande bland detta klientel äro begränsade. I själva verket torde emellertid lösdrivarlagen på denna punkt — trots sin otillfredsställande utformning — fylla en viss uppgift, i det att den reglerar polisens befogenhet att omhändertaga vederbörande för att, i den mån förutsättningar för åtgärd från de social- och sjukvårdande myndigheternas sida föreligga, hänvisa honom till sådan myndighet. Till de oförvitliga medborgarnas skydd och även av hänsyn till det ifrågavarande klienteletets eget bästa torde samhället ej heller framdeles kunna undvara bestämmelser om rätt för polisen att anhålla grovt asociala element.

Psykopatvårdsutredningen har i sitt remissvar utgått från att lösdrivar-klientelet till en alldeles övervägande del är av sådan beskaffenhet, att in- tagning på psykopatvårdsanstalt kan ifrågasättas. Med hänsyn härtill anser

Jag det tänkbart, att polismyndighetens möjlighet att ingripa mot grovt asociala personer skulle kunna ske inom psykopatvårdslagstiftningens ram sålunda, att polisen erhöle rätt att på sociala indikationer anhålla sådana personer med skyldighet att föranstalta om undersökning av om de äro i behov av vård å psykopatvårdsanstalt eller böra omhändertagas inom annan samhällelig vårdform. — — —

Avslutningsvis förklarade statsrådet, att då beträffande det förfarande, som efter lösdrivarlagens upphörande borde tillämpas vid inskridande mot grovt asociala individer, utformade förslag icke förelåge, det vore ofrånkomligt att detta problemkomplex ytterligare utreddes.

I direktiven till *barnavårdskommittén*, tillkallad enligt Kungl. Maj:ts bemyndigande den 6 juni 1950, anförde dåvarande statsrådet Möller — efter att ha uttalat att han funne tillräckliga motiv föreligga för att hela den offentliga barnavårdslagstiftningen bleve föremål för omprövning av särskilda sakkunniga — bl. a. följande:

Ett problem, som träder i förgrunden, avser själva proceduren vid samhällelige ingripanden beträffande barn och ungdom ävensom formerna för samarbetet härvidlag olika myndigheter emellan t. ex. mellan barnavårdsnämnderna och de polisiära organen. Av särskild betydelse är att fullgoda garantier för rättssäkerheten föreligga vid frihetsberövanden, som ske genom barnavårdande myndigheters försorg. I detta hänseende uppkommer frågan om de nuvarande barnavårdsnämnderna äro organiserade på sådant sätt att de äro i allo väl skickade att inskrida även vid fall av grövre brottslighet från ett yngre klientels sida. — — —

*Besvärssakkunniga* tillkallades enligt Kungl. Maj:ts bemyndigande den 4 mars 1949 för att verkställa fortsatt utredning rörande det administrativa besvärsinstitutet och därmed sammanhängande frågor. I de av dåvarande statsrådet Danielson lämnade direktiven till de sakkunniga framhölls bl. a., att frågan hur förvaltningsförfarandet skall bringas att bättre motsvara rättssäkerhetens krav omfattades av de sakkunnigas utredningsuppdrag.

### Yttranden.

Den av motionärerna begärda översynen av den svenska rättens regler om frihetsberövanden har tillstyrkts — ehuru på delvis olika grunder — av socialstyrelsen, sinnessjuknämnden, polismästaren i Stockholm, länsstyrelsen i Kopparbergs län samt strafflagberedningen. Överståthållarämbetet har yttrat sig i avstyrkande riktning.

*Socialstyrelsen* har tillstyrkt bifall till motionerna med följande motive-ring:

Motionärerna åsyfta närmast bestämmelserna om de s. k. administrativa frihetsberövandena. En allmän översyn av dessa bestämmelser har — såsom i motionerna framhålles — länge ansetts önskvärd, och frågan härom har ytterligare aktualiserats genom 1951 års riksdags godkännande av Europarådets konvention. I fråga om de viktigaste och vanligaste formerna av frihetsberövande torde visserligen den svenska lagstiftningen redan i sin nuvarande utformning uppfylla konventionens minimikrav. Emellertid före-

komma inom den administrativa lagstiftningens område åtskilliga former av frihetsberövande beträffande vilka detta icke synes vara fallet. Med hänsyn härtill och då det är angeläget att reglerna om frihetsberövande utformas på sådant sätt, att den enskildes anspråk på trygghet för sin frihet i görligaste mån säkerställes, är den av motionärerna föreslagna allmänna översynen i hög grad motiverad.

Även *strafflagberedningen* har, såsom framgår av dess bifogade yttrande, huvudsakligen uppehållit sig vid de administrativa frihetsberövandena. Beredningen uttalar, att av dess redogörelse för gällande rätt och framlagda förslag torde framgå, att det icke är så välbeställt med rättssäkerheten här i landet på de nu berörda områdena som man i allmänhet kanske varit benägen antaga. Att en allmän översyn av i vårt land gällande regler om frihetsberövande åtgärder med utgångspunkt från art. 5 i Europarådets konvention såsom i motionen föreslås bör komma till stånd, synes också beredningen uppenbart. Beredningen tillstyrker därför, att den begärda översynen företages skyndsamt.

*Länsstyrelsen i Kopparbergs län* har i sitt tillstyrkande yttrande utslutande sysselsatt sig med de i motionerna påtalade bristerna i svensk lagstiftning och anför därom:

I motionerna har framhållits, att på det administrativa området i allmänhet icke förefinnes någon regel av innebörd att den som berövats sin frihet snarast möjligt skall underrättas om skälen för åtgärden. Denna brist i vår lagstiftning skulle enligt motionärernas mening strida mot bestämmelsen i punkt 2 i artikeln, enligt vilken envar, som arresteras, snarast möjligt skall underrättas om skälen för åtgärden. Nämnda bestämmelse i artikeln synes dock utslutande avse sådana häktade och anhållna, vilka berövats sin frihet jämlikt den straffprocessuella lagstiftningen. I denna del synes också artikelns krav motsvaras av gällande bestämmelser i vår rättegångsbalk.

I motionerna har vidare framhållits, att enligt 12 och 13 §§ allmän polisinstruktion polisman äger befogenhet omhändertaga envar, om det erfordras för att avvärja straffbelagd gärning, mot vilken polisman är pliktig ingripa. Den omhändertagne får kvarhållas, så länge fara föreligger för att han kan komma att fortsätta att störa ordningen. Den omhändertagne har icke tillerkänts rätt att ställas inför domare eller annan myndighetsperson för att få frihetsberövandet omprövat, vilket krav uppställts i punkt 3 i artikeln. Det måste anses otillfredsställande, att en på så sätt omhändertagen person icke har tillförsäkrats ett bättre skydd mot obehörigt ingrepp. Den skyldighet, som föreskrivits för polisman, som vidtagit en sådan tvångsåtgärd, att göra anmälan härom hos vederbörande förman, kan icke anses tillfyllest. I praktiken har det också visat sig, att övergrepp förekommit och att justitieombudsmannen måst ingripa mot sådana övergrepp. Länsstyrelsen vill därför tillstyrka, att en sådan ändring av lagstiftningen på detta område överväges att den enskilde medborgaren tillförsäkras ett bättre skydd mot obehörigt ingrepp i den personliga friheten.

