

Nr 25

Av herr Hjalmarson m. fl., i anledning av Kungl. Maj:ts proposition nr 10, med förslag till lag om samhällets vård av barn och ungdom (barnavårdslag) m. m.

Kungl. Maj:ts proposition nr 10 syftar till en effektivisering av samhällets barnavård och ungdomsskydd. Om önskvärdheten av en sådan effektivisering råder icke några delade meningar. Att barnavårdslagstiftningen är utformad på ett ändamålsenligt och tidsenligt sätt är ett väsentligt samhällsintresse.

Det ligger i sakens natur att lagstiftning på detta område innebär en inskränkning i enskildas befogenheter, t. ex. föräldrars i fråga om barns handhavande och vård. Riktpunkten måste här vara att samhällets rätt att ingripa icke göres mer vidsträckt än som är oundgängligen nödvändigt för att säkerställa de goda uppväxtförhållanden för de unga, vartill lagstiftningen syftar. Enligt vår uppfattning var den av majoriteten inom barnavårdskommittén gjorda avvägningen mellan å ena sidan samhällets och å andra sidan föräldrars och andra vårdnadshavares rättigheter och befogenheter ägnad att inge allvarliga betänkligheter. Samhället hade, såsom framhölls av flera remissinstanser, givits en opåkallad förmyndarställning. Propositionen präglas i detta avseende av en mera måttfull inställning, vilket vi med tillfredsställelse konstaterar.

Icke desto mindre måste enligt vår mening lagförslaget även i sitt nuvarande skick anses mindre tillfredsställande, då det på vissa punkter innebär en icke önskvärd makttillväxt för de barnavårdande organen, i första hand barnavårdsnämnderna. Över huvud taget är det påfallande att reformen långt mer består i en utökning av barnavårdsmyndigheternas befogenheter än i en ändring av principerna för verksamheten. Bakom förslaget spåras en föreställning att barnavårdens effektivitet står i proportion till den makt och myndighet varmed barnavårdsnämnderna utrustas. Vi delar inte den uppfattningen. Vi anser det därjämte med hänsyn till rättssäkerheten betänkligt, att ge administrativa organ med ringa juridisk kompetens så stora befogenheter som barnavårdsnämnderna enligt lagförslaget skulle få med avseende på rätten att ingripa i enskilda människors liv.

Vi finner det särskilt märkligt, att man vill väsentligt vidga gränserna för barnavårdsnämndernas inflytande utan att samtidigt tillförsäkra nämnderna en juridiskt betryggande sammansättning. I propositionen ägnar föredragande statsrådet ett helt kapitel åt frågan om juristmedverkan i barnavårdsnämnd, men den omfattande diskussionens ringa resultat är att någon mera betydande ändring i förhållande till nuvarande ordning icke be-

funnits påkallad. På framställning av lagrådet har i lagtexten upptagits en motsvarighet till den i gällande lag intagna rekommendationen att juridisk sakkunskap, där så lämpligen kan ske, bör vara företrädd i nämnden. Vidare finns i lagförslagets 10 § en passus av innebörd att, därest behovet av juridisk sakkunskap icke är tillgodosett inom nämnden, denna bör anlita biträde av lagfaren person. Dessa rekommendationer må i och för sig vara värdefulla, men de kan inte anses tillfredsställande svara mot det starka krav på juridiskt kompetenta nämnder, som hör samman med de förutsatta nytillkommande eller vidgade uppgifterna. Man måste räkna med att ett stort antal barnavårdsnämnder varken kommer att ha någon jurist som ledamot eller annat än undantagsvis kunna utnyttja de servicemöjligheter i fråga om juridisk sakkunskap som propositionen ställer i utsikt. Likafullt skulle de betros med ökade fullmakter att träffa avgöranden i frågor av delvis komplicerad juridisk karaktär och av största betydelse för berörda parter.

Hyste vi uppfattningen att barnavårdsnämnderna borde handlägga alla de kategorier av ärenden som förutsätts i propositionen, skulle vi icke tveka att föreslå obligatorisk juristmedverkan. Då vi emellertid, såsom framgår av det följande, finner det riktigtast att nämndernas verksamhetsområde icke vidgas i den omfattning och på det sätt som föreslås i propositionen, anser vi att det är till fyllest med de i lagförslaget intagna rekommendationerna. Vi understryker att vårt ställningstagande i denna både principiellt och praktiskt betydelsefulla fråga måste ses i sammanhang med de förslag och synpunkter som i övrigt framförs i denna motion.

Skadliga fosterbarnsförflyttningar

I propositionen föreslås att barnavårdsnämnderna skall få befogenhet att förhindra skadliga fosterbarnsförflyttningar. Bestämmelsen härutinnan — lagförslagets 50 § — stipulerar att barnavårdsnämnden i den kommun, där fosterhemmet finnes, skall äga förbjuda föräldrarna eller annan som har vårdnaden om barnet att under viss tid eller tills vidare taga det från fosterhemmet, under förutsättning att förflyttningen skulle vara till avsevärd skada för barnet.

Vi vill i likhet med föredragande statsrådet understryka angelägenheten av att ifrågavarande spørsmål på ett tillfredsställande sätt regleras. Otvivelaktigt är det en brist i nuvarande lagstiftning, att man icke annat än under mycket speciella förutsättningar kan hindra uppenbart olämpliga fosterbarnsförflyttningar. Vi delar sålunda statsrådets uppfattning att samhällets möjligheter i detta avseende bör vidgas. Hur långt de bör utsträckas är en avvägningsfråga där hänsyn måste tas till många olika faktorer. Som statsrådet påpekar bygger familjerätten och andra viktiga delar av rättsordningen på de naturliga föräldrarnas rätt och plikt att utöva vårdnaden och bestämma över barnet. Därför bör utövningen av föräldramyndigheten få samhällets stöd mot utomstående, om icke mycket starka skäl talar för

undantag. Statsrådets avvägning — att endast sådan förflyttning som kan väntas medföra *avsevärd skada* för barnet bör av samhället hindras — synes oss riktig.

