



**National Library
of Sweden**

Denna bok digitaliserades på Kungl. biblioteket år 2012

1045/63

SOU
1963:38

STATENS OFFENTLIGA UTREDNINGAR 1963:38

Socialdepartementet



ARBETSFÖRELÄGGANDE

PROMEMORIA AVGIVEN AV
TILLKALLAD UTREDNINGSMAN

Stockholm 1963

STATENS

OFFENTLIGA UTREDNINGAR 1963

Kronologisk förteckning

1. En teknisk institution inom Stockholms universitet. Svenska Reproduktions AB. 114 s. E.
2. Kommunalförbundens lånerätt. Idun. 44 s. I.
3. Utrikesförvaltningens organisation och personalbehov. Idun. 90 s. U.
4. Administrativ organisation inom utrikesförvaltningen. Idun. 95 s. U.
5. Försvarskostnaderna budgetåren 1963/67. Idun. 130 s. Fö.
6. Indelnings- och samarbetsfrågor i Göteborgs- och Malmöområdena. Idun. 212 s. I.
7. Utlännings tillträde till offentlig tjänst. Svenska Reproduktions AB. 43 s. Ju.
8. Preliminär nationalbudget för år 1963. Marcus. IV + 97 s. Fi.
9. Universitetens och högskolornas organisation och förvaltning. Hæggström. 509 s. E.
10. Universitetsväsendets organisation. Hæggström. 190 s. E.
11. Uppehållstillstånd m. m. för utländska studerande. Idun. 54 s. I.
12. Översättning av fördrag angående upprättande av Europeiska ekonomiska gemenskapen och tillhörande dokument. Marcus. 283 s. H.
13. Utbildning av lärare för jordbruk och skogsbruk samt fortbildning av lärare i yrkesämnen. Idun. 269 s. E.
14. Undersökning av taxeringsutfallet. Idun. 155 s. Fi.
15. Vägen genom gymnasiet. Idun. 315 s. E.
16. Sveriges statsskick. Del 1. Lagförslag. Idun. 206 s. Ju.
17. Sveriges statsskick. Del 2. Motiv. Idun. 522 s. Ju.
18. Sveriges statsskick. Del 3. Utkommer senare.
19. Sveriges statsskick. Del 4. Bilagor. Idun. 311 s. Ju.
20. Bärgarlönens fördelning, sjöförklaring m. m. Idun. 111 s. Ju.
21. Sjukhus och öppen vård. Idun. 486 s. I.
22. Kraven på gymnasiet. Idun. 367 s. + 12 s. ill. E.
23. Förslag till lag om vissa gemensamhetsanläggningar m. m. Idun. 290 s. Ju.
24. Mentalsjukhusens personalorganisation. Del I. Intervju- och frekvensundersökningar m. m. Idun. 259 s. I.
25. Papper och annan skrivmateriel. Kihlström. 74 s. H.
26. Religionens betydelse som samhällsfaktor. AB Wilhelmssons Boktryckeri. 211 s. E.
27. Trafikmål. Beckman. 237 s. Ju.
28. Utsökningsrätt II. Norstedt & Söner. 119 s. Ju.
29. Kommunala renhållningsavgifter. Beckman. 81 s. I.
30. Den statliga konsulentverksamheten på socialvårdens område. Beckman. 119 s. S.
31. Försvar och fiskerinäring. Norstedt & Söner. 235 s. Fö.
32. Listerlandets ålfisken. Kihlström. 87 s. Jo.
33. Skadestånd I. Norstedt & Söner. 81 s. Ju.
34. U-länder och utbildning. Idun. 201 s. U.
35. Lärare på grundskolans mellanstadium. Idun. 91 s. E.
36. Malmen i Norrbotten. Svenska Reproduktions AB. 150 s. H.
37. Kommersiellt och handelspolitiskt utvecklingsbistånd. Idun. 151 s. U.
38. Arbetsföreläggande. Idun. 97 s. S.

Anm. Om särskild tryckort ej anges, är tryckorten Stockholm.

STATENS OFFENTLIGA UTREDNINGAR 1963:38

Socialdepartementet



ARBETSFÖRELÄGGANDE

PROMEMORIA AVGIVEN AV

TILLKALLAD UTREDNINGSMAN

IDUNS TRYCKERIAKTIEBOLAG ESSELTE AB
STOCKHOLM 1963

Herr Statsrådet och Chefen för Rådet, Socialdepartementet.

Med stöd av Rådet. Maj 1904. Med förbehåll för den 14 december 1903 för borg-
mästaren Carl Zetterberg. Den 21 4 samma månad tillträdde de nämnda ut-
redningens medlemmar utredningen utgående till den 14 december 1903.
Sedan updraget tillträdde för nämnda utredningens medlemmar utgående
avlämnas promemman med förslag till utredningens utlåtande.
Utredningens utlåtande till Statsrådet och Rådet.
Läkning den 4 maj 1904.

Carl Zetterberg

Innehåll

Direktiv	7
Lagförslag	9
Historik	11
Gällande lag	18
Kritik och reformförslag	21
Internationella konventioner	29
Remissyttrandena över SOU 1960:19 såvitt angår de internationella konventionerna	36
Ytterligare reformförslag	47
Kriminalisering	55
Remissyttrandena över SOU 1960:19 såvitt angår förslaget till lag om åtgärder mot försumlig försörjare	57
Den nuvarande situationen	69
Klientelet å arbetshemmen	73
Beläggningen å arbetshemmen	79
Förslag	83
Kriminalisering	83
Skyddstillsyn	87
Administrativ påföljd	89
Brister i förfarandet	92
Andra åtgärder än arbetsföreläggande	94

Innehåll

7	Direktiv
8	Lagstiftning
11	Historik
18	Gällande lag
21	Kritik och reformförslag
29	Internationella konventioner
30	Rekommendationerna över SOU 1966:16 såväl som de internationella konventionerna
32	Konventionerna
37	Yrkesliga reformförslag
46	Kritiska betänkanden
47	Rekommendationerna över SOU 1966:16 såväl som lagstiftningen
57	Andra förändringsförslag
58	Den nya arbets situationen
72	Kriterier i arbetsmarknaden
79	Höghetens och arbetsmarknaden
81	Förslag
83	Kritiska betänkanden
87	Skriftliga
89	Arbetsmarknadsutredning
93	Förslag i förarbetet
94	Andra förslag om arbetsmarknaden

Direktiv

I direktiven för utredningen har chefen för socialdepartementet, statsrådet *Aspling* anfört:

»Den som av lättja eller liknöjdhet åsidosätter sin underhållsskyldighet mot hustru eller barn under 16 år i sådan grad, att s. k. obligatorisk socialhjälp måste lämnas någon av dem, kan enligt 41 § lagen om socialhjälp av socialnämnden föreläggas att efter sin förmåga utföra arbete i arbetshem. I 100 § barnavårdslagen stadgas, att barnavårdsnämnd kan meddela sådant arbetsföreläggande för den som av lastbarhet, vårdslöshet, lättja eller liknöjdhet så försummar sina skyldigheter mot barn, som ej fyllt sexton år, att samhällsvård måste beredas barnet, och tillika undandraget sig att fullgöra honom åliggande ersättningsskyldighet för samhällsvården. Detsamma gäller den som enligt lagakraftvunnen dom eller skriftligt, av två personer bevitnat avtal är pliktig att till fullgörande av lagstadgad underhållsskyldighet utge underhållsbidrag till barn, som ej fyllt sexton år, men av lättja eller liknöjdhet underlåter att fullgöra denna plikt och härigenom föranleder sådan försämring av det uppehälle och den uppfostran som lagligen tillkommer barnet, att särskild åtgärd mot den försumlige prövas påkallad för att framtvinga underhållsskyldighetens fullgörande.

Arbetsföreläggande får inte meddelas den som ej fyllt 21 år. Den som intagits i arbetshem må kvarhållas i hemmet, till dess grundad anledning föreligger till antagande, att han skall söka efter förmåga fullgöra sina skyldigheter, dock inte i oavbruten följd under längre tid än ett år.

Den nu berörda rättsliga regleringen går tillbaka till 1918 års fattigvårdslag. Bestämmelserna har sedan dess inte undergått några större förändringar.

Lagstiftningen om arbetsföreläggande för försumliga försörjare har utsatts för kritik från olika utgångspunkter. Bland annat har anförts, att förfarandet inte är omgärdat med tillräckliga garantier ur rättssäkerhetssynpunkt. I samband med att reglerna om arbetsföreläggande överfördes till de nu gällande socialhjälp- och barnavårdslagarna från äldre lagar angavs uttryckligen att bestämmelserna finge anses ha provisorisk karaktär i avbidan på det resultat vartill utredningen om administrativa frihetsberövanden kunde komma.

I sitt betänkande Rättssäkerheten vid administrativa frihetsberövanden (SOU 1960:19) föreslog utredningen en långtgående omläggning av instansordningen och förfarandet när det gäller administrativa frihetsberövanden med bland annat inrättande av särskilda socialdomstolar. I detta sammanhang framlades förslag till en särskild lag om åtgärder mot försumliga försörjare, avsedd att ersätta socialhjälpslagets och barnavårdslagets regler i detta ämne. Betänkandet har remsbehandlats inom justitiedepartementet. Det har inte lagts till grund för lagstiftning utan har jämte däröver avgivna yttranden överlämnats till förvaltningsdomstolskommittén för att tagas i beaktande vid fullgörande av dess uppdrag.

I betänkandet Samhällsfarlig asocialitet (SOU 1962:22) har en särskilt tillkallad utredningsman framlagt förslag till bestämmelser avsedda att ersätta den

nuvarande lösdriverilagstiftningen. Betänkandet utmynnar i ett förslag till lag om åtgärder vid samhällsfarlig asocialitet. Tvångsåtgärder — innebärande behandling på anstalt — skall enligt förslaget kunna tillgripas mot dem som för ett sådant asocialt liv att uppenbar fara föreligger för allmän ordning, säkerhet eller sedlighet. Det klientel som avses med lagförslaget är företrädesvis påträngande bettlare, arbetsskygga personer med stark kriminell belastning, svårartat prostituerade och sutenörer. Däremot avses inte i och för sig klientel av typen försumliga försörjare. För anstaltsvården skall enligt förslaget arbetshemsorganisationen tagas i anspråk.

Betänkandet har remissbehandlats och bearbetas för närvarande inom inrikesdepartementet.

I en skrivelse till Kungl. Maj:t den 8 november 1962 har justitieombudsmannen anfört, att han under sin inspektionsverksamhet uppmärksammat allvarliga brister beträffande tillämpningen av bestämmelserna rörande arbetsföreläggande och intagning på arbetshem. I skrivelsen har justitieombudsmannen, samtidigt som han förordat vissa provisoriska åtgärder, hemställt om en utredning rörande samhällets åtgärder mot försumliga försörjare. I anslutning härtill har justitieombudsmannen ifrågasatt, huruvida ett så allvarligt ingrepp som ett frihetsberövande i form av intagning på arbetshem borde bibehållas vid en reform av lagstiftningen på detta område.

Arbetsföreläggandeinstitutet tillskapades ursprungligen som ett medel för att i görlig mån trygga försörjningen åt hustrur och barn till personer som visat bristande ansvar när det gällde att uppfylla sin försörjningsskyldighet. I en tid, då samhällets resurser för social omvårdnad var otillräckliga, hade försörjarens bidrag utslagsgivande betydelse för de underhållsberättigades möjligheter att föra en dräglig tillvaro. Det fanns därför starka motiv för kraftiga ingripanden mot försumliga försörjare. Till bilden hör också att samhället hade små möjligheter att på annat sätt verka för att försörjare, som visat bristande social anpassning, återbördades till en samhällsnyttig tillvaro.

Numera ter sig förhållandena annorlunda. Genom bidragsförskottslagstiftningen har skapats garantier för att underhållsberättigade barn erhåller bidrag till sitt uppehälle. Den utbyggda socialhjälpn garanterar envar skydd mot materiell nöd. Samhällets möjligheter att — i annan form än genom arbetsföreläggande — ta hand om och i möjlig mån återanpassa personer med asocialt levnadssätt har avsevärt ökats. En betydande del av de försumliga försörjarna torde fylla förutsättningarna för samhällsingripanden i annan ordning, t. ex. enligt nykterhetsvårdslagen.

Antalet försumliga försörjare som intages på arbetshem har under senare år successivt minskat och antalet intagna är numera litet. Lagstiftningens betydelse kan dock inte mätas enbart efter antalet intagna. Viktigast är måhända att hotet om intagning på arbetshem tvingar den försumlige att åtminstone i viss mån uppfylla sina förpliktelser. Till en mycket betydande del synes arbetsföreläggandena tillkomma på föranstaltande av kommuner såsom ett led i indrivningen av utgivna bidragsförskott hos de bidragsskyldiga.

En utredning rörande samhällets åtgärder mot försumliga försörjare bör nu komma till stånd. Skälen för och emot ett bibehållande av institutet arbetsföreläggande bör granskas och konsekvenserna av ett avskaffande av detsamma undersökas. En bedömning bör göras i vad mån andra åtgärder mot försumliga försörjare är pakallade ur samhällelig synpunkt.»

Förslag

till

lag om ändrad lydelse av lagen den 4 januari 1956 (nr 2) om socialhjälp

Härigenom förordnas, att 41—51 samt 55, 56 och 61 §§ lagen den 4 januari 1956 om socialhjälp skola upphöra att gälla ävensom att 53 och 54 §§ samma lag skola erhålla ändrad lydelse på sätt nedan angives.

53 §.

Socialstyrelsen har att genom råd och upplysningar verka för att socialhjälpverksamheten ordnas och utvecklas på ett ändamålsenligt sätt.

54 §.

Över socialnämnds beslut i ärende rörande meddelande av socialhjälp må besvär anföras hos länsstyrelsen. Beslutet går dock i verkställighet, såvida ej länsstyrelsen annorlunda förordnar.

Förslag

till

lag om ändrad lydelse av barnavårdslagen den 29 april 1960 (nr 97)

Härigenom förordnas, att 100 § barnavårdslagen den 29 april 1960 skall upphöra att gälla.

Frågor

(11)

Ang om ändrad lydelse av lagen den 2 januari 1936 (nr 2) om socialförsäkring

Härigenom förordnas att 41 och 42 samt 55, 56 och 57 i lagen den 2 januari 1936 om socialförsäkring tilläggvis lydande så som i 1 och 2 angivits skall utgå från lydelsen som nedan angivits.

(12)

Socialförsäkringen för all verksamhet som utgör en del av den offentliga förvaltningen skall omfattas av denna lag.

(13)

Över socialförsäkringen för all verksamhet som utgör en del av den offentliga förvaltningen skall utgå från lydelsen som nedan angivits.

Frågor

(14)

Ang om ändrad lydelse av lagen den 2 januari 1936 (nr 2)

Härigenom förordnas att 40 i lagen den 2 januari 1936 (nr 2) skall utgå från lydelsen som nedan angivits.

Historik

I samband med tillkomsten av 1877 års utsökningslag undanröjde man de möjligheter till personalexekution för gäld som lagstiftaren dittills hade hållit öppna. Promulgationsförordningen till utsökningslagen innehöll i 8 § en föreskrift att bysättning ej må gäldenär åläggas. Denna paragraf torde inte ha blivit upphävd men den anses sedan länge sakna praktisk betydelse. Paragrafen innebar upphävandet av en lag, som tillät inskränkning i den personliga friheten. Den form av personalexekution, som bysättningen utgjorde, blev helt och hållet avskaffad. Samtidigt avskaffades den dåtida införseln i lön. Såsom tvångsmedel mot tillgångars undandöljande vid utmätning och såsom ersättning för bysättningen infördes ett stadgande i konkurslagen, att brist på utmätningbara tillgångar skulle utgöra anledning till gäldenärens försättning i konkurs.

Lagberedningen gjorde i sin motivering för avskaffandet av bysättning och införsel vissa uttalanden, som än i dag äro av intresse. Sålunda framhölls att personalexekutionen vore en exekutionsform, som inom det moderna samhället allmänt erkändes såsom oberättigad i fråga om uttvingandet av förbindelser, vilka avse förmögenhetsrättsliga förhållanden. Lagberedningen uttalade vidare att man numera inte ansåge sig kunna ifrågasätta att en gäldenär, som saknade förmögenhet till gäldande av sin skuld, skulle, såsom vid den ursprungliga personalexekutionen, genom arbete hos fordringsägaren avtjäna skulden eller medelst bysättning berövas sin personliga frihet; det allmänna rättsmedvetandet hos oss tillstodde icke, att en gäldenär på grund av oförmåga att betala sin skuld finge berövas sin personliga frihet.

Frågan om åtgärder mot försumliga försörjare var enligt 1871 års fattigvårdsförordning löst på följande sätt. Om någon genom lättja eller liknöjdhet hade ådragit sitt minderåriga barn eller sin hustru sådan nöd, att obligatorisk fattigvård hade måst lämnas dem, skulle han stå under fattigvårdsstyrelsens husbondevälde till dess kostnaden blivit gottgjord. Den försumlige försörjaren var skyldig att utföra arbete som fattigvårdsstyrelsen förelade honom. Han kunde emellertid inte med tvång och mot sin vilja kvarhållas till fullgörande av förelagt arbete. Om han vägrade att fullgöra förelagt arbete eller eljest visade tredska, självsvåld, oordentlighet eller sturskhet, kunde fattigvårdsstyrelsen, då varning inte hjälpte, anmäla saken till länsstyrelsen. Ett sådant förfarande som nu angivits betecknades i förordningen såsom förseelse. Länsstyrelsen kunde ålägga den försumlige

försörjaren tvångsarbete minst en och högst sex månader. Den kunde också låta bero vid varning. Tvångsarbetet borde utföras i allmän tvångsarbetsanstalt eller vissa liknande anstalter. Den försumlige försörjaren kunde också hållas till arbete i länsfängelse eller kronohäkte.

Av 1871 års fattigvårdsförordning framgår att man redan då hade vad man i nutida språkbruk kallar administrativa frihetsberövanden på grund av försummad försörjningsskyldighet. Det är emellertid att märka att försummelsen att försörja familjen eller att gottgöra samhället dess kostnad inte kunde leda till frihetsberövande eller eljest till användande av tvångsmedel. Tvångsarbete ådömdes såsom påföljd för en förseelse, betecknad såsom tredska, självsvåld, oordentlighet eller sturskhet. Tvångsarbetet framstår, åtminstone i främsta rummet, såsom en påföljd för vissa särskilda förfaranden. Syftet att tvinga fram att den försumlige försörjaren gör rätt för sig gentemot familjen och samhället träder inte i förgrunden. Man får väl ändå antaga att detta syfte likväl finns i bakgrunden. Lagstiftningen innehåller ett inslag av indrivning. Den oklarhet i motiveringen för lagstiftningen, som sålunda kan konstateras, är alltså för handen.

Fattigvårdens rätt enligt 1871 års förordning att tillgodogöra sig den försörjningsskyldiges arbetskraft betraktades såsom en del av ett mera omfattande begrepp, nämligen fattigvårdsstyrelsens husbonderätt. I denna rätt ingick även en viss disciplinär bestraffningsrätt. Tvångsarbete uppfattades såsom ett disciplinstraff för dem som voro intagna på anstalt. Då man i seklets början tog upp frågan om en reform av fattigvårdslagstiftningen, syftade man bland annat till att få fram skärpta och mera effektiva bestämmelser mot familjeförsörjare, som av lättja eller liknöjdhet försummade sin försörjningsplikt. Beteckningen husbonderätt togs bort ur lagen men fattigvårdsstyrelsens rätt att förelägga arbete bibehölls. Fattigvårdslagstiftningskommittén föreslog i sitt betänkande år 1915 en viss skärpning av arbetsskyldigheten. Försumlig försörjare, som i laga ordning förelagts arbete, skulle med tvång kunna hållas till sådant arbete.

Nyssnämnda kommitté ansåg sig kunna skilja mellan tre grupper av försumliga försörjare. Den första gruppen utgjordes av personer som, ehuru fullt arbetsföra, på grund av lättja, liknöjdhet eller dryckenskap ej hade något ordnat arbete. Den andra gruppen bestod av mindre arbetsföra personer med otillräcklig arbetsförmåga, vilka därjämte visat lättja eller liknöjdhet eller dryckenskap. Till den tredje gruppen räknades de som arbetade och hade arbetsinkomst men inte läto sin inkomst komma familjen till godo utan förslösade den på spel, spritdrycker och illegitima förbindelser. Kommittén tog emellertid avstånd från tanken att i lagen skulle åberopas »lättja eller liknöjdhet». Man framhöll att genom de citerade orden arbetsskyldigheten fick en karaktär av straff, som den inte borde ha. Arbetsskyldighet skulle kunna åläggas även mindre arbetsföra personer. Kommittén uttalade såsom sin uppfattning att arbetsskyldigheten för försörjaren inte

hade till uppgift att skaffa fattigvårdsstyrelsen ersättning för lämnad fattigvård, utan att förmå den försumlige försörjaren att för framtiden fullgöra försörjningsskyldigheten.

Då man krävde skärpta bestämmelser mot försumliga försörjare var man i regel inne på en tankegång, att försummelse av försörjningsplikt skulle betraktas såsom ett brott och beläggas med straff. Fattigvårdslagstiftningskommittén hade i princip ej något att erinra mot kriminalisering. Man ansåg dock att tvångsarbete var den naturliga och mest verksamma tvångsåtgärden. Syftet med behandlingen på tvångsarbetsanstalt skulle vara att bibringa den försumlige försörjaren övertygelsen att han måste sörja för de sina samt att vänja honom vid ordnat arbete och ordnat levnadssätt. Kommittén uppfattade själv tvångsarbetet såsom en påbyggnad på arbetskyldigheten. Det skulle vara det yttersta medlet att framtvunga fullgörandet av en försörjningsplikt. Tiden för tvångsarbetet skulle i allmänhet bestämmas till minst en och högst sex månader. Den kunde dock höjas till ett år beträffande den som hade försummat sin försörjningsplikt på grund av lättja, liknöjdhet eller dryckenskap. Tvångsarbetet hade tydligen i viss mån karaktär av brottspåföljd.

1918 års fattigvårdslag utformades i huvudsaklig överensstämmelse med kommitténs förslag. Begreppet husbonderätt utrensades. Nya föreskrifter meddelades om tillsyn och arbetskyldighet samt om förfarandet mot försumliga försörjare och tredskande understödstagare. Huvudstadgandet rörande arbetskyldighet innehöll bestämmelse, att om någon genom lättja eller liknöjdhet ådrager sitt minderåriga barn eller adoptivbarn eller sin hustru sådan nöd, att obligatorisk fattigvård måste lämnas, är han skyldig att efter föreläggande av fattigvårdsstyrelsen efter sin förmåga fullgöra anvisat arbete. Han kunde kvarhållas i arbetet till dess grundad anledning förelåg till antagande att han skulle söka efter förmåga försörja sig själv och de sina. Uttrycket »lättja eller liknöjdhet» stod alltså kvar. Det ansågs vara en fördel att fattigvårdsmyndigheterna fingo röra sig med det för dem kända uttryckssättet. Någon egentlig betydelse torde detta uttryck inte ha haft.

Under remissbehandlingen av kommitténs förslag hade i fråga om arbetsföreläggandets principiella ställning framkommit ståndpunkter som skilde sig från kommitténs. Sålunda hade det krävts att arbetsföreläggandet skulle betraktas såsom ett sista försök av samhället att förmå en försumlig försörjare att gottgöra sin skuld. Vidare hade det framhållits att föreläggandet även i viss grad innebar ett straff för den försumlige i det att han ålades att i denna för honom mindre tilltalande form fullgöra sina förpliktelser. Departementschefen tog avstånd från denna uppfattning. Han förklarade att han, i likhet med kommittén, fann arbetskyldighetens uppgift vara att förmå den försörjningspliktige att för framtiden fullgöra sina plikter mot sina anhöriga, icke att skaffa samhället ersättning för tidigare lämnad fattigvård.

Han erinrade också att arbetsskyldighetens utkrävande i regel inte medförde någon vinst för samhället.

En viktig förändring, som 1918 års lag införde, var att skyldighet infördes för landsting att anordna arbetshem för försumliga försörjare och vissa understödstagare. Kommittén beräknade antalet försumliga försörjare till omkring 6 000, men förutsatte att behovet av anstaltsplatser var lägre.

Socialhjälpslagen av år 1956 står i stort sett på samma ståndpunkt som fattigvårdslagen. Reglerna om tvångsåtgärder mot försumliga försörjare gjordes då till föremål endast för en huvudsakligen formell översyn. Departementschefen uttalade att fattigvårdslagens regler om åtgärder mot försumliga försörjare borde gälla tills vidare i avvidan på det resultat, som kunde komma fram i utredningen rörande de administrativa frihetsberövan- dena samt vid revisionen av barnavårdslagen. Han var emellertid angelägen att betona, att denna åtgärd vore av rent provisorisk karaktär och att frågan om åtgärder mot försumliga försörjare borde upptagas till prövning i hela sin vidd så snart de angivna utredningarna hade slutförts.

Bestämmelser om arbetsföreläggande för försumliga försörjare upptogs jämväl i 1924 års barnavårdslag. Efter mönstret av fattigvårdslagen föreskrevs i 72 § a) barnavårdslagen att en försörjare var skyldig att efter föreläggande av barnavårdsnämnden inställa sig till och efter sin förmåga fullgöra honom å fattigvårdsanstalt eller eljest anvisat arbete, i det fall att han av lastbarhet, vårdslöshet, lättja eller liknöjdhet så försummat sina skyldigheter mot sitt barn, som ej fyllt 16 år, att skyddsuffostran eller samhällsvård hade måst beredas barnet samt om han tillika undandroge sig fullgörandet av den honom därför åliggande ersättningsskyldigheten. Indrivningssynpunkten kommer här tydligt fram; om den försumlige gör rätt för sig så blir det ingen tvångsåtgärd mot honom. Den försumlige försörjaren kunde kvarhållas i arbetet intill dess grundad anledning förelåg till antagande att han skulle söka efter förmåga fullgöra sina skyldigheter mot barnet; dock längst ett år. Föreskriften motiverades på följande sätt. Den omständigheten att samhällets vård om barnen hade överflyttats från fattigvårdsstyrelsen till barnavårdsnämnden, borde inte föranleda att man avstod från det kraftiga tvångsmedel som låg i föreskrifterna om arbetsskyldighet.

Barnavårdslagen av år 1924 innehöll i 72 § b) en nyhet. Enligt detta lagrum kunde arbete föreläggas jämväl den som enligt domstols utslag eller skriftligt avtal vore pliktig att till fullgörande av lagstadgad underhållsskyldighet utge underhållsbidrag till sitt barn, som inte hade fyllt 16 år, men av lättja eller liknöjdhet underlät att fullgöra denna plikt och därigenom föranledde sådan försämring av barnets uppehälle och uppfostran, att särskild åtgärd mot den försumlige prövades påkallad för att framtvunga underhållsskyldighetens fullgörande. Här är det alltså fråga om civilrättslig underhållsskyldighet mellan föräldrar och barn. De tidigare bestämmelserna hade hänfört sig till förhållandet mellan samhället och den enskildte medborgaren.

Rörande de förutsättningar, under vilka arbetsföreläggande enligt 72 § b) barnavårdslagen skulle kunna meddelas, uttalade departementschefen följande. Vid prövning om arbetsföreläggande är påkallat bör hänsyn tagas bland annat till angelägenheten av att barnets och moderns villkor underlättas, så att barnet besparas onödiga umbäranden, till samhällets intresse av att barnet erhåller vård och uppfostran, som äro ägnade att göra det till en så samhällsduglig medborgare som möjligt, samt slutligen till att samhället genom tvånget mot fadern till bidragsskyldighetens fullgörande trygkas mot risken att förr eller senare nödgas ingripa genom fattigvård eller genom barnets omhändertagande.

Bestämmelserna om arbetsföreläggande i 1924 års barnavårdslag blevo såsom ett provisorium och med vissa jämkningar överförda till 1960 års barnavårdslag. Föredragande statsrådet anförde följande. En reform av ifrågavarande institut framstår, i första hand ur rättssäkerhetssynpunkt men även av andra skäl, såsom synnerligen angelägen. I socialhjälpslagen har frågan erhållit en allenast provisorisk lösning i avbidan på revisionen av barnavårdslagen och slutförandet av utredningen om administrativa frihetsberövanden. Denna utredning gäller dels frågan, hur det processuella förfarandet vid administrativa frihetsberövanden bör ordnas, och dels spörsmålet om det vid sådana förfaranden verksamma organet i första instans. Båda dessa frågor beröra i hög grad den lagstiftning varom nu är fråga. Då utredningsarbetet alltjämt pågår, är tiden ännu inte mogen för en reform av denna lagstiftning. Med hänsyn härtill torde gällande regler på området få provisoriskt gälla ännu under någon tid. Jag anser mig därvid kunna förutsätta, att detta provisorium kommer att bli av endast kort varaktighet.

Sammanfattningsvis kan man säga att de nu gällande bestämmelserna om tvångsåtgärder mot försumliga försörjare äro grundade på olika sammanflätade tankegångar. En tanke, som då och då har kommit till uttryck, är att den försumlige försörjaren behöver fostras till ordnade och godtagbara levnadsförhållanden. Detta skulle främst ske genom att hålla honom till regelbundet arbete. Det råder inte något tvivel om att många försumliga försörjare äro i behov av arbetsträning, ofta kanske i form av omskolning till ett visst yrke. Hur önskvärt det än är att sådan arbetsträning och omskolning kommer till stånd, måste man avvisa uppfostringsmotivet såsom grundval för tvångsåtgärder mot försumliga försörjare. Behandlingsformerna på arbetshemmen äro inte sådana att man kan räkna med att arbetstvånget har någon nämnvärd uppfostrande effekt. Uppfostringssynpunkten kan avföras ur diskussionen rörande arbetstvångets bibehållande.

På frågan om arbetstvångets berättigande har man säkerligen ofta lagt moraliska synpunkter. I regel har det nog skett medvetet. Man har lagt ekonomiska synpunkter på problemet, men man har inte renodlat dessa synpunkter. Man har åberopat att en försörjare har försummat att fullgöra sina ekonomiska förpliktelser mot samhället eller mot de sina. Samtidigt har man varit angelägen att betona att försummelsen har varit moraliskt

synnerligen förkastlig. Därav kommer det sig väl att lagstiftarna i hundra års tid har hållit fast vid bestämningarna att försummelsen står i samband med lättja, liknöjdhet, dryckenskap, lastbarhet eller vårdslöshet. Tvånget sätts in endast mot vissa former av kvalificerad betalningsförsummelse. Kvalifikationerna ligga på det moraliska planet. Arbetstvånget får, såsom fattigvårdslagstiftningskommittén på sin tid framhöll, en viss karaktär av korrektiv åtgärd mot asocialt levnadssätt. Vid tillkomsten av 1924 års barnavårdslag gjorde departementschefen ett uttalande som är ganska typiskt för denna tankegång. Han anförde följande. Ett anlitande av denna metod mot personer, som i nu ifrågavarande hänseenden av uppenbart trots åsidosätta sina lagliga skyldigheter, torde icke heller vara ägnat att stöta den allmänna rättsuppfattningen; tvärtom synes en dylik anordning vara ägnad att tillgodose ett i vida kretsar omfattat socialt rättfärdighetskrav. — Frågan blir då huruvida ett frihetsberövande får grundas på ett socialt rättfärdighetskrav. Denna fråga måste besvaras nekande. Vissa former av försummad underhållsplikt kunna kriminaliseras, d. v. s. genom strafflagstiftning göras till brott och beläggas med straff. I vårt land har man hittills avvisat tanken på kriminalisering. Konsekvensen bjuder att man också avvisar metoden att ha arbetstvång under frihetsberövande såsom en korrektionsform för försumliga försörjare.