I konventionen har krävts att var och en, som berövats sin frihet, skall få lagligheten av frihetsberövandet snabbt underställt domstols prövning. För straffprocessens del är denna föreskrift täckt av rättegångsbalkens föreskrifter. Ärenden angående de administra-

tiva frihetsberövandena handläggas i vårt land i stor utsträckning av länsstyrelserna. Någon möjlighet för t. ex. en person, som omhändertagits enligt alkoholistlagen, eller en minderårig, som omhändertagits enligt barnavårdslagen, att få frihetsberövandet snabbt prövat av domstol finnes således icke. Detta torde icke heller ur rättssäkerhetssynpunkt vara erforderligt. Framhållas må emellertid att omhändertagandet efter anförda besvär kan komma under regeringsrättens prövning. Om i länsstyrelserna vid avgörandet av dessa ärenden införes lekmannamedverkan och om i den administrativa processen de muntliga förhören göras obligatoriska synas de av motionärerna påtalade olägenheterna i största möjliga mån elimineras.

I motionerna har slutligen påpekats att om ett administrativt frihetsberövande kommit till stånd i strid mot gällande svensk rätt, kan den skadelidande göra sitt skadeståndsanspråk gällande endast mot den tjänsteman, som kan ha felat. Länsstyrelsen finner denna begränsade rätt till ersättning otillfredsställande och icke överensstämmande med konventionens krav.

*Sinnessjuknämnden* har först tagit upp de anmärkningar i motionerna, som syntes vara åsyftade att rikta sig mot gällande bestämmelser om frihetsberövande enligt sinnessjuklagen. Nämnden fann, att — såvitt sinnessjuknämndens verksamhetsområde angår — de i motionerna givna exemplen icke kunde utgöra tillräckligt motiv för kravet på lagstiftningsåtgärder för att bringa vår rätt i största möjliga överensstämmelse med konventionens fordringar. Det hade enligt nämndens mening varit naturligare, om motionärernas synpunkter och krav framförts vid konventionens föreläggande för 1951 års riksdag. Genom de överväganden som därvid gjordes i proposition och utskottsutlåtande måste den ståndpunkten anses intagen av statsmakterna, att — med bortseende från de formella och terminologiska skiljaktigheter som alltid måste finnas mellan olika länders interna lagstiftning — den svenska rätten stode i samklang med de i konventionen uppställda kraven.

Till närmare utveckling av sin ståndpunkt i denna del har nämnden anfördt:

Vad först angår motionärernas anmärkning i anslutning till påpekandet att enligt konventionen den som berövats friheten alltid skall snarast möjligt erhålla underrättelse om skälen för åtgärden är det sålunda gjorda påpekandet icke korrekt i det att konventionen stadgar sådan underrättelseskyldighet endast i fråga om den som arresteras och ej beträffande den som eljest berövas friheten. Oberoende härav torde för vårt lands vidkommande något praktiskt behov av lagligt åläggande i detta avseende icke föreligga. Vad särskilt angår omhändertagande genom polismyndigheten torde exempelvis först efter läkarundersökning, samråd med nykterhetsnämnden och annan utredning kunna tagas definitiv ställning från polismyndighetens sida till om en alkoholist med abnorma psykiska reaktioner bör omhändertagas å alkoholistanstalt eller sinnessjukhus.

Motionärerna framhålla vidare, att flertalet av de administrativa frihetsberövandena i vårt land beslutas vid sidan av domstolarna. Såsom exempel anføres frihetsberövande på grund av sinnessjukdom eller sinnesslöhet. Vid vårt lands anslutning till konventionen ansågs emellertid att det förfarande som hos oss föreskrives

vid prövning av fråga om utskrivning från sinnessjukhus motsvarar vad som i konventionen åsyftas. Det torde icke ankomma på sinnessjuknämnden att uttala sig i denna fråga, i vilken motionärerna synas hävda en annan uppfattning än den som låg till grund för vårt lands anslutning till konventionen. I själva saken är sinnessjuknämnden dock av den mening, att ett inkopplande av de judiciella domstolarna såsom kontrollorgan å de administrativa domstolarna skulle — utan att i sak främja de garantier om rätts-säkerhet som man åsyftar att vinna — innebära en tung och opraktisk ordning. Förslaget härom synes icke taga tillbörlig hänsyn till att förvaltningen i vårt land — ej minst med hänsyn till det starka skydd offentlighetsintresset åtnjuter — är uppbyggd på ett ur rättssäkerhetssynpunkt betydligt mera betryggande sätt än i flertalet främmande länder.

Beträffande frågan om rätten till ersättning vid frihetsberövande i strid mot givna bestämmelser framhålla motionärerna själva, att bristen i lagstiftningen härutinnan kan tänkas bli va utfylld genom den utredning rörande stats och kommuns ansvar för vissa befattningshavares åtgöranden som vid olika tillfällen bebådats.

*Polismästaren i Stockholm* har åberopat ett yttrande av kriminalpolisintendenten i samma stad. Denne har främst uppehållit sig vid konventionens krav, att lagligheten av frihetsberövande åtgärder snabbt skall underställas domstols prövning, samt anför därom:

Om annat forum än vad som i dagligt tal förstås med domstol måste anses uteslutet, är motionärernas påstående beträffande våra s. k. administrativa frihetsberövanden förvisso riktigt. Kan det däremot förutskickas — och detta håller jag för troligt — att konventionen trots formuleringen endast velat ge uttryck åt en därför kvalificerad myndighet, blir frågeställningen emellertid något annorlunda. Själv finner jag det naturligt att uppställa den frågan, huruvida de berörda frihetsberövandena för närvarande prövas på av konventionen åsyftat sätt och av därför kvalificerad myndighet.

Enligt Gustaf Petré (»Om offentlighetslig användning av våld mot person», s. 95) kan de förvaltningsprocessuella säkringsmedlen uppdelas i två grupper, förvarstagande och tillfälliga omhändertaganden. Förvarstagandet syftar främst till att säkra en framtida verkställighet och kommer till användning i avbidan på exempelvis intagning på tvångsarbete, fångvårdsanstalt eller på utvisning. Det andra säkringsmedlet åter syftar att bereda provisorisk vård åt person, som är i behov därav samtidigt som det eliminerar de faror för allmän ordning och säkerhet, som härröra från den sålunda omhändertagne.

Vad i dylika sammanhang skall konstateras är, om de i lag och förordning angivna förutsättningarna för ett frihetsberövande i det enskilda fallet äro för handen. Om det förmenas att endast domstol skall äga bestämma om förvarstagande eller tillfälliga omhändertaganden eller m. a. o. skall avgöra, när exempelvis en alkoholist är farlig för eget eller annans liv eller en persons uppträdande vittnar om sinnessjukdom, är det angeläget framhålla, att dess beslut måste kunna fattas omedelbart och vid alla tider på dygnet.

Förutsättningarna för utlännings tagande i förvar finnas också angivna i lag. Om en utlännings ankommer hit utan exempelvis föreskriven legitimation och med begäran om asylrätt, så torde han få underkasta sig ett omhändertagande intill dess hans fall blivit fullständigt klarlagt. Det är här att bemärka att säkringsmedlet upphör så snart han förklarar sig villig att lämna landet samt förutsättningar härför föreligga.

De frihetsberövanden, som det nu ankommer på polismyndighet att be-



sluta om, anser jag svårigen kunna överlätas på annan myndighet av rent praktiska skäl. Däremot böra möjligheter till en smidig prövning av sedermera fattade beslut tillskapas. I samband därmed bör hela den administrativa verksamhet, varom nu är fråga, överses i syfte att undanröja de bristfälligheter och den bristande samordning, som nu uppenbarligen föreligger på detta område.

I likhet med motionärerna ehuru på delvis andra grunder finner polismästaren i Stockholm en översyn av de bestämmelser, enligt vilka administrativa frihetsberövanden nu vidtagas, vara önskvärd.