Enbart den omständigheten att barnet skulle få något mindre förmånliga yttre villkor eller att själva miljöbytet temporärt skulle medföra en viss psykisk påfrestning kan icke motivera ett samhälleligt inskridande som till innebörden om än icke till formen utgör ett intrång i vårdnadsrätten. Gör man samhällets möjligheter i detta stycke för vida, riskerar man därjämte att föräldrar, i fall där utlämnande av barnen till fosterhem är i hög grad av omständigheterna påkallat, undviker att begagna denna utväg. Föräldrar som på grund av sjukdom eller andra omständigheter överlämnar sina barn för vård hos fosterföräldrar i tanke att sedermera efter tillfrisknande eller då förhållandena eljest förbättras åter ta dem till sig måste rimligtvis kunna lita på att de verkligen kan på nytt få utöva sin vårdnadsrätt när de så önskar. Behovet av en skyddsbestämmelse hänför sig väsentligen till fall, där det är uppenbart att föräldrarna inte är kapabla att ta vård om barnet eller där de efter att länge ha visat likgiltighet för barnet plötsligt önskar återta det under omständigheter som ger vid handen, att det icke är kärlek till barnet eller hänsyn till dettas bästa som ligger bakom önskemålet. Det är väsentligen i dylika fall man kan räkna med att förflyttningen skulle vålla *avsevärd skada*.

Om vi kan instämma i föredragande statsrådets allmänna synpunkter på frågan, kan vi emellertid icke dela hennes mening att regleringen i huvudsak skall ske inom ramen för barnavårdslagstiftningen. Vid tillkomsten av gällande föräldrabalk avisades tanken på att regleringen skulle ske genom utvidgade möjligheter att överflytta vårdnadsrätten. Detta betyder emellertid icke, såsom statsrådet synes förutsätta, att därmed endast vägen med utsträckta befogenheter för barnavårdsnämnderna återstår. Vi håller före att man bör söka en lösning av innebörd *att* institutet förbud mot skadlig fosterbarnsförflyttning i enlighet med intentionerna i propositionen införs, *att* barnavårdsnämnd får befogenhet att interimistiskt meddela sådant förbud samt *att* det definitiva avgörandet förläggs till allmän domstol. Denna lösning överensstämmer i fråga om första och tredje leden med synpunkter som antytts av lagrådet vid dess granskning av lagförslaget.

Vissa skäl talar även enligt vår mening för den i propositionen föreslagna ordningen att befogenheten att meddela förflyttningsförbud skulle tillerkännas barnavårdsnämnderna. Dessa får med hänsyn till sin allmänna uppgift i och för sig anses väl skickade att bedöma vad som är till barns och ungdomars fromma respektive skada. De har också goda förutsättningar att bilda sig en uppfattning om barn, varom nu är fråga, och de förhållanden under vilka de lever.

Man kan emellertid å andra sidan inte bortse från risken av ensidighet i bedömningen. Det ligger i sakens natur att den lokala nämnden blir mer förtrogen med den miljö, vari barnet vistas (fosterhemmet), än med den ofta på annan ort belägna miljö till vilken barnet skulle förflyttas. En kor-

rekt uppfattning om den senare miljön är emellertid av största betydelse för bedömningen av den eventuella skadligheten av en förflyttning. Man måste också räkna med möjligheten av att nämnden genom den lokala anknytningen kan ta särskilt starkt intryck av påverkan från fosterhemmet. En domstol har genom själva sin karaktär större förutsättningar att värja sig mot sidoinflytelser.

Till förmån för avgörande genom domstol talar också den omständigheten att de allmänna domstolarna är väl förtrogna med spørsmålets problematik i och med att de har att träffa beslut i frågor om handräckning och vårdnadsrätt. Ett avgörande i ärende om förbud mot skadlig fosterbarnsförflyttning torde icke sällan förutsätta överväganden likartade dem som förekommer t. ex. vid mål om frantagande av vårdnadsrätt enligt föräldrabalken 6 kap. 6 §. I båda fallen är det djupast hänsyn till barnet som bestämmer avgörandet. Men i båda fallen finns också den föräldrarättsliga aspekten. En formellt bibehållen vårdnadsrätt blir självfallet illusorisk om den inte får utövas, och ett varaktigt förbud mot förflyttning blir vad beträffar den fundamentala frågan om barnets placering liktydigt med fränkänd vårdnadsrätt. Det synes därför konsekvent att bestämmanderätten i bägge avseendena ligger hos en och samma instans, nämligen allmän domstol. På så sätt kan man också undvika de kompetenskonflikter som skulle uppstå i fall, där såväl domstol som barnavårdsnämnd är inkopplade och där domstolens och nämndens uppfattning går isär.

Att barnavårdsnämnd bör kunna meddela provisoriskt förflyttningsförbud i avaktan på domstolens avgörande finner vi naturligt. Då denna möjlighet inte kan öppnas förrän frågan om institutet i dess judiciella del är löst, får vi här begränsa oss till att föreslå *dels* att den i 50 § föreslagna ordningen icke blir föremål för lagstiftning samt *dels* att frågan i dess helhet skyndsamt utreds med sikte på en lösning enligt ovan skisserade riktlinjer.

Polisiärt omhändertagande

Enligt BvL 31 § kan polismyndighet i vissa fall preliminärt taga unga lagöverträdare i förvar. I propositionen (lagförslagets 33 §) föreslås en avsevärd utvidgning av denna möjlighet genom att nuvarande åldersgräns, 18 år, elimineras.