De väsentliga motiveringarna för arbetstvånget måste sökas på det ekonomiska planet, inte på det etiska. Att tvångsvis hålla tredskande försörjare till arbete på anstalt eller eljest, torde inte kunna göras till en vinstgivande rörelse. Lagstiftarna ha nog heller inte gjort sig några illusioner i den delen. Arbetsföreläggandets ekonomiska betydelse har framför allt legat däri att det har utgjort ett effektivt hot mot försumliga och tredskande. I stor omfattning har betalning kommit till stånd och arbetsföreläggandet har inte behövt verkställas. Föreläggandet har också i många fall haft den goda effekten att den försumlige — utöver det att han på ett eller annat sätt skaffat fram pengar — har tagit anställning eller på annat sätt skaffat sig arbetsinkomst. Det har vid tidigare utredningar sagts att arbetstvånget har visat sig vara ett ytterst verksamt medel till framtvingande av försörjningsplikts fullgörande. Denna bedömning förefaller att vara riktig även i dagens läge.

Genom reglerna om arbetstvång har man, såsom framgår av det nyss anförda, byggt upp en effektiv indrivningsapparat som kan sättas in mot den försumlige försörjaren i de enskilda fallen. Man måste emellertid antaga att hotet har effekt utöver det särskilda fallet. Förefintligheten av ett tvångsmedel måste indirekt påverka alla försörjare som ha tendenser att försumma sina skyldigheter. Hur stor denna effekt kan vara, är mycket svårt att uppskatta. Det är här fråga om en effekt liknande den som i straffrätten be-tecknas såsom generalprevention och vars betydelse där är omstridd. Hotet om korrektiv behandling anknyter i socialvården främst till ett asocialt

levnadssätt och icke till enstaka brottsliga gärningar. Hotets verkan torde förringas därav att få försumliga försörjare torde vara medvetna om förutsättningarna för anlåtande av arbetstvång.

Under diskussionerna rörande arbetstvång för försumliga försörjare synes man inte ha satt detta frihetsberövande i relation till den avskaffade personalexekutionen för gäld. Förklaringen är kanske att man inte utgick från de civilrättsliga reglerna om gäld utan från de offentligrättsliga reglerna om försörjningsplikt. Utgångspunkten var att alla eller åtminstone alla fattiga voro skyldiga att genom arbete sörja för sin egen och sina närmastes levnadskostnad. Påbyggnaden med ett administrativt frihetsberövande uppfattades troligen från början såsom disciplinär bestraffning för svåra fall av lättja och tredska. Bestämmelserna om arbetstvång ha bevarat sin karaktär av en speciallagstiftning för de fattiga, i synnerhet för fall där fattigdom är förenad med karaktärsegendomligheter.

Gällande lag

De nu gällande huvudbestämmelserna om administrativa frihetsberövanden rörande försumliga försörjare äro upptagna i socialhjälpslagen 41 § samt barnavårdslagen 100 §. Gemensamt för de båda lagrummen är att frihetsberövandet har formen av intagning i arbetshem. Denna åtgärd kan vidtagas mot personer som ha försummat att fullgöra sin försörjningsplikt mot vissa anhöriga. Myndigheternas ingripande mot den enskilde medborgaren sker genom ett beslut, att han skall inställa sig å arbetshem. Där skall han efter sin förmåga utföra arbete åt samhället. Underlåter han att efterkomma föreläggandet, kan han genom polisens försorg föras till arbetshemmet. Beslut enligt socialhjälpslagen fattas av socialnämnden och beslut enligt barnavårdslagen av barnavårdsnämnden. Det är alltså i båda fallen fråga om kommunala organ vilka icke ha karaktär av domstolar.

Enligt 41 § socialhjälpslagen må arbetsföreläggande meddelas den som av lättja eller liknöjdhet åsidosätter sin underhållsskyldighet mot sin hustru eller sitt barn eller adoptivbarn under 16 år i sådan grad att obligatorisk socialhjälp (socialhjälp enligt 12 § socialhjälpslagen) måste lämnas någon av dem.

Barnavårdslagen upptar två typfall då arbetsföreläggande kan meddelas. Enligt 100 § första stycket a) kan arbetsföreläggande användas mot den som av lastbarhet, vårdslöshet, lättja eller liknöjdhet så försummar sina skyldigheter mot sitt barn, som ej fyllt 16 år, att samhällsvård måste beredas detta, och som tillika undandrar sig att fullgöra honom härför åliggande ersättningsskyldighet. Enligt 100 § första stycket b) kan arbetsföreläggande användas mot den som enligt dom, vilken har vunnit laga kraft, eller enligt skriftligt, av två personer bevitnat avtal är pliktig att till fullgörande av lagstadgad underhållsskyldighet utgiva underhållsbidrag till sitt barn, som ej fyllt 16 år, men av lättja eller liknöjdhet underlåter att fullgöra denna plikt och härigenom föranleder sådan försämring av det uppehälle och den uppfostran som lagligen tillkomma barnet, att särskild åtgärd mot den försumlige prövas påkallad för att framtvunga underhållsskyldighetens fullgörande.

Varken enligt socialhjälpslagen eller enligt barnavårdslagen får arbetsföreläggande meddelas den som ej fyllt 21 år. Den som har intagits i arbetshem må jämlikt 44 § socialhjälpslagen och 100 § barnavårdslagen kvarhållas i hemmet till dess grundad anledning föreligger till antagande, att

han skall söka efter förmåga fullgöra sin försörjningsskyldighet eller vissa andra i sistnämnda lagrum avsedda skyldigheter. Han må dock inte kvarhållas i oavbruten följd under längre tid än ett år.

I fråga om verkställigheten av beslut om arbetsföreläggande gäller enligt 42 och 43 §§ socialhjälpslagen samt 100 § sista stycket barnavårdslagen, att föreläggandet skall skriftligen delgivas den försumlige; i förekommande fall hans förmyndare. Om den försumlige inte inställer sig å arbetshemmet i enlighet med föreläggandet, har polismyndigheten att på begäran meddela handräckning för hans hämtande. Beslut att begära handräckning måste i varje särskilt fall meddelas av socialnämnden eller barnavårdsnämnden. Nämndens ordförande eller tjänsteman vid nämnden äger icke fatta beslut om att begära handräckning. Innan polismyndigheten fattar beslut om handräckning, skall myndigheten förvissa sig om att beslutet om arbetsföreläggande är sakligt grundat samt att verkställighet av beslutet är påkallad. Handräckning får alltså inte beviljas förrän polismyndigheten efter erforderlig utredning har kunnat konstatera, att de i lag angivna förutsättningarna för intagning i arbetshem föreligga.

Den försumlige har icke rätt att överklaga själva beslutet om arbetsföreläggande. Däremot kan han föra talan mot det beslut genom vilket polismyndigheten förordnat om handräckning. Sådan talan föres genom besvär hos länsstyrelsen. Den är icke inskränkt till viss tid. Länsstyrelsens beslut i saken kan överklagas hos regeringsrätten.

Förutom beslut om arbetsföreläggande och eventuellt om handräckning erfordras för intagning i arbetshem även beslut av arbetshemmets styrelse jämlikt bestämmelserna i 47 § socialhjälpslagen. Intagning kan vägras om plats inte kan beredas å hemmet. Särskilda föreskrifter rörande intagning kunna ha meddelats i reglemente för arbetshemmet. Styrelsen för arbetshemmet äger icke rätt att pröva frågan huruvida den försumlige är skyldig att inställa sig å arbetshemmet. Styrelsen kan inte pröva om den försumlige har visat lättja eller liknöjdhet eller om försummelsen beror på andra förhållanden.

De båda här aktuella lagarna sakna föreskrifter rörande villkorlig utskrivning. Sådan utskrivning i form av försökspermission förekommer dock i stor omfattning. Den tid under vilken den försumlige på permission har vistats utom arbetshemmet jämställs med den tid under vilken han har vistats på arbetshemmet.

Beslut om utskrivning fattas av arbetshemmets styrelse.

Rörande disciplinär bestraffning av de i arbetshem intagna innehåller gällande lag följande stadganden (48—50 §§ socialhjälpslagen; 100 § barnavårdslagen). Den som har blivit intagen i arbetshem kan meddelas varning av arbetshemmets styrelse, om han undandrar sig att utföra anvisat arbete eller visar tredska att efterkomma givna föreskrifter eller gör sig skyldig till uppförande som strider mot sedlighet eller god ordning, eller utan till-

stånd lämnar arbetshemmet. Arbetshemmets styrelse må, därest någon som har tilldelats varning ej låter sig rätta därav, hos länsstyrelsen göra framställning om hans dömande till tvångsarbete. Vid handläggningen av dessa ärenden inför länsstyrelsen har länsstyrelsen att sörja för att fullständig utredning förebringas. Länsstyrelsen äger anställa förhör med den försörjningspliktige och med annan person, som kan lämna upplysning av betydelse i målet. Länsstyrelsen äger även att föranstalta om förhör vid domstol. Länsstyrelsen kan ålägga den felande tvångsarbete eller, om omständigheterna äro mildrande, låta bero vid varning. Ädömes tvångsarbete skall tiden därför bestämmas till minst en och högst sex månader. Under vissa omständigheter må länsstyrelsen förordna om häktning i avbidan på att målet avgöres eller att utslag, varigenom den försörjningspliktige dömts till tvångsarbete, vinner laga kraft.

Det har blivit upplyst att under tiden 1940—1956 har enligt den officiella statistiken sammanlagt endast 7 personer blivit ådömda tvångsarbete i samband med arbetsföreläggande. Sista gången detta skedde var år 1947. Varning förekommer fortfarande i viss omfattning. Såsom disciplinmedel mot sådana å arbetshem intagna, som visa tredska eller eljest dåligt uppförande, tillämpas numera överförande till en sluten avdelning vid Västergårdens arbetshem.

I ett betänkande Samhällsfarlig asocialitet, avgivet av särskilt tillkallad utredningsman, har föreslagits att 49, 50 och 51 §§ socialhjälpslagen samt motsvarande stadgande i barnavårdslagen skola upphöra att gälla. Utredningsmannen har uttalat att även om arbetshemmen i framtiden skulle reserveras endast för försumliga försörjare, böra tvångsarbetsanstalterna likväl försvinna och ersättas med arbetsträningsanstalter, avsedda för behandling av samhällsfarligt asociala. Icke under några förhållanden syntes därför tvångsarbete längre få förekomma för försumliga försörjare. (SOU 1962: 22, s. 197.)

Kritik och reformförslag

Socialvårdskommittén framlade till en början ett preliminärt förslag att försummelse av försörjningsplikt skulle kriminaliseras (SOU 1946: 52 s. 65—70). Till förmån för kriminalisering åberopade man två huvudskäl. Det första var att den försumliges rättssäkerhet skulle bli bättre tillgodosedd genom fallens behandling vid domstol. I denna del framförde kommittén en kritik mot förfarandet, vilken kritik numera synes vara allmänt omfattad. Kommitténs uttalanden kunna sammanfattas sålunda. Rättssäkerhetssynpunkterna äro i gällande lag icke tillgodosedda i erforderlig utsträckning. Den försumlige försörjaren, som riskerar ett frihetsberövande under en tid av upp till ett år, befinner sig ur rättsskyddssynpunkt i ett betydligt sämre läge än en för brott tilltalad person. Det allmänna ställer icke rättegångsbiträde till hans förfogande. Han har ingen möjlighet att inkalla vittnen till bestyrkande av sina utsagor. Proceduren är skriftlig och undandragen den offentlighet som är karakteristisk för domstolens förhandlingar. Det beslut som leder till frihetsberövande fattas av administrativ myndighet, ofta i relativt underordnad ställning. Besvär över denna myndighets beslut äro visserligen medgivna, men besluten gå omedelbart i verkställighet. Över huvud taget kan beträffande denna procedur sägas, att den är behäftad med samma svagheter ur den individuella rättssäkerhetens synpunkt som övriga former av administrativt frihetsberövande i jämförelse med domstolsproceduren.

Det andra huvudskälet var att man genom en kriminalisering skulle kunna få bättre behandlingsformer. I denna del anförde kommittén i huvudsak följande. Det är att föredraga att det ingripande mot försumliga försörjare, som ur allmän synpunkt kan befinnas påkallat, kan ske i så nära anslutning som möjligt till redan befintliga kriminalpolitiska behandlingsformer. 1939 års lagstiftning om villkorlig dom kan bli ett verksamt medel att ingripa mot de försumliga försörjarna under betydligt större hänsynstagande till de olika fallens särart än som för närvarande är möjligt enligt fattigvårds- och barnvårdslagarna. Detta förutsätter att försummelsen av försörjningsplikten kriminaliseras. En kriminalisering av försummelsen är ägnad att i högre grad än enligt gällande lagstiftning medföra ett tillgodosende av icke blott de individuella rättssäkerhetssynpunkterna utan även de berättigade kraven på en differentiering av behandlingsformerna. För närvarande torde det knappast någonsin inträffa att en fattigvårdsstyrelse eller

barnavårdsnämnd anvisar den försumlige arbete annorstädes än å arbets- hem. Med tillämpning av lagstiftningen angående villkorlig dom torde det säkerligen i åtskilliga fall vara tillfyllest, att föreskrift om skyldighet att antaga arbete hos viss arbetsgivare utfärdas. I samband därmed bör väl i regel meddelas föreskrift om skyldighet för den dömda att underkasta sig inskränkning i förfogandet över arbetsförtjänsten. Att behandling på sjukhus eller alkoholistanstalt i ett icke obetydligt antal fall kan visa sig vara påkallad anser kommittén vara ställt utom tvivel. Över huvud taget synes den nya lagstiftningen om villkorlig dom lämna sådana möjligheter till en differentierad behandling av de försumliga försörjarna att det kan ifrågasättas, om det skulle föreligga något större behov av anstalter, motsvarande de nuvarande arbetshemmen, avsedda enbart eller i huvudsak för detta klientel. Det synes naturligt att man i de fall, där icke särskild vård är erforderlig, i första hand försöker med åtgärder av icke frihetsberövande natur. Å andra sidan bör uppmärksammas att i den mån den försumlige försörjaren bryter mot de givna föreskrifterna, den villkorliga domen i sista hand kan förklaras förverkad och visst straff utmätas, som då i vanlig ordning fullgöres inom fångvårdens anstaltssystem. Det må erinras att detta system inrymmer och än mer kommer att inrymma även öppna anstalter av en typ, som nära överensstämmer med de nuvarande arbetshemmen, ehuru med större differentieringsmöjligheter.

Det av socialvårdskommittén framlagda preliminära förslaget till kriminalisering av försummelse av försörjningsplikt anslöt sig nära till vad som då brukade kallas kvalificerad villkorlig dom, och som nu benämnes skyddstillsyn. Man tänkte sig en brottspåföljd av samma typ som den i 8 § i lagen om villkorlig dom angivna. Förslaget vann stöd vid remissbehandlingen. Kommittén frångick likväl detsamma. Man anförde flera olika skäl för sin ändrade ståndpunkt. Det återopades att de försumliga försörjarna utgjorde ett klientel med sådan vandel och kriminalitet att det kunde ifrågasättas om villkorlig dom i allmänhet kunde tillämpas. Domstolsförfarandet kunde taga så lång tid i anspråk att arbetsföreläggandet förlorade sin effektivitet. I allt väsentligt begränsades möjligheterna till internering till sådana fall, där samhället hade haft kostnader på grund av försummelsen. Åtgärden innebure alltså mera en form för att tvinga vederbörande att betala sin skuld till det allmänna — i klass med utmätning och införsel — än en reaktion på grund av brottsligt förfarande. För den underhållsskyldige själv och för dem som hade tillfälle att iakttaga vad som skedde, framstode detta klart på så sätt att, även om ett arbetsföreläggande hade givits, den underhållsskyldige kunde undslippa det genom att betala sin skuld till kommunen.

Socialvårdskommittén stannade för att föreslå att förfarandet med arbetsföreläggande genom administrativa myndigheter skulle bibehållas. Man framhöll att arbetsföreläggandet på grund av dess karaktär av frihetsberövande var en så allvarlig åtgärd, att det borde kunna tillgripas endast när

synnerligen angelägna samhällsintressen påkallade ett sådant förfarings sätt. Konsekvensen av detta uttalande borde rimligen ha varit, att användningsområdet för arbetstvånget väsentligen skulle begränsas. Någon förändring i den riktningen föreslogs emellertid inte.

Det förslag som socialvårdskommittén slutligen framlade (SOU 1950: 11 s. 160—169) upptog i huvuddrag följande. I fråga om förutsättningarna för arbetsföreläggande ansåg kommittén att bestämmelserna i gällande lag i stort sett voro väl avvägda och att tillämpningsområdet i huvudsak borde bibehållas. I denna del föreslog man endast vissa jämkningar. Arbetsföreläggande skulle kunna ges under följande tre förutsättningar: 1. Försummelse i egentlig mening skulle föreligga (lättja, liknöjdhet, lastbarhet eller vårdslöshet). 2. Socialhjälp skulle utgå till den försumliges maka, som i följd av ålderdom, sjukdom eller eljest bristande kropps- eller själskrafter vore oförmögen att genom arbete försörja sig, eller ock till hans minderåriga barn; eller också skulle minderårigt barn till den försumlige vara av barnvårdsnämnd omhändertaget för samhällsvård eller skyddsuppfostran; eller också skulle bidragsförskott utgå för barnet. 3. Den försumlige skulle ha underlåtit att fullgöra honom åliggande ersättningsskyldighet för utbetalad socialhjälp, för kostnad för omhändertaget barn eller för bidragsförskott. — Reglerna om arbetstvång vilade på en enhetlig grund såtillvida, att möjligheterna till internering helt begränsades till sådana fall, där samhället hade haft kostnader på grund av försummelsen. Indrivningsmomentet träder på så sätt starkt i förgrunden. De synnerligen angelägna samhällsintressen, varom kommittén hade talat, synas icke vara annat än samhällets ekonomiska intresse av att få betalt för lämnad vård.

I fråga om det beslutande samhällsorganet samt förfarandet inför detta organ vidhöll kommittén sin tidigare framförda kritik. Man fann det uppenbart att ett beslut om arbetsföreläggande, innebärande intagning på anstalt, inte borde överlämnas åt ett kommunalt organ utan fattas av högre, statlig myndighet. Det föreslogs att länsstyrelsen — i särskild sammansättning — skulle fatta beslut om arbetsföreläggande. Det förutsattes att, om särskilda socialdomstolar framdeles upprättades, de nu aktuella målen skulle överföras till dem.

Förfarings sättet vid beslut om arbetsföreläggande tänkte sig kommittén uppbyggt i tre faser eller etapper: 1. Länsstyrelsen beslutar förelägga den försumlige att inneha viss anställning samt till vederbörande nämnd inbetala visst belopp i veckan eller i månaden. 2. Efter framställning från nämnden beslutar länsstyrelsen om intagning på anstalt. Sådan framställning bör dock inte göras förrän nämnden själv försökt att förmå den försumlige att fullgöra sina skyldigheter. 3. Villkorlig utskrivning under övervakning samt med skyldighet att inneha viss anställning och att erlagga betalning på sätt nyss har angivits. — Redan i sitt beslut om arbetsföreläggande skulle länsstyrelsen i regel lämna föreskrifter av samma slag som angävos i 8 § i

1939 års lag om villkorlig dom. Processen inför länsstyrelsen i dessa mål skulle i princip vara skriftlig; den skulle inte gestaltas såsom den muntliga straffprocessen inför domstol. Möjligheter skulle dock beredas till förhör med den försumlige, till hörande av vittne inför domstol samt till biträde åt den försumlige.

Då förslag till socialhjälpslag förelades 1955 års riksdag förklarade departementschefen att han i den föreliggande situationen inte var beredd att förorda en lösning genom kriminalisering av försörjningsförsummelse. Kommitténs förslag till en fristående lag om arbetsföreläggande, innefattande 41 paragrafer, blev inte framlagt för riksdagen. Anledningen därtill framgår av vad som här förut har anförts (under rubriken Historik). Departementschefen instämde i den framförda kritiken mot gällande lag. Beträffande de nuvarande behandlingsformernas gestaltning uttalade han, att man knappast kunde räkna med att arbetstvånget i och för sig hade den fostrande effekt som vore önskvärd; ett beslut om arbetsföreläggande hade i praktiken främst en indirekt betydelse genom det hot om frihetsberövande som det innebure.

Barnavårdskommittén behandlade utförligt frågan om åtgärder mot försumliga försörjare (SOU 1956: 61 s. 654, 811—844). Då den framlade sitt förslag till ny barnavårdslag hade i detta förslag icke upptagits några bestämmelser om arbetsföreläggande. Anledningen därtill var att kommittén ansåg att sådana bestämmelser borde upptagas i en särskild lag, varför de borde brytas ut ur socialhjälpslagen och barnavårdslagarna. Något eget förslag till en sådan särskild lag framlade barnavårdskommittén inte. I ett yttrande den 12 april 1954 till Kungl. Maj:t hade kommittén till granskning upptagit socialvårdskommitténs synpunkter och förslag rörande åtgärder mot försumliga familjeförsörjare.

Även barnavårdskommittén var mycket kritisk mot gällande lag på detta område. Kommittén anförde följande. Det torde inte kunna vara föremål för delade meningar att institutet arbetsföreläggande, sådant det har reglerats i fattigvårdslagen och barnavårdslagen, ger anledning till mycket allvarliga betänkligheter, främst ur rättssäkerhetssynpunkt. Det kan icke utan väsentlig omdaning upptas i en ny sociallagstiftning. Institutet är i starkt behov av att reformeras. Ändring kräves för att söka med mindre frihetsingrepp uppnå åtminstone lika goda resultat som den gällande ordningen kan uppvisa.

Såsom framgår av det redan anförda var barnavårdskommittén i princip inställd på att arbetstvånget skulle bibehållas. Man lade huvudvikten vid effektivitetskravet och tillgodosåg rättssäkerheten i den mån den inte begränsade effektiviteten. Detta framgår bland annat av ett uttalande som görs i diskussionen rörande kriminalisering. Man framhöll att svårigheten att bevisa tillräckligt graverande förhållanden måste antagas komma att hålla användningen av ovillkorligt urbota straff samt av villkorlig dom inom en mycket snävare ram än den som gäller för arbetsföreläggande.

Såsom framgår av det föregående hade socialvårdskommittén förutsatt att arbetsföreläggande kunde ifrågakomma endast då den underhållsskyldige hade åsidosatt en återbetalningsplikt i förhållande till samhället. I förslaget till lag om arbetsföreläggande upptogs såsom förutsättning för beslut om arbetsföreläggande att för den underhållsberättigades uppehälle eller uppfostran hade uppkommit kostnad enligt socialhjälpslagen, barnavårdslagen eller lagen om förskottering av underhållsbidrag till barn samt att den underhållsskyldige hade underlåtit att efter anfordran fullgöra honom åvilande skyldighet att återbetala dylik kostnad. Rörande ersättningsanspråkets natur gjorde barnavårdskommittén uttalanden av följande innebörd. Samhällets ersättningsanspråk i anledning av utgivet bidragsförskott grundar sig på direkt inträde som berättigad part i barnets ställe. Men samhällets anspråk på ersättning från vissa nära anhöriga för utgiven fattigvård eller havd barnavårdsomkostnad kan ej heller rimligen ha annan grund än den civilrättsliga underhållsplikten. Med hänsyn härtill kan samhällets ersättningskrav för fattigvård eller barnavård icke ur principiell synpunkt jämföras med dess fordringar i allmänhet gentemot enskilda. Ser man saken ur sådan synpunkt, torde man därför knappast kunna anse något hinder föreligga för att samhällets ersättningskrav i anledning av bidragsförskott, fattigvård eller barnavård helt jämföras med den underhållsberättigades eget anspråk, när det gäller inskridande mot den underhållsskyldiges person i syfte att förmå honom att gälda sin skuld. — Dessa uttalanden synas icke vara hållbara och icke heller förenliga med gällande rätt. Återbetalningsskyldigheten gentemot samhället kan givetvis regleras helt fristående i förhållande till den civilrättsliga betalningsskyldigheten i förhållande till den underhållsberättigade.

Frågan om avskaffandet av arbetstvånget utan dess ersättande med något motsvarande tvång diskuterades av barnavårdskommittén. Man anförde att ett huvudskäl att undvika beslut om arbetsföreläggande är insikten att det på såväl humanitära som ekonomiska grunder är ett samhällsintresse att människor inte intagas i arbetsanstalt. Ett annat väsentligt skäl torde ha varit iakttagelsen, att vistelsen å arbetshem mera sällan förmår att i avsevärd mån gynnsamt inverka på den intagnes inställning till försörjningsplikten. Kommittén framhöll vidare att det spörsmålet hade väckts, huruvida det allmännas ersättningsanspråk över huvud taget kan anses berättiga till frihetsinskränkande ingripande mot den ersättningskyldige. Medan underlåtenhet att fullgöra civilrättslig underhållsplikt ansetts berättiga sådant ingripande, har det hävdats att sådant icke borde få förekomma till indrivande av det allmännas fordringar. — Såsom redan har sagts stannade kommittén likväl för ståndpunkten att arbetsföreläggandeinstitutet borde generellt ställa till förfogande ett både långvarigt och kraftigt ingripande i den felandes personliga frihet.

Syftet med arbetstvånget skulle vara dubbelt: avskräckning och fostran, med huvudvikten på avskräckning. Av barnavårdskommitténs uttalanden

i skilda sammanhang må följande citeras. Vikt torde ha lagts vid den effekten hos inskridandet, att den försörjningspliktige avskräckes från att ånyo brista i fullgörandet av sin underhållsskyldighet. Samtidigt blevo andra underhållsskyldiga indirekt varnade. Arbetsföreläggandet har ej tillagts någon karaktär av vedergällning. Det hade såsom motiv och ändamål att tillrättaföra den försumlige och utöva en allmänt moralbildande och förebyggande påverkan. Huvudvikten måste säkerligen genomgående läggas vid en individuell rättande och generellt påverkande effekt. Risken för arbetsföreläggande har haft synnerligen stor betydelse för åvägbringande av pliktuppfyllelse från de underhållsskyldigas sida. Arbetsföreläggande eller hot därom kommer till användning i mycket stor omfattning och är synnerligen effektivt såsom påtryckningsmedel. Den uppfattningen är allenaordande bland dem som ha närmare erfarenhet av det praktiska barnavårdsarbetet, att det resultat, som med hjälp av bestämmelserna om arbetsföreläggande vinnes gentemot ovilliga försörjningspliktiga, icke skulle kunna tillnärmelsevis uppnås, därest möjlighet sänkades att ingripa i de försörjningspliktigas frihet till person. Kommittén ansluter sig till denna uppfattning. Vid tillämpningen av administrativt arbetsföreläggande erbjuda sig mycket stora möjligheter att låta avgörandet bero av förhållandena och en bedömning, huru huvudsyftet — betalning samt rättelse för framtiden — bäst må tillgodoses.

Frågan om kriminalisering av försummelse av betalnings- och vårdnadsplikt behandlades utförligt av barnavårdskommittén. Huvudskälen för kriminalisering redovisades av kommittén på följande sätt. Goda skäl kunna anses tala för att såsom brott bedöma en ousäktlig underlåtenhet att fullgöra försörjningsplikt mot närstående. Förslag om kriminalisering ha också tidigare varit föremål för övervägande. Genom en sådan åtgärd skulle vinnas, att fall av försummad underhållsplikt blevo föremål för polisutredning och åklagares bedömning samt, i händelse av åtal, underställda domstols prövning och avgörande. Villkorlig dom och de nya reaktionsformer, som möjligen komma att inom en nära framtid införas, blevo användbara beträffande de försumliga försörjarna. Kriminaliseringsvägen kom alltså att leda till att fallen av försörjningsförsummelse blevo underkastade ett noga lagreglerat, samtidigt effektivt och ur rättssäkerhetssynpunkt tillfredsställande utrednings- och prövningsförfarande samt att de om väsentlig, ousäktlig underlåtenhet övertygade blevo föremål för ändamålsenliga åtgärder under betryggande kontroll. Det har också antagits att kriminalisering skulle starkare inskräpa underhållsskyldigheten.

Skälen mot en kriminalisering summerade kommittén på följande sätt. Det får anses tveksamt huruvida kriminaliseringen har tillräckligt stöd i det allmänna rättsmedvetandet. Det är svårt att prestera en för strafflag tillfredsställande, samtidigt klar och entydig gärningsbeskrivning. Polisutredningen och brottmålsförfarandet kommo att bli i genomsnitt så tidsödande,

att ingripandet mot försumliga försörjare måste avsevärt förlora i snabbhet och därmed även i effekt. Det kunde ifrågasättas huruvida de allmänna förutsättningarna för beviljande av villkorlig dom förelågo beträffande försumliga familjeförsörjare i allmänhet, vilka ej kunnat förmås till rättelse genom föreställningar, påtryckningar och allehanda indrivningsåtgärder. — Kommittén fann att kriminalisering av ousäktlig försummelse av vårdnads- och underhållsplikt var förbunden med många svårigheter och att det kunde ifrågasättas om ej ett beträdande av den vägen ledde till olägenheter som uppvägs fördelarna. Vidare framhölls att kriminalisering inte kunde tillnärmelsevis ersätta det administrativa arbetsföreläggandet såsom medel att förmå försumliga försörjningspliktiga att fullgöra sina skyldigheter. Enligt kommitténs mening kunde ett medel med avsevärt lägre effekt än arbetsföreläggandet icke godtagas, i vart fall inte för barnavårdens del. Socialvårdslagstiftningen borde alltfört upptaga ett administrativt arbetsföreläggandeinstitut med ungefär samma uppgifter och användningsområde som angåves i barnavårdslagen.

Ehuru barnavårdskommittén upprepade gånger uttryckligen hade förklarat, att huvudsyftet med arbetstvånget var att åvägabringa rättelse för framtiden, jämkade man denna sin principståndpunkt på sådant sätt att framtvingandet av betalning framträder såsom det väsentliga. Man konstaterade till en början att det var en allmänt rådande praxis att full betalning av belopp, varmed den underhållsskyldige häftade i skuld till underhållsberättigad eller till samhället för socialvård, ovillkorligen och genast uteslöt eller avbröt frihetsinskränkande åtgärder. Oavsett hur den försumlige hade fått fram medlen, kunde han köpa sig fri från frihetsinskränkningarna. Kommittén ansåg att denna praxis hade vunnit sådan fasthet och haft sådan inverkan på den allmänna uppfattningen att den icke kunde brytas. Det torde i stället vara nödvändigt att acceptera det genom praxis förändrade utgångsläget för en lagstiftning om administrativt arbetsföreläggande. Lagstiftningen kunde icke utformas på ett sätt som svarade mot densamma bärande idé.

Barnavårdskommittén kom slutligen fram till följande förslag. Det första ledet vid frihetsinskränkande ingripande mot försumlig försörjare skulle vara beslut om arbetsföreläggande, d. v. s. beslut att den försumlige skulle inneha anvisad arbetsanställning. Nästa steg skulle vara beslut om intagning i arbetshem. Detta senare förfarande skulle kunna tillgripas utan något föregående försök med anställningsföreskrift. Beslutet om intagning å arbetshem skulle kunna vara villkorligt. Initiativrätt skulle tillkomma barnavårdsnämnden men beslutanderätten beträffande arbetsåläggande skulle tillkomma länsstyrelsen. För beslut skulle krävas tre särskilda förutsättningar, av vilka den första är alternativ: 1 a) Det förutsattes att den underhållsskyldige enligt rättens avgörande eller skriftligt, av två personer bevittnat avtal har att utgiva underhållsbidrag till barnet men underlåtit

att fullgöra denna plikt. 1 b) Det förutsattes att, sedan för makens eller barnets uppehälle eller barnets utbildning uppkommit kostnad för det allmänna jämlikt socialhjälpslagen, barnavårdslagen eller bidragsförskottslagen, den underhållsskyldige underlåtit att fullgöra honom enligt dessa lagar åvilande ersättningskyldighet gentemot det allmänna. 2. Vidare förutsattes att den underhållsskyldige genom underlåtenheten ådagalagt likgiltighet för sin plikt mot den underhållsberättigade, tredska eller avsevärd vårdslöshet. 3. Slutligen förutsattes att beslut om arbetsföreläggande eller intagning i arbetshem måste anses erforderligt för att förmå den underhållsskyldige att efter måttet av sin förmåga fullgöra sina förpliktelser såsom underhållsskyldig mot maken eller barnet.