*Överståthållarämbetet* har på liknande sätt som sinnessjuknämnden framhållit, att 1951 års riksdag intog den ståndpunkten, att den svenska lagstiftningen ansåges fylla konventionens krav och att i enlighet härmed möjligheten jämlikt art. 64 i konventionen att göra förbehåll i förevarande avseende icke begagnades. Med hänsyn härtill torde den av motionärerna åberopade grunden för utredningskravet icke föreligga. *Överståthållarämbetet* hölle icke heller för sannolikt att de rättighetsförklaringar, som framkommit som ett led i arbetet inom Förenta Nationerna och Europarådet, tagit sikte på förhållandena i Sverige.

Frågan om en översyn av lagreglerna om frihetsberövande i och för sig är behövlig oavsett vad Europarådets konvention innehåller i dessa delar har berörts av sinnessjuknämnden och *överståthållarämbetet*.

*Sinnessjuknämnden* säger sig för sin del vara benägen hålla före att tiden för en sådan allmän översyn vore inne. Dels gäve den kritik som under det senaste decenniet i olika sammanhang framförts mot de nuvarande reglerna för administrativa frihetsberövanden anledning att till ingående utredning och prövning upptaga de framförda synpunkterna, på det att tillvitelse om bristande intresse för dessa frågor ej skulle kunna påbörjas statsmakterna. Dels hade, i vad gällde sinnessjukvården och alkoholistvården, sedan nuvarande lagar på dessa områden tillkommit, forskningen gjort sådana framsteg, att det ej förefölle osannolikt att även när det gällde de legislativa formerna för intagning och utskrivning en samordning dessa båda vårdgrenar emellan borde äga rum. Nämnden anser sig emellertid icke ha anledning att närmare utveckla synpunkterna å detta spörsmål, som hade annan utgångspunkt än motionärernas.

*Överståthållarämbetet* har för sitt vidkommande allenast velat erinra, att en allmän översyn på förevarande område redan påbörjats, sedan riksdagen i skrivelse den 16 maj 1942 (nr 236) anhöllit om utredning angående en mera enhetlig, fullständig och i övrigt ur rättssäkerhetens synpunkt tillfredsställande lagstiftning angående förfarandet hos förvaltningsdomstolar och hos övriga förvaltningsmyndigheter, då de avgöra frågor, som angå enskild rätt, samt omnämnt, att utredningsarbetet handhades, sedan en förberedande undersökning gjorts av särskild sakkunnig, av besvärssakkunniga.

## Utskottet.

Frågan om ökad rättssäkerhet vid frihetsberövanden har under det senaste decenniet varit föremål för en livlig diskussion både i vårt land och i våra grannländer. Motionärerna, som nu ånyo aktualiserat spørgsmålet, ha därvid tagit till utgångspunkt Europarådets av Sverige i början av detta år ratificerade konvention angående skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna. Motionärernas begäran om en allmän översyn av reglerna om frihetsberövande i svensk rätt syftar, såsom framgår av deras hemställan, i främsta rummet till att bringa dessa i bästa möjliga överensstämmelse med konventionens krav. Tanken att bestämmelserna på området äro i behov av att överses med hänsyn till allmänna rättssäkerhets-synpunkter — oavsett vad konventionen därom föreskriver — synes emellertid icke ha varit motionärerna främmande. Den skymtar också fram i flertalet remissyttranden.

Utskottet ämnar i det följande först uppehålla sig vid frågan huruvida ändringar i vår lagstiftning äro påkallade med hänsyn till konventionens föreskrifter rörande frihetsberövande. Detta spørgsmål observerades redan vid fjolårets riksdag i samband med konventionens godkännande. I svensk rätt förekommande avvikelser från konventionen ansågos då icke vara av beskaffenhet att behöva föranleda förbehåll vid konventionens ratificering. Oaktat sålunda hinder mot ratifikation befunnits icke möta, är därmed icke sagt att en anpassning av den svenska rätten till konventionens krav skulle vara obehövlig. I detta sammanhang är särskilt en omständighet att beakta. Sverige har genom att erkänna den europeiska kommissionen för de mänskliga rättigheterna såsom behörig att mottaga framställning från enskild, som påstår sig ha blivit utsatt för kränkning av någon av de i konventionen angivna rättigheterna, i själva verket till ett internationellt forum avhänt sig bedömandet av frågan, huruvida svensk rätt står i överensstämmelse med konventionen. Till undvikande av att vårt land framdeles får mottaga anmärkningar på grund av brister i den interna lagstiftningen avseende frihetsberövande bör tillses att denna otvetydigt harmonierar med konventionen.

Då det gäller att avgöra, huruvida den svenska rätten uppfyller konventionens fordringar, borde rätteligen i första hand den närmare innebörden av vissa i konventionen förekommande begrepp utredas såsom »domstol», »ämbetsman, som enligt lag beklätts med domsmakt» etc. En sådan undersökning har utskottet av naturliga skäl icke varit i tillfälle att företaga. Utskottet tror sig likväl på några punkter kunna konstatera bristande eller i vart fall mindre god överensstämmelse mellan konventionen och den svenska rätten. Sålunda kan ifrågasättas, huruvida sådant kvarhållande av vårdbehövande understödstagare å fattigvårdsanstalt, som ansetts möjligt med stöd av 72 § fattigvårdslagen, över huvud är tillåtet enligt konventionen. — Den, som berövats sin frihet för att hindras från att begå ett brott, skall en-

ligt konventionen (art. 5 punkt 3) ofördröjligen ställas inför domare eller annan ämbetsman, som enligt lag bekläts med domsmakt. Föreskrift av dylikt innehåll saknas dock helt beträffande det i allmänna polisinstruktionen och andra författningar omnämnda omhändertagandet i brottsförhindrande syfte (preventivarrest). — Av central betydelse ur rättssäkerhetssynpunkt är kravet i art. 5 punkt 4 av konventionen på att envar som berövats friheten skall äga inför domstol fordra att lagligheten av åtgärden snabbt prövas. Såsom redan utrikesutskottet angav vid fjolårets riksdag, föreligger över huvud icke någon sådan möjlighet beträffande förvarstagande i utlänningsärenden och preventivarrest. Vad angår flertalet administrativa frihetsberövanden av längre varaktighet finnes den möjligheten att — stundom efter besvär genom administrativa instanser — i sista hand få frågan om ingreppet underställd regeringsrättens prövning. Det kan ifrågasättas, om konventionens fordran på en snabb domstolsprövning av åtgärdens laglighet kan anses tillfredsställd genom en sådan ordning. — Konventionens föreskrift om att envar, som utsatts för frihetsberövande i strid mot bestämmelserna i art. 5, skall äga rätt till skadestånd, bör ses i sammanhang med regeln i art. 13 att envar, vars rätt enligt konventionen blivit kränkt, skall äga effektiv möjlighet att tala härå inför inhemsk myndighet. Som bekant erkänner svensk rätt i princip icke någon skyldighet för stat och kommun att ersätta skada föranledd av felaktiga myndighetsavgöranden. Då det gäller frihetsberövanden, finnes i dylika fall endast på några få områden en i författning stadgad rätt till ersättning av allmänna medel. Möjligheterna att erhålla ersättning av den felande ämbets- eller tjänstemannen äro begränsade. Enskild får nämligen icke vid domstol väcka talan om enskilt anspråk på grund av ämbetsbrott gentemot vissa högre befattningshavare annat än i samband med åtal eller eljest med åklagarens medverkan.