Förslaget är enligt vår mening motiverat, då det får anses vara av vikt att även lagbrytare under 18 år snabbt kan omhändertas. Ett omedelbart polisingripande, till karaktären liktydigt med anhållande, ger den unge en tankeställare och understryker allvaret i samhällets krav på laglydnad. Möjligen kan diskuteras huruvida icke en åldersgräns borde sättas vid straffmyndighetsstrecket. Då emellertid brottsligheten synes vara stor och i tilltagande i åldersskikten närmast under straffmyndighetsåldern, torde den i propositionen angivna lösningen, enligt vilken ingen åldersgräns fixeras, vara att föredraga. Samtidigt accentueras emellertid kravet att för dessa ungdomar lämpligare lokaler än de nuvarande ofta otillfredsställande polis-arresterna ställs till förfogande.

Det förefaller oss betänkligt att ingen tidsgräns angivits för frihetsberövande av ifrågavarande slag. Föredragande statsrådet, som utgår från att det normalt endast kan bli fråga om förvar i ett eller annat dygn, befarar att fastställande av en maximitid snarast skulle kunna medföra en förlängning av den genomsnittliga förvaringstiden. Vi anser icke att någon sådan risk föreligger och förordar i likhet med vad utredningen om administrativa frihetsberövanden anfört att en maximitid av fem dagar fastställs. Därmed bringas bestämmelsen i nära anslutning till de regler som gäller för anhållande.

Omhändertagande för utredning

I lagförslagets 30 § föreslås att barnavårdsnämnd i vissa fall skall få omhänderta underåriga för utredning i högst fyra veckor. Förutsättningarna är knutna till indikationerna i 25 §. Bestämmelsen blir därmed tillämplig på huvudsakligen tre kategorier barn och ungdomar, nämligen sådana som löper fara på grund av otillfredsställande hemmiljö (25 § a), sådana som utan att vara brottsliga missköter sig och slutligen sådana som hemfallit åt kriminalitet. De båda senare kategorierna har sammanfattats i 25 § b.

Det är ett starkt och allmänt omfattat önskemål att samhället skall kunna ingripa snabbt och effektivt, så att ungdomar som råkat illa ut eller visar anpassningssvårigheter på bästa sätt kan hjälpas eller tillrättaföras. Otvivelaktigt kan samhälleligt omhändertagande i vissa fall vara påkallat redan innan utredning hunnit äga rum. Detta gäller t. ex. i fall där barn misshandlas eller eljest utsätts för övergrepp av dåliga föräldrar eller andra olämpliga vårdnadshavare. Det gäller även då ungdomar gör sig skyldiga till grov eller fortlöpande kriminalitet. Samtidigt är det dock klart att så djupgående ingrepp i enskilda människors liv endast bör komma i fråga om ett uppenbart behov därav föreligger. Vidare måste provisoriska omhändertaganden regleras i sådan ordning att rättssäkerhetens krav blir på bästa sätt tillgodosedda.

Från dessa synpunkter kan vi acceptera lagförslagets 30 § så långt den hänför sig till 25 § a. I varje fall synes barnets rättssäkerhet där icke komma i fara. Det föreligger i sådant fall icke någon konfliktsituation mellan barnet och samhället, varför ingripandet rimligtvis aldrig kan få annat än ren hjälpkaraktär. Vad beträffar intrånget i föräldrarnas rätt att själva ha hand om sitt barn kan det här — bl. a. med hänsyn till den jämförelsevis korta tiden — icke anses vara av beskaffenhet att i sådan grad äventyra rättssäkerheten att bestämmelsen av den anledningen ej skulle kunna godtas.

I den mån 30 § gäller ungdomar som missköter sig och ungdomar som gör sig skyldiga till lagöverträdelse anser vi däremot bestämmelsen svärförenlig med rättssäkerheten. Vad först beträffar ungdomar, som är oordentliga men icke brottsbelastade, är ingripanden med olika åtgärder från barnavårdsnämndernas sida i icke så få fall påkallade. Understundom föreligger också behov av omhändertagande. Inte minst gäller detta unga flickor som

hemfallit åt ett asocialt levnadssätt. Det skall inte ifrågasättas att ett provisoriskt omhändertagande i avvaktan på utredning och definitiva åtgärder därvid understundom kan vara värdefullt. I regel torde man dock kunna nå det med provisoriskt omhändertagande åsyftade resultatet på annat sätt. Det förefaller oss rimligt, att man i första hand inskrider med hjälp utan anlitan- de av tvångsåtgärder samt att fallet i samband med detta inskridande skyndsamt utreds.

Omhändertagande för utredning på indikationerna i 25 § b skulle uppen- barligen främst komma att gälla ungdomar som gjort sig skyldiga till lag- överträdelse. Lagförslaget syftar sålunda i denna del till att ge barnavår- den ökade möjligheter att snabbt bryta en ung persons brottsaktivitet och samtidigt betaga honom möjligheterna att försvåra utredningen. I princip är det alltså ett ingripande som motsvarar häktning.

Vi understryker det angelägna i skyndsamt ingripande från samhällets sida i sådana fall varom här är fråga men anser samtidigt att så starka in- vändningar måste resas mot den föreslagna metoden för provisoriskt om- händertagande av unga lagöverträdare att denna bör avvisas. Redan den omständigheten att man skulle för utredning få omhändertagna personer utan att det förutses att dessa, sedan deras fall prövats, kommer att omhändertas för samhällsvård, förefaller oss ytterligt betänkligt. Förutsätter man att vä- sentligen endast s. k. förebyggande åtgärder behövs, synes det icke påkal- lat att skrida till så drastisk provisorisk åtgärd som omhändertagande un- der en tid av upp till fyra veckor. Enligt vår mening skulle lagen här ge samhället rätt att bruka mera våld än nöden kräver.