Den under punkt 2 här ovan angivna förutsättningen är avsedd att uttrycka de subjektiva förutsättningar som enligt kommitténs mening skulle föreligga. Kommitténs ståndpunkt är oklar. Kommittén gör ett principuttalande att det är befogat och praktiskt påkallat att inskrida även med de strängaste påtryckningsmedel mot underhållspliktiga, vilka ej alls eller endast ursäktligt vållat, att samhället måst hjälpa den berättigade, men som undandra sig att efter förmåga gottgöra det allmänna för dess insats. Här skjuter man alltså i förgrunden *betalningsförsummelsen* mot samhället, inte försummelserna mot familjen. Beträffande kravet på vållande till den situation som föranlett omhändertagande (enligt 72 § a. barnavårdslagen) framhåller kommittén att detsamma i stor utsträckning i praxis negligerats. Kommittén tog helt avstånd från ett sådant krav. Den uttalade upprepade gånger att i en ny lag om frihetsinskränkande åtgärder icke borde upptagas krav på att den underhållsskyldige genom pliktförsummelse hade föranlett att samhället hade ådragits kostnad enligt barnavårdslagen eller socialhjälpslagen. Däremot ansåg man att i lagen borde uttryckas att den underhållsskyldige saknade ursäkt för sin underlåtenhet att fullgöra underhålls- eller ersättningsplikten. Kravet på ursäktligt eftersättande av ersättningskyldighet mot det allmänna måste upprätthållas. Detsamma gällde ej underhållsplikten direkt mot den berättigade. I kommitténs uttalanden kan man kanske inlägga den innebörden att vederbörande försörjare genom likgiltighet skall ha vållat att familjen inte har fått sitt underhåll samt genom tredska och vårdslöshet skall ha vållat att samhället inte har fått betalt.

Internationella konventioner

Svensk lagstiftning om arbetstvång under frihetsberövande för vissa försumliga försörjare har utsatts för kritik i anslutning till vissa internationella konventioner till vilka vårt land har anslutit sig. Enligt 1930 års konvention angående tvångsarbete eller obligatoriskt arbete skall tvångsarbete i alla dess former avskaffas. Såsom tvångsarbete skall dock icke anses arbete som avfordras en person på grund av en i judiciell väg meddelad dom. Anmärkningar ha framställts mot reglerna om tvångsarbete. Detta gäller sådant tvångsarbete som ålägges jämlikt reglerna i lösdrivarlagen. Det anmärktes att tvångsarbete efter administrativt beslut icke var tillåtet. Vår länsstyrelse betecknades därvid såsom en förvaltningsmyndighet och dess beslut såsom en förvaltningsåtgärd. Från svensk sida åberopades att länsstyrelsens beslut angående ådömande av tvångsarbete kunde överklagas hos hovrätt. Det erkändes från den kommitté, som övervakar efterlevnaden av konventionen, att besvärsrätten utgjorde en garanti mot godtyckliga avgöranden men att enligt konventionens ordalydelse tvångsarbete finge avfordras en person endast på grund av en i judiciell väg meddelad dom. — Redan av vad som nu anförts kan man draga den slutsatsen att beslut av länsstyrelse icke är en dom av en domstol.

Av intresse i detta sammanhang äro också vissa artiklar i Förenta nationernas universella deklaration angående de mänskliga rättigheterna. Enligt denna deklaration skola följande rättigheter och friheter respekteras. Envar har rätt till frihet och säkerhet till person. Ingen skall vara underkastad godtyckligt frihetsberövande. Envar är berättigad till en korrekt och offentlig rättegång genom en oavhängig och opartisk domstol vid bestämmandet av hans rättigheter och skyldigheter och vid åtal mot honom för brottslig gärning. Envar som åtalas för brottslig gärning har rätt att betraktas såsom oskyldig intill dess han lagligen bevisats vara skyldig i en offentlig rättegång vid vilken han har haft alla nödvändiga garantier för sitt försvar. Envar har rätt att arbeta och att fritt välja anställning. (Artiklarna 3, 9, 10, 11 och 23.) — Deklarationen är allmänt hållen men om man beaktar både dess anda och dess ordalag kan man likväl draga vissa slutsatser som äro av betydelse för frågan om behandlingen av försumliga försörjare. Då det gäller en så allvarlig sak som en tvist mellan samhället och en enskild medborgare rörande dennes personliga frihet skall avgörandet överlämnas till de i förhållande till statsmakterna fristående domstolarna. Statliga och kommu-

nala förvaltningsmyndigheter, som äro organ för samhällsmakten, kunna icke betraktas såsom oavhängiga och opartiska. Den för straffprocessen grundläggande regeln att samhället har bevisbördan får icke kringgås genom en förtäckt kriminalisering. Det kan icke godtagas att, såsom barnavårds-kommittén synes ha tänkt sig, den försumlige ålägges att bevisa huruvida han har haft giltig ursäkt för sin betalningsförsummelse. Förfarandet mot den försumlige får inte heller utformas på sådant sätt att alla sedvanliga garantier för rättssäkerhet helt eller delvis sättas ur kraft.

Europarådets konvention angående skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna utvecklar närmare reglerna om det rättskydd som den enskilde medborgaren skall ha i förhållande till samhällsmakten. Sverige ratificerade denna konvention i februari 1952 och den trädde i kraft den 3 september 1953. Vårt land har alltså förbundet sig att tillse att svensk rätt bringas i överensstämmelse med konventionens krav. Konventionen innehåller bland annat följande. Ingen må nödgas att utföra tvångsarbete eller eljest honom påtvingat arbete. Med tvångsarbete eller påtvinget arbete förstås icke arbete som regelmässigt utkräves av den som är underkastad frihetsförlust i enlighet med bestämmelserna i artikel 5 eller som är villkorligt frigiven (art. 4). Envar har rätt till frihet och personlig säkerhet. Ingen må berövas sin frihet utom i följande fall och i den ordning som lagen föreskriver. Bland de angivna fallen ingår att någon lagligen är arresterad eller eljest berövad sin frihet antingen med anledning av att han underlåtit att uppfylla domstols lagligen givna föreläggande eller i ändamål att uppnå fullgörande av någon i lag föreskriven skyldighet. 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 (art. 5). Envar skall, när det gäller att pröva hans civila rättigheter och skyldigheter eller anklagelse mot honom för brott, vara berättigad till opartisk och offentlig rättegång inom skälig tid och inför en oavhängig och opartisk domstol, som har upprättats enligt lag. Envar som har blivit anklagad för brottslig gärning skall betraktas såsom oskyldig intill dess hans skuld lagligen fastställts. Envar som har blivit anklagad för brottslig gärning skall äga vissa minimirättigheter, däribland följande. Han skall ha rätt att försvara sig personligen eller genom rättegångsbiträde, som han själv har utsett, eller att, i fall då han saknar erforderliga medel för betalning av rättegångsbiträde, erhålla sådant utan kostnad, om rättvisans intresse så fordrar. Han skall vidare ha rätt att förhöra eller låta förhöra vittnen, som åberopas emot honom, samt att för egen räkning få vittnen inkallade och förhörda under samma förhållanden som vittnen åberopade mot honom (art. 6). De inskränkningar som i konventionen ha medgivits beträffande de däri upptagna fri- och rättigheterna må icke vidtagas annat än i de syften, med hänsyn till vilka de ha tillåtits (art. 18).

Redan innan konventionen ratificerades hade man uppmärksammat frågan huruvida svensk lagstiftning verkligen fullt ut motsvarade de krav som konventionen uppställde. Man utgick emellertid från att vad som kunde vara att anmärka mot svensk lag inte vore av sådan valör att det borde föranleda förbehåll vid anslutning till konventionen. Det erkändes att de samhällsorgan, som hade hand om omprövningen av vissa frihetsberövanden, icke alla voro att beteckna såsom domstolar i den betydelse detta ord har i det svenska författningsspråket. På några punkter ansåg man sig kunna konstatera bristande eller mindre god överensstämmelse mellan konventionen och den svenska rätten. Vår lagstiftning rörande frihetsberövanden borde därför underkastas en ingående granskning och översyn med ändamål att bringa den i full samklang med konventionen.

Barnavårdskommittén framhöll att en reform med avseende å arbetsföreläggande främst var motiverad av att detsamma ej motsvarade de anspråk, som svensk rättsordning strävade efter att uppfylla, men att reformbehovet förstärktes genom önskvärdheten av att bringa i Sverige gällande bestämmelser och rådande förhållanden i obestriddig överensstämmelse med de principer, som hade uppställts i Europarådets konvention. Kommittén berörde inte på vilka punkter bristande överensstämmelse kunde konstateras.

Internationella juristkommissionen antog den 9 januari 1959 den s. k. Delhi-deklarationen. Angående denna deklaration se Förvaltningsrättslig tidskrift 1958 sid. 343—352, Svensk juristtidning 1959 sid. 541—545 samt motionen 1960 II: 570.

Rättssäkerheten vid administrativa frihetsberövanden har sedan utretts genom särskilda sakkunniga, i fortsättningen här kallade utredningen. Utredningen behandlade utförligt frågan om Europarådskonventionen och de administrativa frihetsberövandena (SOU 1960: 19, s. 65—77). Utredningen ansåg sig kunna fastslå att de enligt svensk rätt förekommande ingripandena, som bruka hänföras till de administrativa frihetsberövandena, voro tillåtna enligt konventionen, såvitt avser de ändamål som skulle tillgodoses; i detta avseende förelåg icke bristande överensstämmelse mellan vår rätt och konventionen. I fråga om arbetstvånget för försumliga försörjare åberopade utredningen bestämmelsen i artikel 5, jämförd med artikel 4, att med tvångsarbete icke förstås arbete som utkräves av den som är lagligen arresterad eller eljest berövad sin frihet i ändamål att uppnå fullgörande av någon i lag föreskriven skyldighet. Utredningen uttalade kategoriskt att in-tagning i arbetshem av försumliga försörjare är att hänföra till den kategori frihetsberövanden, som avses i dessa bestämmelser. Detta gäller kanske om man bara ser till konventionens ordalag. Om man ser till konventionens anda måste man ställa sig frågande. Man synes kunna acceptera att tvångsarbete anlitas för att uppnå fullgörande av en i lag föreskriven skyldighet att sörja för familjens uppehälle. Men kan tvångsarbete vara tillåtet för att

tvunga någon att fullgöra en i lag föreskriven betalningsskyldighet till samhället, exempelvis skyldigheten att betala skatter eller andra allmänna avgifter? Om så är fallet skulle möjligheten stå öppen att genom lag införa personalexecution i fråga om vissa betalningsförpliktelser i förhållande till samhället.

Utredningen fann det icke möjligt att med säkerhet taga ställning till frågan, om svensk rätt i allo motsvarade de krav på domstolsprövning av beslut om administrativa frihetsberövanden, som konventionen uppställer. Det gjordes gällande att konventionen inte fordrade att frihetsberövande skulle beslutas av domstol, utan endast att möjlighet skulle finnas till domstolsprövning av lagligheten av ett redan fattat beslut. Där prövning av länsstyrelsens beslut kunde ske i regeringsrätten, var alltså kravet på domstolsprövning tillgodosett. Möjligen kunde det göras gällande att i vissa fall regeringsrättens prövning icke kunde erhållas med tillräcklig snabbhet. Föreläggande att utföra arbete i arbetshem meddelas av barnavårdsnämnd eller socialnämnd. Om föreläggandet ej efterkommes må polismyndighet på begäran meddela handräckning. Den försumlige kan anföra besvär hos länsstyrelsen över handräckningen. Besvär över länsstyrelsens beslut prövas i regeringsrätten. Kravet på snabb domstolsprövning är i dessa fall tillgodosett, om länsstyrelsen är att anse såsom domstol. Viss tvekan kan råda om länsstyrelsens ställning. Om länsstyrelsen icke är att anse såsom domstol synes anledning finnas till tvekan, huruvida kravet på *snabb* domstolsprövning är uppfyllt.

Uttalandena i utredningens betänkande äro präglade av stor försiktighet. På vissa punkter synes denna försiktighet ha drivits för långt. Sålunda är det uppenbart att de i första hand beslutande samhällsorganen, barnavårdsnämnd, socialnämnd och polismyndighet, icke äro domstolar i konventionens mening. Länsstyrelserna äro enligt vårt eget språkbruk icke domstolar. Det saknas anledning att föra in dem under konventionens uttryck för domstol (court, tribunal). Konventionen anger ju klart vilka krav den uppställer på en domstol och på ett domstolsförfarande. En domstol skall vara oavhängig. Statsmakterna och de centrala förvaltningsmyndigheterna få icke ha direktivrätt i förhållande till en domstol. Domstolsförfarandet skall vara opartiskt och offentligt. Den enskilde medborgaren skall ha rätt att uppträda personligen, att anlita biträde, att erhålla fri rättegång, att höra motpartens vittnen och att själv få inkalla vittnen.

Vid Svenska kriminalistföreningens årsmöte år 1954 diskuterades ämnet De mänskliga rättigheterna, straffprocessen och frihetsberövandet (Nordisk kriminalistisk årsbok 1954 s. 61—96). Vid diskussionen kommo flera talare in på frågan om den svenska lagstiftningens överensstämmelse med Europarådets konvention. Här nedan följer en kort sammanställning av vissa kritiska uttalanden:

Professor *Ivar Agge*: Det åtagande Sverige iklädde sig (genom att antaga konventionen) förutsatte givetvis, att den svenska rättsordningen åtminsto-

ne i stora drag fyllde de minimikrav som konventionen innehåller. Vad som sedermera har hänt styrker det intryck man får av hur lätt man tar på den gällande rättens tillstånd i fråga om skyddet för individens rättigheter. En revision av vår lagstiftning, syftande till en anpassning till de åtaganden vilka anslutningen till Europarådets konvention medför, är ofrånkomlig och kan ej längre uppskjutas. Efter svensk och varje annan västerländsk uppfattning ligger i begreppet domstol någonting annat än ett organ, som är helt inlemmat i den uppifrån dirigerade administrationen. På denna grund kan jag inte på något sätt finna, att t. ex. våra barnavårdsnämnder äro domstolar. Förefintligheten av en av regeringsmakten och administrationen oberoende, på grundval av en kontradiktorisk, med rättssäkerhetsgarantier omgärdad process, självständigt dömande instans ligger i själva domstolsbegreppet. På denna grund kan jag för min del inte finna, att en hel serie viktiga frihetsberövanden i vårt land beslutas av domstol. I bästa fall finnes en långsamt verkande besvärsrätt till en halvadministrativ domstol av regeringsrättens typ.

Docenten *Hilding Eek*: Uppräkningen i konventionen (art. 5) täcker ungefär de fall, då man efter svensk rätt kan berövas friheten på administrativ väg. Emellertid tycks det inte finnas täckning för det frihetsberövande vi har i fattigvårdslagen 72 § och motsvarande stadgande i barnavårdslagen, enligt vilken en underhållspliktig kan insättas på arbetshem. Detta kan man emellertid kringgå genom att kriminalisera underlåtenhet att fullgöra underhållsplikt. Sammanfattningsvis skulle jag vilja säga, att det är tveksamt, huruvida våra administrativa förfaranden tillfredsställer konventionens krav på snabb domstolskontroll. I fråga om hela fältet för de administrativa frihetsberövandena menar jag, att det är tveksamt om de kan förenas med konventionen, dels emedan de organ, som prövar fallen, inte är domstolar — i vissa fall absolut inte domstolar — dels emedan förfarandet inte är snabbt.

Docenten *Gustaf Petré*n: Konventionens betydelse blir helt uttunnad, om förvaltningsmyndigheterna i stor omfattning anses vara domstolar i konventionens mening. Sammanfattningsvis torde kunna sägas att konventionen hittills föga har uppmärksamrats av de lagstiftande myndigheterna i vårt land. Som den lämnade redogörelsen utvisar, kan en viss nonchalans spåras gentemot de fordringar som konventionen uppställer. De lagstiftande myndigheterna synes stundom knappast ha en aning om de åtaganden Sverige har gjort genom konventionens godkännande.

Utrikesrådet *Sture Petré*n: Intagning på arbetshem sker ju för att uppnå t. ex. att någon fullgör sin lagstadgade skyldighet att bidra till försörjningen av sitt barn utom äktenskap. Jag kan inte se att det här föreligger någon oöverensstämmelse med konventionen. Vad angår begreppet domstol tror jag inte, att man i konventionens uttryck domstol får inläsa exakt det samma, som man i svenskt lagspråk inlägger i ordet. Det centrala är frågan, hur de primära säkerhetskraven är tillgodosedda.

I ett utkast till ett andra protokoll till konventionen angående skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna har upptagits såsom artikel 1 en bestämmelse av följande lydelse:

»Ingen skall kunna fängslas blott på grund av sin oförmåga att uppfylla en kontraktsmässigt åtagen förpliktelse.»

Byråchefen L. Kellberg har i en promemoria, daterad den 2 maj 1961, anført: Artikel 1 innehåller förbud mot gäldsfångelse för fullgörande av avtalsförpliktelse (ej blott avseende ekonomisk skyldighet utan överhuvud skyldighet att »något göra eller låta» — enligt kommentar i Doc. 1057). Detta rättsinstitut borttogs i svensk rätt i och med utsökningslagens ikraftträde den 1 januari 1879 (jfr UP § 8). Ett stadgande härom finnes även infört i art. 24 i 1905 års och art. 26 i 1954 års civilprocesskonventioner (se prop. 1956: 100 och 1957: 163), vari föreskrives nationell behandling vid tillämpning av institutet »contrainte par corps». — — — Enligt kommentaren i Doc. 1057 avses ej under artikeln falla vare sig »public obligations (fiscal, military etc.)» eller civilrättsliga förpliktelser »imposed by statute or court order (e. g. maintenance obligations of parents or spouses, whether divorced or not, a judgment debt for damages, etc.)». Huruvida åtgärder mot försumliga försörjare i form av utförande av arbete å arbetshem eller av tvångsarbete på grund av bristande underhållsskyldighet mot make eller barn, varom föreskrift finnes i 41 § o. ff. i 1956 års socialhjälpslag eller i 100 § o. ff. i 1960 års barnavårdslag, skola hänföras dit, när vederbörande jämlikt undertecknat avtal (jfr GB 5: 10 och 11: 28 och FB 7: 7—9) är underhållspliktig, torde vara tveksamt; man kan nämligen säga, att, om vederbörande är så försumlig att han uraktlåter giva sina anhöriga den i lag stadgade minimistandarden av underhållsbidrag, han härigenom har brutit just mot denna lag (statute) eller mot domstols eventuella *beslut* (court order) samt att i dylikt fall ett underhållsbidragsavtal är av blott *sekundär* betydelse för vederbörandes intagning å arbetshem enligt sagda lagar. Dessutom torde möjligen kunna hävdas att ordet »imprisoned» ej kan likställas med intagning å arbetshem; från fransk sida ansågs emellertid att uttrycket borde ändras till »privé de sa liberté» eller liknande för att bringa artikeln i bättre överensstämmelse med artikel 5 i konventionen (jfr Aktstycken utgivna av Kungl. Utrikesdepartementet, Ny Serie I: A: 9, 1959, sid. 137 — herr Wahlund — och 141 — herr Persson). Beträffande vad nyss sagts om intagning å arbetshem och ådömande av tvångsarbete må emellertid även erinras om den diskussion som förts i Sverige, huruvida bl. a. dylika administrativa frihetsberövanden beslutade av social- och barnavårdsnämnder — dock med rätt att då det gäller tvångsarbete överklaga hos länsstyrelsen och därefter hos hovrätt (jfr för det processuella förfarandet m. m. prop. 1960: 10, sid. 389/394) — stå i överensstämmelse med artikel 5 i mänskliga rättighetskonventionen, vari stadgas rätt för enskild att inför domstol få lagligheten av frihetsberövandet prövad (jfr t. ex. första lag-

utskottet 1956: 19 och SOU 1960: 19, sid. 65—78 behandlande Europaråds-konventionen och de administrativa frihetsberövandena).

Chefen för socialdepartementets rättsavdelning har i skrivelse till utrikesdepartementet den 13 april 1961 anfört följande: Såsom framhålles i den inom utrikesdepartementet upprättade promemorian, kan det vara föremål för tvekan huruvida bestämmelserna i de svenska socialhjälp- och barnavårdslagarna om att den, som av lättja eller liknöjdhet underlåter att fullgöra underhållsskyldighet, kan föreläggas att utföra arbete i arbetshem är förenliga med en så kategoriskt avfattad föreskrift som den i artikel 1 i utkastet. Syftet med artikeln lär emellertid, enligt vad handlingarna utvisar, vara att förhindra att brott mot frivilliga, rent civila förpliktelser på det förmögenhetsrättsliga området sanktioneras genom frihetsberövande. Att så ej får ske är i svensk lagstiftning en sedan länge godtagen grundsats, och häremot strider ej nyssberörda bestämmelser om intagning i arbetshem. Den egentliga grunden för att någon förelägges att utföra arbete i arbetshem enligt socialhjälp- eller barnavårdslagen torde nämligen vara, icke att vederbörande brutit mot en avtalsförpliktelse utan att han (grovt) försummat sin i lag stadgade underhållsskyldighet gentemot hustru eller barn. Detta omdöme motsäges icke av den omständigheten, att lagen, såsom ett alternativ till domstols avgörande, medger parterna att själva genom avtal reglera underhållsskyldigheten. Uppfattningen inom socialdepartementet är således att det inte föreligger någon motsättning mellan svensk lagstiftning om intagning i arbetshem vid försummelse av underhållsskyldighet och den föreslagna artikel 1 i tilläggsprotokollet, om artikeln tolkas efter sitt syfte. Önskvärt vore måhända att detta syfte kom till klarare uttryck i texten, vilket förslagsvis kunde ske genom följande omredigering: »Nul ne peut être emprisonné pour la seule raison qu'il n'est pas en mesure d'exécuter une obligation qui ne ressort que d'un contrat auquel il a librement consenti.»

Remissyttrandena över SOU 1960:19 såvitt angår de internationella konventionerna

I remissyttrandena över sakkunnigbetänkandet rörande rättssäkerheten vid administrativa frihetsberövanden har man ägnat stor uppmärksamhet åt frågan huruvida Sverige har uppfyllt sina åtaganden enligt de internationella konventionerna, särskilt Europarådskonventionen. Det samlade intrycket av alla uttalandena blir att frågan är tveksam. Bland de administrativa myndigheter, som berörs av frågan, råder stor enighet att de äro lika goda som domstolar i konventionernas mening. Bland de judiciella myndigheterna finnas många företrädare för den motsatta meningen. Ehuru yttrandena i regel inte särskilt taga sikte på behandlingen av de försunliga försörjarna, har det dock ansetts vara påkallat att ge en tämligen uttömmande redogörelse för yttrandenas innehåll såvitt angår de internationella konventionerna.

De internationella konventionerna utgöra en del av vår rättsordning. Det förbud mot administrativa frihetsberövanden som konventionerna innehålla är alltså gällande för Sveriges del. Trots detta förekommer det att man diskuterar *formerna* för administrativa frihetsberövanden som om man kunde bibehålla dessa i deras traditionella utformning utan att fästa nämnvärt avseende vid de konventioner till vilka Sverige har anslutit sig.

Delegationen för det internationella socialpolitiska samarbetet har vitsordat, att Internationella arbetsbyråns särskilda expertkommitté i rapporter till Internationella arbetskonferensen åren 1954—1956 har framställt anmärkningar mot Sveriges tillämpning av den av landet ratificerade konventionen om tvångsarbete och obligatoriskt arbete. Delegationen har vidare uppgivit att expertkommittén även sedermera vid upprepade tillfällen har understrukit, att enligt konventionens ordalydelse tvångsarbete må avfordras en person endast på grund av en i judiciell mening meddelad dom. Inför det särskilda utskott, som vid arbetskonferensen varje år tillsättes för granskning av expertkommitténs rapport, har från svensk sida hänvisats till de förslag, som kunde väntas från utredningen om administrativa frihetsberövanden. För Sveriges internationella anseende är det av vikt att av vårt land ratificerade konventioner helt och fullt uppfyllas. Det är ägnat att i andra länder ge upphov till oriktiga föreställningar rörande omfattningen av det tvångsarbete som förekommer i Sverige om vårt land, såsom

nu skett under en följd av år, även i fortsättningen skulle förekomma på en inom ett internationellt organ upprättad förteckning över länder, som ej uppfylla sina åtaganden i fråga om en konvention av politiskt så ömtålig natur som en tvångsarbetskonvention. Ett genomförande av utredningens förslag synes bringa svensk rätt i full överensstämmelse med konventionen nr 29 om tvångs- och obligatoriskt arbete och en gång för alla undanröja varje tvekan om att Sverige ej skulle fylla sina förpliktelser enligt konventionen. Jämväl i fråga om Europarådskonventionen om de mänskliga rättigheterna synes ett genomförande av utredningens förslag undanröja varje tvekan beträffande överensstämmelsen mellan svensk rätt och konventionen.

Judiciella myndigheter, vilka särskilt ha uppmärksammat frågan huruvida Sverige har ställt sig Europarådskonventionen till efterrättelse, ha i flera fall besvarat denna fråga nekande.

Svea hovrätt har i denna del anfört att en myndighets beteckning uppenbarligen icke kan bli avgörande för frågan, huruvida myndigheten skall anses ha karaktär av domstol. I stället är det myndighetens sammansättning och sätt att arbeta som äro avgörande. Länsstyrelserna torde icke uppfylla de krav som måste ställas på en domstol, och i de fall, då länsstyrelserna äro närmaste instans under regeringsrätten, kan därför svensk rätt för närvarande ej anses uppfylla de krav på snabb domstolsprövning, som uppställas enligt artikel 5: 4 i konventionen.

Göta hovrätt framför samma principiella mening som Svea hovrätt. Göta hovrätt har i sitt yttrande inledningsvis framhållit, att det i varje rätts-samhälle är en viktig princip, att när en enskild person berövas sin frihet den största hänsyn tages till hans rättssäkerhet. Denna fundamentala princip har kommit till uttryck i Europarådets konvention angående skydd för de mänskliga rättigheterna, vilken konvention har ratificerats av Sverige. I artikel 5 punkt 4 i konventionen uppställs kravet, att envar, som berövas sin frihet, skall äga rätt att inför domstol påfordra, att lagligheten av frihetsberövandet snabbt må prövas. Möjlighet till sådan domstolskontroll finns för närvarande genomgående i sådana länder, vilkas grundläggande rättsprinciper överensstämmer med de svenska. Den i vårt land gällande ordningen, att viktiga grupper av frihetsberövanden beslutas icke av domstol utan av administrativa myndigheter, synes utgöra ett undantag.

Hovrätten över Skåne och Blekinge är mera tveksam. Hovrätten har anfört följande. Beträffande frågan om överensstämmelse mellan svensk rätt och Europarådskonventionen vill hovrätten ansluta sig till utredningens uttalande att något säkert ställningstagande härtill icke är möjligt. Goda skäl torde kunna anföras för den ståndpunkt som riksdagen intog år 1951 vid beslutet om ratifikation av konventionen. Med hänsyn till den svenska förvaltningens speciella struktur, som starkt avviker från förhållandena i länder vilkas språkbruk företrädesvis bestämt konventionens avfattning,

kan det anses att prövning av ett frihetsberövande hos länsstyrelse väl motsvarar vad som åsyftades med konventionen, förutsatt att denna prövning sker i betryggande former. Det väsentliga måste nämligen anses vara att prövningen hos länsstyrelse liksom hos en domstol sker enligt lag och icke kan påverkas av några direktiv i enskilda fall från politiska organ i samhället. Enbart tvekan om hur den europeiska kommissionen skulle bedöma denna fråga synes icke vara ett synnerligen starkt skäl för reformer, om de icke i övrigt äro sakligt motiverade.

Hovrätten för Västra Sverige går på den strängare linjen. Hovrätten har i denna del anfört följande. Även om de förpliktelser Sverige har iklätt sig genom sin anslutning till Europarådskonventionen angående skydd för de mänskliga rättigheterna skulle anses uppfyllda genom en sådan organisation (som det s. k. länsstyrelsealternativet) — något som för övrigt förefaller tvivelaktigt — synes från principiella rättssäkerhetssynpunkter invändningar kunna göras. Sådana synpunkter leda nämligen enligt hovrättens mening till att organet bör erhålla en från förvaltningsmyndigheten (länsstyrelsen) fullt fristående ställning. Så kan emellertid tydligen ej sägas vara fallet med det föreslagna organet. Skulle likväl denna utformning godtagas, synes det hovrätten lämpligast och mest adekvat att organet betecknas såsom förvaltningsmyndighet (länsstyrelse i särskild sammansättning). I vart fall är beteckningen domstol på ett sådant inom en förvaltningsmyndighet bildat organ enligt hovrättens mening icke överensstämmande med svenskt språkbruk utan måste anses missvisande och bör därför undvikas.

Hovrätten för Övre Norrland nöjer sig med att konstatera att, enär Sverige har anslutit sig till Europarådskonventionen, det framstår såsom angeläget att undvika all tvekan, att svensk rätt icke helt skulle överensstämma med de krav som konventionen uppställer.

Riksåklagaren förordar att man söker skapa starkare rättssäkerhetsgarantier än de som finnas för närvarande. Till stöd för denna ståndpunkt åberopar han att Sverige genom sin anslutning till Europarådets konvention torde ha förbundit sig att vidtaga vissa ändringar i hithörande lagstiftning.

Åtskilliga administrativa myndigheter lägga ringa vikt vid frågan huruvida ett frihetsberövande beslutas av domstol eller av förvaltningsmyndighet. Fångvårdsstyrelsen har anfört. Även om det inte inrättas en särskild förvaltningsdomstol för prövning av ifrågavarande mål, måste enligt fångvårdsstyrelsens uppfattning svensk rätt anses stå i överensstämmelse med Europarådskonventionen beträffande de frihetsberövanden som skulle beslutas av den förstärkta länsstyrelsen. Denna blir, oberoende av benämningen, att i detta avseende anse som en domstol.

Socialstyrelsen har i sitt yttrande föreslagit att länsstyrelsen vid handläggning av ärenden angående administrativt frihetsberövande skall organiseras såsom ett kollegium. Styrelsen har vidare anfört följande. Om länsstyrelserna vid handläggningen av dessa ärenden organiseras på detta sätt,

komma de att motsvara vad som internationellt sett kräves av en förvaltningsdomstol, även om de icke öppet framträda under domstolsnamnet. De anmärkningar, som av arbetsbyrån ha framställts mot Sverige i fråga om tillämpningen av konventionen om tvångsarbete, komma också vid bifall till socialstyrelsens förslag att bortfalla. Likaså bortfaller varje tvekan i fråga om tillämpningen av Europarådskonventionen.