Med hänsyn till vad ovan upptagits anser utskottet goda skäl förefinnas för att vår lagstiftning rörande frihetsberövanden underkastas en mera ingående granskning och översyn med ändamål att bringa den i full samklang med konventionen.

Utskottet håller emellertid före att, då den av motionärerna väckta frågan om rättssäkerheten vid frihetsberövanden nu behandlas, uppmärksamhet i främsta rummet bör ägnas spörsmålet om den svenska rättens regler äro så utformade, att de kunna anses uppfylla de rättssäkerhetskrav, som vi från våra egna utgångspunkter önska uppställa. Därvid anser utskottet sig kunna bortse från sådana frihetsberövanden, som beslutas av domstol eller tillhöra domstolsförfarandet, och i stället koncentrera sig på frihetsberövande, som beslutas i administrativ ordning. Då utskottet talar om administrativa frihetsberövanden, tages uttrycket i den betydelse det erhållit i andra lagutskottets utlåtande nr 16 till 1947 års riksdag.

Av den redogörelse, som ovan lämnats för redan avslutade eller pågående utredningar på områden, där administrativa frihetsberövanden förekomma, framgår att det under senare år rått en allmänt utbredd uppfattning om önskvärdheten att förstärka rättssäkerheten i de olika administrativa förfä-

randen, vari beslutas om frihetsberövande. De till utskottet i ärendet avgivna yttrandena avspeglar också liknande meningar. Särskilt strafflagberedningen har i sitt yttrande påvisat de brister, som för närvarande föreligga ur rätts-säkerhetssynpunkt.

Det straffprocessuella förfarandet, som kan leda fram till att domstol i anledning av brott ådömer tilltalad frihetsstraff eller annan påföljd, som innebär förlust av friheten, är omgärdat med en mängd garantier till skydd för rättssäkerheten. Det framstår som ett tämligen självfallet önskemål, att de administrativa förfaranden, genom vilka enskilda på likartat sätt — om ock på andra grunder — kunna berövas sin frihet, icke väsentligen stå straffprocessen efter i rättssäkerhetskänslor eller att i vart fall — t. ex. då omedelbara ingripanden äro av nöden — möjlighet finnes till att i efter-hand få ett ingripande omsorgsfullt prövat av kvalificerad myndighet. Otvivelaktigt brister det härutinnan i gällande svensk rätt. Sålunda måste ställas ökade fordringar på förbättrad utredning i mål av hithörande slag, t. ex. genom vidgad användning av muntlighet. Den, vars frihet står på spel, bör ha rätt att få biträde. Av största vikt är att de beslutande myndigheterna äro högt kvalificerade och ha en för sina uppgifter lämpad sammansättning. Även om måhända missförhållandena i praktiken göra sig mera tydligt märkbara endast i undantagsfall, anser likväl utskottet kravet på förbättrade rättssäkerhetsgarantier vid administrativa frihetsberövanden vara så välgrundat, att det snarast bör tillgodoses genom en reform av de processuella reglerna på området.

Då det gäller den närmare utformningen av dessa processuella bestämmelser, råda emellertid mycket delade meningar. Olika utvägar ha diskuterats. Stundom har övervägts att på ett eller annat sätt — t. ex. genom kriminalisering av vissa sociala beteenden — överflytta avgörandet beträffande administrativa frihetsberövanden till domstolarna. För några år sedan fördes en livlig debatt om inrättande av särskilda socialdomstolar. Strafflagberedningen har fört fram tanken att efter norskt mönster anlita lokala kommunala nämnder förstärkta med domare för att avgöra frågan om frihetsberövande. 1946 års alkoholistvårdsutredning tänkte sig att länsstyrelsen, utvidgad med lekmannelement till en kollegial myndighet, skulle ha hand om dessa ärenden. Denna tankegång har sedermera tagits upp och förts vidare av andra utredningar. Inom sinnessjukväsendet ha för vissa utskrivningsfrågors avgörande införts lokala till sjukhusen knutna utskrivningsnämnder. Det föreligger förslag att fortsätta på denna väg inom sinnesslövärderna genom inrättande av särskilda anstaltsnämnder.

Det saknas alltså ingalunda uppslag till lösning av frågan om en ändamålsenlig och ur rättssäkerhetssynpunkt tillfredsställande ordning för avgörande av frågor om administrativa frihetsberövanden. På ett flertal områden har redan viss utredning verkställts, t. ex. beträffande alkoholistvården av 1946 års alkoholistvårdsutredning, angående barnavården av 1948 års lösdriveriutredning, rörande försumliga försörjares arbetsskyldighet av socialvårdskommittén och i fråga om de psykiskt efterblivna av 1951 års sin-

nesslövsutredning. På andra områden pågår utredningsarbete, t. ex. beträffande omhändertagande enligt barnavårdslagen inom barnavårdskommittén och rörande omhändertagande av psykopater inom 1947 års psykopatvårdsutredning. Nämnda utredningars huvudsakliga intresse har emellertid varit eller är inriktat på vårdfrågorna och andra liknande spørsmål. Endast mera periferiskt ha de processuella problemen blivit berörda.

Enligt utskottets mening är det uppenbarligen mest ändamålsenligt att, då det gäller att utreda de materiella förutsättningarna för ett tvångsingripande, dessa överväganden företagas på varje område för sig. Då det emellertid blir fråga om att utforma reglerna för förfarandet vid beslut om frihetsberövande m. fl. liknande ingripanden, böra andra arbetsmetoder komma till användning. En kommitté, som fått till uppgift att utreda ett visst område, t. ex. nykterhetsvården, kan knappast antagas vara i stånd att lägga fram förslag till en processordning, som kan tillämpas å de övriga områden, där frihetsberövanden förekomma. Endast om utredningens direktiv omspänna hela fältet av administrativa frihetsberövanden, skapas förutsättningar för en allsidig prövning av alla de olika möjligheter som stå till buds. Hithörande spørsmål av processuell natur böra därför upptagas alla i ett sammanhang. Därmed är självfallet icke sagt, att det är möjligt att tillämpa samma förfarande beträffande alla arter av frihetsberövanden. Men prövningen bör icke från början vara begränsad till allenast vissa slag av ingripanden.

En utredning av den art, som nu skisserats, kan icke befaras komma att inkräkta på redan arbetande kommittéers verksamhetsområden. Dess uppgift blir fastmera av samordnande natur. Den omständigheten att ett betydande material redan sammanbragts vid tidigare undersökningar kan väntas underlätta den blivande utredningens arbete.

Såsom överståthållarämbetet påpekat, pågår redan en allmän utredning om förvaltningsförfarandet genom besvärssakkunnigas försorg. Denna kommittés arbete är emellertid begränsat till besvär förfarandet, medan tyngdpunkten för en utredningsverksamhet, som gäller frihetsberövandena, torde komma att ligga på förfarandet i första instans.

Under angivna omständigheter finner utskottet redan utförda eller pågående undersökningar icke utgöra hinder mot igångsättande av en ny utredning med uppgift att framlägga förslag till ett ur rättssäkerhetssynpunkt tillfredsställande och med hänsyn till lagstiftningens särskilda syften ändamålsenligt förfarande i mål om administrativa frihetsberövanden. Fastmera synes tidpunkten nu vara lämplig för en dylik utrednings påbörjande med hänsyn till att också de materiella reglerna på flera områden, där frihetsberövande kan förekomma, just befinna sig i stöpsleven. Utredningen bör därför komma till stånd skyndsammast. Utskottet vill i detta sammanhang även hänvisa till ett uttalande av statsrådet och chefen för inrikesdepartementet i en till årets riksdag avgiven proposition angående anslag under landsstaten, nr 155. Denne förutskickar där, att frågan om administrativa frihetsberövanden över huvud taget torde komma att bliva föremål för närmare överväganden.