Men även från andra synpunkter finner vi förslaget mindre lyckligt. Det är sålunda enligt vår mening icke tillrådligt med hänsyn till rättssäkerhe- ten att man åt ett administrativt organ överlämnar uppgifter av så ingri- pande karaktär som frihetsberövande, när dessa med fördel kan anförtros åt domstol. Visserligen förutsätts (24 §) att den som delgivits beslut om om- händertagande skall skriftligen deklarerat, huruvida han samtycker till be- slutet eller icke. I senare fallet skall beslutet underställas länsstyrelsens prövning. Häri ligger dock ingen garanti mot otillräckligt underbyggt in- gripande, då barnavårdsnämndens beslut i regel omedelbart går i verkstäl- lighet. Handlingarna i saken behöver inte ingivas till länsstyrelsen förrän inom tio dagar, och även om länsstyrelsen, såsom förutsättes i proposition- en, handlägger ärendet utan tidsomgång, kan sålunda den omhändertagne få vänta på eventuell rättelse av felaktigt beslut.

I praktiken torde ofta barnavårdsnämndens ordförande komma att fatta det primära beslutet om omhändertagande med stöd av 11 §. Han kan en- ligt denna paragraf självständigt besluta om ingripande, ehuru nämnden skall sammankallas omedelbart och hålla sammanträde inom 10 dagar i och för beslutets konfirmering. Man skulle alltså här ge en icke rättsbildad per- son befogenhet att helt efter eget bedömande beröva en för brott misstänkt person under 18 år, i vissa fall under 21 år, hans frihet i 10 dagar. En så- dan anordning kan vi icke biträda.

Kommunala upptagningshem

De för utredning omhändertagna skulle normalt komma att placeras i kommunala upptagningshem eller (de svåraste fallen) på ungdomsvårdsskolornas mottagningsavdelningar. De senare får, åtminstone vid skolorna för pojkar, helt sluten karaktär. Beträffande de kommunala upptagningshemmen lämnar propositionen icke alldeles entydiga uppgifter. Om dessa hem sägs att de icke bör ha en strängt sluten karaktär men att det icke desto mindre bör vara möjligt att vid dem anordna en för flertalet fall betryggande uppsikt. Den begränsning i de intagnas rörelsefrihet, som befinnas av syftet med omhändertagandet, skall åstadkommas genom att hemmen förses med tillräcklig och välkvalificerad personal, genom att byggnaderna placeras på lämpligt sätt samt genom särskilda tekniska anordningar såsom rymningssäkra fönster.

Den föreslagna lösningen, ett mellanting mellan sluten och öppen anstalt, är att betrakta som resultatet av en kompromiss mellan två svärförenliga synpunkter. Å ena sidan är det ett starkt önskemål att ungdomar, som av samhället omhändertas på grund av kriminell aktivitet, placeras på ett ur säkerhetssynpunkt betryggande sätt. Detta talar för helt sluten placering. Å andra sidan är det principiellt betänkligt att ge kommunala organ med ringa eller ingen juridisk kompetens befogenhet att — t. o. m. innan utredning verkställt — förpassa lagöverträdare eller för brott misstänkta personer till helt slutna anläggningar. I verkligheten röjer sig här en svaghet i själva systemet med barnavårdsnämnder som utövare av samhällsreaktionen mot brottslighet. Man vill med hänsyn till kravet på effektivitet ge nämnderna vidsträckt befogenheter men har samtidigt en känsla av att dessa befogenheter icke väl låter sig förena med kravet på rättssäkerhet.

Det torde vara realistiskt att räkna med att upptagningshemmen, även om de utformas enligt av statsrådet angivna riktlinjer med avseende på möjligheterna att begränsa de intagnas rörelsefrihet, inte blir ens tillnärmelsevis rymningssäkra. Att placera byggnaderna så att rymning förhindras är nämligen i praktiken inte möjligt. Att genom intensiv uppsikt nå samma syfte är lika ogörligt, eftersom det skulle förutsätta ett uppbåd av kvalificerad personal som av både ekonomiska och andra skäl i praktiken icke kan väntas stå till förfogande. Inte heller s. k. rymningssäkra fönster utgör någon garanti mot avvikanden, i varje fall inte såsom isolerad teknisk skyddsanordning.

Enligt statsrådet kan omhändertagande för utredning i stor utsträckning komma att ersätta häktning av för brott misstänkta ungdomar. Det är därvid, såsom alltid när häktningsskäl eller motsvarande situation föreligger, fråga om jämförelsevis grav brottslighet. Av flera skäl är det angeläget att de omhändertagna effektivt hålls isolerade. Man måste befara att upptagningshemmen inte kommer att motsvara de krav som här bör ställas. Även om avsikten är att de svårare fallen skall placeras på sluten mottagningsavdelning vid ungdomsvårdsskola, är det sannolikt att platsbristen vid dessa

skolor kan omöjliggöra sådan placering med påföljd att upptagningshemmen kommer att få mottaga ett allt allvarligare belastat klientel av typen häktningsfall. Visserligen förutsätts icke någon ändring i gällande regler beträffande häktning. Men kombinationen av institutet omhändertagande för utredning och i säkerhetsavseende något förstärkta upptagningshem kan medföra en ny och uppmjukad häktningspraxis med den här nämnda konsekvensen. Vi vill fästa uppmärksamheten på möjligheten av denna med hänsyn till samhällsskyddets betänkliga utveckling.