Medicinalstyrelsen har anfört. Den enskildes rätt till personlig frihet garanteras genom § 16 i regeringsformen samt Sveriges anslutning till Europakonventionen. Den som har berövats sin frihet skall äga rätt att inför domstol påfordra, att lagligheten av frihetsberövandet snabbt prövas samt hans frigivning beslutas, om åtgärden icke befinnes laglig. I princip finnes häremot intet att erinra. I likhet med utredningen anser medicinalstyrelsen dock att det rättsskydd, som genom den svenska lagstiftningen har tillförsäkrats den enskilde, i stort sett är tillfredsställande. Det kan därför diskuteras, om en reform är påkallad för Sveriges del. Det framlagda förslaget om inrättandet av förvaltningsdomstolar innebär likväl ur principiell synpunkt en förbättring av den enskildes rättsskydd.

Bland de yttranden som ha inhämtats genom medicinalstyrelsen märks ett som avgivits av sjukhuschefen för Birgittas sjukhem i Vadstena Gösta Ahldin. Denne har anfört att Sveriges anslutning till Europarådets konvention medför, att svensk rätt bör förses med ett domstolsorgan, som står i överensstämmelse med konventionens regler. Utredningen föreslår inrättandet av socialdomstolar, som äro domstolar i konventionens anda och mening. Detta måste anses vara ett steg i rätt riktning.

Några länsstyrelser ha i sina yttranden upptagit frågan om innebörden av bestämmelserna i Europarådskonventionen. Sålunda har länsstyrelsen i Östergötlands län förklarat att den icke vill förneka, att utredningens olika förslag garantera att den svenska lagstiftningen skulle komma i bättre överensstämmelse med konventionens principer, men länsstyrelsen anser likväl att de sakkunnigas uttalanden icke utgöra tillräckliga skäl för inrättande av socialdomstolar. Någon tvekan om att regeringsrätten såsom högsta prövningsinstans är att anse såsom domstol bör icke finnas. Länsstyrelsens beslut i vissa ärenden angående frihetsberövande kan överklagas hos regeringsrätten och Europarådskonventionen fordrar icke, att frihetsberövande skall beslutas av domstol utan endast att möjlighet skall finnas till domstolsprövning av lagligheten av ett redan beslutat frihetsberövande. Även om tveksamhet råder huruvida länsstyrelserna äro att betrakta såsom domstolar, måste kravet på domstolsprövning anses tillgodosett, då prövning av länsstyrelsens beslut kan ske i regeringsrätten.

Länsstyrelsen i Kronobergs län har uttalat att tvekan synes råda huruvida svensk rätt i vissa hänseenden motsvarar de krav på domstolsprövning, som Europarådskonventionen uppställer. Utformningen av utredningens förslag synes i avgörande grad ha föranletts av en strävan att såvitt möjligt åstad-

komma en ordning som — i allt fall formellt — bättre överensstämmer med konventionens krav. Från denna synpunkt kan det möjligen anses befogat att förlägga beslutanderätten till ett fristående organ och tillämpa ett kontradiktoriskt förfarande i den starkt modifierade form som utredningen har föreslagit.

Vid det sistnämnda yttrandet finns fogat bland annat ett särskilt yttrande från ordföranden i nykterhetsnämnden i Växjö. Denne har anfört följande. Det torde vara ostridigt att länsstyrelserna såsom sådana icke äro en sådan domstol som avses i Europarådskonventionen. Villkoren i art. 5 punkt 4 av konventionen torde i och för sig vara uppfyllda genom besvärsrätten till regeringsrätten. Såväl 1952 års första lagutskott som utredningen har emellertid konstaterat att regeringsrättens prövning icke kan erhållas med tillräcklig snabbhet. Den nuvarande ordningen kan därför icke anses uppfylla kraven i art. 5 punkterna 1 a) och 4.

Länsstyrelsen i Gotlands län har yttrat att redan i sin nuvarande gestaltning erbjuder regelsystemet kring de administrativa frihetsberövandena sådan säkerhet för medborgarna till person och egendom att vår handlingsfrihet ej behöver annat än i någon detalj vara bunden av hänsyn till Europarådskonventionen.

Länsstyrelsen i Blekinge län är av ungefär samma uppfattning. Den har anfört följande. Det torde icke kunna bestridas, att de enligt svensk rätt förekommande ingripandena, som äro att hänföra till administrativa frihetsberövanden, äro tillåtna enligt konventionen. Bristande överensstämmelse mellan gällande svensk rätt och konventionens regler föreligger sålunda ej. Konventionens krav, att det skall finnas möjlighet för envar att få sin sak prövad av domstol, måste jämväl anses uppfyllt i och med att regeringsrätten, som ju ostridigt är en domstol, utgör högsta instans i sådana ärenden.

Till dem som anse att Europarådets konvention redan enligt gällande rätt är uppfylld hör jämväl länsstyrelsen i Malmöhus län. Den har uttalat att, med hänsyn till att någon bristande överensstämmelse mellan svensk rätt och konventionen icke kunnat konstateras och att den tveksamhet i sådant avseende, som i olika sammanhang har kommit till uttryck, sålunda synes vara oberättigad, kan vad de sakkunniga i detta sammanhang åberopat synbarligen icke vara något i egentlig mening bärande skäl för genomförande av de sakkunnigas förslag.

Länsstyrelsen i Hallands län utvecklar följande tolkning av Europarådskonventionen. Vad konventionen åsyftar är uppenbarligen icke ett formellt uppfyllande av konventionstexten, sådan denna kommer att lyda i översättning. Avsikten med konventionen är givetvis att undertecknarna skall uppfylla sina förbindelser att ge fullgoda garantier för att den enskilde icke utan efter opartisk prövning av kompetent instans kan berövas sin frihet. Vid ett bedömande av huruvida vårt nuvarande system är godtagbart eller

ej enligt konventionen bör beaktas, att någon motsvarighet till de svenska länsstyrelserna — varken i fråga om oberoende ställning, arbetsmetodik eller personaluppsättning — icke torde finnas i något annat land, bortsett möjligen från Finland. Vi har vidare i vårt land en särskild rättssäkerhetsgaranti genom JO- och JK-institutionerna. — — — Därest förfarandet reformeras efter de synpunkter som länsstyrelsen framlägger, lär ej längre kunna med fog göras gällande att vårt land icke uppfyller konventionskraven.

Länsstyrelsen i Skaraborgs län har yttrat följande. Det förefaller inte gärna tänkbart, att Europarådskonventionen skulle avse att binda de anslutande länderna vid ett visst fastslaget system utan möjlighet för varje land att vid utformningen av reglerna till den enskildes skydd ta i beaktande de föreskrifter, som i övrigt äro gällande på det område varom är fråga. Något hållbart argument för utredningens förslag om domstolsförfarande torde det anförda skälet i vart fall icke utgöra.

Länsstyrelsen i Värmlands län har förklarat att den icke kan finna att Europarådskonventionens bestämmelser bli bättre tillgodosedda därigenom, att det inom länsstyrelsen organiserade kollegiet benämnes socialdomstol än om kollegiet i fråga äger att besluta på länsstyrelsens vägnar.

I åtskilliga fall finns det anledning att förmoda att myndigheterna ha ansett Europarådskonventionens krav vara uppfyllda, därför att man inte har särskilt uppmärksammat kravet på en *snabb* domstolsbehandling eller därför att man inte har tänkt på tvångsintagning i arbetshem. Så är dock inte alltid fallet. Länsstyrelsen i Gävleborgs län har sålunda anført följande. Såsom ett motiv för inrättande av socialdomstol har anförts, att Sveriges anslutning till Europarådskonventionen borde medföra, att fråga om gjorda frihetsberövanden snabbt skola kunna prövas av domstol. Enligt utredningen skulle detta krav enligt nuvarande förhållanden utan tvekan vara tillgodosett, om länsstyrelsen vore att anse som domstol. Länsstyrelsen finner för sin del snabbhetskravet ändock tillfredsställande fyllt redan nu inom områden (nykterhetsvård, barnavård), där länsstyrelsen är beslutande, därigenom att domstolsprövning kan erhållas genom besvär hos regeringsrätten. Detsamma skulle gälla i fråga om ingripanden mot försumliga försörjare, därest beslut om intagning av dessa meddelades av länsstyrelsen och finge på samma sätt överklagas.

Länsstyrelsen i Jämtlands län har gjort följande uttalanden. Frågan om Europarådskonventionen har i olika sammanhang varit föremål för prövning, men det har aldrig förfäktats, att gällande författningar skulle stå i strid mot konventionens bestämmelser. Den möjlighet till omprövning av ett beslut om frihetsberövande, varom här är fråga, som gällande rätt medger, måste enligt länsstyrelsens förmenande anses överensstämma med konventionens anda och innebörd. Att exempelvis länsstyrelserna i sin funktion som besvärinstans enligt svensk terminologi icke betecknas som dom-

stol i vedertagen bemärkelse bör icke tillmätas större betydelse i detta sammanhang.

Besvärssakkunniga ha framhållit att det beslutande organet i mål angående frihetsberövanden måste ges en sådan ställning, att varje tvekan undanröjes huruvida Europarådskonventionens krav äro uppfyllda. Organ, vilka med avseende å sammansättning och ställning fylla de krav som här ha uppställts, pläga regelmässigt benämnas domstolar. — — — Länsstyrelserna uppfylla med nuvarande organisation icke de krav, som enligt vad ovan sagts böra ställas å de beslutande organen, och kunna därför ej komma i fråga som beslutsorgan.

Bland de yttranden som särskilt beröra frågan om de krav som följa av Sveriges anslutning till Europarådskonventionen märkas i övrigt följande.

Länsnykterhetsnämnden i Östergötlands län har påpekat att lagstiftningen i fråga om administrativa frihetsberövanden bör även formellt uppfylla kraven enligt Europarådskonventionen. Lagstiftningen bör då icke såsom för närvarande tillåta enmansbeslut vid frihetsberövande avseende så lång tid, som det här rör sig om.

Länsnykterhetsnämnden i Västernorrlands län har understrukit att det förhållandet, att Sverige har anslutit sig till Europarådskonventionen och att svensk rättsordning beträffande administrativa frihetsberövanden icke synes stå i överensstämmelse med konventionen, är ett starkt skäl att i dessa fall skapa ökade garantier för den enskildes rättssäkerhet.

Länsnykterhetsnämnden i Norrbottens län har anfört att de olika europeiska rättssystem, som ha redovisats, äro mångskiftande och förefalla icke garantera någon större rättstrygghet än den lagstiftning som gäller i vårt land, där det enligt länsnykterhetsnämndens uppfattning är väl sörjt för att medborgarna skola få sin sak juridiskt prövad.

Socialdirektören i Stockholm har uttalat att det förefaller uppenbart att ett administrativt ådömande av tvångsarbete, även om det skulle ske vid en socialdomstol av föreslagen karaktär, knappast kan vara förenligt med Europarådskonventionens text.

Nykterhetsnämnden i Gnesta har ansett sig kunna konstatera att det faktum, att svensk rätt när det gäller administrativa frihetsberövanden icke står i överensstämmelse med Europarådets konvention, måste anses synnerligen besvärande för vårt rättsmedvetande. Envar som berövas sin frihet genom arrestering eller eljest, skall naturligtvis äga rätt att inför domstol påfordra, att lagligheten av frihetsberövandet snabbt prövas. En institution av domstols karaktär för prövning av administrativa frihetsberövanden bör alltså finnas.

Socialnämnden och nykterhetsnämnden i Stora Kopparbergs kommun ha anfört följande. Nämnderna anse det som en nödvändighet att kravet i art. 5 punkt 4 i konventionen, att envar som har berövats friheten skall beredas möjlighet att inför domstol få lagligheten av åtgärden snabbt prö-

vad, fullföljes. Även om det hör till sällsyntheterna att oberättigade ingripanden mot enskilda förekomma, finns enligt nämndernas förmenande icke något skäl att i rättsligt hänseende frångå konventionens krav. Vad som mera förvånar är att frågan om överensstämmelse mellan svensk rätt och Europarådskonventionen icke tidigare har blivit löst.

Föreningen Sveriges stadsdomare har konstaterat att det är föremål för åtskillig tvekan om svensk rätt när det gäller administrativa frihetsberövanden överensstämmer med de krav som uppställas i Europarådets konvention. Det synes angeläget att svensk rätt såvitt möjligt bringas i samklang med konventionen. Föreningen finner av anförda skäl en reformering av förfarandet vid administrativa frihetsberövanden påkallad.

En ledamot av styrelsen för sistnämnda förening, rådmannen Källoff har anfört följande. Varken Europarådskonventionen eller Delhi-deklarationen omfattar i främsta rummet förvaltningsrättsliga spørsmål. De fundamentala rättssäkerhetskrav, som där formulerats, ha emellertid icke varit lika aktuella hos oss. Beträffande brottmålsprocessen ha de uråldrig hävd i den svenska rättsstaten. De ha i Sverige av ålder ansetts självfallna. Men tvångs-åtgärderna mot den enskilde på socialrättens område äro lika ingripande och rättssäkerhetskravet är i princip detsamma. Icke desto mindre har proceduren fått en utformning och tidigare ägnats en uppmärksamhet, som framstår som helt summarisk i jämförelse med de garantier, som omgärda straffprocessuella ingripanden. Straffprocessens väl avvägda balans mellan effektivitetskravet och den enskildes behov av skydd mot oberättigade ingrepp saknar motsvarighet inom nu gällande förvaltningsrätt. Missförhållandet har, även om det dessförinnan uppmärksammats hos oss, genom den senare internationella debatten kommit att framstå i en särskilt bjärt belysning. — — — Den observerade tendensen att underskatta den enskildes rättssäkerhetskrav i förhållande till det allmännas intresse av ett ingripande avviker tydligen från den fria världens allmänna kulturuppfattning och måste därför betraktas som ett farotecken. — — — Det synes slutligen problematiskt om, såsom utredningens majoritet gör gällande, genomförandet av dess förslag skulle utesluta all tvekan om att svensk rätt beträffande de administrativa frihetsberövandena, som beslutas av den tänkta myndigheten, överensstämmer med Europarådskonventionens krav. Mot bakgrunden av den tämligen pinsamma internationella diskussion, som har föranletts av Sveriges anslutning till 1930 års konvention angående tvångs- eller obligatoriskt arbete, torde det icke vara alldeles givet, att myndigheten godtages såsom en domstol i Europarådskonventionens mening. Med någon överdrift kan nämligen på denna myndighet tillämpas strafflagberedningens uttalande om den på sin tid föreslagna socialöverdomstolen av innebörd, att en domstol med syfte att stärka rättssäkerheten icke inrättas genom att namnet domstol åsättes en avdelning inom det administrativa organet.

Sveriges socionomers riksförbund har påstått att frågan om svensk rätts-

överensstämmelse med Europarådskonventionen i olika sammanhang har varit föremål för prövning, varvid det aldrig har förfäktats att gällande författningar skulle stå i strid mot konventionens bestämmelser.

En del yttranden från länsstyrelser ge intryck av att länsstyrelserna själva skulle äga att avgöra huruvida de äro att anse såsom domstolar i Europarådskonventionens mening. Så är icke fallet. Enligt art. 19 i konventionen skall upprättas en europeisk kommission för att trygga uppfyllandet av konventionens förpliktelser. Enskilda personer som påstå sig hava utsatts för kränkning av någon av de i konventionen angivna rättigheterna må jämlikt art. 25 i konventionen göra framställning hos kommissionen. Hithörande frågor ha uppmärksammats i yttrandet från Föreningen Sveriges häradshövdingar. Föreningen har anfört bland annat följande. I art. 5 i konventionen stadgas bland annat att 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. Enligt art. 13 i konventionen skall envar, vars i konventionen angivna fri- och rättigheter kränkts, äga effektiv möjlighet att tala härå inför inhemsk myndighet och detta även i det fall, att kränkningen förövats av ämbetsmän i tjänsteutövning. Genom att Sverige i särskild förklaring har erkänt den europeiska kommissionen för de mänskliga rättigheterna såsom behörig att upptaga framställning från enskild, som påstår sig ha blivit utsatt för kränkning av någon av de i konventionen angivna rättigheterna, har Sverige i själva verket till ett internationellt forum avhänt sig bedömandet av frågan, huruvida svensk rätt står i överensstämmelse med konventionen. Även ett hänsynstagande till vårt land sålunda enligt konventionen åvilande förpliktelser har ansetts böra föranleda att vår lagstiftning rörande frihetsberövanden underkastas en mera ingående granskning och översyn. — — — Väl ha några mera allvarliga brister i fråga om den enskildes medborgarens rättssäkerhet vid administrativa frihetsberövanden ej i praktiken gjort sig gällande. Detta hindrar emellertid ej att garantierna mot obefogade ingrepp ur principiell synpunkt lämna en del övrigt att önska. På grund härav och med hänsyn till de internationella förpliktelser på området som landet genom anslutningen till Europarådskonventionen iklätt sig, föreligger enligt föreningens mening ett uppenbart behov av en såvitt möjligt enhetlig reglering av hithörande frågor, varigenom i görligaste mån tillgodoses de krav som man rimligen ur rättsskyddssynpunkt bör ställa.

Jämlikt bestämmelserna i Europarådskonventionen skall den som har blivit berövad sin frihet vara tillförsäkrad en *snabb* domstolsprövning rörande lagligheten av åtgärden. Till belysning av snabbheten i det nu tillämpade förfarandet kunna följande rättsfall åberopas:

1. Den 30 juli 1953 utfärdades arbetsföreläggande av barnavårdsnämnden i Halmstad för O. Den 30 oktober samma år meddelade poliskammaren i

Halmstad beslut om handräckning. Den 2 november 1953 inställdes O å arbetshem. Den 16 i samma månad meddelade länsstyrelsen utslag varigenom O: s besvär lämnades utan bifall. Den 5 januari 1954 upphävde regeringsrätten beslutet om handräckning (RRÅ 1954 S 1).

2. Den 3 april 1951 utfärdades arbetsföreläggande av barnavårdsnämnden i Lund för H. Den 12 mars 1953 beslöt poliskammaren i Lund att vägra handräckning. Efter besvär av barnavårdsnämnden beslöt länsstyrelsen den 3 november 1953 att handräckning skulle verkställas. Den 30 mars 1954 fastställde regeringsrätten detta beslut (RRÅ 1954 S 48).

3. Den 20 augusti 1953 utfärdades av barnavårdsnämnden i Göteryd arbetsföreläggande för K. Genom beslut den 29 oktober samma år vägrade landsfiskalen i Markaryds distrikt begärd handräckning. Efter besvär av barnavårdsnämnden beviljade länsstyrelsen handräckning genom beslut den 10 juni 1954. Detta beslut undanröjdes av regeringsrätten genom utslag den 31 augusti 1954, enär barnavårdsnämnden inte längre påkallade handräckning (RRÅ 1954 S 103).

4. Den 13 maj 1954 meddelade barnavårdsnämnden i Löberöd arbetsföreläggande för K. Genom beslut den 26 augusti samma år vägrade landsfiskalen i Dalby distrikt begärd handräckning. Efter besvär av barnavårdsnämnden beviljade länsstyrelsen handräckning genom beslut den 8 februari 1955. Detta beslut undanröjdes av regeringsrätten genom utslag den 19 april 1955 (RRÅ 1955 S 48).

5. Den 10 november 1954 meddelade barnavårdsnämnden i Kävlinge arbetsföreläggande för B. Genom beslut den 7 februari 1955 beviljade poliskammaren i Borås handräckning. Efter besvär av B fastställde länsstyrelsen genom beslut den 24 mars 1955 handräckningsbeslutet. Beslutet undanröjdes emellertid av regeringsrätten genom utslag den 7 juni 1955, sedan barnavårdsnämnden förklarat att den inte vidhöll sin begäran om handräckning (RRÅ 1955 S 75).

6. Den 19 juni 1958 utfärdade barnavårdsnämnden i Falun arbetsföreläggande för B. Den 6 september 1958 meddelade stadsfiskalen i Falun handräckning. Efter besvär av B upphävde länsstyrelsen handräckningsbeslutet genom beslut den 25 oktober samma år, varvid länsstyrelsen förklarade att B inte längre skulle vara intagen på arbetshem. Efter besvär av barnavårdsnämnden fastställde regeringsrätten genom utslag den 15 januari 1959 länsstyrelsens beslut (RRÅ 1959 S 11).

7. Den 17 mars 1959 utfärdade barnavårdsnämnden i Åtvidaberg arbetsföreläggande för A. Den 25 april samma år beviljade landsfiskalen i Åtvidabergs distrikt handräckning. Efter besvär av A förordnade länsstyrelsen genom beslut den 20 juli 1959 att A inte vidare skulle vara intagen på arbetshem. Över detta beslut besvärade sig barnavårdsnämnden. Genom utslag den 1 oktober 1959 fann regeringsrätten skäligen att med upphävande av länsstyrelsens beslut fastställa landsfiskalens beslut (RRÅ 1959 S 189).

8. Den 15 november 1958 utfärdade socialnämnden i Hälsingborg arbetsföreläggande för W. Genom beslut den 5 februari 1959 beviljade poliskammaren i Hälsingborg handräckning och den 10 i samma månad inställdes W å arbetshem. Genom beslut den 17 juli 1959 upphävde länsstyrelsen, efter besvär av W, beslutet om handräckning. Socialnämnden anförde besvär. Regeringsrätten fann i utslag den 3 december 1959 skäligt att, med upphävande av länsstyrelsens beslut, fastställa poliskammarens beslut (RRÅ 1959 S 229).

Av de refererade notiserna i regeringsrättens årsbok kan man inte utläsa hur lång tid som har förflutit från det att en medborgare har berövats sin frihet och till det att målet har avgjorts av regeringsrätten. Däremot kan man utläsa tiden mellan det att beslut om handräckning meddelades samt det att målet avgjordes av regeringsrätten. Denna tidsperiod framgår av följande sammanställning:

	Beslut om handräckning:	Utslag i regeringsrätten:	Tid:
1954 S 1	30/10 1953	5/1 1954	2 mån 6 dgr
1954 S 48	3/11 1953	30/3 1954	4 » 27 »
1954 S 103	10/6 1954	31/8 1954	2 » 21 »
1955 S 48	8/2 1955	19/4 1955	2 » 11 »
1955 S 75	7/2 1955	7/6 1955	4 » — »
1959 S 11	6/9 1958	15/1 1959	4 » 9 »
1959 S 189	25/4 1959	1/10 1959	5 » 6 »
1959 S 229	5/2 1959	3/12 1959	9 » 28 »

De angivna tidsperioderna böra jämföras med bestämmelserna i 24 kap. 12 och 13 §§ rättegångsbalken rörande anhållande och häktning.

Ytterligare reformförslag

I en framställning till Konungen den 5 juni 1959 framförde riksdagens justitieombudsman skarp kritik mot missförhållandena i fråga om tillämpningen av lagstiftningen rörande försörjningspliktigas intagande i arbetshem (JO 1960 s. 311—345). JO kritiserade till en början själva lagstiftningen och sättet för dess tillämpning. Han anförde därvid bland annat följande. Verkställd undersökning hade givit vid handen att lagstiftningen, vilken i och för sig framstod såsom otillfredsställande ur rättsskyddssynpunkt, kommit att i praxis tillämpas på ett sätt som innebar påtagliga risker för obefogade frihetsförluster och som ingav allvarliga betänkligheter även i övrigt. Ett frihetsberövande på upp till ett år beslutas av ett kommunalt organ utan att den enskilde har rätt att anföra besvär däröver. Den enskilde kunde visserligen genom besvär över polismyndighetens handräckningsbeslut draga frågan under länsstyrelsens prövning men då hade han redan införpassats till arbetshem. Proceduren vore skriftlig och den enskilde hade ej tillgång till offentlig försvarare. Garantier saknades att abnormiteter i vederbörandes sinnessillstånd eller eljest föreliggande vårdbehov blevo beaktade.

Rörande processförfarandet i mål rörande intagning på arbetshem anmärkte JO till en början att det hade lämnats oreglerat. Den utredning som föregick beslut om arbetsföreläggande kunde i allmänhet icke anses tillräcklig för att tillgodose elementära rättssäkerhetskrav. Enligt allmänt tillämpad praxis avgjorde barnvårdsnämnden frågan utan att tillfälle hade givits den försörjningspliktige att yttra sig. I regel fick denne icke ens reda på att ärendet hade kommit i det skick, att yrkande om arbetsföreläggande hade framställts. Enligt vad undersökningen hade givit vid handen voro utredningarna i många fall ytterst bristfälliga. Ofta avsågo de icke de verkligt relevanta förhållandena. Stundom förelåg icke någon som helst utredning rörande orsakerna till att betalning ej hade erlagts.

Vid JO:s undersökning framkom det att flera nämnder, ehuru de voro tveksamma rörande sin juridiska rätt att utfärda arbetsföreläggande, likväl ansågo sådant föreläggande vara av värde såsom ett påtryckningsmedel som kunde tillgripas mera generellt utan avsikt att omedelbart påkalla handräckning för verkställighet. JO reagerade med skärpa mot detta missbruk av lagen. I denna del anförde JO bland annat följande. Så som lagstiftningen är konstruerad är det icke avsett att, vilket nu i stor utsträckning

sker, låta arbetsföreläggandet som sådant fungera såsom påtryckningsmedel. Ett beslut om frihetsberövande kan omöjligen få användas såsom påtryckningsmedel och därmed tilläggas verkan av ett mot den enskilde riktat tvång. Praxis ter sig än mera orimlig med tanke på att föreläggandena ofta meddelas på grundval av en bristfällig utredning och i allmänhet utan att tillfälle har beretts den underhållspliktige att yttra sig över yrkandet om arbetsföreläggande eller över det material som har åberopats till stöd för yrkandet. Härtill kommer att det ur principiell synpunkt icke kan vara tillbörligt, att ett beslut, som icke kan överklagas och vars laglighet således icke kan efter besvär överprövas, utnyttjas såsom påtryckningsmedel.

Såsom i annat sammanhang har berörts är det praxis att den som har blivit intagen på arbetshem kan köpa sig fri. JO:s undersökning bekräftade att denna praxis råder. Ofta kunde en intagen redan efter några dagar reglera sin skuld och fick då lämna arbetshemmet. Vanligast torde vara att endast en avbetalning kunde åstadkommas. Det syntes som om en avbetalning med omkring 500 kronor i praxis skulle leda till att den intagne omedelbart blev utskrivnen. För dessa utskrivningar krävdes alltså icke någon viss tids vistelse å anstalten. JO reagerade bestämt även mot detta sätt att tillämpa lagen. Han anförde i denna del följande. Angivna praxis är ägnad att i olika hänseenden ingiva allvarliga betänkligheter. Att denna praxis har kunnat framväxa, torde kunna förklaras endast därigenom att man har uppfattat eller eljest ansett sig böra utnyttja arbetsföreläggande väsentligen såsom ett medel att indriva det allmännas fordran för utgivet barnbidragsförskott eller erlagd socialhjälp. I allmänhet torde medlen till avbetalningarna utgöra lån från anhöriga eller bekanta. Att såsom avgörande för utskrivning godtaga avbetalningar, till vilka medel ha anskaffats på nu angivet sätt, innebär att det allmänna genom arbetsföreläggandet övervältrar en del av sina utlägg på helt ovidkommande personer. Nu berörda praxis att göra utskrivning från arbetshem beroende av viss avbetalning bör snart ändras. Denna praxis är oförenlig med lagstiftningens syfte. Den kränker principen om medborgarnas likabehandling under lagen. Den framstår över huvud taget såsom främmande för svensk rättsuppfattning.

Slutligen berörde JO en speciell omständighet som kanske hade bidragit till missbruket av möjligheten att ingripa mot den försumlige försörjarens personliga frihet. Från vissa nämnders sida hade åberopats att rätten till statsbidrag för utbetalade barnbidragsförskott vore beroende av att nämnderna utnyttjade tillgängliga medel för att förmå vederbörande att erlagga sitt underhåll, samt att länsstyrelsernas kontroll i fråga om nämndernas åtgärder härutinnan vore hård.

Någon lagändring föreslog JO inte. Det framhölls att frågan om en reformering av lagstiftningen på området var föremål för utredning. JO syftade till att inom ramen för gällande lag åstadkomma en handläggning av ären-

dena som ur rättssäkerhetssynpunkt vore mera tillfredsställande. JO påkallade skyndsamma åtgärder.

I sin framställning berörde JO icke frågan huruvida förfarandet mot försumliga försörjare uppfyllde föreskrifterna i Europarådets konvention angående skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna. JO:s utredning visar emellertid hur illa de primära säkerhetskraven äro tillgodosedda beträffande de försumliga försörjarna samt hur lite statsmakterna ha brytt sig om att bereda denna grupp av medborgare det skydd som konventionen kräver. Utredningen visar också hur riskfyllt det är att sätta domstolsmakt i händerna på samhällsorgan som icke äro domstolar.

I anledning av justitieombudsmannens framställning utfärdade Kungl. Maj:t den 13 november 1959 ett cirkulär till samtliga socialnämnder och barnavårdsnämnder. Detta cirkulär innehåller följande föreskrifter: Innan beslut fattas om föreläggande för försörjningspliktig att utföra arbete i arbetshem (arbetsföreläggande), bör omsorgsfull utredning göras om orsakerna till att försörjningsplikten försummas. Därvid bör den försörjningspliktige själv beredas tillfälle att yttra sig. Om det kan antagas att försummelsen beror på alkoholmissbruk, bör samråd ske med vederbörande nykterhetsnämnd. I förekommande fall bör läkarundersökning av den försörjningspliktige äga rum. Skäl torde stundom föreligga att icke omedelbart befordra beslut om arbetsföreläggande till verkställighet. Nämnd som beslutat om föreläggandet bör dock icke påkalla handräckning för verkställighet av beslutet senare än sex månader efter det beslutet fattats. Kan anledning till den försörjningspliktiges intagande i arbetshem fortfarande antagas föreligga, bör nämnden upptaga frågan om arbetsföreläggande till nytt avgörande. — I anslutning till detta cirkulär utfärdade socialstyrelsen ytterligare vägledning för de kommunala nämndernas handläggning av ärendena rörande arbetsföreläggande. Socialstyrelsen underströk kravet på sorgfälligt utredning, på hörande av den underhållsskyldige samt på rätt tillvägagångssätt vid utredningens bedrivande.

1960 års barnavårdsdrag innehåller regler rörande ärendenas handläggning. Dessa regler ha icke utformats med tanke på ärendena mot försumliga försörjare. I tillämpliga delar gälla de emellertid dessa ärenden. Reglerna innebära bland annat följande. Utredningen i ett ärende hos barnavårdsnämnd skall åsyfta att allsidigt klarlägga de omständigheter som äro av betydelse för ärendets bedömning (14 §). Envar som ärendet rör eller som antages kunna lämna upplysningar av betydelse må höras under utredningen. Den som skall höras må kallas att inställa sig inför barnavårdsnämnden eller särskilt utsett ombud för nämnden (15 §). Om det erfordras för utredningen, bör yttrande inhämtas av läkare eller annan sakkunnig (16 §). Innan barnavårdsnämnden avgör ärende, skall den ärendet rör underrättas om vad som har framkommit vid utredningen samt tillfälle beredas

honom att yttra sig däröver, såvida icke sådant yttrande befinnes uppenbart obehövt eller ärendet kräver så snabbt avgörande att yttrande icke kan avvaktas. Begär den som är berättigad att yttra sig att bli muntligen hörd inför nämnden, skall förhör med honom anordnas, om ej särskilda skäl föranleda annat. Den som beredes tillfälle att yttra sig skall erinras om rätten att påkalla sådant förhör. Den ärendet rör äger att utveckla sin talan och förebbringa bevisning. Han har också rätt att kräva utredningens kompletterande genom nämndens försorg (19 §). Den ärendet rör må anlita biträde, när han höres av barnavårdsnämnden eller företrädare för denna (20 §). Beslut som barnavårdsnämnden meddelar skall, i den mån så icke befinnes obehövt, innehålla de skäl, på vilka avgörandet grundas (21 §).