Den översyn av gällande rätt, som utskottet ovan funnit motiverad med hänsyn till föreskrifterna i art. 5 i Europarådets konvention, kan lämpligen företagas i sammanhang med den sist angivna större utredningen.

Under åberopande av vad sålunda anförts får utskottet hemställa, att riksdagen i anledning av förevarande motioner ville i skrivelse till Kungl. Maj:t anhålla om utredning angående ett förbättrat förfarande vid administrativa frihetsberövanden.

Stockholm den 22 april 1952.

På första lagutskottets vägnar:

OLOV RYLANDER.

---

*Vid detta ärendes behandling ha närvarit*

från första kammaren: herrar Ahlkvist, Olofsson, Lodenius, Cassel, fru Sjöström-Bengtsson, herrar Herbert Hermansson, Göransson och Pettersson;

från andra kammaren: herrar Rylander, Hedlund i Östersund, Olsson i Mellerud, Johansson i Norrfors, Lindberg, Håstad\*, fröken Öberg\* och herr Gustafsson i Borås.

\* Ej närvarande vid utlåtandets justering.

---

**Reservation**

av herr *Pettersson*.

---

## Bilaga.

## Till riksdagens första lagutskott.

Genom kungl. remiss den 9 februari 1952 har strafflagberedningen anbefallts att senast den 1 mars 1952 avgiva utlåtande över motionerna I: 306 och II: 410 om en allmän översyn av gällande regler om frihetsberövande. Till åttlydnad härav får beredningen anföra följande.

I motionerna hemställs att översynen av lagstiftningen om frihetsberövande måtte företagas med utgångspunkt från artikel 5 i Europarådets konvention angående skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna. Denna hade varit förelagd 1951 års riksdag, som beslutat godkänna Sveriges anslutning till densamma (k. prop. nr 165, utrikesutskottets utlåtande nr 11).

Såsom i motionerna framhålles, torde de krav, som enligt konventionen skall ställas på förfarandet vid frihetsberövande, enligt gällande rätt vara helt uppfyllda i fråga om de ämnens som faller under kriminalprocessen, däribland häktning, samt under verkställigheten av frihetsförlust ådömd av domstol. Motionsyrkandena begränsas också i motiveringen till att avse de s. k. administrativa frihetsberövandena.

Dessa har under senare år i olika sammanhang varit föremål för uppmärksamhet. Redan Thyren hade under sina förarbeten till en strafflagsreform vid olika tillfällen, med särskild tanke på lösdrivare och alkoholister, anledning framhålla att beslut om frihetsberövanden med social bakgrund borde fattas av domstol och icke av administrativ myndighet. I fråga om lösdrivare har i Svensk Juristtidning bl. a. publicerats 1931, s. 322—333, »Bör tvångsarbete för lösdriveri ådömas av polismyndighet eller av domstol?» och 1937, s. 784—796, »Det beslutande organet i lösdrivarmål» (se särtryck fogade vid detta utlåtande, *bil. 1* och *bil. 2*). I Förvaltningsrättslig Tidskrift 1938 s. 186—200 skriver Ivar Agge om »Frihetsberövande som förvaltningsrättsligt tvångsmedel». Före andra världskrigets utbrott blev ämnet »Administrativa frihetsberövanden inom socialvården» uppfört på förhandlingslistan för det nordiska juristmöte som då planerades att hållas i Reykjavik 1940. Efter en år 1943 utgiven avhandling »Administrativa frihetsberövanden. Bidrag till studiet av rättssäkerhetsmomenten i socialrätten» återkommer Hilding Eek till ämnet 1945 genom artikeln »Rättssäkerheten inom socialvården» i boken »Rätten att leva» (jfr anmälan i Svensk Juristtidning 1946 s. 698—702, varav ett särtryck bifogas som *bil. 3*). Till det sedermera i Köpenhamn hållna adertonde nordiska juristmötet utarbetade ekspeditionssekretær Tyge Haarløv såsom referent för mötets första plenarämne en avhandling om »Administrativ frihedsberøvelse indenfor den offentlige forsyrg og beslægtede omraader», publicerad i Socialt Tidsskrift 1948 men även tillgänglig separat (*bil. 4*). Häre lämnas en ingående redogörelse även för svenska bestämmelser i ämnet och här framkomna förslag. Ett svenskt korreferat till samma överläggningsämne är intaget i juristmötets tryckta förhandlingar (s. 30—39, se vidfogade särtryck *bil. 5*).

En översikt av de administrativa frihetsberövandena har lämnats i andra lagutskottets utlåtande nr 16 vid 1947 års riksdag med anledning av en mo-

tion i andra kammaren av herrar Hedlund i Rådomb och Olsson i Mellerud (nr 309) om utredning i syfte att bereda ökad rättssäkerhet vid administrativa frihetsberövanden. I sitt utlåtande gör utskottet skillnad mellan sådana frihetsberövanden vilka helt har sin grund i medicinska bedömanden och dem, beträffande vilka starka sociala intressen gör sig gällande antingen såsom allena förhärskande eller vid sidan om de medicinska.

I. Bland dessa senare behandlas i utlåtandet särskilt *tvångsintagningen å alkoholistanstalt*. Ur inrikesministerns direktiv vid tillkallandet av 1946 års alkoholistsvårdsutredning citeras de av honom anförda alternativen för intagningsförfarandet: 1) dettas förläggande till allmän domstol, 2) särskilda socialdomstolar, 3) tillskapandet av annat lämpligt organ för ändamålet. Departementschefen säger sig vara så mycket mindre beredd att nu taga ställning till dessa olika möjligheter, som spörsmålet om det administrativa frihetsberövandet berörde även andra områden än alkoholistsvården. Kunde de sakkunniga föreslå en för alkoholistsvården lämplig ordning, vilken vid behov kunde utvidgas för motsvarande uppgifter i andra ifrågakommande fall, måste detta hälsas med tillfredsställelse. Om så icke kunde ske utan frågan funnes böra lösas i ett större sammanhang, borde de sakkunniga anmäla detta förhållande för Kungl. Maj:t och därvid redovisa de särskilda synpunkter som för alkoholistsvårdens del vore att beakta vid en dylik lösning.

Någon sådan anmälan inkom icke, utan de sakkunniga föreslog i sitt våren 1948 avgivna betänkande (SOU 1948: 23) att inom länsstyrelsen skulle anordnas ett kollegium för tillämpning av bestämmelserna om tvångsbehandling i olika vårdlagar av social natur. Enligt detta förslag skulle länsstyrelsen vid handläggning av tvångsbehandlingsärenden inom nykterhetsvården bestå av dels en representant för länsstyrelsen såsom ordförande (landshövdingen, landssekreteraren eller en länsassessor), dels tre av Kungl. Maj:t för fyra år förordnade personer, av vilka en borde vara läkare med lämplig utbildning, en äga förutsättningar att ur nykterhetsvårdens synpunkt bedöma förekommande fall av ifrågasatt omhändertagande för vård, och en äga sådan erfarenhet att han kunde bedöma med dylika fall sammanhängande frågor ur allmänna sociala synpunkter. Vid tillämpningen av bestämmelserna om tvångsbehandling i andra vårdlagar av social natur, enligt vilka omhändertagandet ej har sin grund i ett rent medicinskt bedömande, skulle enligt kommitténs tanke nykterhetsvårdsrepresentanten utbytas mot någon person med erfarenhet från resp. barnavårdsarbetet, fattigvårdsarbetet o. s. v. Inför länsstyrelsen i denna utgestaltning skulle kunna hållas offentligt förhör med den vars tvångsintagning begärts, liksom med andra personer, därvid den förre på det allmännas bekostnad skulle kunna erhålla biträde av lämplig person. Vittnen skulle inte kunna höras på ed, men länsstyrelsen skulle äga förordna om vittnesförhör vid domstol.