Reaktionssystemet

Enligt 26 § i lagförslaget skall i första hand fyra typer av åtgärder förekomma i anledning av brottslig gärning eller asocialt levnadssätt, nämligen 1) hjälpåtgärder, innefattande råd och stöd, 2) förmaning och varning, 3) föreskrifter rörande den underåriges levnadsförhållanden samt 4) övervakning. Om dessa s. k. förebyggande åtgärder bedöms vara gagnlösa eller om sådana åtgärder vidtagits utan att medföra rättelse, skall den underårige omhändertagas för samhällsvård. Detta reaktionssystem bygger på samma principer som det hittillsvarande men innebär i sina enskildheter vissa förändringar.

Hjälptåtgärder förekommer redan i icke ringa omfattning med stöd bl. a. av stadgandena i BvL 23 § 1 mom. Enligt denna paragraf skall t. ex. nämnden, där så prövas skäligt, vara den unge behjälplig med anskaffande av arbete eller vidtaga annan tjänlig åtgärd. Det nya lagförslaget ger barnavårdsnämnderna vidgade möjligheter att vara de unga behjälpliga med konkreta stödåtgärder, inberäknat beredande av fritidssysselsättning, medverkan till föreningsanslutning o. d. Därjämte utsägs i lagtexten, att nämnderna äger bestrida kostnader för vad som på så sätt ordnats. Vi finner det i princip riktigt och lämpligt att man skapar vidgade möjligheter till praktiskt-ekonomiskt stöd. Samtidigt vill vi emellertid understryka vikten av att sådana åtgärder som är förenade med kostnader för samhället tillämpas med urskillning. Barnavårdsnämndernas åtgärder i anledning av ungdomskriminalitet har understundom präglats av en viss slentrian. Om praktiskt-ekonomiskt stöd skulle tillhandahållas mer eller mindre rutinmässigt, skulle därmed blott skapas en ny ekonomiskt betungande praxis utan att man finge garanti för gynnsam effekt. Framför allt är det angeläget att stöd av ifrågavarande slag icke kommer till användning på sådant sätt att därav kan uppstå misstanken att kriminellt eller eljest asocialt beteende belönas.

De förebyggande åtgärderna i andra ledet, förmaning och varning, torde i praktiken icke mycket komma att skilja sig från den nu nyttjade varningen. I propositionen förutsätts att institutet skall bli mindre formellt än den nuvarande varningen och ges ett med hänsyn till det enskilda fallet avpassat innehåll. Tanken är god. En så föga ingripande åtgärd har dock, särskilt om den kommer till flitig användning, lätt för att stelna i en viss form. Ingen annan åtgärd har så som varningen medverkat till det kriminalpolitiska

reaktionssystemets urvattning. Vi vill understryka att varning eller förmaning som påföljd för brott bör förekomma endast då lagöverträdelsen är ringa och prognosen för lagöverträdaren god.

Föreskrifter angående den unges livsföring representerar i princip inte något nytt, då de stundom ingår som led i de förmaningar och erinringar som förekommer. I lagförslaget har föreskrifterna givits en starkare ställning genom att de upptagits som självständig reaktionsform. Detta torde i och för sig vara välbetänkt. I vad mån föreskrifterna verkligen får den åsyftade effekten är emellertid en fråga för sig, då inga åtgärder kan tillgripas i syfte att framtvunga efterlevnad.

Bland de föreskrifter som enligt lagförslagets 27 § skall kunna meddelas nämns föreskrift angående förfogande över arbetsförtjänst eller andra tillgångar. I anslutning härtill diskuterar statsrådet vissa skadestandsfrågor. Bl. a. sägs att föreskriften icke endast skall kunna tjäna syftet att lära den unge att planera sin ekonomi utan också att förmå honom ersätta skada som han kan ha åsamkat. Inom ramen för föreskrifterna bör kunna meddelas bestämmelse om tid och sätt för skadeståndsbetalning. Statsrådet vill dock icke medverka till att detta kommer till uttryck i lagtexten. Jämförelse görs med stadgandet av motsvarande innebörd i 8 § lagen om villkorlig dom, varpå konstateras, att en sådan bestämmelse skulle vara främmande för barnavårdslagstiftningen. Som motivering anförs att föreskrift om skadeståndsbetalning enligt lagen om villkorlig dom inte behöver vara individualpreventivt motiverad utan kan användas enbart i syfte att målsäganden skall få ut sitt skadestånd. Bestämmelsen skulle också i övrigt kunna vålla missförstånd angående barnavårdsnämndens uppgifter.

För oss förefaller det uppenbart att en bestämmelse av antytt slag bör intagas i lagen. Anser man att tid och sätt för betalning av i judiciell ordning utdömt skadestånd skall kunna fastställas inom ramen för de i 27 § nämnda föreskrifterna, bör detta också sägas ut i lagtexten. Statsrådets resonemang om individualprevention och särskilt risken för missförstånd angående barnavårdsnämndernas uppgifter är uppenbarligen framsprunget ur känslan av att barnavårdsnämndernas naturliga funktion är vårdande, icke rättsskipande, och att nämnderna i sitt handlande därför inte får låta sig ledas av hänsyn till tredje man. I sin mån ställer detta vårt nuvarande reaktionssystemets djupaste dilemma i blyxtbelysning. Barnavården har övertagit en stor del av rättsvårdens funktioner, men den är — på grund av själva sitt väsen och sin naturligt ensidiga inriktning — icke kapabel att i alla avseenden fullgöra den. Snedvridningen i denna del innebär att samhället inriktar omsorgerna på den skadegörande parten och icke i tillbörlig mån beaktar den skadelidandes intressen.