Vid bedömandet av reglerna om förfarandet mot försumliga försörjare måste man hålla i minnet att dessa personer i stor utsträckning sakna förmåga att själva tillvarata sina intressen på rätt sätt och äro lästa i en negativ inställning till socialvårdsmyndigheterna.

Effekten av Kungl. Maj:ts cirkulär samt socialstyrelsens råd och anvisningar blev tydligen inte vad man hade önskat. Justitieombudsmannen nödgades återkomma till saken i en framställning till Konungen den 8 november 1962 (JO 1963 s. 446—473). Sin nya framställning inleder JO med en allmän kritik av lagstiftningen om arbetsföreläggande. Han anför att härvidlag har följande framhållits. Kommunala organ äga besluta om frihetsberövande med en varaktighet av upp till ett år utan att beslutet därom kan överklagas. Den prövning av beslutet som vid handräckning åvilar polismyndigheten innebär ej tillräcklig rättssäkerhetsgaranti. Den underhållsskyldige kan visserligen genom besvär över meddelad handräckning hänskjuta frågan om frihetsberövandet till länsstyrelsens prövning men han är då redan införpassad till arbetshem. Den underhållsskyldige har i ärende inför de kommunala nämnderna icke biträde av därtill förordnad person. Han blir icke hörd i saken i erforderlig utsträckning. Utredningen är ofta bristfällig och icke i tillräcklig grad inriktad på att klarlägga orsakerna till betalningsförsummelsen och övriga för ärendets bedömande verkligt relevanta förhållanden. Garantier saknas för att abnormiteter i den underhållsskyldiges sinnestillstånd eller eljest föreliggande vårdbehov bli tillbörligen beaktade.

I sin nya framställning tog JO upp frågan om avskaffandet av arbets tvånget. Han ifrågasatte huruvida ett så allvarligt ingrepp som ett frihetsberövande i form av intagning i arbetshem borde bibehållas vid en genomgripande reform av lagstiftningen på detta område. Det borde därför närmare undersökas, huruvida tiden vore inne för att avskaffa frihetsberövande såsom ett medel mot försumliga försörjare. Till stöd för ett avskaffande av arbetstvånget åberopade JO i huvudsak följande synpunkter. Under de senaste decennierna ha de sociala hjälpformerna väsentligen utbyggts. De underhållsberättigade ha ökade möjligheter att erhålla bidragsförskott och

socialhjälp. Från deras synpunkt är det numera i allmänhet icke lika nödvändigt som förr att den underhållspliktige genom arbetsföreläggande förmåås att fullgöra sina skyldigheter. Den faktiska målsättningen vid användande av arbetsföreläggande har i samband därmed i viss mån förändrats. Arbetsförelägganden ha i praktiken i större utsträckning kommit att tjäna som medel att söka förhindra uppkomsten av kostnader för det allmänna samt att ge eftertryck åt anspråk på återbetalning. Mot bakgrunden härav torde frågan om det berättigade i att begagna frihetsberövande som ett medel mot försumliga försörjare ha kommit i ett annat läge. Frihetsberövandet har i ett stort antal fall icke någon individuellt rättande funktion. Det nu praktiserade systemet medför ej sällan att försörjningsbördan faktiskt övervältras på den underhållspliktiges anhöriga eller andra personer, som ställa medel till förfogande. De angivna konsekvenserna av gällande lagstiftning äro i hög grad otillfredsställande.

JO återkom även till detaljkritiken. Han uttalade sin förvåning över hur litet beaktande som vid den praktiska tillämpningen hade ägnats åt Kungl. Maj:ts cirkulär och socialstyrelsens anvisningar. Bortsett från nämnderna i de allra största städerna hade det vid JO:s granskning visat sig att utredningen i de flesta av de granskade ärendena hade varit i hög grad bristfällig. Bristerna i utredningarna avsågo främst orsakerna till att underhållsskyldigheten icke fullgjorts. Vad som i cirkuläret och anvisningarna anföres om vikten av en omsorgsfull utredning av orsakerna till att försörjningsplikten hade försumrats, hade sålunda i de flesta av de granskade ärendena icke tillbörligt beaktats. Det hade även i flera fall hänt att man ej hade efterforskat huruvida möjlighet fanns att uttaga bidrag genom utmätning eller införsel. Uppmaningen att bereda den försörjningspliktige tillfälle att yttra sig hade i de flesta av de nu granskade ärendena helt åsidosatts. De viktiga bestämmelserna i 19 § barnavårdslagen hade helt åsidosatts i det övervägande antalet fall som omfattas av undersökningen. En annan vanlig brist i handläggningen vore att ordförande eller socialvårdsassistent gjorde framställning om handräckning, utan att vederbörande nämnd beslutat därom eller ens diskuterat frågan. Polismyndigheterna underlåta ofta att i handräckningsärendena sorgfälligt utreda och självständigt pröva förutsättningarna för intagning i arbetshem.

Nämndernas partsställning berördes i JO:s framställning. Han påpekade att nämnderna hade att vid indrivningen av kostnaderna för socialhjälp och bidragsförskott företräda kommunen bland annat gentemot försumliga försörjare. Med den ställning av företrädare för kommunen, som varje socialnämnd eller barnavårdsnämnd intog i dessa ekonomiska frågor, syntes icke böra vara förenad befogenhet att besluta om tvångsåtgärder mot försörjarens person. JO föreslog att varje beslut om arbetsföreläggande skulle inom viss kort tid underställas länsstyrelsens prövning. Han ansåg att denna provisoriska lagändring till stärkande av rättsskyddet i dessa ären-

den måste genomföras med största möjliga skyndsamhet och utan att man avbidade ett slutligt ställningstagande till frågan om arbetsföreläggandenas avskaffande.

De av JO verkställda undersökningarna ge klara belägg för riktigheten av ståndpunkten att det icke är möjligt att anförtro kommunala nämnder handläggning och avgörande av mål som röra en myndig medborgares personliga frihet.

Den här förut omtalade utredningen rörande de administrativa frihetsberövandena framlade i juni 1960 ett betänkande »Rättssäkerheten vid administrativa frihetsberövanden» (SOU 1960: 19). Detta betänkande innehåller ett förslag till lag om åtgärder mot försumlig försörjare. Förslaget är delvis utarbetat på grundval av socialvårdskommitténs förslag i ämnet. I förhållande till vad som nu gäller utgör utredningens förslag i fråga om förfarandet och det beslutande organet en radikal omgestaltning av de administrativa frihetsberövandena. Förslaget innebär en ganska långt gående anpassning till ett i princip akusatoriskt förfarande där två parter, en allmän och en enskild, stå mot varandra. Under vissa förutsättningar kan den enskilde parten erhålla biträde på det allmännas bekostnad. Det föreslagna förfarandet skall i stor utsträckning vara muntligt. Vittnen skola höras på ed. Förhandlingen skall i princip vara offentlig. Förfarandet skall äga rum inför särskilda socialdomstolar. Enligt utredningens majoritet skola dessa domstolar inrättas inom länsstyrelserna och överståthållarämbetet. Socialdomstolarna skola i första instans besluta om administrativa frihetsberövanden, bland annat intagning i arbetshem. Mot beslut av socialdomstol skall talan kunna föras i regeringsrätten.

Utredningens lagförslag upptar endast två förutsättningar för beslut om intagning i arbetshem: Den första är att någon hade underlåtit att i mån av förmåga fullgöra honom lagligen åliggande underhållsskyldighet mot barn under 16 år eller mot make. Den andra är att han ej genom indrivningsåtgärder eller på annat sätt kunde förmås att fullgöra sina skyldigheter. Man ställde sig mycket skeptisk till rekvisitet »lättja och liknöjdhet». Det framhölls att de i arbetshem intagna utgjorde ett till större delen kroppsligt eller psykiskt defekt klientel. Frågan om lättja eller liknöjdhet tedde sig såsom besynnerlig och verklighetsfrämmande, eftersom deras arbetssvårigheter till väsentlig del förklarades av sjukdomar och defekter. Utredningen menade att man borde kunna avstå från de föga givande diskussionerna om klientens vilja, avsikter, liknöjdhet o. s. v. Dylika fiktioner utgjorde i bästa fall en valhant sammanfattning av komplicerade beteendetendenser hos normalutrustade personer och vore därför särskilt otacksamma att tillämpa på flertalet av de i arbetshem intagna.

I fråga om de samhällsorgan, som skulle anförtros dessa ärenden, uttalade de utredningen att med den nuvarande organisationen av de kommunala

nämnderna torde en ur rättssäkerhetssynpunkt tillfredsställande handläggningsordning icke kunna tillskapas vid dessa.

Utredningen avsåg att skapa ett förfarande som bättre tillgodosåg rättskyddskravet men samtidigt satte i myndigheternas hand ett effektivt påtryckningsmedel. Man uttalade att vid en reformering av lagstiftningen borde effektivitetskravet beaktas. De befintliga möjligheterna till ingripanden utgjorde i de kommunala nämndernas hand verksamma medel att förmå den försörjningspliktige att göra rätt för sig. Lagens regler användes främst såsom påtryckningsmedel. Under remissbehandlingen av socialvårdskommitténs förslag hade erinringar framställts ur effektivitetssynpunkt. Utredningen menade att genom den föreslagna nya ordningen gav man de kommunala nämnderna möjlighet till effektiva åtgärder mot försumliga försörjare utan att därför den enskildes krav på rättssäkerhet eftersattes.

Genom den av utredningen uppställda förutsättningen att den försumlige ej genom indrivningsåtgärder eller på annat sätt kan förmås att fullgöra sina skyldigheter, har förfarandets karaktär av indrivningsåtgärd blivit starkt markerad. Utredningen har lämnat några uppgifter rörande rådande praxis. Efter intagning i arbetshem kan den försörjningspliktige träffa uppgörelse om sin betalningsskyldighet. En följd av sådan uppgörelse är att han får lämna arbetshemmet. Det förekom utskrivning efter några dagar, till och med efter endast en dag. Såsom sin egen mening uttalade utredningen att om den försumlige betalade hela sin skuld så torde intagning i arbetshem ej böra komma i fråga.

Betänkandet »Rättssäkerheten vid administrativa frihetsberövanden» har varit föremål för remissbehandling. Det har icke lagts till grund för lagstiftning. Betänkandet och de däröver avgivna yttrandena ha genom beslut av Kungl. Maj:t den 6 juni 1962 överlämnats till förvaltningsdomstolskommittén för att tagas i beaktande vid fullgörande av dess uppdrag. Denna kommitté skall utreda frågan om den administrativa rättskipningens omfattning och organisation.

En särskilt tillkallad utredningsman framlade år 1962 ett betänkande, kallat Samhällsfarlig asocialitet (SOU 1962: 22). I detta betänkande berörs frågan om åtgärder mot försumliga försörjare såtillvida att det föreslås att tvångsarbetet helt skall upphöra. Därmed avses endast sådant tvångsarbete som i lagen har denna beteckning. Mellan lagstiftningen mot samhällsfarlig asocialitet samt lagstiftningen beträffande de försumliga försörjarna kunna vissa beröringspunkter finnas, i det att en del försumliga försörjare föra ett asocialt liv. Utredningsmannen har lagt fram ett förslag till lag om åtgärder vid samhällsfarlig asocialitet. Enligt detta förslag må länsstyrelsen besluta om intagning i arbetshem då någon för ett sådant asocialt liv att uppenbar fara föreligger för allmän ordning, säkerhet eller sedlighet. Det är här fråga om ett avancerat asocialt levnadssätt. Lagen är avsedd för lösdrivare av typen bettlare och prostituerade. Andra hithörande grupper äro sutenörer,

yrkestjuvar, spritlangare och yrkesspelare. Arbetsföra men arbetsovilliga personer som föra ett parasiterande liv genom att för egen räkning utnyttja understöd eller hjälp som beredes deras föräldrar eller nära anhöriga torde inte falla under den föreslagna lagen annat än i de fall då det parasiterande levnadssättet är förenat med kriminalitet eller då det utgör ett led i en påvisbar asocial livsföring av allvarlig natur. — Försummelse av försörjningsplikt kan ingå såsom ett led i en asocial livsföring men utgör i sig själv inte alls bevis för en sådan livsföring. I fråga om de allra flesta försumliga försörjare är det nog inte möjligt att tala om någon uppenbar fara för allmän ordning, säkerhet eller sedlighet.

Kriminalisering

Vid upprepade tillfällen har fråga väckts om kriminalisering av vissa former av lösdriveri, särskilt bettleri. Emellanåt ha röster höjts för att kriminalisering borde ske. Alla förslag i denna riktning ha dock hittills avvisats. Jämväl i betänkanudet rörande den samhällsfarliga asocialiteten avvisas tanken på kriminalisering av lösdriveri. Såsom argument mot kriminalisering har särskilt åberopats att det borde vara uteslutet att tillgripa kriminalisering av bettleri för att därmed vinna tillträde till ett ingripande, inte mot gärningen såsom sådan, utan mot en viss grupp av medborgare, vars allmänna livsföring man ville reformera. Lösdriveri manifesterar sig inte i enstaka handlingar utan bildar ett uttryck för en persons hela levnadssätt.

Även i fråga om försumliga försörjare har det, såsom framgår av det föregående, varit tal om att kriminalisera försummelse av underhålls-, vårdnads- eller betalningsplikt. I professor Thyréns förberedande utkast till strafflag (SOU 1937: 37) upptogs bland brotten mot familj eller sedlighet ett brott, betecknat försummelse av försörjningsplikt. Gärningsbeskrivningen hade följande lydelse: »Utsätter man, genom försummelse av försörjningsplikt, någon för nöd eller vanvårdar man eljest någon av sina närmaste eller annan, den man är pliktig vårda — — —». Straffet föreslogs till fängelse eller böter, där gärningen ej var belagd med högre straff.

Barnavårdskommittén och utredningen rörande administrativa frihetsberövanden uttalade sig mot kriminalisering.

Straffrättskommittén upptog i sitt förslag till brottsbalk icke försummelse av försörjningsplikt såsom brott. Kommittén hade övervägt frågan men avstod från att upptaga en sådan straffbestämmelse i frågans dåvarande läge. Kommittén anförde i denna del följande (SOU 1953: 14 s. 120). I likhet med Thyrén anser kommittén att frågan om ingripande mot försumliga barnafäder bör behandlas i samband med den större frågan om samhällets åtgärder mot försumliga försörjare överhuvud. Sistnämnda fråga är för närvarande efter särskild utredning föremål för övervägande (SOU 1950: 11). Enligt kommitténs mening kunna visserligen vägande skäl åberopas för att kriminalisera vissa former av försummelse att fullgöra försörjningsplikt men med hänsyn bland annat till att speciella regler om påföljder och åtal därvid torde bliva ofrånkomliga har kommittén icke ansett sig i detta sammanhang böra föreslå att straffbestämmelser i sådant

hänseende skola upptagas i brottsbalken. Beträffande de gällande bestämmelserna i 14 kap. 35 § strafflagen kan för övrigt anmärkas att de tillämpas mycket sällan.

I brottsbalken ingår icke någon bestämmelse om straff för försummelse av underhållsplikt.

Remissyttrandena över SOU 1960: 19 såvitt angår lag om åtgärder mot försumlig försörjare

Över sakkunnigbetänkandet (SOU 1960: 19) med förslag till lag om socialdomstol, avgivet av utredningen om administrativa frihetsberövanden, ha remissyttrandena avgivits av ett stort antal myndigheter. Åtskilliga yttranden innehålla uttalanden rörande åtgärder mot försumliga försörjare. Endast rent undantagsvis har den meningen kommit till uttryck att bestämmelserna om arbetsföreläggande skulle kunna upphävas. Däremot är kritiken mot de nu gällande bestämmelserna allmän. Sålunda ha statens socialvårdskonsulenter, som ha omedelbar kontakt med detta klientel, nästan genomgående framfört kritik. Dessa konsulenter ha anfört i huvudsak följande:

1 distriktet: Beträffande de försumliga försörjarna torde ett förfaringsätt motsvarande det som för närvarande tillämpas beträffande alkoholisterna kunna tillämpas och beslut om intagning alltså fattas av länsstyrelsen.

2 distriktet: Den ordning som nu gäller i fråga om handläggningen av åtgärder mot försumliga försörjare är synnerligen otillfredsställande ur rättssäkerhetssynpunkt. Det förslag till lag om åtgärder mot försumliga försörjare, som kommittén har framlagt, kan tillstyrkas med den ändringen, att länsstyrelsen insättes som domsmyndighet i stället för socialdomstolen.

3 distriktet: Någon invändning mot en mera rättssäker prövning av ärenden rörande arbetsföreläggande kan inte göras, om nu arbetsföreläggandeinstitutet såsom sådant skall bibehållas. Prövningen av besluten i dessa ärenden skulle dock med fördel kunna läggas på länsstyrelserna.

4 distriktet: Endast i ett fall av frihetsberövande torde det bli nödvändigt att ändra lagstiftningen, nämligen när det gäller omhändertagande av försumliga försörjare på arbetshem. Här måste den nu gällande lagstiftningen ur rättssäkerhetssynpunkt anses otillfredsställande. — — — Bestämmelserna skulle bli avsevärt mycket effektivare och dessutom bättre motsvara rättssäkerhetens krav om man här följer utredningens förslag. Dock skulle dessa ärenden utan olägenhet kunna handläggas i länsstyrelserna.

5 distriktet: De frihetsberövanden som ske i form av intagning på arbetshem av försumliga försörjare böra ske i annan form än den nuvarande. Beslut om ingripande mot försumlig försörjare skulle lämpligen kunna fattas av länsstyrelse.

6 distriktet: Beträffande de försumliga försörjarna har den nuvarande lagstiftningen framstått såsom direkt stötande för rättsmedvetandet genom

att överklagande av polismyndighets beslut om handräckning icke tillåtes förrän beslutet redan har verkställts. En ändring på denna punkt är vad som kräves för att rättssäkerheten skall kunna anses tillfredsställande. En mera långtgående reform synes icke vara erforderlig.

7 distriktet: Beträffande kategorin försumliga försörjare bör en lagändring snarast komma till stånd. Den nuvarande ordningen fyller ej kravet på rättsskydd. Enligt socialstyrelsens cirkulärskrivelse den 8 november 1960 har beläggningen på arbetshemmen starkt minskat. En av orsakerna till den ändrade situationen torde vara att söka i att mången nämnd känner viss tveksamhet vid tillämpningen av reglerna. Utredningen framhåller att åtskilliga skäl tala mot att bibehålla rekvisiten lättja och liknöjdhet. Jag har ej kommit till samma uppfattning efter otaliga konferenser med de lokala socialvårdsorganen. Beslutanderätten i fråga om intagning i arbetshem bör tillkomma länsstyrelsen.

8 distriktet: Det finns alla skäl att uttala en förhoppning om att överflyttning till länsstyrelsen av arbetsföreläggandena måtte föra det goda med sig att försumliga försörjare skola kunna hållas efter i större utsträckning än nu är fallet. Särskilt under det senaste året har villrådigheten beträffande arbetsföreläggandeinstitutets användning varit så stor, att många nämnder ha dragit sig för att göra ingripanden mot försörjare, som på det allmänna övervältrat sina lagliga förpliktelser.

10 distriktet: Beträffande handläggningen av ärenden angående ingripande mot försumliga försörjare är en ändring av nu gällande bestämmelser ofrånkomlig. Vad som finns angivet i socialhjälpslagen och barnavårdslagen är ett provisorium. Vad som i förslaget stadgas om socialdomstol bör utbytas mot länsstyrelsen. Då det vid undersökningar rörande arbetshemsklientelet har framkommit, att detta i mycket hög grad företer psykiska skador, synes mig länsstyrelsen vid dessa ärendens handläggning böra ha tillgång till sakkunnig läkare (vuxenpsykiater).

11 distriktet: Frånvaron i gällande lagstiftning av all reglering av förfarandet inför de kommunala nämnderna har i viss mån avhjälpits genom 1959 års cirkulär till socialnämnder och barnavårdsnämnder. Flertalet barnavårdsnämnder bevara emellertid i friskt minne de krav på utnyttjande av alla till buds stående tvångsmedel, som från länsstyrelsehåll ha brukat resas i samband med prövning av ärenden rörande statsbidrag till bidragsförskott. Den praxis hos nämnderna, som har utbildats bland annat med anledning därav, har givetvis rubbats genom cirkuläret och man torde kunna påstå att för närvarande viss förvirring råder på området. Effekten av cirkuläret har tyvärr, så långt min begränsade erfarenhet sträcker sig, snarare varit att avskräcka nämnderna från att vidta åtgärder än att föranleda dem att företa utförligare utredningar före beslut. Ur de kommunala nämndernas synpunkt men framförallt i de enskilda berörda personernas intresse är det tillfredsställande, om den föråldrade och svårtillämpliga lag-

stiftningen på detta område snarast ersättes med utförligare och ändamålsenligare regler i enlighet med utredningens förslag.

12 distriktet: Det enda område där ett rent processuellt förfarande kan accepteras är beträffande försumliga försörjare och möjligen lösdrivare, där det nuvarande förfaringssättet måste anses behäftat med ganska allvarliga brister ur rättssäkerhetssynpunkt.

13 distriktet: Den enda kategori där vårdsynpunkterna icke äro framträdande på samma sätt som för övriga äro försumliga försörjare och lösdrivare. Detta ståndpunktstagande sker dock med den största reservation, då det av senare utredningar har framkommit att även en stor del av detta klientel är i behov av vård i en eller annan form.

Socialstyrelsen, som har inhämtat yttrandena från socialvårdskonsulenterna, har för egen del anfört följande. Redan i skrivelse den 31 juli 1945 angav socialstyrelsen såsom sin uppfattning, att förhållandena särskilt med avseende på arbetshemsklienteletets beskaffenhet och de vägar, på vilka klientelet kommer till arbetshemmen, icke äro tillfredsställande. Styrelsen har även i andra sammanhang framhållit, att de nu gällande bestämmelserna äro så utformade, att kravet på rättssäkerhet icke kan anses tillgodosett. I sitt yttrande över socialvårdskommitténs år 1950 framlagda förslag till lag om arbetsföreläggande framhöll styrelsen också angelägenheten av att arbetsföreläggandeprocéduren snarast möjligt och utan hinder av andra lagstiftningsfrågor genomgående reviderades. Styrelsen, som alltjämt intager samma ståndpunkt, vill därför varmt förorda en reform som avhjälpel bristerna i den nu gällande ordningen.

Även åtskilliga andra myndigheter understryka i sina yttranden att stora brister föreligga i fråga om lagstiftningen rörande arbetsföreläggande. Detta gäller justitiekanslern, Svea hovrätt, Hovrätten över Skåne och Blekinge och Hovrätten för Övre Norrland. Fångvårdsstyrelsen har framhållit att bristerna på området delvis ha avhjälpits genom bestämmelserna i nya barnavårdslagen och genom 1959 års cirkulär (SFS nr 493) men att trots dessa åtgärder såväl ur rättssäkerhets- som effektivitetssynpunkt alltjämt mycket otillfredsställande förhållanden råda. Överståthållarämbetet har förklarat att allmän enighet läser råda om att de regler, som gälla angående ingripanden mot försumliga familjeförsörjare, äro så otillfredsställande att en snar reformering är av nöden. Kanslipolisintendenten i Stockholm har uppgivit att erfarenheterna från poliskammarens handläggning av detta slags ärenden — poliskammaren har att taga ställning till handräkningsärenden från nämnder i hela landet — visa att framställningarna, särskilt från nämnder på mindre orter, ofta äro synnerligen ofullständiga, vilket icke sällan ådagalägges först genom den enskildes hörande genom polismyndigheten. Kanslipolisintendenten har förklarat att utredningsmännens förslag först efter en genomgripande överarbetning kan läggas till grund för lagstiftning. Han framför en serie anmärkningar mot förslaget i denna del.

Han har bland annat anfört följande. Erfarenheten från handläggningen inom poliskammaren av ärenden om handräckning för överförande till arbetshem visar, att de kommunala nämnderna, vilka ha att bevaka kommunernas ekonomiska intressen att möjliga indrivningsåtgärder vidtagas, ofta i såväl yrkanden som plädering intaga en hård partsattityd. Undantag härifrån finnas självfallet, exempelvis Stockholms stads barnavårdsnämnd. För att barnavårdsnämnderna i allmänhet skola rättssäkert handha de föreslagna vidsträckta befogenheterna erfordras hos nämnderna en annan inställning. Ökat ansvar kan självfallet hos många nämnder föranleda en omställning. Det synes dock ur principiell synpunkt icke vara riktigt att ett partsorgan belastas med befogenhet att besluta över motpartens frihet.

Barnavårdsdirektören i Stockholm har i ett tjänsteutlåtande den 3 december 1960 anfört bland annat följande. Utredningens förslag till ny lag om åtgärder mot försumliga försörjare innebär ur rättssäkerhetssynpunkt en avsevärd förbättring jämfört med gällande otidsenliga och svårtillämpade lagstiftning på området. Den i formellt avseende viktigaste förändringen får anses vara att beslutanderätten överflyttas från barnavårdsnämnderna och socialnämnderna till ett länsorgan. Denna ordning synes helt riktig, enär beslut om arbetsföreläggande närmast får betraktas som en exekutiv åtgärd, vilken ej bör tillkomma sociala organ. Det primära syftet med arbetsföreläggande är nämligen ej att ge den försumlige vård, utan att genom frihetsberövande framtinga att han fullgör sin underhållsskyldighet. — — — Utredningens förslag till ändrade grunder för meddelande av arbetsföreläggande aktualiserar frågan, huruvida institutet fyller en sådan funktion att det över huvud taget bör bibehållas. Om villkoret för arbetsföreläggande anknytes enbart till betalningsförmågan, får det anses vara riktigare att skapa möjligheter att genom ett effektivt indrivningsförfarande få till stånd betalning i stället för att tillgripa ett frihetsberövande. — — — Samhällsutvecklingen och framförallt den moderna socialpolitiken har medfört att en familj ej behöver lida nöd till följd av att underhållsskyldighet ej fullgöres. Samhället träder på olika sätt hjälpsamt emellan och övertager härvid den underhållsberättigades fordran gentemot den underhållsskyldige. Vad här har anförts gäller i princip arbetsförelägganden, meddelade såväl enligt barnavårdslagen som socialhjälpslagen. Beträffande sistnämnda slag av arbetsföreläggande må nämnas, att förutsättning för ingripandet är, att åsidosatt underhållsskyldighet skall ha medfört behov av obligatorisk socialhjälp. Ehuru samlade statistiska uppgifter för hela riket om frekvensen av arbetsföreläggande enligt socialhjälpslagen ej föreligger, vet man erfarenhetsmässigt, att denna åtgärd är mycket sällan förekommande. Att frihetsberövande skall kunna tillgripas för att framtinga betalning av en genom icke fullgjord underhållsskyldighet uppkommen fordran, som i praktiken har övertagits av samhället, ter sig för ett modernt betraktelsesätt otillfredsställande. Icke i något annat sammanhang förekommer att samhället

tillgriper frihetsberövande för att framtvinga betalning av en skuld. Det kan därför ifrågasättas om icke tiden är inne för att överväga slopande av arbetsföreläggandeinstitutet till förmån för tidsenligare former för indrivning av underhållsbidrag.

Stockholms stads barnvårdsnämnd har såsom remissvar åberopat barnavårdsdirektörens utlåtande.

Jämväl socialdirektören i Stockholm har ansett att arbetsföreläggandena böra avskaffas. I tjänsteutlåtande den 15 december 1960 har han förklarat att reglerna om arbetsföreläggande helt åsidosätta behoven av vård och behandling och böra ur rättssäkerhetssynpunkt avskaffas. Han har vidare anfört i huvudsak följande. I dessa fall är det fråga om personer som visat bristande villighet att arbeta eller underhålla familjen trots förmåga härtill. I de flesta av dessa fall är det mycket svårt att objektivt fastställa, att den underhållsskyldiges uraktlåtenhet att betala går tillbaka på en bristande villighet som har föranletts av lättja och liknöjdhet. Bakom de lättjefulla och likgiltiga attityderna döljer sig mycket ofta allvarliga psykiska eller fysiska sjukdomstillstånd och individualpsykologiska avvikelser från det normala, som den försumlige inte själv råder över. — — — Här har vi verkligen ett skrämmande exempel på vad administrativa frihetsberövanden kan leda till. Enligt utredningens förslag är det vidare liksom hittills uteslutande skulder till det allmänna, som skall kunna föranleda arbetsföreläggande och intagning på arbetshem. För försumlighet mot hustru och barn, som ej har vållat samhället några kostnader, kan ej arbetsföreläggande och intagning på arbetshem tillgripas. Detta förhållande, att arbetsföreläggande och intagning på arbetshem sålunda uteslutande avser att vara en metod att tvinga vederbörande att betala sin skuld till det allmänna, berättigar frågan, om inte hela systemet är moget för avskrivning. I själva verket får ju intagning på arbetshem här samma prägel som forna tiders gäldstuga, där en fordringsägare kunde sätta in en person, som inte betalade sina skulder — bysättning i gäldstuga. Detta anses nu vara ett väl primitivt förfaringssätt. Det är dock föga mindre primitivt att sätta in en person, som är skyldig samhället pengar, på arbetshem, om andra åtgärder inte räcker. Det är också svårt att förstå, varför man då inte skulle kunna tillgripa arbetshem även för andra obetalade skulder till samhället. Varför skulle inte skatteskolik likaledes kunna föranleda frihetsberövande? Att skulder ådragna på grund av försörjningsplikt mot hustru och barn sättes i särklass, kan endast bero på att sådana försumligheter anses särskilt allvarliga och moraliskt upprörande. Men då ges detta frihetsberövande i realiteten karaktären av represalier, av straff, vilket det inte skall ha. Det skall vara en metod att få folk att betala. Men straffbestämmelser hör inte hemma i socialvårdslagarna. Dessutom är det lika upprörande att försumma hustru och barn även om samhället inte har blivit ekonomiskt lidande. I själva verket står man här inför två alternativ. Antingen avser man med frihetsberövandet att straffa

de försumliga försörjarna och då hör förfarandet inte in under socialvården, eller också gäller det att driva in pengar, och då bör frihetsberövande undvikas, om man inte vill ta steget fullt ut och återinföra systemet med gäldstuga för skulder till samhället.

Socialdirektören har vidare anfört följande. Kriminalisering är en utväg som fordrar grundligare utredning. Troligen skulle väsentliga anmärkningar kunna riktas även mot kriminalisering. Framför allt torde det vara svårt att genom kriminalisering få bort de ojämna bedömningarna inom socialvården. De försumliga försörjarna skulle anges till åtal mycket olika av barnavårdsnämnder och socialnämnder. Möjligen skulle det kunna bli fråga om en ansvällning av sådana domstolsärenden. Då det borde vara försumligheten och inte samhällsskulden, som kriminaliserades, borde ju även andra försumliga försörjare, än dem samhället hade krav på, anges till åtal, vilket troligen skulle försvåra frågans lösning ytterligare. Avvisas helt tanken på straff för försumliga försörjare, förvandlas problemet i huvudsak till en indrivningsfråga. Frihetsberövandet såsom specialmetod härvidlag måste avvisas. — — — Tidigare har understrukits, att det vore lämpligt att få bort ersättningskyldigheten till samhället helt. Då skulle ju också skuldsättning till samhället försvinna och indrivningsproblemet helt komma att gälla direkta skulder till de försörjningsberättigade. Kunde åtgärderna mot de försumliga försörjarna utformas på dylikt sätt skulle socialvårdens karaktär av hjälpare och stödjande institution i stället för förföljande och frihetsberövande ytterligare poängteras till nytta för hela verksamheten. De personer, som har svårigheter att få ut sina försörjningsbidrag, skulle förmodligen inte bli sämre ställda genom ett sådant förfarande.