I infordrat yttrande den 7 oktober 1948 över alkoholistsvårdsutredningens förslag, varav en avskrift bifogas detta utlåtande (*bil. 6*), hemställde strafflagberedningen, att innan förslaget lades till grund för lagstiftning i ämnet, en utredning måtte verkställas rörande ett av beredningen i yttrandet framfört alternativ, gående ut på att förlägga beslutanderätten i frågor angående tvångsinternering av alkoholister till förstärkta nykterhetsnämnder. I yttrandet hade uttalats att förstärkningen skulle kunna ske genom insättande av en domare som ordförande, varjämte behovet av medicinsk sakkunskap på något sätt borde tillgodoses. Beredningen ingick härutöver på förfarandet inför nämnden, vilket borde utformas så att garantier skapades för en fullständig, objektiv utredning, och berörde även instansordningen för kla-



gomål över nämndens beslut. Såsom förebild till den av beredningen ifrågasatta förstärkningen av nykterhetsnämnderna hänvisade beredningen till den i Norge gällande ordningen, varom en promemoria fogades vid beredningens yttrande.

Enligt strafflagberedningens mening uppfyller varken nu gällande bestämmelser eller de av alkoholistvårdsutredningen föreslagna de krav på lagstiftningen som med fog kan ställas på densamma ur rättssäkerhetens synpunkt.

II. Ett administrativt frihetsberövande, som varit omstritt sedan decennier tillbaka men ännu utgör ett olöst problem, är *tvångsarbetet vid lösdriveri*. I ett av 1948 års lösdriveriutredning avgivet betänkande (SOU 1949: 4) föreslogs under vissa förutsättningar lösdrivarlagens upphävande. I ett den 31 maj 1949 över nämnda betänkande avgivet utlåtande anslöt sig beredningen till de sakkunnigas allmänna syn på frågan om lösdrivarlagens upphävande och om lösdrivarklienteletets omhändertagande genom andra vårdformer, nämligen sinnessjuk-, sinnesslö-, alkoholist- och fattigvård samt kriminalvård i frihet. En betydelsefull detalj i de sakkunnigas utredning avsåg frågan om kriminalisering av vissa asociala beteenden, vilka hittills fallit under lösdriveribegreppet. Beredningen gjorde vid detta tillfälle icke något uttalande härom utan utan fann det ankomma på straffrättskommittén att yttra sig över utformningen av dessa förslag, men vill nu, då lösdrivarlagens upphävande ställts på en obestämd framtid genom de provisoriska ändringarna i densamma den 1 december 1950, framhålla att det i och för sig skulle vara önskvärt om man genom kriminalisering av de samhällsfarliga lösdrivarnas levnadssätt kunde erhålla ett bättre skydd mot bondfångare, sutenörer och liknande asociala element från den undre världen, än den nuvarande lösdrivarlagen kan lämna. Genom en sådan kriminalisering skulle beträffande detta klientel frågan om frihetsberövandets administrativa karaktär förfalla, i det att det bleve domstol som fattade beslut om frihetsförlusten. Skulle en kriminalisering av ifrågavarande beteenden finnas ej böra äga rum — tidsbestämda frihetsstraff torde mera sällan vara en lämplig samhällsreaktion mot ifrågavarande element, även om dessa straff ej är sämre än det nuvarande tidsbestämda tvångsarbetet — och skulle därför en särskild frihetsberövande behandlingsform anses böra införas, måste i alla händelser domstol vara den rätta beslutande myndigheten. Efter en lagändring i nämnda riktning skulle likväl kvarstå det nuvarande rent administrativa förfarandet i fråga om övriga s. k. lösdrivare, däribland de prostituerade.

Den gällande lösdrivarlagens regler för beslut om tvångsarbete står enligt beredningens mening icke i överensstämmelse med befogade krav på rättssäkerhet. Vad ovan anförts om tvångsarbete för lösdriveri äger giltighet även beträffande tvångsarbete enligt fattigvårdslagen.

Avskrifter av strafflagberedningens utlåtande den 31 maj 1949 (*bil. 7*) samt av beredningens den 25 november 1949 avgivna yttrande över en inom inrikesdepartementet efter det förra utlåtandets avgivande utarbetad promemoria i ämnet (*bil. 8*) bifogas.

III. Enligt nu gällande lagstiftning kan underlåtenheten att fullgöra försörjningsplikt leda till att den *försumlige försörjaren* i administrativ ordning *insättes å arbetshem*. En förändring av denna ordning föreslår socialvårdskommittén i sitt betänkande XVII med utredning och förslag angående lag om socialhjälp m. m. (SOU 1950: 11). Sedan kommittén i ett tidigare betänkande om ålderdomshem m. m. (SOU 1946: 52) i princip godtagit en kriminalisering av försörjningsplikt, avböjer kommittén i det nya betänkandet denna utväg att tillgodose rättssäkerhetens krav och bibehåller avgörandet angående frihetsberövandet hos administrativa myndigheter.

I avgivet utlåtande den 7 december 1950 över socialvårdskommitténs betänkande (*bil. 9*) uttalar strafflagberedningen såsom sin mening, att kravet på rättssäkerhet leder till att beslut av så ingripande art som här är i fråga bör på något sätt kunna komma under domstols prövning. I första hand förordar beredningen försumlighetens kriminalisering.

Frågan om fullföljd mot länsstyrelsens beslut hade socialvårdskommittén löst så, att den föreslog inrättandet av en socialöverdomstol inom socialstyrelsen. Vad kommittén här föreslagit förklarade sig strafflagberedningen icke kunna biträda. En domstol med syfte att stärka rättssäkerheten inrättades icke genom att namnet socialöverdomstol åsattes en avdelning inom socialstyrelsen sammansatt av befattningshavare i det administrativa organet. Rättssäkerhetskravet tillgodosåges icke om högsta administrativa myndigheten för socialärenden tillika vore dömande instans i förevarande slag av mål.

Strafflagberedningen finner det uppenbart att varken nu gällande lagstiftning i förevarande ämne eller socialvårdskommitténs ovan refererade förslag uppfyller skäliga krav på rättssäkerhet.

IV. Såsom under I redan antytts, tänkte sig alkoholistvårdsutredningen att den av utredningen föreslagna organisationen av länsstyrelserna vid fattande av beslut i vissa alkoholistvårdsfrågor skulle kunna tjäna som modell vid lösning av frågan om *frihetsberövanden på andra administrativa områden, t. ex. barnavårdens*.

I sitt utlåtande över betänkandet sade strafflagberedningen sig icke kunna taga ställning till denna fråga utan en grundlig undersökning av varje särskilt vårdområdes speciella karaktär och behov. Vad särskilt barnavården anginge förefölle det emellertid beredningen som om en centralisering till länsstyrelserna av beslutanderätten i frågor om barns och ungdoms skiljande från hemmet icke skulle vara att förorda. Frågan huruvida barnavårdsnämnderna vid beslut i dylika frågor borde förstärkas med en domare hade beredningen emellertid icke ansett sig böra upptaga till övervägande i detta sammanhang. En lösning av alkoholistvårdsfrågan efter den av beredningen framkastade linjen borde alltså icke på något sätt anses prejudicerande för lösningen av frågor om frihetsberövanden inom andra vårdområden, vilka frågor borde lösas var och en efter sin art. En annan sak vore att vid lösningen även av andra dylika frågor än den nu föreliggande medverkan i någon form av ett judiciellt element säkerligen kunde komma att visa sig erforderlig.