Vi understryker att rimlig uppmärksamhet måste ägnas åt skadestandsfrågan. Detta är påkallat redan med hänsyn till det allmänna rättsmedvetandet. Emellertid anser vi också att det är viktigt ur både individual- och allmänpreventiv synpunkt. Vi tror att många ungdomar skulle avhålla sig från skadegörelse om de finge klart för sig att det blir kännbara ekonomis-

ka efterräkningar för dem själva. För den som vållat skada torde ett lämpligt utformat ersättningsåläggande ha en fostrande och för framtiden brottsåterhållande effekt. Att ersättningen icke får bli så betungande, att vederbörande kanske finner det meningslöst att komma i ordnade förhållanden och leva skötsamt säger sig självt. En skälig avvägning måste göras från fall till fall.

I fråga om institutet övervakning förutsätts i propositionen inga större förändringar utom i ett avseende: man skall årligen ompröva huruvida övervakningen i varje enskilt fall skall fortsätta eller avbrytas. Detta är en förbättring så till vida som det därmed kan bli slut på den otillfredsställande praxis som förekommer på sina håll och som innebär att övervakningen till sist bara ebbar ut, varvid ingen riktigt vet om den alltjämt existerar eller har upphört.

Den grundläggande och ofta påvisade svagheten i övervakningen, nämligen att denna alltför ofta blir en formalitet utan egentligt innehåll, har icke eliminerats genom vad som i propositionen anbefalls. Över huvud taget är det inte möjligt att råda bot på detta missförhållande genom lagstiftning. Problemet bottnar i svårigheten att kunna förmå ett tillräckligt antal för uppgiften lämpade personer att engagera sig. Det är angeläget att intresset för övervakningsuppdrag på olika sätt stimuleras, men man måste realistiskt kalkylera med att tillgången på verkligt kvalificerade övervakare kommer att förbli begränsad. Därmed är också sagt att institutets användbarhet i realiteten förblir begränsad. Kommer det i fortsättningen att nyttjas i samma omfattning som hittills innebär detta att man även framdeles får en mängd fall med endast skenbar övervakning. Detta är i sin tur liktydigt med att samhällsreaktionen i betydande utsträckning uteblir.

Sammanfattningsvis vill vi beträffande åtgärdssystemet i här berörda delar uttala, att det enligt vår mening visserligen i någon mån förbättrats och fått en lagtekniskt riktigare uppställning men att det icke innebär någon sådan förnyelse att samhället får påtagligt effektivare medel i kampen mot ungdomsbrottsligheten. Systemet är både i sitt nuvarande och tillämnade skick behäftat med så stora svagheter att det icke kan anses motsvara de krav som måste ställas med hänsyn till brottslighetens oroande omfattning.

Barnavårdens otillräcklighet

Även om det samhälleliga påföljdsystemet i dess helhet regleras genom lagstiftning i annan ordning än nu förevarande anser vi det ofrånkomligt att i detta sammanhang något beröra frågan om dess effektivitet eller snarare brist på effektivitet. I fråga om unga lagöverträdare gäller huvudregeln att tillrättaförandet skall ske inom barnavårdens ram. Detta är en konsekvens bl. a. av 1944 års lag om åtalseftergift samt 1952 års lag med bestämmelser om påföljd för brott av vissa underåriga. Någon ändring i nämnda huvudregel övervägs veterligen icke av Kungl. Maj:t. Från och med innevarande år har visserligen öppnats en möjlighet för domstol att kombinera villkorlig dom med böter — riksåklagaren har också fäst åklagar-

nas uppmärksamhet på den villkorliga domens till följd härav ökade användbarhet — men generellt har ingen rubbning inträffat i gällande princip att barnavården, icke rättsväsendet, skall svara för samhällsreaktionen mot unga lagöverträdare. Snarast har principen ytterligare accentuerats genom föreliggande förslag till ny barnavårdsdag. Det faktum att brottsfrekvensen är ojämförligt större inom de yngre åldersskikten än bland de vuxna ger särskild skärpa åt kravet på att barnavården verkligen svarar mot de väldiga uppgifter den anförtrotts. Som redan framgår av det anförda anser vi icke att detta är fallet. Vi vill i det följande i korthet anlägga några mer principiella synpunkter på ämnet.

Svagheter i nuvarande reaktionssystem, såvitt det avser unga lagöverträdare, består enligt vår mening väsentligen i följande omständigheter:

1. Samhället har inom barnavårdens ram icke tillräckliga möjligheter att i ett tidigt skede ingripa med åtgärder som av de lagbrytande ungdomarna verkligen uppfattas som stoppsignaler.

Många ungdomar tar icke rättelse av de råd, förmaningar och varningar som i regel är samhällets första svar på brottslig aktivitet. När de ertappade finner att det icke blir någon menlig påföljd, drar de därav slutsatsen att den beträdda vägen är riskfri. I fortsättningen kan det bli fråga om övervakning, men som nämnts blir denna ofta i realiteten en formsak, och i sådant fall styrks de unga ytterligare i sin föreställning att samhället icke på allvar ingriper mot brott. På så sätt kan de komma att sjunka allt djupare ner i kriminalitet, utan att barnavårdsmyndigheterna förmår stoppa utvecklingen. Slutligen återstår endast intagning på ungdomsvårdsskola, d. v. s. långvarigt frihetsberövande. Men då är den unge i regel redan så förkommen, att utsikterna till resocialisering är starkt begränsade.

Slutsats: Reaktionssystemet måste ges större spärverkan och framför allt utformas så, att det möjliggör ett effektivare ingripande på tidigt stadium.