Stockholms stads socialnämnd har i sitt remissvar i huvudsak återopat socialdirektörens utlåtande.

Svenska stadsförbundet har förklarat att förbundet delar utredningens uppfattning att bestämmelserna om ingripanden mot försumliga försörjare ur rättssäkerhetssynpunkt äro otillfredsställande. Förbundet har tillagt att man kan diskutera om institutet med intagning på arbetshem överhuvudtaget förtjänar att bibehållas.

Svenska landskommunernas förbund är inne på samma tankegång. Förbundet har anfört följande. I praktiken har arbetsföreläggande visat sig vara ett mycket effektivt medel för sitt ändamål. I viss mån har det emellertid haft karaktär av utpressningsshot. Betecknande är den effekt som det på hösten 1959 utfärdade cirkuläret om institutets utnyttjande fick för både antal meddelade förelägganden och antal på arbetshem intagna försumliga försörjare. Med hänsyn till de kompletteringar i form av utfyllnadsbidrag och uppräkningsrapporter av försörjningsprestanda, som genom det allmännas ingripande kommit till stånd under senare tid, kan det nog också ifrågasättas om institutet arbetsföreläggande numera passar in i det åtgärdssystem, med vilket socialvården arbetar.

Bland de få remissinstanser som ha förordat eller ifrågasatt avskaffande av arbetsföreläggandena befinna sig barnavårdsnämnden, nykterhetsnämnden och socialnämnden i Malmö. Dessa nämnder ha anfört följande. Vad angår arbetsföreläggandena gäller det ofta sjuka eller socialt missanpassade människor, varför det måste anses synnerligen angeläget, att dessa ärenden ägnas speciell uppmärksamhet. Det nuvarande systemet — med den kommunala myndigheten som det i första instans beslutande organet och utan besvärsmätt för den enskilde — kan med hänsyn till olika bedömningsgrunder med rätta anses otillfredsställande. Därtill kan måhända existensberättigandet för arbetsföreläggandet som tvångsinstitut med skäl ifrågasättas. I och med tillkomsten av bl. a. bidragsförskotten har institutet i allt högre grad kommit att bli ett medel för att indriva icke den underhållsberättigades fordran utan för att tillgodose statsverkets ekonomiska intressen. I samband härmed torde lämpligen böra erinras om att det dock finnes en hel del skadeståndsfordringar, av minst lika behjärtansvärd natur som underhållsbidraget, för vilkas uttagande icke stå till buds annat än vanliga exekutiva medel.

Polismästaren i Karlskrona har jämväl ifrågasatt den praktiska nyttan av korrektionsmedlet arbetshem.

Socialnämnden i Östersund har anfört. Arbetshemmens klientel utgörs till en stor del av alkoholister, psykiskt defekta och andra arbetshindrade. Man måste då fråga sig om arbetsföreläggandet över huvud taget är ett lämpligt instrument inom socialvården. Arbetsföreläggande kan inte tillmätas någon uppfostrande betydelse utan bör ses som en bestraffning. Därav följer att försummelse av försörjningsplikt — om ett samhällsingripande skall ske — lika gärna kan kriminaliseras.

Vid tidigare utredningar ha socialvårdsmyndigheterna brukat uttrycka sin stora uppskattning av möjligheterna att utfärda arbetsförelägganden eller åtminstone hota därmed. Såsom framgår av de nyss refererade yttrandena är denna uppfattning numera icke lika allmän. En hel del instanser stå dock kvar på den tidigare ståndpunkten i det att de på de försumliga försörjarna anlägga helt andra synpunkter än på det klientel i övrigt med vilket socialvården har att taga befattning.

Socialnämnden i Karlstad har anfört följande. Uppenbart är att socialnämnderna gentemot tredskande familjeförsörjare alltjämt behöver det repressaliemedel som hotet om intagande å arbetshem utgör. I realiteten har beslut om arbetsföreläggande kommit att inskränka sig till att vara ett verkligt påtryckningsmedel gentemot den försumlige. Intagningarna på arbetshem är relativt fåtaliga, beroende på att flertalet av de med arbetshem hotade tar rättelse inför risken av ett frihetsberövande. Detta förhållande synes utgöra ett skäl till att avstyrka socialdomstolarna och förlägga beslutanderätten till länsstyrelserna.

De sociala nämnderna i Tibro köping äro inne på liknande tankegångar.

De ha anfört följande. Om genom ett inrättande av socialdomstol den enskildes rättssäkerhet väsentligt kommer att förbättras, bör föreskrifterna också bli sådana, att möjlighet till snabba resoluta ingripanden, t. ex. mot försumliga familjeförsörjare, verkligen skapas. Det vore olyckligt om en ändring skulle få den följden, att det på grund av alltför omfattande förutredningar, personligt hörande, tilldelande av varningar, krav på personlig inställelse etc. skapades ytterligare möjligheter och längre tidsfrist för en försumlig familjeförsörjare att själv förbruka sin arbetsinkomst, medan det allmänna får stå för familjens försörjning.

Stadsfullmäktige i Lidköping företräda en mera nyanserad syn på problemet. De ha anfört följande. Lagen (rörande försumliga försörjare) är utformad som om det gällde att bereda vård. Avsikten med intagningen är en annan, nämligen att framtinga ett fullgörande av en lagstadgad skyldighet. Skyldigheten att sörja för nära anhöriga och barn är så starkt rotad i vårt rättsmedvetande, att kriminalisering av försummelse ofta har ifrågasatts. Fullmäktige anser det vara angeläget att samhället ser mycket strängt på dessa frågor. Det är riktigt, som kommittén framhåller, att många av dessa personer är psykiskt defekta. — — — Fullmäktige anser för sin del att det bör fastslås, att om dessa psykiska defekter är så djupgående, att en människa på denna grund försummar sina elementära skyldigheter mot familj och samhälle, bör hon, om hon ej är behandlingsbar, omhändertagas för vård. Dessa människor torde undantagslöst, om de inte beredas vård, vara utsatta för svåra umbäranden och utsätta sin omgivning för stora påfrestningar. Det är en förutsättning för vår rättsordnings upprätthållande, att de, som inte har förmåga att leva efter denna ordning, beredes en human vård. Vad övriga försumliga försörjare beträffar, bör lagstiftningen inrikta sig på att med all effektivitet framtinga försörjningsskyldighetens fullgörande.

De sociala nämnderna i Åmål ha framfört följande synpunkter. I fråga om åtgärder mot försumliga familjeförsörjare bör vid bedömningen det försummade barnets och i vissa fall familjens behov ges företräde. Vid försummelse beträffande fullgörande av försörjningsåtagande, fastställt genom avtal eller dom, utgör hot om arbetsföreläggande ett effektivt påtryckningsmedel. Huru många beslut om arbetsföreläggande, som ha varit goda hjälpmedel vid indrivning av underhållsbidrag, kan icke anges. Men det är säkert att antalet är mycket stort i förhållande till det relativa fåtal där ansökan har ingivits till arbetshem. I huvudsak synes de nu gällande lagbestämmelserna fylla sitt praktiska ändamål, även om en viss överarbetning torde vara erforderlig.

Barnavårdsnämnden i Avesta har förklarat att den anser att möjligheten att förelägga försumliga försörjare arbete å arbetshem är ett mycket verkligt medel för indrivning av underhållsbidrag. Nämnden har därför med glädje noterat att utredningen icke har ansett sig böra avskaffa detta institut. Nämnden har visserligen inte den uppfattningen, att några egentliga

övergrepp på person ha förekommit genom de åtgärder nämnden i detta avseende har företagit gentemot försumliga försörjare, men anser det likväl otillfredsställande, att nämndens beslut i de allra flesta fall ha grundats på ensidiga uppgifter från barnavårdsmanen samt att nämnden enligt nu gällande bestämmelser haft så vittgående befogenheter, att fara för den enskildes rättssäkerhet kan anses ha varit för handen.

Det förekommer också att man rekommenderar utvidgning av användningsområdet för tvångsintagning på arbetshem. Sålunda ha de sociala nämnderna i Solna anfört följande. Man vill gärna tala för att rätt till ingripande med arbetsföreläggande ges även utan att kostnad har uppkommit för det allmänna. En socialnämnd är icke enbart ett penningutgivande organ; den är en allmän rådgivningsinstans och skall kunna lämna bistånd i personliga angelägenheter. Det vore därvid en styrka och en angelägen uppgift att snabbt och med full effekt kunna träda hjälpande till, där en familjeförsörjare undandrar sig sina skyldigheter och låter försörjningsbördan ensidigt vila tungt på den andra parten, även om rätt till socialhjälp eller bidragsförskott ej föreligger.

Samma ståndpunkt intar socialnämnden i Karlskrona.

Vårfruberga barnavårdsnämnd har anfört. Den hittills tillämpade ordningen vid arbetsföreläggande har varit mindre tillfredsställande ur rättssäkerhetssynpunkt, men den har utan tvivel varit ett effektivt medel när det har gällt att förmå försumliga familjeförsörjare att fullgöra sin försörjningsplikt. I en mycket liten procent av fallen har direkt frihetsberövande behövt tillgripas, vilket också utredningen har påvisat. Åtgärderna ha haft sin största betydelse som påtryckningsmedel. Enligt nämndens mening skulle ett lagfästade av de sakkunnigas förslag försvåra de sociala nämndernas möjligheter att komma till rätta med det klientel som det här gäller.

Barnavårdsnämnden i Strängnäs företräder en motsvarande åsikt. Den har anfört. De nuvarande möjligheterna att få en försumlig försörjare intagen på arbetshem äro små eftersom det, som oftast är fallet, är fråga om personer som flyttat från ort till annan och eftersom förfarandet är för omständligt och icke ger något ekonomiskt resultat för kommunen, enär arbetsförtjänsten ej i någon mån går till avbetalning å försörjningsskulden. Det bör därför lagstiftas så, att de kommunala nämnderna icke även i fortsättningen bibringas den uppfattningen att det är mer eller mindre lönlöst att giva föreläggande.

Varbergs socialnämnd har uttalat att nämndens egna erfarenheter av möjligheten till ett administrativt frihetsberövande — detta gäller närmast intagning å arbetshem av försumlig försörjare — äro enbart goda. Vetskapen om att möjlighet härtill föreligger har som regel inneburit, att den försumlige försörjaren har tagit rättelse, och härmed har syftet vunnits. Nämnden finner det därför önskvärt att denna linje följes, om ock med en viss komplettering i rättssäkerhetens intresse. Av vikt är dock att de be-

stämmelser, som reglera verksamheten, icke bli så svårhanterliga i praktiken, att risk kommer att föreligga att de sociala nämnderna samt deras förtroendemän och tjänstemän avstå från ett önskvärt och erforderligt ingripande på grund av tillkrånglade bestämmelser.

Förste provinsialläkaren i Kristianstads län har framfört följande synpunkter. De medicinska, sociala och pedagogiska indikationer, som ligga till grund för ingripandena och medföra frihetsberövanden, äro ej för handen i samma utsträckning inom alla de vårdområden, där administrativa frihetsberövanden förekomma. Sålunda står det klart att ju mindre betydelse dessa indikationer ha, desto viktigare är det att garantier skapas för trygghet av rättssäkerheten och för att förhindra, att de administrativa frihetsberövanden som av samhälleliga skäl kunna bli erforderliga, kunna komma att anses vara icke tillräckligt väl motiverade och djupt grundade eller rent av få karaktären av maktfullkomlighet från samhällets sida. Dessa synpunkter gäller särskilt beträffande ingripanden mot försumliga försörjare och ingripanden enligt lösdrivarlagen. Dessa kategorier människor, som icke så sällan äro i behov av såväl kontrollerande som stödjande åtgärder från samhällets sida, torde med hänsyn till att de frihetsberövande ingripanden, som riktas mot dessa grupper, ofta har en viss sanktionsmässig innebörd, förvisso behöva ett ökat skydd för sin rättssäkerhet än det de nu åtnjuta.

I några yttranden har framhållits att socialvårdsorganen icke böra belastas med alltför mycket utredningsarbete. Sålunda har socialvårdsdirektören i Motala uttalat att kommunala nämnder borde icke belastas med kraftigt utvidgade utredningsuppgifter i ärenden där huvudsakligen statliga intressen står på spel. Den utvidgade rättssäkerhet som är erforderlig på förevarande område (arbetsföreläggande för försumliga försörjare) bör kunna vinnas utan att de kommunala socialvårdsorganen belastas med ytterligare omfattande utredningsuppgifter. För socialvårdsorganen bör utredningsuppgifterna begränsas till en redovisning av de fakta som bevisat att vederbörande är en försumlig försörjare. Många försumliga försörjare utnyttjar med stor förslagenhet nuvarande möjligheter att undslippa sin underhållsskyldighet. Om utredningens förslag att ålägga barnavårdsnämnderna en starkt ökad utredningsskyldighet genomföres, kommer detta av arbetskraftsskäl tyvärr att öka möjligheterna för en del försumliga försörjare att undslippa sin lagenliga underhållsskyldighet.

De sociala nämnderna i Kumla ha anfört följande. De krav på utredning som ställas i förslaget leda till att de som äro arbetsovilliga få betydligt lättare att hålla sig undan. Det blir svårt att erhålla läkarundersökning. Övriga handlingar kunna även bli svåra att anskaffa. De förebyggande åtgärderna kunna med hänsyn till klienteletts särart vålla särskilda svårigheter. Därför böra ej andra åtgärder än försök till indrivning föreskrivas såsom obliga-

toriska. Övriga åtgärder, såsom biträde vid arbetsanskaffning och liknande, böra göras i den mån det är möjligt.

Arbetsföreläggandena tjäna i stor utsträckning statens fiskaliska intressen. Detta har uppmärksammats i några remissyttranden. Barnavårdsnämnden i Örebro har anfört. Syftet med ingripandena mot försumliga försörjare är icke, såsom eljest inom barnavårdsnämnds verksamhetsfär, att bringa hjälp och vård åt den omhändertagne utan att framtvunga en ekonomisk prestation. Genom tillkomsten av bidragsförskotten ha inskridandena alltmör förlorat sitt intresse för den enskilde bidragsberättigade och i motsvarande mån antagit en fiskalisk karaktär. Det är med andra ord i hög grad statsverkets ekonomiska intressen som på detta sätt tillvaratagas, och något egentligt skäl att låta den kommunala barnavårdsnämnden befatta sig med ärendena torde ej förefinnas.

Östergötlands läns socialvårdsförbund har framfört samma synpunkter. Förbundet har anfört. Den försumlige försörjarens uraktlåtenhet att sköta sin underhållsskyldighet drabbar numera i hög grad statsverket, enär modern = barnet ofta beviljas bidragsförskott. Då staten svarar för tre fjärdedelar av bidragsförskottet följer härav att det i hög grad är ett statsintresse att återkravsverksamheten sköts effektivt. En förändrad, utvidgad och mera noggrann procedur beträffande arbetsföreläggande kommer med stor sannolikhet att av arbetskraftsskäl orsaka en minskning av antalet arbetsförelägganden. Detta kommer i sin tur sannolikt att minska effektiviteten i återkravsverksamheten. Med hänsyn härtill synes det motiverat att den utvidgade och noggranna utredning som bör föregå ett arbetsföreläggande icke odelat skall åläggas barnavårdsnämnderna. Den nya barnavårdslagen och den oroande kriminalitetsutvecklingen inom barna- och ungdomsvärlden gör det angeläget att barnavårdsnämnderna i möjligaste mån får koncentrera tillgängliga arbetskraftsresurser på dessa viktiga arbetsområden.

Östersunds barnavårdsnämnd har påtalat att barnavårdsnämnderna i frågan om arbetsföreläggande stundom komma i ett motsatsförhållande till samhällsintresset, sådant detta kommer till uttryck vid länsstyrelsens granskning av ansökningar om gottgörelse av statsmedel för utgivet bidragsförskott. Länsstyrelse har stundom längre gående krav på att arbetsföreläggande skall tillgripas mot underhållspliktiga, än vad barnavårdsnämnd av praktiska och humanitära skäl anser sig kunna tillmötesgå. Det inträffar följaktligen att barnavårdsnämnd vägras gottgörelse av statsmedel på grund av att länsstyrelse anser att nämnden icke har begagnat sin möjlighet att besluta om arbetsföreläggande.

Även socialnämnden i Östersund har understrukit den nyssnämnda synpunkten. Den har tillagt att, enär kostnaderna för bidragsförskott till sin större del belastar staten, är ingripande mot försumliga försörjare av större betydelse ur statlig än ur kommunal synpunkt.

Vissa remissmyndigheter ha uppmärksammat den principiella frågan

huruvida kommunala organ böra besluta om frihetsberövande och speciellt om de böra döma i tvister där de själva representera ett partsintresse. Besvärssakkunniga ha anført. Enligt besvärssakkunnigas syn är det naturligt att betrakta som en kommunal angelägenhet att de i kommunen boende beredas erforderlig vård och hjälp. Otivelaktigt äro de kommunala organen lämpade för lösandet av sådana allmänna vårduppgifter. I denna sin verksamhet bör kommunen självfallet ha möjlighet att tillhandahålla dem som så önska även anstaltsvård i olika former. Däremot synes det enligt de sakkunnigas mening föga förenligt med nämnda vårduppgift att kommunalt organ mot enskild persons vilja beslutar om hans frihetsberövande. Rätts-säkerhetssynpunkter tala även mot att kommunala organ träffa avgöranden om dylika tvångsingripanden. I den mån så svårartade fall av asocialitet uppkomma, att samhället anser sig berättigat att ingripa med frihetsberövande, synes saken böra falla utanför den kommunala nämndens kompetens, och avgörandet i stället ankomma på statlig myndighet.

Barnavårdsnämnden i Söderala är i sitt yttrande inne på samma tankegång. Den har anført. Vad gäller ingripande mot försumliga försörjare har för närvarande socialnämnder och barnavårdsnämnder ställning som såväl motpart som dömande myndighet beträffande den enskilde, vilket förhållande måste anses vara högst otillfredsställande. En socialdomstol kommer att inför den kommunala myndigheten — representerande det allmännas intresse — samt den enskilde intaga en fristående och opartisk ställning som stärker rättssäkerheten.

Den nuvarande situationen

Ordföranden i direktionen för Västergårdens arbetshem f. riksdagsmannen Walter Sundström har framfört följande synpunkter på arbetsföreläggandets roll inom socialvården.

Medelbeläggningen vid de av landstingen drivna arbetshemmen för män har under senare år katastrofalt nedgått. Under den sista tioårsperioden nådde beläggningen sitt maximum år 1956 med 81 interner vid Västergårdens arbetshem i Erikstad och 49 interner vid Långmora arbetshem eller inalles 130. År 1961 lades Långmora arbetshem i beredskap och internerna överflyttades till Västergården. Det oaktat uppgick medelbeläggningen vid Västergården under år 1962 till endast 26 interner.

Den populäraste förklaringen till denna märkliga utveckling har varit att justitieombudsmannens ingripande med anledning av vissa brister i de utredningar, som presterats för en så allvarlig sak som ett administrativt frihetsberövande, har avskräckt främst barnvårdsnämnderna från att ansöka hos länsstyrelserna om arbetsföreläggande för försumliga försörjare. Denna förklaring torde vara helt otillräcklig.

För de störande vårdtagarna på de primärkommunala ålderdomshemmen ha flera landsting börjat planera gemensamt ägda ålderdomshem. Den kategori som återstår är sålunda försumliga försörjare som främst ha brustit i skyldigheten att återbetala bidragsförskott på grund av ovillighet och tredska.

Man kan möjligen fråga sig varför just uraktlåtenheten att återbetala bidragsförskotten förenats med en så kraftig påföljd som intagning på arbetshem. Antagligen beror detta på att plikten att vårda de egna barnen anses vara alla föräldrars fundamentala skyldighet. Det är självfallet viktigt att detta moraliska krav hålles levande, och att föräldrarna gemensamt göra sitt yttersta för att fullgöra sina skyldigheter. Till den ändan måste samhället sannolikt vidmakthålla ett tillräckligt verkningsfullt medel för att förmå uppenbart försumliga fäder och mödrar att göra sitt yttersta för att vårda och uppfostra sina barn. Endast sjukdom, arbetslöshet, psykisk depression eller allmän oförmåga kan anses utgöra godtagbara skäl för befrielse från skyldigheten att återbetala de bidragsförskott, som ha utgått till barnens försörjning.

Hittills har intagning på arbetshem ansetts vara ett korrektionsmedel som har ansetts vara tillfyllest för att föra uppenbart tredska och försum-

liga föräldrar till rätta. Därvid har det avskräckande momentet tillmätts avsevärd betydelse. Av nedgången i antalet interner vid arbetshemmen torde framgå, att arbetshemmen sakna möjlighet att i fortsättningen fylla sin uppgift. De utestående kraven på försumliga försörjare ha ingalunda minskat, vilket statsrevisorerna ha uppmärksammat. Skäl för ingripande genom arbetsföreläggande ha därför icke saknats.

Det måste finnas andra förklaringar till den hastiga nedgången i intagningarna på arbetshemmen. JO:s ingripande i rättssäkerhetens intresse har måhända haft en viss hämmande verkan när det har gällt att ansöka om intagning på arbetshem av försumliga försörjare. Men för flertalet socialvårdstjänstemän har sannolikt JO:s ingripande även aktualiserat frågan: Är det någon mening i att införpassa detta klientel på arbetshem?

Utan en ingående analys av ett representativt antal fall från skilda orter torde ett säkert svar på denna fråga svårligen kunna ges. Ett stickprov från en stad med omkring 25 000 invånare och en välorganiserad socialvård kan möjligen ge en bild av dagens situation. Budgetåret 1960/61 utgavos bidragsförskott till ett belopp av 108 552 kronor. Av detta belopp kunde genom exekutiva åtgärder indrivnas 21 910 kronor. I sex fall, avseende ett sammanlagt belopp av 5 132 kronor, hade faderskapet inte kunnat fastställas. På grund av oförmåga till följd av sjukdom, arbetslöshet, stor familj, anstaltsvård o. s. v. måste 47 413 kronor ställas på framtiden och till slut sannolikt avskrivas. Det återstod ett belopp på sammanlagt 34 097 kronor, avseende 51 fall, där intagning på arbetshem kunde övervägas. Orsaken till att exekutiva åtgärder inte hade kunnat vidtagas var vistelse på annan ort, ombyte av arbetsplats och innehav av egen rörelse utan utmättningsbara tillgångar.

Innan en socialnämnd gör ansökan om intagning på arbetshem för någon bland de sistnämnda 51 fallen måste en grundlig undersökning företagas rörande möjligheterna för vederbörande att fullgöra sina åligganden. Sannolikt kommer en sådan undersökning i övervägande antalet fall att leda till att man nödgas konstatera, att förmåga att betala helt saknas. Uppenbart är dock att vårdslöshet, tredska och bristande vilja kunna konstateras hos en del av klientelet. Frågan blir då på vilket sätt dessa asociala element skola tillrättas, när man inte längre har arbetshemmen att tillgå. Den riktiga frågeställningen är, om intagningen på arbetshem har någon betydelse för försörjningspliktens fullgörande.

Det har ofta anförts att en dom om intagning på arbetshem i stor utsträckning har förmått den försumlige försörjaren att fullgöra sina skyldigheter. Obestridligt är också att av meddelade beslut om intagning på arbetshem allenast ett mindretal effektueras. Sannolikt skjutes i dylika fall intagningen på framtiden genom ingripande från anhöriga, tillfälliga ansträngningar av den försumlige eller andra omständigheter. I vilken omfattning detta uppskov leder till regelbundna bidrag till försörjningen torde vara svårt att bedöma. Sannolikt bli ansträngningarna av tillfällig natur.

Hos dem som ha saknat möjlighet att hindra domens verkställande och som sålunda ha blivit överförda till arbetshem, torde skräckmomentet knappast ha satt några spår. Detta framgår av den omständigheten att vissa klienter ha återkommit med ganska regelbundna mellanrum. Det är mycket möjligt att arbetshemmen under de första åren av sin historia drevos på sådant sätt att vederbörande efter en period på hemmet själv aktade sig för återintagning, och även varnade dem som hade drabbats av föreläggande. Men sedan hemmen blivit upprustade till utmärkta förläggningar med moderna bekvämligheter och enskilda rum i viss utsträckning, tillfälle till biobesök, radio och TV, utmärkt förplägnad och god sjukvård, torde allt tal om skräck ha förlorat sin betydelse. Därmed är inte sagt att en återgång till forna tiders ordning är önskvärd eller ens möjlig.

Att märka är också att en tids vistelse på arbetshem inte ger den intagne ökade förutsättningar att för framtiden fullgöra sina skyldigheter. Någon nämnvärd ökad yrkesutbildning eller omskolning kunna arbetshemmen icke meddela. Flitpengarna äro inte stora och förbrukas samvetsgrant. Ekiperingsbidraget är ofta av värde. Vistelsen på arbetshemmet borde ge möjligheter till en ny start efter hemkomsten. Om den försumlige då börjar med regelbundna betalningar så återkräves inte den rest, för vilken han hade blivit intagen på arbetshem. Emellertid mötas socialvårdare ej sällan av den meningen från den försumliges sida, att han genom vistelsen på arbetshemmet har fullgjort sina skyldigheter. Han anser sig ha avtjänat sitt straff.

Att helt underkänna betydelsen av en vistelse på arbetshem skulle vara en betydande överdrift. Enbart den läkarvård som meddelas samt det regelbundna liv som internerna, trots den öppna vården, nödgas föra åstadkomma ofta en påtaglig förbättring i vederbörandes fysiska och psykiska tillstånd. Risken för återfall är dock känd och omvittnad.

Arbetshemmen skulle sålunda kunna ha en viss funktion att fylla såsom rehabiliteringsanstalt för vissa kategorier asocialt belastade, till vilka vissa interner på hemmen otvivelaktigt kunna räknas. Verksamheten måste då organiseras och motiveras från andra utgångspunkter än som medel att tillrättaföra försumliga försörjare.

När det gäller den ekonomiska sidan av problemet måste två sidor beaktas. Den ena är arbetshemmens förmåga att förvandla försumliga försörjare till regelbundna fullgörare av ådömda förpliktelser. Den andra är de kostnader för arbetshemmens drift som måste bäras om man vill nå detta mål.

Erfarenheterna av arbetshemmens drift ha givit vid handen att hemmens möjligheter att varaktigt påverka klientelet äro starkt begränsade. Sedan de sociala nämnderna genom exekutivt förfarande ha försökt att indriva utestående bidragsförskott samt efter noggrann prövning ha funnit att försumligheten hos en stor del av klientelet beror på fullgoda skäl, återstår ett restklientel som förvisso är mycket heterogent sammansatt. Enligt inhäm-

tade uppgifter består detta restklientel av personer, som ofta byta arbetsplats, sakna yrkesskicklighet och stadigvarande sysselsättning samt äro fysiskt klena och psykiskt belastade. Vid sidan av dem förekomma personer som trots förmåga undandra sig sina skyldigheter. Det är främst inom denna grupp som ett föreläggande om intagning på arbetshem kan komma i fråga.

Även om man bortser från primärkommunens kostnader för utredningar och i många fall utrustning och resor, så blir ett år på arbetshem en kostnadskrävande affär. Vårdkostnaderna voro år 1962 i genomsnitt 58 kronor 62 öre per dag eller 21 396 kronor 30 öre per år. Det är väl ingen som föreställer sig att internen, hur fruktbringande vistelsen på arbetshemmet än kan ha varit, kommer att kunna prestera framtida betalningar uppgående till mer än en ringa del av detta belopp. Det måste sålunda konstateras att driften av det återstående arbetshemmet, Västergården, som år 1962 kostade i runt tal 550 000 kronor, icke kan försvaras ur ekonomisk synpunkt, om syftet är att genom hårdare återkrävning av bidragsförskotten minska statsverkets och primärkommunernas utgifter.

Visserligen kan det invändas att om flera interner intogos, så skulle dagskostnaden minska och för samma årskostnad skulle flera försumliga försörjare kunna föras till rätta. En sådan utveckling är dock högst osannolik. Alla fakta ge vid handen att arbetshemmens betydelse i strävandena att för- må försumliga försörjare att öka sina prestationer är i hög grad diskutabel.

Om man har lärt att känna de människor som utgöra det samhällsskikt, ur vilket internerna på arbetshemmen hämtas, så nödgas man att konstatera att de flesta leva på en standard, där samhällets krav icke ha något utrymme. Ett ringa fåtal äro förvisso hårdföra individer, mot vilka ett ingripande inte behöver inge betänkligheter, men för dem kräves omhändertagande av annan art än vad arbetshemmen kunna erbjuda.

Sammanfattningsvis kan man alltså säga,

att arbetshemmen äro en föråldrad korrektionsform som är oförenlig med nutida syn på det klientel, ur vilket de flesta internerna rekryteras,

att arbetshemmens energiska strävanden att förbättra sina interners möjligheter att uppfylla sina förpliktelser bli resultatlösa, emedan den förmenta försumligheten har sin grund i bristande förmåga och fysiska och psykiska defekter,

att kostnaderna för att driva arbetshem icke stå i rimligt förhållande till de belopp som samhället kan återvinna av klienterna,

att uppenbart asociala och alkoholiserade element, som nu intagas på arbetshem, måste omhändertagas på annat sätt, samt

att därför en snabb avveckling av arbetshemmen är en angelägen uppgift.

Klientelet å arbetshemmen

Det är sedan länge välbekant att de å arbetshem intagna försumliga försörjarna utgöra ett kroppsligt och mentalt defekt klientel. Detta förklaras därav att internerna utgöra ett litet och starkt negativt urval ur hela den grupp av försumliga försörjare, mot vilka samhället nödgats vidtaga särskilda indrivningsåtgärder. Det negativa urvalet ger i sin tur en förklaring till att klientelet är så svårarbetat samt att utsikterna att vinna en allmän fostran eller arbetsfostran genom anstaltsbehandlingen äro små, för att inte säga betydelselösa. Här nedan återges några uppgifter och synpunkter ur äldre undersökningar.

1937 års lösdrivarlagstiftningskommitté gjorde en undersökning i syfte att belysa kriminaliteten hos arbetshemsklientelet, avseende förhållandena den 1 mars 1937. Undersökningen visade att av 69 manliga försörjningspliktiga, intagna å arbetshem, hade 19 undergått frihetsstraff och tvångsarbete. Bland brotten uppvisade tillgreppsbroten den största frekvensen, därefter våldsbrotten samt bedrägeri- och förskingringsbroten. Socialvårdskommittén, som återger dessa siffror, framhåller att risken uppenbarligen är mycket stor att å arbetshemmen samlas ett synnerligen heterogent klientel. Av verkställda undersökningar framgår också att så har blivit fallet. (SOU 1946: 52 s. 63—64.)

Under sommaren 1946 utförde socialläkaren Gunnar Inghe en systematisk undersökning av arbetshemsklientelet. Undersökningen omfattade 75 män. Av dessa voro 15 intagna enligt 71 § dåvarande fattigvårdslagen samt 60 enligt 72 § dåvarande barnvårdslagen. Dessa senare fördelade sig med 4 på 72 § a) och 56 på 72 § b). I fråga om den psykiska strukturen hos internerna anförde Inghe: Anmärkningsvärd var den höga förekomsten av individualpsykologiska extremtillstånd av olika slag. Sådana extrema avvikelser förekommo hos sammanlagt 74 procent av de undersökta. Bland de psykopatologiska tillstånden frapperade i första hand den höga frekvensen av kronisk alkoholism, 39 procent. Organiska hjärnförändringar efter yttre skador, hjärnhinneinflammationer m. m. förekommo hos 13 procent. Schizofreni och schizoidi hos åtminstone 11 procent. Om hänsyn togs även till förekomsten av extrema individualpsykologiska avvikelser, var det endast 13 procent av de undersökta som kunde betecknas såsom i stort sett normala. (SOU 1949: 37; SOU 1950: 11 s. 151—152.)