Ett i detalj utarbetat förslag om länsstyrelsens organisation och förfarande vid handläggning av fråga angående någons *omhändertagande för skydds-uppföstran* framlades av 1948 års lösdriveriutredning i dess här ovan under II omtalade betänkande (SOU 1949: 4) i ett förslag till lag om ändring i vissa delar av barnavårdslagen (s. 16 ff.).

I strafflagberedningens utlåtande den 31 maj 1949 över nämnda betänkande (*bil. 7*) avstyrkte beredningen förslaget under åberopande av de skäl som anförts i dess utlåtande den 7 oktober 1948 över alkoholistvårdsutredningens förslag (*bil. 6*).

Denna fråga är nu åter aktuell. Det ankommer närmast på de sakkunniga som den 14 augusti 1950 tillkallats att inom socialdepartementet biträda med utredning angående barnavårdslagstiftningen — barnavårdskommittén, ordf. generaldirektör Bexelius — att upptaga frågan om en eventuell förstärkning av barnavårdsnämndernas organisation. Härom skall kommittén samråda med strafflagberedningen.

I motsats till de nordiska länderna med deras administrativa organisation av barnavårdsnämnderna handlägges i Västerlandet i allmänhet ärende an-

gående frihetsförlust för barn och ungdom av särskilda barndomstolar. Vid olika internationella kongresser, senast vid den av internationella straff- och fångvårdskommissionen år 1950 anordnade kongressen i Haag, har företrädet mellan de båda systemen diskuterats utan att man kommit till något slutgiltigt resultat. Vid en mentalhygienisk kongress i London i augusti 1948 hade man på ledande håll uttalat sig för det skandinaviska systemet, medan i Haag 1950 någon benägenhet från de länder, som hade barndomstolar, att överge detta system icke kunde konstateras. Även vid det nordiska juristmötet i Köpenhamn 1948 var frågan uppe till behandling (se det svenska korreferatet, Förhandlingarna s. 31—34, *bil. 5*, och s. 46—48). Såväl där som tidigare i litteraturen och i motionen 1947 II: 309 har framförts tanken på socialdomstolar, en i varje län, för en reguljär domstolsprövning av de administrativa frihetsberövandena, bl. a. avseende barnavårdens område.

Det av strafflagberedningen, barnavårdskommittén och ungdomsvårdsskoleutredningen den 19 januari 1952 gemensamt avgivna utlåtandet över tvenne skrivelser från riksåklagarämbetet angående de 15—17-åriga lagöverträdarnas behandling (se *bil. 10*) har icke ingått på frågan om de särskilda krav, som ur rättssäkerhetens synpunkt kan ställas på organisationen av barnavårdsmyndigheterna eller på förfarandet vid beslut om skyddsuffostran. Men i ett vid utlåtandet fogat, inom strafflagberedningen utarbetat lagutkast om ändring i lagen om eftergift av åtal mot vissa underåriga med därtill hörande specialmotiv har frågan beaktats genom vad som föreslås stadgat om särskild anledning för åklagaren att draga mål under domstolsprövning. Såsom en sådan särskild anledning har angivits att handläggning vid domstol erfordras för utredning av brottet. I motiven (*bil. 10* s. 37) framhålls att åtal icke får eftergivas, om det icke är utrett att den misstänkte begått gärningen, och att detta i allmänhet förutsätter att den misstänkte erkänt. Skulle den misstänkte själv eller hans målsman påyrka handläggning vid domsol, är detta tydligen ett starkt skäl för att åklagaren bör vara pliktig att instämma målet, och detta även om syftet från den misstänktes eller målsägandens sida icke är att bestrida gärningen utan att bestrida gärningsmannens överlämnande till skyddsuffostran och i stället begära förordnande om vård i frihet efter villkorlig dom. På detta sätt kan enligt lagförslaget den misstänktes rättsskyddsintresse — liksom för närvarande — komma under domstols prövning till kontroll över ett planerat administrativt frihetsberövande. Ur rättssäkerhetssynpunkt framstår det emellertid som ett önskemål, att i lagen uttryckligen utsäges, att om den misstänkte eller hans målsman det begär, målet skall bringas under domstols prövning.

Härmed är självfallet den misstänktes rättsskyddsintresse på ifrågavarande område ingalunda tillgodosett. Vid den förestående revisionen av barnavårdslagens bestämmelser om handläggningen av ärenden angående frihetsberövande åtgärder mot barn och ungdom bör tydligen de i den internationella konventionen i rättssäkerhetens intresse hävdade synpunkterna vinna beaktande. För tillgodosende av kravet på domstolskontroll över att barn under 15 år icke berövas friheten på grund av gärning som icke är bevisad, har inom beredningen övervägts införande av möjligheten att vid domstol anhängiggöra ett »bevisärende» (föra »bevistalan») för lagöverträdelsens konstaterande (Perstorpsfallet). En dylik bevisfråga bör tydligen kunna upptagas även på yrkande av den minderåriga själv eller hans målsman.

Mot tanken att i barnavårdsnämnden — eller andra administrativa nämnder — insätta en domare vid handläggning av frågor om frihetsberövande kan invändas, att för att rättsgarantien skall bli effektivt förde erfordras att bestämmelserna om förfarandet i rättegångsmål med möjlighet till vittnesförhör blir tillämpliga på nämndens handläggning av målet, så att nämnd-

den, såsom förhållandet i dylika fall är i Norge, framträder som en verklig domstol. Till valet mellan en sådan anordning och möjligheten att hänskjuta frågan om frihetsberövandet till allmän domstol eller att inrätta särskilda barn- eller socialdomstolar har strafflagberedningen ännu icke tagit ställning, men beredningen håller före att den svenska organisationen och det svenska förfarandet vid administrativa beslut om frihetsberövande beträffande barn och ungdom icke fyller måttet med hänsyn till rättssäkerhetens tillgodoseende.

V. Medan de under I—IV omtalade förslagen till organiserande av administrativa frihetsberövanden avsett olika konkreta områden, har 1948 års länsstyrelseutredning enligt sitt betänkande angående länsstyrelsernas organisation och ställning inom länsförvaltningen (SOU 1950: 28) icke haft att taga ställning till frågan huruvida det skall ankomma på länsstyrelse eller på annat lokalt administrativt organ eller på allmän domstol att *avgöra mål om tvångsåtgärder*, men utredningen har tänkt sig att beslutanderätten angående de av olika utredningar föreslagna åtgärderna kan komma att läggas på länsstyrelserna och framlägger med hänsyn härtill förslag till länsstyrelsernas organisation.

I ett över nämnda betänkande den 14 december 1950 avgivet utlåtande (*bil. 11*) förklarar sig strafflagberedningen anse att *organisationen av länsstyrelserna* icke bör uppbyggas med hänsyn till att den skall komma till användning i mål av förevarande beskaffenhet. Beredningen hänvisar i övrigt till vad beredningen anfört i de här ovan under I—IV omtalade utlåtandena och förklarar sig vidhålla sitt där gjorda bestämda avvisande av tanken att lägga beslutanderätten vid frågor om frihetsberövande hos länsstyrelserna.