2. Behandlingen svarar i det enskilda fallet icke alltid mot den föreliggande situationen.

Särskilt de primära ingripandena är ofta föga adekvata. Hela behandlingsregistret kan karakteriseras som variationer på vårdtemat. Lagöverträdaren blir, oavsett hur han är beskaffad och oavsett arten av hans kriminalitet, föremål för vård — i ordets vida mening — antingen det är fråga om hjälpåtgärder, föreskrifter, övervakning eller anstaltsvård. Ingen förutsätter att alla vuxna lagöverträdare är vårdfall. Varför skulle man då utgå från att alla lagbrytande personer under ett visst åldersstreck är det? Lika väl som vuxna människor utan att ha djupare karaktärsdefekter kan falla för frestelser och överträda lagen, kan ungdomar göra sig skyldiga till brott utan att vara i egentlig mening missanspassade. Sannolikt är ett mycket stort antal av de underåriga, som någon gång begår brott av icke alltför grav karaktär, i allt väsentligt normala och i grunden sunda ungdomar som av en eller annan orsak — kanske just vetskapen om att gärningen inte bestraffas —

faller för frestelsen. Den rätta behandlingen vid sådan kriminalitet är förvisso inte vård, vare sig av ena eller andra slaget. Där behövs, precis som i motsvarande situation för vuxna, ett mot förseelsen svarande straff, t. ex. böter.

Slutsats: Reaktionssystemet måste innefatta vidgade möjligheter till annan behandling än vård med hänsyn till de många fall, där uppenbarligen intet vårdbehov föreligger.

3. De moralbildande faktorerna är otillräckligt beaktade.

Genom att straffbelägga vissa handlingar markerar samhället sitt ogillande av dessa handlingar. Straffets storlek utgör ett mått på det samhälls- ogillandet och blir på så sätt också normerande för medborgarnas rättsuppfattning. Omvänt gäller att i den mån sambandet mellan brott och straff upplöses riskerar man en uttunning av moralbegreppen. För vuxna människor är väl risken inte så stor, då hos dem i allmänhet vissa normer hunnit stabiliseras. För ungdomen är faran desto mer uppenbar. Ändå är det främst på ungdomsbrottslighetens område som den graderade påföljden avskaffats och därmed ett viktigt normbildande element försvunnit.

I själva verket har inom ungdomssektorn inte bara straffgraderingen utan straffet som sådant i det stora hela avvecklats. Djupast motiveras detta med att det är olyckliga omständigheter utom den unges egen kontroll som förorsakat hans kriminella aktivitet och att det rimligtvis icke kan ifrågakomma att man straffar en sålunda moraliskt skuldlös person. En sådan grundsyn beträffande den moraliska ansvarigheten torde få anses rimlig i vissa fall, då det är fråga om psykiskt eller fysiskt defekta eller svårt miljöskadade ungdomar, men det finns ingen anledning förutsätta att det stora flertalet unga lagöverträdare skulle genom miljö eller på annat sätt vara till den grad predestinerade att begå brott att de inte kan göras moraliskt ansvariga för sina gärningar. Dessvärre torde det förhålla sig så att ett reaktionssystem som det nuvarande, baserat på den visserligen icke alldeles klart uttalade förutsättningen om de ungas reella skuldlöshet, verkar moraliskt försvagande på ungdomar, som ännu inte är så förkomna att de förlorat all känsla av egen skuld och eget ansvar. Samhället gör dem en otjänst genom att behandla dem som om de vore utan skuld och därmed undergräva den motståndskraft mot fortsatta oarter som ett icke alldeles nedsövt samvete dock inrymmer.

Slutsats: Reaktionssystemet måste utformas på sådant sätt, att det i stället för att försvaga tvärtom stärker den enskildes känsla av eget ansvar.

4. De allmänpreventiva synpunkterna är otillräckligt tillgodosedda.

Behandlingen av unga lagöverträdare har så gott som helt inriktats på individualprevention, d. v. s. den enskilde lagöverträdarens återanpassning. Enligt själva sin natur är samhällets nuvarande barnavård exklusivt individualpreventiv. Vi anser att också allmänpreventionen, d. v. s. vad som i strafflagen kallas hänsyn till allmänna laglydnaden, måste tillmätas bety-

delse. Självfallet är det inte tal om en återgång till ofruktbara vedergällningsprinciper eller ett betraktelsesätt enligt vilket beivran av själva brottet är viktigare än resocialiseringen av den brottslige. Inte heller kan det vara fråga om att av allmänpreventiva skäl ge t. ex. vården vid ungdomsvårdsskolorna karaktären av bestraffning. I all synnerhet vid behandlingen av den för vård omhändertagna ungdomen — i regel fall med miljöskador eller defekter i personligheten — måste de individualpreventiva synpunkterna vara vägledande. Allmänpreventionen tillgodoses för övrigt vad denna sektor beträffar automatiskt, eftersom ungdomen i regel hyser stor respekt för den långa vårdtiden.

Kravet på större hänsyn till allmänpreventionen avser framför allt reaktionen gentemot den jämförelsevis lindriga brottsligheten. Genom att det stora flertalet ungdomsbrott inte medför någon mer ingripande samhällsreaktion än förmaning och varning eller en knappt förnummen övervakning bibringas inte bara de lagbrytande ungdomarna själva utan också deras kamrater i riskzonen uppfattningen att kriminell aktivitet är en tämligen oskyldig och för utövarna ofarlig sysselsättning. Om överträdelserna i större utsträckning ledde till någon form av faktisk beivran är det sannolikt, att detta skulle ha en på samma gång individual- och allmänpreventiv effekt.

Slutsats: Reaktionssystemet måste utformas så, att respekten för samhället och dess lagar på ett effektivare sätt än nu kan upprätthållas.