Beträffande andra sociala missanpassningssymptom än försörjningsför-

summelsen visade Inghes undersökning följande. I fråga om 81 procent hade förekommit missanpassningssymptom i barndomshemmet och skolan. Enligt straffregisterutdrag hade de därefter ådagalagt en omfattande kriminalitet. 73 procent hade dömts enligt strafflagen. 24 procent hade gjort sig skyldiga till förseelser mot militärlagarna. 16 procent hade varnats för lösdriveri. Många medgåvo att de, utöver vad som framgick av straffregistret, vid olika tillfällen hade fått böta för lindrigare våldsbrott m. m. Kriminalitetsfrekvensen översteg sålunda 73 procent. En år 1937 företagen inventering av klientelet på arbetshemmen hade givit vid handen att då endast 27,5 procent hade ådömts frihetsstraff. Den därefter skedda starka stegringen visade, att klientelet sammansättning under 9 år förändrats på sådant sätt att det på arbetshemmen hade kommit att vårdas allt fler asociala och förmodligen svärpåverkbara element. Även alkoholism var starkt utbredd bland de undersökta. Icke mindre än 72 procent kunde betecknas såsom spritmissbrukare, åtminstone tidvis. Ständigt svårt spritmissbruk hade förekommit hos 28 procent. 44 procent hade varit föremål för nykterhetsnämndernas uppmärksamhet. Sammanfattningsvis konstaterade Inghe, att de försunliga försörjarna rekryterades bland personer, som tidigare hade gjort sig kända för kriminalitet, lösdriveri, spritmissbruk och andra former av social missanpassning. Liksom lösdriveri kunde försummelse av försörjningsplikt i många fall sägas vara endast en detalj i ett asocialt levnadssätt överhuvud taget.

Inghe ger följande sammanfattning rörande de orsaksfaktorer som leda till behandling såsom försumlig försörjare. Tre faktorer dominera såsom orsaker till intagning på arbetshem, nämligen avancerat spritmissbruk, fysiska skavanker samt psykiska egendomligheter och sjukdomstillstånd. Därtill komma de ekonomiska svårigheterna, som etiologiskt mycket intimt sammanhånga med dessa tre faktorer. Bland de ogifta tillkommer ibland även tvivel på faderskapet. Bland de skilda dessutom i många fall motsättningen till den f. d. hustrun. Emotionella spänningar mellan parterna spela överhuvud taget i åtskilliga fall av allt att döma en framträdande roll. Undantagsvis tillkomma även andra betydelsefulla faktorer. Vid en kausalanalys får man tänka sig, att de olika orsakerna i konkreta fall äro svåra att särskilja. Spritmissbruk, sjukdom och psykiska egendomligheter medföra sekundära svårigheter på arbetsmarknaden, dålig ekonomi och diverse socialt trassel. Fattigdomen kan både leda till ökad kroppslig och psykisk förslitning och stimulera till ökat spritmissbruk. Ofta är det omöjligt att isolera de olika orsaksfaktorerna från varandra: betalningsförsumligheterna kunna förklaras endast av individens hela utvecklingsförlopp och levnadssätt.

Den av Inghe verkställda undersökningen belyser också det vårdbehov som föreligger beträffande de försunliga försörjarna. Särskilt gäller detta dem som sakna den arbetsförmåga som utgör en förutsättning för intagning

på arbetshem. Enligt Inghes bedömning av undersökningsmaterialet behövde omkring 27 procent rent medicinsk behandling (vård å psykiatrisk klinik, sinnessjukvård, sinneslövvård eller psykopatvård). 33 procent borde framför allt behandlas för spritmissbruk. Med dessa vårdformer avsåg Inghe ej nödvändigtvis anstaltsvård. Tvärtom borde flertalet snarast möjligt ut i arbete igen, men då med hjälp från de öppna vårdorganen: sinnessjukvårdens hjälpverksamhet, de psykiatriska poliklinikerna, den öppna alkoholistvården samt öppen vård i anknytning till psykopatsjukhus. I själva verket var flertalet av de undersökta dessutom i behov av socialvård i form av yrkesutbildning, arbetsanskaffning, socialhjälp och allmän social tillsyn. I 24 procent av fallen hade det varit tillräckligt med öppen socialvård. Endast i 9 procent av fallen ansåg Inghe särskild vård obehövlig.

Socialvårdskommittén, som refererar Inghes undersökning, anför för egen del följande. Om man för de försumliga underhållsskyldiga reserverar särskilda anstalter — arbetshem — följer därav att differentieringsmöjligheterna måste bli små. Denna olägenhet vidlåder de nuvarande arbetshemmen, trots att dessa därjämte utnyttjas för vård av störande understöds-tagare från fattigvårdsanstalterna. Denna ordning bör emellertid i princip anses förkastlig redan därför att anstalten för de senare skall vara ett vårdhem men för de underhållsskyldiga en interneringsanstalt, där arbetsskyldigheten skall spela en väsentlig roll. (SOU 1950: 11 s. 168.)

Även barnavårdskommittén utgick från att de försumliga försörjarna i många fall på grund av kroppsliga eller själsliga egenheter eller brister voro att hänföra till icke fullgod eller eljest svårplacerad arbetskraft. Att placera sådana i fasta anställningsförhållanden måste även under normala tider ofta nog vara mycket svårt och ej sällan ogörligt. Detta hade också bekräftats av de erfarenheter, som hade gjorts under verksamheten för försörjningspliktigas inordnande i arbetslivet. Arbetsföreläggande hade i åtskilliga fall riktats mot individer, vilkas prestationsförmåga av fysiska eller psykiska orsaker hade varit alltför nedsatt. Till uppkomsten av detta förhållande hade säkerligen i hög grad bidragit, att någon läkarundersökning regelmässigt ej hade företagits i samband med utredningsförfarandet eller över huvud taget före intagningen å arbetshem. (SOU 1956: 61 s. 827, 813.)

Justitieombudsmannen framhöll i sin framställning år 1959 att de tidigare framkomna uppgifterna att ett stort antal av de i arbetshem intagna internerna voro klart hemfallna åt alkoholmissbruk hade bekräftats vid den av JO verkställda undersökningen. Arbetsföreläggande hade i åtskilliga fall utfärdats, oaktat att i ärendena hade varit upplyst att vederbörande vore alkoholmissbrukare och föremål för nykterhetsvårdande åtgärd. Besluten om arbetsföreläggande hade sålunda i dessa fall icke tillkommit i ovetskap om angivna förhållande utan grundats på en bedömning av principiell natur. (JO 1960 s. 330.)

Rörande klientelet å arbetshemmen anföres i betänkandet om de admi-

nistrativa frihetsberövandena följande. De i arbetshem intagna försumliga försörjarna utgöra ett till större delen kroppsligt eller psykiskt defekt klientel. I den mån sjukdomar och defekter kunna väntas vara bättre tillgängliga för annan behandling än intagning i arbetshem, bör självfallet sådan behandling tillgripas, t. ex. nykterhetsvård, mentalsjukvård eller arbetsvård. Det vore emellertid förhastat att tro, att en medicinsk eller socialmedicinsk diagnos (t. ex. alkoholism) skulle lösa spörsmålet om lämplig vårdform i samtliga eller ens flertalet fall. En sjukdom innebär visserligen ett latent behov av vård, men där sådan vård redan har prövats utan framgång eller kan förutses bli av ingen eller endast flyktig verkan, kommer aldrig något behov av specialvård att manifesteras. Detta viktiga faktum förklarar, att alkoholmissbrukare samt kroppsligt eller psykiskt defekta personer alljämt intagas i arbetshem, ehuru de ansvariga myndigheterna äga kännedom om deras defekter. Det kan nämnas att omkring en tredjedel av klientelet å arbetshemmen lider av s. k. neuroser, vilka i regel utgöras av defekttillstånd i nervsystemet, möjligen på basen av inresekreteriska brister; någon verkligt effektiv behandling i de svårare fallen är ännu icke känd och invalidpension måste ofta tillgripas. (SOU 1960: 19 s. 262—263.)

Betänkandet om samhällsfarlig asocialitet upptar vissa synpunkter på lösdrivarklientelet, vilka äro av intresse även såvitt angår arbetshemsinternerna. Utredningsmannen anför följande. De personer som ha beträts

	1960	1961	1962
Hjärtfel.....	2	1	1
Högt blodtryck.....	5	1	2
Astma.....	4	1	1
Inflammation i näsans bihålor.....	3	2	—
Näspolyper.....	1	—	—
Tarmsår.....	2	—	—
Magkatarr.....	4	5	9
Tjocktarmskatarr.....	2	—	—
Ryggskott och Ischias.....	4	8	4
Kronisk ledgångsreumatism.....	4	—	3
Sockersjuka.....	1	—	—
Psoriasis.....	1	—	—
Psykoneuros.....	3	5	9
Psykopati.....	3	—	—
Defektläkt schizofreni.....	1	—	—
Luftrörskatarr.....	—	2	—
Lunginflammation.....	—	1	—
Morbus Menière.....	—	1	—
Magsår.....	—	1	—
Gallsten.....	—	1	—
Hämorrhoider.....	—	4	2
Gonorré.....	—	1	2
Eczem.....	—	3	2
Melancholia.....	—	1	—
Colit spastica.....	—	—	1
Spondylarthros.....	—	—	2
Trichophyti.....	—	—	1

med lösdriveri utmärkas av en utpräglad motvilja mot att återinpassa sig i samhället. Därtill kommer att de i viss omfattning på grund av psykisk undermålighet ofta sakna förmåga att själva ta de initiativ, som erfordras för att de skola komma in i en mera ordnad livsföring. Den som erhåller varning lyckas som regel inte av egen kraft bryta sig ur de miljöförhållanden i vilka han lever. Det föreligger med andra ord ett starkt behov av att den varnade under viss tid ställes under uppsikt av en tillsynsman med uppgift att tillse, att den varnade erhåller lämpligt arbete och att de åtgärder i övrigt vidtas, som äro påkallade för hans tillrättaförande. (SOU 1962: 22 s. 83.)

Årsredogörelserna från Västergårdens arbetshem innehålla vissa upplysningar rörande hälsotillståndet bland internerna, vilka upplysningar ha lämnats av läkaren vid arbetshemmet. I vidstående uppställning ha upptagits de viktigaste sjukdomar som ha diagnostiserats och behandlats under åren 1960—1962.

Tidigare ha årsredogörelserna från Västergårdens arbetshem innehållit vissa uppgifter om klientelet tidigare kriminalitet m. m. Uppgifterna avsågo de för anstaltsledningen kända slagen av begångna brott eller förseelser samt straffpåföljderna för det under året intagna klientelet samt samhällets ingripande i övrigt mot de intagna. Uppgifterna ha ansetts vara osäkra och de redovisas icke efter år 1953. För år 1953 redovisas följande uppgifter:

Straffade för stöld och andra egendomsbrott.....	16
» » misshandel.....	2
» » rattfylleri.....	1
» » rymning.....	1
Bötfällda för fylleri, förargelsev. beteende, rattfylleri	12
Varnade för lösdriveri.....	1
Intagna på ålderdomshem.....	11
Tidigare intagna på arbetshem.....	53
» » » alkoholistanstalt.....	24
» » » uppfostringsanstalt.....	1
» » » fängelse.....	13
» » » ungdomsfängelse.....	2
» » » yrkesskolor.....	3

Svenska psykiatriska föreningen har i remissyttrande över förslaget till socialdomstol (SOU 1960: 19) anfört följande. Det klientel varom här är fråga (försumliga försörjare) rekryteras, som utredningen framhåller, till stor del från vissa psykiska abnormgrupper, t. ex. alkoholistklientelet, de psykiskt efterblivna eller personlighetsmässigt gravt störda, och av patienter med defektsyndrom efter olika psykiska sjukdomar. Det är en i hög grad semantisk fråga, huruvida personer med så allvarliga störningar i anpassningen någonsin kan betecknas som psykiskt normala. Man har därför i annat sammanhang ansett, att dessa omhändertaganden borde ske inom ramen för psykopatvården, något som föreningen vill instämma i. Vid en fullt utbyggd, effektivt fungerande mentalsjukvård med rationellt genomförd psykopatvård torde tvångsarbete komma att betraktas som föga meningsfyllt och förutsättningar för sådana omhändertaganden således sak-

nas. Kommitténs förslag kan därför betraktas som otidsenligt, då det icke tar hänsyn till den snabba utvecklingen, och bygger på i viss mån redan nu förlegade premisser. Ingreppanden torde vara relativt mindre vanliga inom områden där den social-psykiatriska vården är bättre utbyggd. Detta innebär samtidigt en viss risk för bristande enhetlighet i lagtillämpningen. En successivt krympande grupp av personer kommer att omfattas av lagens bestämmelser och för dessa kan förslagen i vissa fall till och med innebära försämrade rättssäkerhet. Föreningen vill dock ej motsätta sig de föreslagna reformerna, men måste förutsätta att lagförslaget blir föremål för en överarbetning med hänsyn till materiella förutsättningar vid dessa frihetsberövanden.

Belägningen å arbetshemmen

Vid tidigare undersökningar ha upplysningar inhämtats rörande belägningen å arbetshemmen. Antalet försumliga manliga försörjare som under åren 1948 och 1949 voro intagna på arbetshem varierade mellan 44 och 83. De intagna kvinnliga försörjarna varierade mellan 0 och 3. En tidigare undersökning visade att belägningen på sommaren 1946 låg på ungefär samma nivå, nämligen 75 intagna.

Ur barnavårdskommitténs betänkande kunna följande siffror anföras. Under år 1946 beslöts arbetsföreläggande enbart av barnavårdsnämnder för sammanlagt 1 175 personer. Besluten verkställdes i 115 fall, alltså till en procent av ungefär 10. Enligt uppgift skulle verkställighetsprocenten i genomsnitt vara ännu lägre. Den 1 september 1952 voro 63 personer intagna på arbetshem såsom försumliga försörjare. Det kan anmärkas att flertalet beslut om arbetsföreläggande meddelas av barnavårdsnämnderna.

Utredningen rörande administrativa frihetsberövanden meddelar bland annat följande. Antalet ansökningar om plats å arbetshem efter beslut om arbetsföreläggande har under senare år utgjort omkring 1 500 om året. Under år 1955 översteg siffran 1 600. Antalet beslut om arbetsföreläggande är dock högre, enär i en del fall beslut torde meddelas utan att ansökan om intagning i arbetshem göres. En verkställd undersökning hade gett till resultat att på omkring 740 beslut om arbetsföreläggande kommo omkring 660 ansökningar om plats å arbetshem. Antalet i arbetshem intagna försumliga försörjare har under senare år utgjort omkring 300 om året. — Av förhållandet mellan detta antal samt den årliga medelbelägningen framgår, att den genomsnittliga tiden för vistelsen å arbetshem väsentligt understiger 1 år.

Justitieombudsmannen har i sin framställning år 1959 lämnat följande upplysningar. På arbetshemmen intagas årligen mellan 300 och 400 personer. Antalet utfärdade arbetsförelägganden är vida högre, enligt gjorda beräkningar över 1 500 om året. Av olika anledningar bringas endast en mindre del av föreläggandena i verkställighet.

För närvarande finnas tre arbetshem för män, nämligen Långmora, Västergården och Limhamn. På dessa hem finnas sammanlagt omkring 160 platser. I Malmköping finns ett arbetshem för kvinnor med 21 platser. De flesta internerna brukade sysselsättas med jordbruks-, skogs- och trädgårds-

arbeten. Vidare fanns en snickeri- och målarverkstad, en smedja och en mindre såganläggning. — Det kan anmärkas att, förutom försumliga försörjare, även vissa understödstagare intagas på arbetshem.

I fråga om antalet platser och beläggningen å arbetshemmen har tendensen varit starkt sjunkande. På 1920-talet hade anordnats 12 arbetshem. Under åren 1945—1952 nedlades verksamheten vid 8 av dessa. Detta innebär att platsantalet minskades från 372 till 185. Beläggningen av försumliga försörjare har såvitt angår de tre arbetshemmen för män sjunkit från 130 den 1 januari 1958 till 60 den 1 januari 1961. Antalet på Malmköpingshemmet intagna kvinnliga försumliga försörjare har varit 1 eller 2. Minskningen i beläggningen har medfört en väsentlig försämring av arbetshemmens ekonomi, uttryckt i kostnad per underhållsdag. Socialstyrelsen har beräknat att dagskostnaden ökat från år 1959 till år 1960 från 29:48 kronor till 46:07 kronor såvitt angår Västergårdens arbetshem samt från 21:20 kronor till 30:08 kronor såvitt angår Långmora arbetshem. I en utredning med förslag angående arbetshemmens framtida ställning m. m., avgiven av socialstyrelsen den 28 januari 1961, föreslås att Västergårdens arbetshem skall bibehållas såsom enda arbetshem för män med 90 platser.

Vid Västergårdens arbetshem finns sedan år 1937 en slutna avdelning med 11 platser. Denna avdelning har under senare år använts endast för försumliga försörjare. De vanligaste orsakerna till överföring till den slutna avdelningen ha varit arbetsvägran och rymning under försvårande omständigheter. Tiden för isoleringen på den slutna avdelningen är maximalt 3 veckor vid det första disciplinära beteendet och högst 2 månader vid upprepning.

Barnavårdsdirektören i Stockholm har i ett tjänsteutlåtande den 3 december 1960 lämnat följande upplysningar. Barnavårdsnämnden i Stockholm har sedan länge i huvudsak tillämpat de direktiv som ges i cirkulär den 13 november 1959. Detta har medfört att frekvensen av intagning på arbetshem för Stockholms del har varit mycket ringa jämfört med landet i övrigt. Under år 1957 intogos sammanlagt 17 personer, under år 1958 och 1959 respektive 8 och 4. Under tiden den 1 januari—den 1 november 1960 intogs endast *en* person.

Fluktuationerna i beläggningen å Västergårdens arbetshem framgå av årsredogörelserna från hemmet. Uppgifter om beläggningen samt driftskostnaderna under åren 1950—1962 ha sammanförts i följande uppställning. Antalet intagna har angivits i första kolumnen. Detta antal innefattar såväl de vid årets början kvarstående internerna som de under året nyintagna. I andra kolumnen har upptagits medeltalet intagna under året. I tredje kolumnen har angivits antalet intagna under april månad varje år. Kostnaderna för driften per dag och intern ha angivits i fjärde kolumnen. Då två belopp ha upptagits avser det första den öppna avdelningen och det andra den slutna avdelningen.

År:	1 Antal intagna förs. försörjare:	2 Medeltal intagna:	3 Beläggning i april månad:	4 Driftskostnad per intern och dag
1950	124	43,57	45	13: 56 (18: 50)
1951	115	39,05	37	17: 36 (20: 26)
1952	169	63,91	60	16: 37
1953	188	68,99	72	16: 77
1954	191	67,66	72	17: 47
1955	207	59,29	58	21: 65
1956	222	81,87	75	19: 59
1957	224	75,53	82	21: 52
1958	233	80,96	94	22: 08
1959	209	70,37	85	29: 48
1960	114	44,91	44	42: 62
1961	72	28,40	33	73: 07
1962	92	29,28	40	58: 62

Förutom Västergårdens arbetshem ha under de senaste åren varit i verksamhet dels Malmö stads arbetshem i Limhamn med 24 platser och dels Långmora arbetshem med 50 platser. Från och med 1960 ha försumliga försörjare från arbetshemmet i Limhamn hänvisats till Västergårdens arbetshem. Med utgången av februari 1962 har verksamheten vid Långmora arbetshem nedlagts och försumliga försörjare från dess upptagningsområde hänvisats till Västergårdens arbetshem. Trots att upptagningsområdet för detta arbetshem på så sätt har kommit att utgöras av hela riket har, såsom framgår av det föregående, beläggningen sjunkit starkt. I april 1963 funnos å Västergårdens arbetshem endast 16 interner.

Arbetshemmet för kvinnor i Malmköping har övergått till att fungera såsom ett hem för störande pensionärer på ålderdomshem.

Antalet ansökningar om plats på Västergårdens och Långmora arbetshem under åren 1953—1962 framgår av nedanstående uppställning:

År:	Antal ansökningar:	Därav bifallna:
1953	1 430	1 373
1954	1 555	1 486
1955	1 610	1 563
1956	1 520	1 484
1957	1 366	1 347
1958	1 514	1 496
1959	1 271	1 235
1960	765	733
1961	634	614
1962	382	373

Omsättningen vid Västergårdens och Långmora arbetshem under åren 1953—1962 framgår av nedanstående tablå:

År:	Antal interner vid årets början:	Antal interner som under året:		Antal interner vid årets slut:
		intagits:	utskrivits:	
1953	96	296	281	111
1954	94	284	288	90
1955	82	336	305	113
1956	103	347	343	107
1957	96	348	306	138
1958	112	376	361	127
1959	115	297	304	108
1960	87	172	205	54
1961	50	115	127	38
1962	27	92	96	23

Längden av interneringstiden har varit i medeltal 3 eller 4 månader. Interneringstider längre än 7 månader äro ganska sällsynta. Däremot är det vanligt att interneringstiden har varit mycket kort, d. v. s. högst 1 månad. I nedanstående tabell redovisas interneringstiden i månader för de försämliga försörjare som under åren 1953—1960 ha blivit utskrivna från Västergårdens och Långmora arbetshem.

Interneringstid i månader:	Antal utskrivna, år:							
	1953	1954	1955	1956	1957	1958	1959	1960
12	1	3	—	—	1	3	5	—
11	3	1	1	1	4	—	—	—
10	2	2	—	1	2	3	—	1
9	5	2	1	1	1	5	—	2
8	4	6	3	2	2	6	—	—
7	13	9	12	15	40	48	22	27
6	79	46	63	80	43	75	79	42
5	28	32	15	25	21	18	14	19
4	25	27	18	17	50	51	47	50
3	26	50	42	68	25	41	57	20
2	30	30	44	45	42	35	29	19
högst 1	65	83	106	88	75	76	51	25

Förslag

Kriminalisering

Lösdriveri och försummande av försörjningsplikt äro visserligen inte likartade beteenden men i vissa hänseenden kan man dock anlägga samma synpunkter på dessa samhällsföreteelser och på så sätt vinna en bättre belysning av frågeställningarna. Lösdriveri i olika former består i asociala beteenden vilka tillsammans utgöra en asocial livsföring. Då någon giltig ursäkt inte föreligger kan även försummelse av försörjningsplikt betraktas såsom ett asocialt beteende. I åtskilliga fall har betalningsförsummelsen nära samband med ett asocialt levnadssätt. Beträffande såväl lösdriveri som försummelse av försörjningsplikt är kriminalisering tänkbar, i varje fall om man begränsar straffbeläggningen till uppenbara och grova fall av asocialitet. De framförda kraven på straffbeläggning ha ofta hämtat sin styrka i en social indignation eller en samhällelig rättfärdighetskänsla. Man har åberopat att olika former av lösdriveri samt försummelse av försörjningsplikt framstå såsom i hög grad moraliskt förkastliga. Man har kunnat peka på att de personer, som man har velat ställa inför rätta, ha varit samhällsbesvärliga eller farliga för den goda ordningen i samhället. Samhället brukar emellertid inte med en straffpåföljd reagera mot en medborgares allmänna livsföring. Frihetsberövande brukar icke tillgripas mot individer som föra ett levnadssätt, vilket är så förkastligt att samhället inte vill tolerera detsamma. Kriminalisering förutsätter att ingripandet riktar sig mot bestämda gärningar och inte mot levnadssättet i allmänhet. Det krävs att man kan utforma en gärningsbeskrivning av samma slag som de i strafflagen brukliga.

Samhällsingripanden mot lösdriveri och försummelse av underhållsplikt måste utformas med tanke på vuxna medborgare. Åtgärder mot barn och ungdom på grund av vanart och asocialitet äro icke jämförbara. Inom barn- och ungdomsvården ha barnavårdsnämnderna tillerkänts långtgående befogenheter. Vid tillämpningen av barnavårdslagen upprätthåller man inte lika strängt som vid tillämpningen av lagstiftning rörande vuxna medborgare skillnaden mellan brottslighet och annan asocialitet. Detta sammanhänger därmed att samhället, när det gäller barn och ungdom, inte nöjer sig med att till behandling upptaga frågan om påföljd för enstaka kriminella gärningar. Samhället har påtagit sig ett avsevärt ansvar för att barn och ung-

dom fostras till goda medborgare. Ungdomens vård och fostran är en angelägenhet som ankommer på myndigheterna och för dess genomförande kan frihetsberövande komma i fråga. Beträffande vuxna asociala medborgare är läget ett annat. Uppsikt över deras sätt att leva kan inte komma i fråga i samma utsträckning eller i samma former som beträffande barn och ungdom. För en vuxen medborgare måste det finnas tillfredsställande garantier för hans säkerhet till person. Ett frihetsberövande måste, även om det motiveras av ett vårdbehov, vara grundat på klart avgränsade lagbestämmelser. De nu anförda synpunkterna utgöra inte något absolut hinder mot kriminalisering, men de mana till varsamhet. Uppfostringssynpunkten kan helt avskrivas i fråga om lösdrivar- och arbetshemsklientelet. Vårdsynpunkten är inte helt utan betydelse beträffande de försumliga försörjarna men den räcker inte till såsom motivering för straffbeläggning eller för arbetstvång under förlust av friheten.

Såsom förut har antytts förutsätter en kriminalisering av lösdriveri och försummelse av försörjningsplikt att man kan utforma en gärningsbeskrivning som avgränsar de straffbara asociala beteendena från övriga former av asocialitet. I fråga om åtgärder mot lösdriveri ligger en första avgränsning redan däri, att det gäller särskilda grupper såsom bettlare, prostituerade, sutenörer, spritlangare o. s. v. Vilka som falla in under dessa grupper kan väl inte definieras i lagtext, men man kan vid lagtillämpningen ansluta sig till vanligt språkbruk. En ytterligare begränsning kan åstadkommas genom föreskrift att frihetsinskränkande ingripanden äro tillåtna endast i fall av uppenbar samhällsfara. Man kan hålla möjligheten öppen att samhället i alla oklara fall avstår från att ingripa med straff eller därmed jämförbar påföljd. Därest man vill kriminalisera försummelse av försörjningsplikt, vållar avgränsningsfrågan större svårigheter. De försumliga försörjarna utgöra en mycket heterogen samling av medborgare. Man kan inte tala om någon för dem karakteristisk livsföring. Vid en avgränsning av det straffbara området kan man icke anknyta till uppenbar samhällsfara, eftersom de försumliga försörjarna i regel inte äro samhällsfarliga. Efter mönstret av en del gällande straffbestämmelser skulle man kunna få en praktiskt användbar begränsning av det straffbara området genom att endast grova fall av försummelse gjordes straffbara. Till grova fall skulle då främst hänföras de fall då försummelsen hade föranlett att den underhållsberättigade hade blivit utsatt för uppenbar nöd eller vanvård.

Risken för att någon till följd av försörjarens försummelse skall bli utsatt för uppenbar nöd eller vanvård är emellertid numera avsevärt mindre än för en eller två generationer sedan. Vid sidan av den försörjningspliktige har samhället ansvar för att ingen utsättes för nöd eller vanvård. Om någon kommer i ett verkligt nödläge måste det i regel föreligga en dubbel försummelse, nämligen dels från samhällets egen sida och dels från den försörjningspliktiges sida. Behovet att genom straff tillhålla de försörjningspliktiga

att fullgöra sina skyldigheter har minskat i samma mån som samhället har påtagit sig uppgiften att bereda den enskilde medborgaren skydd mot nöd och vanvård. Kriminalisering av försummelse av försörjnings- eller vårdnadsplikt kan knappast motiveras av hänsyn till de försörjningsberättigades intressen.

De ekonomiska intressen som skulle kunna tillgodoses genom en kriminalisering av försummelse av försörjningsplikt hänföra sig främst till statsverket och kommunerna. Effekten av kriminalisering torde bli rätt ringa på det ekonomiska planet. Straffets avskräckande verkan måste bedömas såsom tämligen betydelselös. Även om man i några fall genom ett straff skulle kunna gynnsamt påverka viljan att betala, så måste man räkna med att förmågan att betala i allmänhet är ringa. Det framstår såsom ganska meningslöst att genom straff eller hot därom försöka pressa de försumliga försörjarna att på ett eller annat sätt skaffa fram pengar. Av remissyttrandena över betänkandet angående rättssäkerheten vid administrativa frihetsberövanden framgår, att man numera skjuter i förgrunden samhällets ekonomiska intresse av att kunna använda arbetsföreläggande såsom ett verkamt påtryckningsmedel mot den försumlige försörjaren i hans egenskap av gäldenär gentemot samhället. Under de nu rådande förhållandena skulle alltså en kriminalisering få karaktären av en straffrättslig påföljd för betalningsförsummelse i förhållande till stat och kommun. En speciallagstiftning av denna karaktär kan icke tillstyrkas.

De försumliga försörjarnas underlåtenhet att fullgöra sina skyldigheter har, särskilt från socialvårdsmyndigheternas sida, brukat sättas i samband med vissa moraliska brister. Försummelsen har ansetts speciellt stötande då den har berott på lättja eller liknöjdhet, dryckenskap eller annan lastbarhet eller också på ekonomiskt oförstånd eller lättsinne. Betalningsförsummelsen har kopplats samman med tanken på skuld eller vållande eller grov vårdslöshet på den försumliges sida. På så sätt har det ansetts försvarbart att just dessa försummelse, till skillnad från betalningsförsummelse i allmänhet, kunde bestraffas med frihetsinskränkande åtgärder mot gäldenären. Det krav på subjektiva rekvisit, som gäller inom straffrätten, har förts in även i diskussionen rörande arbetsföreläggande. Detta kan förklara att diskussionen har förts som om valet mellan kriminalisering eller administrativt frihetsberövande vore enbart en lämplighetsfråga. Vid en kriminalisering av försummelse av försörjningsplikt måste man söka anslutning till de vanliga straffrättsliga begreppen uppsåt eller vållande eller grov vårdslöshet eller något liknande. Rekvisiten lättja eller liknöjdhet torde då inte gärna kunna bibehållas.

Enligt gällande lagar äro de sociala nämnderna skyldiga att, innan beslut fattas om arbetsföreläggande, verkställa utredning huruvida betalningsförsummelsen står i samband med lättja och liknöjdhet eller dryckenskap och annan lastbarhet eller med vårdslöshet. I själva verket sakna emellertid en

stor del av de sociala nämnderna de nödvändiga resurserna för att kunna skaffa fram ett fullständigt och tillförlitligt utredningsmaterial rörande de relevanta förhållandena. Å ena sidan ha energiska försök gjorts att hos de sociala nämnderna inskräpa vikten av att utredningsskyldigheten fullgöres. Effekten synes ha blivit att de sociala nämnderna i stor omfattning ha resignerat inför utredningssvårigheterna och avstått från att meddela arbetsföreläggande. Å andra sidan har man gjort gällande att man rör sig med fiktioner då man talar om lättja och liknöjdhet och dylikt. Frågan om lättja och liknöjdhet ter sig besynnerlig och verklighetsfrämmande. Det gäller komplicerade beteendetendenser som inte kunna fångas in med några enkla fraser. Därest de i lagarna angivna rekvisiten verkligen kunna betraktas såsom fiktioner, så är ju inte mycket vunnet med att de sociala nämnderna offra tid och arbetskraft för att söka klarlägga fiktiva förutsättningar. Det är förståeligt att de sociala nämnderna ofta avstå från att försöka tränga djupare in i dessa problem och att de mera fästa sig vid själva betalningsförsummelsen än vid de subjektiva förutsättningarna för densamma.