VI. En betydelsefull grupp av administrativa frihetsberövanden avser *intagande och kvarhållande å sinnessjukhus eller sinnesslöanstalt*. En betydande del av förhandlingarna vid det nordiska juristmötet i Köpenhamn 1948 ägnades hithörande frågor. Hos oss har en avsevärd förbättring i fråga om prövning av intagens yrkande om utskrivning planlagts genom den provisoriska lagen om utskrivningsnämnder vid sinnessjukhusen, vilken emellertid ännu blott tillämpas på prov vid fyra sinnessjukhus. I det svenska korreferatet vid 1948 års nordiska juristmöte uttalades härutöver, att varje nyintagen borde ha rätt att bli inställd inför den lokala utskrivningsnämnden inom 24 timmar efter därom framställd begäran (Förhandlingarna s. 36, se *bil. 5*). Detta krav, vilket står i god överensstämmelse med konventionen, har ännu icke beaktats i lagstiftningen.

Även förhållandena inom sinnesslövården påkallar uppmärksamhet ur de synpunkter som ligger till grund för konventionen. I det nämnda svenska korreferatet påyrkades att även vid varje sinnesslöanstalt skulle finnas en utskrivningsnämnd, i vilken skulle sitta en av konungen utsedd domare (s. 36). I ett den 15 februari 1952 av 1951 års sinnesslövärdsutredning avgivet betänkande föreslås inrättande av särskilda anstaltsnämnder med en lagfaren ledamot som ordförande för prövning av frågor om inskrivning i och utskrivning från särskolor och vårdanstalter för psykiskt efterblivna. Enligt detta förslag skall avgörandet av om intagning får ske hänskjutas till nämnden, bl. a. om vårdnadshavare eller förmyndare icke medgivit åtgärden eller, när den som avses med åtgärden fyllt aderton år, han själv påkallar det.

VIII. *Slutsatser*. Ovan anförda exempel på administrativa frihetsberövanden har utvalts med hänsyn till att strafflagberedningen i samband med avgivna utlåtanden tidigare verkställt undersökningar beträffande dem. Sådana som helt har sin grund i medicinska bedömanden, t. ex. tvångsintagning å epidemisjukhus eller av könssjuka å allmänt sjukhus, har lämnats

å sido. I motionen upptages några mindre uppmärksammade exempel på frihetsberövanden, som tydligen även de bör göras till föremål för närmare undersökningar ur nu ifrågakarande synpunkter.

Av ovan lämnade redogörelse torde framgå att det icke är så välbeställt med rättssäkerheten här i landet på de nu berörda områdena som man i allmänhet kanske varit benägen antaga. Att en allmän översyn av i vårt land gällande regler om frihetsberövande åtgärder med utgångspunkt från art. 5 i Europarådets konvention såsom i motionen föreslås bör komma till stånd, synes också beredningen uppenbart. I en motion till 1951 års riksdag, I: 459, i anledning av propositionen angående godkännande av Sveriges anslutning till nämnda konvention, ifrågasatte herr Herlitz huruvida bristande överensstämmelse föreläge mellan konventionsförslaget och svensk rätt bl. a. beträffande den rätt som i art. 5: 4 tillförsäkras envar, som berövas sin frihet, att inför domstol påfordra, att lagligheten av frihetsberövandet snabbt skall prövas samt att hans frigivning skall beslutas om åtgärden icke är laglig. I utlåtande nr 11 över propositionen och nämnda motion förklarade utrikesutskottet sig icke anse, att vad motionären i nyss angivna sammanhang anfört vore av natur att behöva föranleda något förbehåll vid konventionens ratificering. Motionärens slutliga yrkande, att riksdagen i samband med godkännandet av konventionsförslaget skulle göra ett uttalande om önskvärdheten av en utveckling av den svenska rätten i riktning mot de i övrigt för de europeiska staterna gemensamma rättsstatsideal som konventionen åsyftade att säkerställa, fann utskottet vara av den art att det icke tillkomme utskottet att därom göra något uttalande. I enlighet med utskottets förslag meddelade riksdagen det av Kungl. Maj:t begärda godkännandet av Sveriges anslutning till konventionen. Vad som i riksdagen förekommit vid konventionens godkännande innebär alltså icke någon mera ingående sakbehandling av frågan huruvida gällande svensk rätt i hithörande ämnen står i god överensstämmelse med konventionen. Det synes därför angeläget att nu med anledning av de väckta motionerna ett försök göres att bringa gällande regler om olika frihetsberövanden i bättre överensstämmelse med konventionens principer.

Den av motionärerna begärda allmänna översynen kan icke med fördel äga rum i samband med utredningen av någon speciell form för frihetsberövande. De ansatser till en utblick över andra rättsområden än det för tillfället behandlade, vilka enligt ovan lämnade historik vid olika tillfällen gjorts, har inte lett till framgång. De gjorda försöken har emellertid åvägabragt ett värdefullt material, som vid en speciellt ur rättssäkerhetssynpunkt företagen allmän översyn av de administrativa frihetsberövandena innebär mycket undanjort arbete.

Skall frågan om domares eller domstols medverkan till skydd för den personliga friheten vid administrativa avgöranden bli föremål för en olika vårdområden omfattande utredning, synes frågan om initiativ härtill böra ankomma på justitiedepartementet såsom närmaste målsman för rättssäkerhetsintresset. Beträffande vissa områden kan förebilder hämtas från våra nordiska grannländer. Här bör under utredningsarbetet kontakt sökas med dessa för tillgodogörande av erfarenheterna från likartade problems lösning hos närbesläktade folk. I fråga om barnavårdsorgan bör uppmärksamhet ägnas västerländska organisationsformer även utanför det skandinaviska systemet. Beträffande socialvårdsformer för vuxna, innebärande frihetsförlust, är behovet av domstols medverkan efter västerländskt mönster vid beslut om frihetsberövande mera påtagligt. Innan utredningen avslutas bör dess resultat icke föregripas genom någon organisatorisk reform på ett enskilt rättsområde, som icke ostridigt tillgodoser de i konventionen framförda

kraven med hänsyn till rättssäkerheten. För att icke verka fördröjande på aktuella organisatoriska reformer bör den föreslagna översynen verkställas skyndsamt.

På grund av vad ovan anförts får strafflagberedningen som svar på remissen tillstyrka,

att utskottet med anledning av förevarande motioner hemställer till riksdagen att hos Kungl. Maj:t anhålla, att en allmän översyn av gällande lagbestämmelser om frihetsberövande åtgärder skyndsamt företages med utgångspunkt från art. 5 i Europarådets konvention samt att förslag till erforderliga lagändringar i syfte att bringa vår rätt på området i största möjliga överensstämmelse med den personliga rättssäkerhetens krav förelägges riksdagen.

I handläggningen av detta ärende har inom strafflagberedningen deltagit, utom undertecknade ordförande och sekreterare, ledamöterna Lunds universitets rektor professorn Ragnar Bergendal, byråchefen Torsten Eriksson, direktören Sven Ersman, överdirektören Hardy Göransson, riksåklagaren Maths Heuman, lagbyråchefen Bengt Lassen och professorn Ivar Strahl samt de sakkunniga professorn Ivar Ägge, doktorn Gustav Jonsson, ombudsmannen Bror Larsson, advokaten Hugo Lindberg, förste byråsekreteraren Torgny Lindberg, statsåklagaren Martin Lundqvist, doktorn Elsa-Brita Nordlund, häradshövdingen Gösta Siljeström och direktören Gunnar Thurén.

Stockholm den 29 februari 1952.

På strafflagberedningens vägnar:

K. SCHLYTER.

*Carl Holmberg.*