De anförda synpunkterna pekar fram mot en breddning av registret beträffande de samhälliga reaktionsformerna. Framför allt måste ett rimligt utrymme ges åt repressiva påföljder. Här kommer särskilt tanken på en för svenska förhållanden ny påföljd, kortvarigt frihetsberövande, in i bilden. Samtidigt synes det uppenbart att barnavårdsnämnderna, om de i det föregående uppställda kraven skall kunna tillgodoses, icke — i varje fall icke ensamma — kan ombesörja samhällsreaktionen vid ungdomskriminalitet. För detta krävs organ med en annan sammansättning — en sammansättning som garanterar juridisk sakkunskap och samtidigt ger utrymme åt ungdomssociala ambitioner, med andra ord någon form av ungdomsdomstolar. De motioner med sikte på tillskapande av ungdomsdomstolar respektive införande av reaktionsformen kortvarigt frihetsberövande, vilka av oss framlagts vid innevarande riksdag, har sålunda ett naturligt samband med denna motion.

Med hänvisning till vad ovan anförts i anledning av Kungl. Maj:ts proposition nr 10 hemställer vi,

1) att riksdagen måtte antaga vid propositionen fogat förslag till lag om samhällets vård av barn och ungdom med de ändringar dels att 50 § utgår, dels att 11, 12, 16, 27, 30, 33, 36, 37, 80 och 88 §§ erhåller följande lydelse.

11 §.

Kan barnavårdsnämndens — — — villkorligt upphörande,

3. meddela beslut som avses i 46 § andra stycket, tillstånd som avses i 47 § eller förhud som avses i 51 § samt

4. förordna barnavårdsman.

Beslut som — — — nästa sammanträde.

Avser beslutet omhändertagande enligt 29 eller 30 §, skall ordföranden omedelbart sammankalla nämnden för att besluta i ärendet. Nämndens sammanträde skall i sådant fall hållas utan dröjsmål och senast inom tio dagar från dagen för ordförandens beslut.

12 §.

Om kommunens — — — i ungdomsvårdsskola,

3. meddela beslut som avses i 46 § andra stycket, tillstånd som avses i 47 § eller förbud som avses i 51 §,

4. meddela föreläggande — — — kommunens fullmäktige.

Beslut som — — — nästa sammanträde.

16 §.

Om det erfordras — — — annan sakkunnig.

Gäller ärendet ingripande med stöd av 25 §, äger barnavårdsnämnden eller dess ordförande förordna att läkarintyg angående den underårige skall anskaffas. Sådant intyg skall, om ej särskilda skäl föranleda annat, föreligga, innan nämnden beslutar att omhändertaga underårig för samhällsvård enligt 29 §.

I fall — — — tredje stycket.

27 §.

Föreskrift rörande underårigs levnadsförhållanden må meddelas den underårige hans föräldrar eller annan fostrare. Sådant föreskrift kan gälla anlitande av barnavårdsanstalt, behandling för sjukdom eller annan kroppslig eller själslig brist eller svaghet, sysselsättning, arbetsanställning, vistelseort eller bostad, förfogande över arbetsförtjänst eller andra tillgångar, fullgörande av skadeståndsskyldighet eller förbud att använda rusdrycker eller narkotiska medel. Annan liknande föreskrift må även meddelas.

På barnavårdsnämnd — — — denna samtycker.

Föreskrift upphör — — — tjuugoett år.

30 §.

Föreligga sannolika skäl för att ingripande med stöd av 25 § a) är påkallat, må barnavårdsnämnden i avvidan på att ärendet kan slutligt avgöras omhändertaga den underårige för utredning, om detta anses nödvändigt på grund av förefintliga risker för den underåriges hälsa eller utveckling.

Omhändertagande för — — — fyra veckor.

33 §.

Innebär underårigs — — — barnavårdsnämnds beslut.

Då underårig — — — annan fostrare. Dock må ej någon kvarhållas längre tid än fem dagar.

36 §.

Den omhändertagne skall överlämnas till enskilt hem eller placeras i lämplig anstalt. Har han omhändertagits för samhällsvård av anledning som avses i 25 § b), må han intagas i ungdomsvårdsskola.

Den vårdform — — — i fråga.

37 §.

Har barnavårdsnämnd genom beslut, som omedelbart skall gå i verkställighet, av anledning som avses i 25 § b) omhändertagit underårig för samhällsvård, eller har sådant omhändertagande beslutats av nämndens ordförande, ankommer det på polismyndighet att, om den omhändertagne på grund av sitt uppträdande eller levnadssätt är farlig för allmän ordning eller säkerhet, efter framställning av nämnden eller dess ordförande på lämpligt sätt förvara den omhändertagne till dess länsstyrelsen eller nämnden meddelat slutligt beslut i ärendet eller annan placering ordnats.

Den som — — — en vecka.

80 §.

I barnavårdsnämnds — — — fosterbarn eller träffat avgörande i ärende angående förbud som avses i 51 §.

Ändring sökes — — — till länsstyrelsen.

Länsstyrelsen äger — — — laga kraft.

88 §.

Försumma fosterföräldrar — — — med dagsböter.

Med dagsböter — — — mottager fosterbarn,

2. överträder förbud som meddelats enligt 51 §,

3. utan tillstånd, — — — vid barnavårdsanstalt.

2) att riksdagen i skrivelse till Kungl. Maj:t måtte hemställa om skyndsamt utredning i syfte att öppna möjlighet för allmän domstol att på framställning från barnavårdsnämnd meddela förbud mot skadlig fosterbarnsförflyttning.

Stockholm den 15 januari 1960

Martin Skoglund

T. G. von Seth

Gunnar Heckscher

Tage Magnusson

Einar Hæggblom

Karin Wetterström

Jarl Hjalmarson

Leif Cassel

Ernst V. Staxäng

Carl Östlund