De sociala nämndernas bristande intresse för att åstadkomma en skriftlig utredning som är fullständig och tillförlitlig kan möjligen bero på att nämnderna själva pröva och avgöra ärendet. Utredningen är i första hand avsedd för nämndens eget behov och nämnden tycker kanske att det räcker om den har de erforderliga informationerna, även om dessa icke föreligga i den form som krävs i en skriftlig process. Man bör utgå från att vid en kriminalisering komma kraven på utredningen att skärpas. Därest straffet skall kunna bli fängelse, måste domstolarna tillämpa de föreskrifter som gälla brott å vilka fängelse kan följa. Med all sannolikhet kommer detta att leda till att kraven på utredningen ytterligare skärpas. En bestämmelse om straff för försummelse av försörjnings- eller vårdnadsplikt kan förväntas få en mycket restriktiv tillämpning vid domstolarna. I de flesta fall är nog betalningsoförmåga den direkta orsaken till betalningsförsummelsen. Bristande ekonomisk solvens bör inte föranleda straff, även om den är självförvållad. Laster, lättja och liknöjdhet kunna komma med i bilden såsom orsaker till förstörd ekonomi och oförmåga att fullgöra försörjningsplikt. Även om det skulle kunna konstateras att försummelse av försörjningsplikt i vissa fall står i samband med lättja, liknöjdhet, lastbarhet, lättsinne eller ekonomiskt oförstånd, kan en kriminalisering av dessa fall icke anses motiverad.

Försummelse av försörjningsplikt beror ofta men inte alltid på betalningsoförmåga. I ett mindre antal fall är det fråga om avsiktlig tredska eller uppenbar och ousäktlig vårdslöshet. Vad särskilt angår tredska kan denna stå i samband med att det har uppstått ett motsatsförhållande mellan försörjaren och den kommunala nämnden. Tredskan kan också bero på att en stark spänning råder mellan försörjaren och hans familj på grund av tidigare stridigheter eller rättegångar. I fråga om barn utom äktenskap kan den

betalningsskyldige vara ovillig att komma ut med underhållet, därför att han hyser tvivel rörande faderskapet. I en del fall förklaras tredska kanske därav att man har att göra med särlingar som över huvud taget ha svårt att underordna sig samhällets krav.

Lagarna om villkorlig dom samt om verkställighet av bötesstraff innehålla regler om böters förvandling till ovillkorligt fängelsestraff, i fall då man kan antaga att den bötfälde av tredska eller uppenbar vårdslöshet har underlåtit att gälda böterna. Man skulle kunna tänka sig motsvarande lagregler då försummelse av försörjningsplikt är förenad med tredska eller uppenbar vårdslöshet. Påföljden för försummelsen skulle i så fall bestå i ett kortvarigt ovillkorligt fängelsestraff. Enär förutsättningarna för straffet äro betalningsförsummelse i förening med tredska eller uppenbar vårdslöshet, kan det knappast bli tal om villkorlig dom. Straffets verkställande måste regelmässigt erfordras för den försumlige försörjarens tillrättaförande. Det finns emellertid en klar skillnad mellan de båda här berörda fallen. Förvandlingsstraffet hänför sig till en straffbelagd gärning i förening med tredska eller uppenbar vårdslöshet beträffande betalningen av böterna. Det är alltså fråga om att ersätta ett redan ådömt straff med ett annat straff. I fråga om försummelse av försörjningsplikt har det här förutsatts att den i normalfallen icke är straffbelagd. Om försummelsen likväl straffbelägges då den beror på tredska och vårdslöshet, kommer straffet att framstå såsom en påföljd för denna tredska eller vårdslöshet. Icke heller för fallen av avsiktlig tredska eller uppenbar vårdslöshet bör man tillgripa straffbeläggning.

Frågan om åtgärder mot försumliga försörjare hör hemma inom socialvården och icke inom kriminalvården. Även om man genomförde en kriminalisering skulle huvuddelen av problemet kvarstå olöst. Liksom hittills bör man avvisa tanken på straffbeläggning.

Skyddstillsyn

I de båda lagförslag som ha lagts fram rörande arbetsföreläggande och intagning i arbetshem (SOU 1950: 11 s. 36*—42* samt SOU 1960: 19 s. 363—370) har man utformat åtgärderna mot de försumliga försörjarna efter mönstret av den dåvarande kvalificerade villkorliga domen. Sålunda har man föreslagit villkorligt anstånd med verkställande av beslut om intagning i arbetshem. Vidare skulle övervakning kunna anordnas. Lagförslagen upptaga föreskrift att den som har fått villkorligt anstånd skall föra ett ordentligt liv samt efter förmåga försörja sig och den underhållsberättigade. I samband med beslut om villkorligt anstånd skulle, utöver vad som föreskrives i lagen, ytterligare föreskrifter kunna meddelas. Sålunda skulle föreskrift kunna ges att den underhållsskyldige skulle ställa sig till efterrättelse bestämmelser beträffande arbetsanställning, vistelseort, bostad eller användande av fritid. Förbud skulle kunna meddelas honom att bruka rus-

drycker. Han skulle också kunna underkastas inskränkning i rätten att förfoga över arbetsförtjänst eller andra tillgångar. Därest den, som hade erhållit villkorligt anstånd, åsidosatte vad som ålåg honom, skulle anståndet kunna förklaras förverkat och beslutet om intagning i arbetshem verkställas.

Den nya brottsbalken upptager en särskild påföljd för brott, kallad skyddstillsyn. Denna brottspåföljd är en motsvarighet till den kvalificerade villkorliga domen i den tidigare strafflagstiftningen. Skyddstillsyn må ådömas för brott varå kan följa fängelse, såframt det prövas erforderligt att den tilltalade ställes under övervakning. Rätten äger i domen förordna att i skyddstillsynen skall ingå behandling i anstalt. Skyddstillsynen fortgår under en provotid av tre år. Under denna provotid skall den dömde stå under övervakning. Den som har ådömts skyddstillsyn skall under provotiden föra ett ordentligt och laglydigt liv, undvika skadligt sällskap, efter förmåga söka försörja sig samt i övrigt ställa sig till efterrättelse vad som åligger honom enligt brottsbalken eller enligt föreskrift eller anvisning som har meddelats med stöd därav. När det prövas lämpligt för att främja den dömdes anpassning i samhället, skola särskilda föreskrifter meddelas rörande vad han har att iakttaga under provotiden. Sådan föreskrift må avse vistelseort eller bostad, användande av fritid, förfogande över arbetsförtjänst eller andra tillgångar, utbildning, arbetsanställning eller förbud att använda alkoholhaltiga drycker. Annan liknande föreskrift må ock meddelas. Om det finnes erforderligt må föreskrivas att den dömde skall i eller utom sjukhus eller annan dylik inrättning underkasta sig läkarvård, nykterhetsvård eller annan vård eller behandling. Iakttaga den dömde icke vad som åligger honom till följd av domen å skyddstillsyn, äger övervakningsnämnden att besluta att varning skall meddelas den dömde, förlänga provotiden till högst fem år eller förelägga honom vid vite att iakttaga meddelad föreskrift. Har den dömde åsidosatt sina åligganden och kan det antagas att han icke skall låta sig rätta genom åtgärd, som övervakningsnämnden äger vidtaga, skall nämnden hos åklagaren göra framställning att vid domstol föres talan om undanröjande av skyddstillsynen. Därest skyddstillsynen undanröjes skall rätten bestämma annan påföljd för brottet.

Skyddstillsyn enligt den nya brottsbalken är utformad såsom en självständig brottspåföljd. Till skillnad från behandling i anstalt är skyddstillsynen baserad på att den dömde är positivt inställd till brottspåföljden, så att han är villig att medverka vid de åtgärder genom vilka han skall föras till rätta. Utsikterna att nå ett gott resultat genom skyddstillsyn bero dock i hög grad därpå, att man har strängare påföljder att tillgripa, såsom ungdomsfängelse och vanligt fängelse. Såsom förut har angivits kan skyddstillsynen ersättas av annan påföljd, om den dömde inte vill låta sig rätta och en mera ingripande påföljd befinnes vara påkallad. Man kan alltså säga att hotet om ett strängare straff verkar förstärkande på skyddstillsynens brottsförebyggande effekt.

Åtskilliga av de förbud och föreskrifter, som kunna ingå i skyddstillsyn, skulle med fördel kunna användas såsom korrekionsmedel mot försumliga försörjare. Dessa torde emellertid ofta utgöra ett klientel som är mera särpräglad och mera svårbehandlad än de brottslingar för vilka skyddstillsyn är avsedd. En frivillig medverkan från deras sida till åtgärdernas genomförande kan i vissa fall vara att påräkna. Ofta äro de dock mycket avogt inställda såväl mot myndigheterna som mot de underhållsberättigade. Det sistnämnda motsatsförhållandet har nästan aldrig någon motsvarighet i förhållandet mellan den dömda och målsäganden i ett brottmål. Utsikterna att genom något slags skyddstillsyn beträffande försumliga försörjare nå några resultat äro inte lovande. Därest man, liksom vid skyddstillsyn inom straffrätten, vid visad misskötsamhet kunde ersätta skyddstillsynen med någon strängare påföljd, skulle utsikterna att nå goda resultat vara bättre. Då man, såsom här har skett, avvisar kriminalisering av försummelse av försörjningsplikt, har man inte möjlighet att ersätta en misslyckad skyddstillsyn med ungdomsfängelse eller vanligt fängelse. Konsekvensen blir att man icke kan godtaga skyddstillsyn såsom påföljd för försummelse av försörjningsplikt.

Administrativ påföljd

Sedan man har avvisat tanken på kriminalisering av försummelse av försörjningsplikt, återstår att pröva om man kan och bör bibehålla någon administrativ påtryckningsåtgärd mot de försumliga.

Redan enligt 1847 och 1871 års fattigvårdsförordningar hade kommunerna befogenhet att tillgodogöra sig de försörjningspliktigas arbetsförmåga. Denna befogenhet ansågs följa av fattigvårdsstyrelsernas husbonderätt. Ytterst ansåg man sig kunna falla tillbaka på 1833 års legostadga och dess bestämmelse, att husbonde ägde hålla tjänstehjon till skäligt arbete. Enligt uppgift voro bestämmelserna i denna del, före tillkomsten av 1918 års fattigvårdsstadga, i stort sett endast bestämmelser på papperet, enär fattigvårdsstyrelserna använde sig av desamma i ytterst obetydlig utsträckning (SOU 1946: 52 s. 64; SOU 1956: 61 s. 812). Från sekelskiftet började krav resas på hårdare tag mot de försumliga försörjarna. Dessa krav föranledde de bestämmelser i hithörande avseenden som infördes genom 1918 års lag.

Under ett par årtionden synes man inom socialvården ha satt värde på de möjligheter till tvångs-ingripanden mot försumliga försörjare som lagstiftningen erbjöd. Endast sällan tog man upp frågan om man kunde undvara detta tvångsmedel. Under de senaste åren har en viss omsvängning skett. Framför allt har man kritiserat förfarandet i dessa ärenden. Men man har också ifrågasatt huruvida det inom modern socialvård finns plats för tvångsmedel av denna typ. Numera kritiseras denna form av administrativt frihetsberövande från skilda utgångspunkter.

En utgångspunkt för kritiken har varit att förhållandena ha radikalt

förändrats sedan seklets början, då man började kräva hårdare tag mot de försumliga försörjarna. Samhället har påtagit sig ansvar för att alla vårdbehövande erhålla erforderlig vård. Detta gäller dem som komma i svårigheter på grund av försörjarens försummelser. Men det gäller även de försumliga försörjarna själva och andra som ha gjort sig skyldiga till asociala beteenden eller asocial livsföring. I en tid då samhällets resurser voro otillräckliga och den sociala omvårdnaden inte kunde utsträckas lika långt som nu är fallet, kunde det vara motiverat att lagstiftningen på annat sätt sökte trygga underhållet åt familjen. Behov av tvångsmedel mot familjeförsörjare, som hade visat bristande ansvarskänsla, ansågs föreligga. Numera kan det inte längre påstås att försörjarens bidrag äro av utslagsgivande betydelse för de underhållsberättigades möjligheter att föra en dräglig tillvaro. De genom arbetsföreläggande indrivna underhållsbeloppen spela en underordnad roll i kommunernas och statsverkets budget. Sedan de sociala välfärdsanordningarna blivit utbyggda samt underhåll åt barn och ungdomar blivit tryggt genom bidragsförskott, kan man inte längre påstå att det praktiska behovet nödvändiggör att de försumliga försörjarna genom en speciallagstiftning hållas till arbete.

En annan utgångspunkt för kritiken har varit att de sociala nämnderna ha varit alltför benägna att tillgripa arbetsföreläggande och att föreläggandena ha meddelats på grundval av en bristfällig utredning som icke visade att lagens förutsättningar för arbetsföreläggande voro för handen. Av intresse i detta sammanhang äro vissa uppgifter som ha lämnats av justitieombudsmannen (JO 1960 s. 320—321; JO 1963 s. 452—459). JO lämnar upplysningar rörande den omsorgsfulla utredning som man vid Stockholms barnavårdsnämnd ägnar ärendena rörande arbetsföreläggande. Den tillämpade handläggningsordningen har medfört en nedgång av antalet beslut om arbetsföreläggande. Under år 1957 utfärdades endast 18 sådana beslut i Stockholm, under det att motsvarande antal för hela riket översteg 1 700. — Till de sociala nämndernas försvar kan man anföra att det kan vara mycket svårt att objektivt fastställa huruvida betalningsförsummelse verkligen går att föra tillbaka till lättja, laster eller liknöjdhet. Nämndernas arbete att komma till rätta med de försumliga försörjarna är på det hela taget besvärligt. Till sin ursäkt kunna de sociala nämnderna också åberopa att lagstiftningen på området är oklar och otidsenlig samt att den i viss mån inbjuder till missbruk. Lagen favoriserar nämnderna genom att tillägga dem befogenhet att döma i egen sak. I en tvist med en enskild medborgare kunna nämnderna fatta beslut att motparten skall berövas sin frihet, intill dess att han är beredd att göra rätt för sig. Slutligen bör man i detta sammanhang besinna att lagstiftaren med all sannolikhet från början avsåg, att nämnderna skulle gå hårt fram mot de tredskande försörjarna.

Trots vad som nyss har anförts har de sociala nämndernas utnyttjande av möjligheterna till arbetsföreläggande säkerligen lämnat rum för en be-

rättigad kritik. Det har visserligen förelegat ett praktiskt behov att använda påtryckningsmedel mot tredskande försörjare. Men ett hot, som har karaktär av repressalier, komprometterar socialvården. Det har visat sig att en omsorgsfull handläggning av ärendena har lett till en väsentligt lägre frekvens av arbetsförelägganden. Man kan därför sluta sig till att en stor del av arbetsföreläggandena — kanske huvuddelen — har kommit till stånd därför att utredningen har varit bristfällig. Det är uppenbart att arbetsföreläggande eller hot därom inte får användas för att bespara de sociala nämnderna besväret att utreda ärendet eller att undersöka andra möjligheter att lösa konflikten. Det har i något sammanhang sagts att arbetsföreläggandet vore ett medel att överflytta bevisbördan på försörjaren; sedan föreläggande hade givits skulle det ankomma på honom att bevisa, att han hade giltig ursäkt för betalningsförsummelsen. För sådant ändamål får arbetsföreläggande givetvis inte användas. Skyldigheten att sörja för en fullständig utredning vilar helt på de sociala nämnderna. Om man godtager invändningen att de sociala nämnderna sakna resurser att åstadkomma goda utredningar i dessa ärenden, så får man också taga konsekvensen att arbetsföreläggande, i brist på utredning, icke kan beslutas. Det kan icke accepteras att föreläggande ges så att säga på försök, i förvissning att den dömde frivilligt inställer sig till verkställighet eller att vid begäran om polishandräckning en tillfredsställande utredning skall komma fram genom polisens försorg.

Man kan också kritisera både lagstiftningen och lagtillämpningen från den utgångspunkten, att en påkallad reform har fått anstå allt för länge. Såsom förut har angivits har under senaste årtiondena en sådan förskjutning skett i de ekonomiska förhållandena, att arbetsföreläggandena icke kunna motiveras ur ekonomiska synpunkter. Även på ett annat område har en liknande förskjutning skett, vilken försvagar motiveringen för arbetsföreläggandena. Ett argument för arbetstvång kan på sin tid ha varit att samhället hade små möjligheter att genom lämplig vård och behandling till en samhällsnyttig tillvaro återföra dem som hade visat bristande social anpassning. Numera har samhället bättre möjligheter att taga hand om och återanpassa personer med ett asocialt levnadssätt. En del av de försumliga försörjarna äro själva i behov av socialvård. Andra äro i behov av kroppsjukvård eller mentalsjukvård. En betydande del av de försumliga försörjarna uppfylla förutsättningarna för samhällelig nykterhetsvård. En reformerad lösdriverilagstiftning kan erbjuda vissa möjligheter att bereda lämplig vård åt vissa asociala. I en del fall torde resultat kunna nås genom omskolning och arbetsträning. De nu antydda formerna för vård och stöd böra ha företräde framför en vårdform av arbetsföreläggandets typ.

De överväganden, för vilka har här redogjorts, kunna sammanfattas i följande slutsatser. En förnuftig synpunkt på arbetshemmen är att de kunna bereda vård och rehabilitering åt internerna. Om man godkänner denna målsättning har man lämnat lagstiftarens intentioner långt bakom sig.

Klientelet är mycket heterogent och vårdbehovet, som inte alltid föreligger, kräver en mycket differentierad behandling, såsom nykterhetsvård, kroppssjukvård, mentalsjukvård, psykopatvård, omskolning och arbetsträning. Det är icke rationellt att för att tillgodose dessa skilda vårdbehov sammanföra ett ringa antal försumliga försörjare till särskilda anstalter. — Arbetshemmens utrustning och internernas behandling har följt med i den allmänna standardhöjningen och numera råda sådana förhållanden att man inte kan tala om att behandlingen har någon avskräckande verkan. En reform i avsikt att höja avskräckningseffekten kan inte komma i fråga. Det enda man skulle kunna reflektera på vore en förlängning av tiden för frihetsberövandet. Även en tanke på en sådan reform måste bestämt avvisas. Antalet av dem som för närvarande dömas till arbetshemsinternering är ringa. Det är en orimlig tanke att man genom en hårdhänt behandling av detta fåtal medborgare skulle sprida skräck bland de försumliga försörjarna i allmänhet. — Internerna på arbetshemmen utgöra ett negativt urval, ett restklientel bland de försumliga försörjarna. De äro fysiskt klena och psykiskt belastade. På grund därav och till följd av deras bristande yrkesskicklighet ha de svårt att erhålla stadigvarande arbete och drabbas ofta av arbetslöshet. Deras ekonomi är oftast så dålig att det inte finns mycket utrymme för att tillgodose statens eller kommunens krav på återbetalning. Kostnaderna för arbetshemmen äro så höga att det ur ekonomisk synpunkt är oförsvärligt att uppehålla den nuvarande ordningen.

Det är angeläget att bestämmelserna om arbetsföreläggande snarast möjligt upphävas. Någon annan form av administrativt frihetsberövande, avsedd för försumliga försörjare, bör icke träda i stället.

Brister i förfarandet

Kritiken mot arbetsföreläggandena har i huvudsak varit inriktad på brister i förfarandet. Frågan om arbetstvångets existensberättigande har på så sätt kommit i skymundan. Om man skall bibehålla arbetsföreläggandena så äro kraven på en grundlig reform av förfarandet oavvisliga. Om man däremot avskaffar arbetsföreläggandena så falla dessa spörsmål bort. Spörsmålen skola här något beröras för det fall att en partiell reform skulle bli aktuell. Utgångspunkten är att arbetstvång under frihetsberövande å arbetshem är jämförbart med vanligt frihetsstraff. Enär arbetshemmet är en öppen anstalt är det närmast att jämföra med fångvårdens öppna anstalter. Den slutna avdelningen vid Västergårdens arbetshem kan jämföras med en slutna anstalt inom fångvården.

Vid en tvist mellan en enskild medborgare samt samhället av den allvarliga natur att det kan bli fråga om att beröva den enskilde parten hans personliga frihet, bör avgörande vikt läggas vid att den enskilde beredes sådant skydd att hans frihet inte kränkes utan fullgoda skäl. För samhället gäller det ju här endast ett ekonomiskt intresse, vilket dessutom icke är av näm-

värd betydelse. Såsom förut har antytts har i gällande lag gjorts en avvägning som favoriserar kommunerna och staten. Den enskildes elementära rättsskyddskrav ha skjutits åt sidan. De framlagda reformförslagen få anses stå på samma principiella ståndpunkt. Den enskildes rättsskydd har visserligen förbättrats men det har icke tillgodosetts fullt ut. De sociala nämndernas önskan om ett effektivt påtryckningsmedel har tillåtits spela en dominerande roll. Ett administrativt frihetsberövande har ansetts lämpligare än en kriminalisering även om det innebar att den enskildes rättssäkerhet skulle råka i fara.

Den rådande ordningen att frihetsberövandet beslutas i en administrativ process och inte i en vanlig domstolsprocess kan sägas innebära att vi ha en förtäckt kriminalisering av försummelse av försörjningsplikt i stället för en öppen kriminalisering. De framförda reformförslagen stå kvar på denna ståndpunkt. Alla de invändningar som ha framförts mot en öppen kriminalisering kunna också anföras mot en förtäckt kriminalisering. I själva verket erhålla de väsentligt större tyngd i det senare fallet. Vid den förtäckta kriminaliseringen ha en hel serie rättsskyddsgarantier satts ur spel. Målet handläggas och avgöres av ett samhällsorgan, vars kompetens att tolka lag och pröva bevisning är diskutabel. Detta organ är icke oavhängigt i förhållande till förvaltningen och icke opartiskt i förhållande till den enskilde parten. Tvärtom representerar det dömande organet den ena parten i målet. Rättegången är icke offentlig. Den enskilde parten är icke garanterad ett snabbt avgörande. Han är icke tillförsäkrad rätten att personligen försvara sig. Han har inte rätt att anlita rättegångsbiträde. Han har inte rätt till fri rättegång. Han äger inte rätt att förhöra de vittnen som åberopas mot honom. Han äger inte rätt att själv få vittnen inkallade och förhörda. Det administrativa förfarandet är behäftat med ytterligare brister. Reglerna i strafflagstiftningen om sinnesundersökning och om förbud mot ådömande av påföljd för gärning som någon har begått under inflytande av sinnessjukdom, sinnesslöhet eller annan själslig abnormitet av djupgående natur komma icke till användning. Ehuru den administrativa påföljden ofta torde bli strängare än det straff, som skulle ha kommit i fråga vid en öppen kriminalisering, ha kraven på bevisning med all sannolikhet sänkts i förhållande till de krav som uppehållas vid domstolsprocessen.

Trots de försök till bortförklaringar som ha gjorts, måste man konstatera att de frihetsberövanden som beslutas jämlikt våra regler om arbetsföreläggande stå i strid mot andan i de internationella konventioner som här äro av intresse.

Det förefaller uteslutet att man skulle kunna bibehålla systemet med arbetstvång under frihetsberövande såsom påföljd för försummelse av försörjningsplikt. Skulle lagstiftaren likväl bestämma sig för att bibehålla eller rentav effektivisera detta system, måste garantier skapas att målen snabbt avgöras av samhällsorgan som odiskutabelt ha karaktär av dom-

stolar. I processen måste den enskilde parten åtnjuta rättsskyddsgarantier som icke i något avseende äro sämre än dem som äro tillförsäkrade den som vid domstol åtalas för brott varå kan följa fängelse. Det förslag till lag om åtgärder mot försumliga försörjare, vilket har framlagts i betänkandet angående administrativa frihetsberövanden (SOU 1960: 19), kan icke anses i alla avseenden tillfredsställande.

Andra åtgärder än arbetsföreläggande

Därest man avvisar tanken på kriminalisering av försummelse av försörjningsplikt samt upphäver bestämmelserna om arbetsföreläggande, skärpes angelägenheten av att de sociala nämnderna utnyttja andra föreliggande möjligheter att komma till rätta med de försumliga försörjarna. En åtgärd som alltid bör företagas vid betalningsförsummelse är att vederbörande nämnd eller någon tjänsteman tar kontakt med den försumlige och utreder dennes betalningsförmåga och omständigheterna kring betalningsförsummelsen. En bedömning bör göras i vad mån försummelsen beror på betalningsoförmåga. Däremot synes det inte vara påkallat att göra en bedömning om det föreligger lättja eller liknöjdhet eller andra jämförbara orsaker till betalningsförsummelsen. Om den försumlige anses ha en viss betalningsförmåga, bör han såvitt möjligt förmås att betala ett skäligt belopp samt att godtaga en rimlig betalningsplan såvitt angår resterande belopp.

Bland de åtgärder som enligt den nya brottsbalken ingå i skyddstillsyn finnas en del som lämpligen kunna användas även i fråga om försumliga försörjare. Det måste dock beaktas att sådana i skyddstillsyn ingående moment som innebära ingrepp i den personliga friheten icke kunna sättas in mot de försumliga försörjarna. Övervakning utgör ett dylikt ingrepp i den personliga friheten och de sociala nämnderna kunna icke förordna om övervakning på grund av betalningsförsummelse. Nämnderna äga icke heller rätt att ge bindande föreskrifter rörande den försumlige försörjarens arbetsanställning, förfogande över arbetsförtjänst eller yrkesutbildning och omskolning. De böra emellertid söka att hjälpa honom till rätta i dessa avseenden. I samarbete med arbetsförmedlingsorganen bör vederbörande nämnd, om så erfordras, anvisa den försumlige ett lämpligt arbete. Nämnden kan också tillhålla honom att icke utan nämndens tillstånd lämna arbetet eller avbryta en yrkesutbildning. I vissa fall kan det vara lämpligt att överenskommelse träffas mellan nämnden, försörjaren och dennes arbetsgivare, att arbetsgivaren innehåller ett skäligt belopp som översändes till nämnden för att tillställas den underhållsberättigade.

De åtgärder som nyss ha berörts förutsätta frivillig medverkan från försörjarens sida. Såsom påtryckningsmedel kan den sociala nämnden tillgripa allenast en erinran om möjligheterna till exekutiva åtgärder mot försörjarens lön och andra tillgångar.

Beträffande försörjare med mycket låga inkomster förekommer det att

domstolarna utdöma så höga underhållsbidrag, som svara mot det lagbestämda bidragsförskottet, även om man därvid kommer till ett högre belopp än vad försörjarens ekonomiska möjligheter egentligen motivera (jfr rättsfallet H 1958: 174). I sådana situationer är det rimligt att nämnden nöjer sig med att försörjaren betalar ett mindre belopp som står i rätt proportion till hans reella betalningsförmåga. Även i andra fall kan det vara försvarligt att nämnden gör eftergifter och nöjer sig med ett belopp som är mindre än det fastställda underhållsbidraget, därest försörjaren visar god vilja att betala. De statliga myndigheterna böra inte ensidigt bevaka intresset att indrivningen ger bästa möjliga resultat utan visa hänsyn och förståelse för humanitära synpunkter.

För att kunna sköta en anställning och skaffa sig en normal arbetsinkomst äro många bland de försumliga försörjarna i behov av yrkesutbildning eller omskolning. De sociala nämnderna böra vara verksamma för att bereda arbetsvård i form av yrkesutbildning åt sådana försumliga försörjare som äro arbetslösa eller endast partiellt arbetsföra. Såsom partiellt arbetsföra kan man betrakta varje person som på grund av fysiska eller psykiska arbetshinder eller social belastning har svårare än andra att erhålla eller behålla ett förvärvsarbete. Genom arbetsmarknadsstyrelsens cirkulär den 8 juni 1962 (Lan III A) ha närmare bestämmelser meddelats rörande yrkesutbildningsverksamheten för arbetslösa, partiellt arbetsföra m. fl. Åtskilliga försumliga försörjare torde kunna beredas arbetsvård i den nu angivna ordningen, därest de vilja begagna sig av dessa möjligheter.

I den mån de försumliga försörjarna uppfylla förutsättningarna för tvångsingripande enligt lösdriverilagstiftningen eller nykterhetsvårdslagen, böra de sociala nämnderna taga upp frågan om ett sådant ingripande är påkallat (jfr JO 1960 s. 330—332; JO 1963 s. 460). Frågan huruvida ett tvångsingripande bör komma till stånd bör avgöras i vanlig ordning. Försummelse av försörjningsplikt får icke läggas vederbörande till last såsom en försvärande omständighet. Ingripandet skall ske för att tillgodose de syften, som bära upp den ifrågakomna lagstiftningen. Tvångsingripande eller hot därom får icke utnyttjas såsom påtryckningsmedel i indrivningssyfte. De sociala nämnderna böra också vara aktiva för att skaffa den försumlige försörjaren frivillig nykterhetsvård, då sådan är motiverad.

De sociala nämnderna böra inte enbart intressera sig för åtgärder som kunna sättas in mot den försumlige försörjaren. De böra även undersöka vad samhället kan göra till hans förmån. Inte minst böra nämnderna noga pröva vad som åligger dem själva i fråga om social omvårdnad om detta speciella klientel. Det kan vara fråga om läkarundersökning eller observation för klarläggande av kroppsliga eller själsliga brister och defekter. Det kan föreligga behov av kropps- eller mentalsjukvård. Det är i samhällets eget intresse att förebygga att dessa personer bli permanenta socialvårdsfall. Om den försumlige försörjaren redan är ett socialvårdsfall skall hand-

läggningen av ärendet rörande betalningsförsummelsen lämpas därefter.

I de tidigare reformförslagen har man ägnat stor uppmärksamhet åt de exekutiva åtgärder, främst införsel och utmätning, som stå till buds beträffande de försumliga försörjarna. Barnavårdskommittén rekommenderade maximal energi samt samverkan i indrivningsverksamheten och föreslog förbättrade bestämmelser rörande exekutiva åtgärder. Kommittén uttalade också att de kommunala organens indrivningsverksamhet över lag torde vara under utveckling mot större effektivitet. Även i betänkandet rörande administrativa frihetsberövanden betonades vikten av att den myndighet, som hade med den underhållsskyldige att göra, genom indrivningsåtgärder eller på annat sätt försökte förmå honom att göra rätt för sig.

Att indrivningsverksamheten bedrives med maximal energi kan förordas såvitt angår tredskande försörjare, alltså sådana försumliga försörjare som utan svårighet kunna göra rätt för sig men som begagna alla utvägar att undgå att betala. Beträffande åtskilliga andra försumliga försörjare bör man hålla i minnet att de ha andra skulder, att den samlade skuldbördan ofta överstiger vad de kunna bära samt att det icke utan vidare är klart att de sociala nämnderna såsom fordringsägare skola äga företräde framför alla andra fordringsägare. Även om en försumlig försörjare har uppträtt hänsynslöst mot sina närmaste och vållat myndigheterna besvär och kostnader, böra de sociala nämnderna visa vanlig mänsklig hänsyn och kanske rent av överseende och välvilja. De försumliga försörjarnas särart är inte att betrakta som illvilja och nämnderna ha ingen befogenhet att anlägga vederställningssynpunkter.

För fullständighetens skull bör det kanske anmärkas att vissa åtgärder, som användas mot dem som ha dömts till skyddstillsyn, icke få användas mot försumliga försörjare. Om så anses lämpligt kunna de sociala nämnderna anvisa de försumliga försörjarna lämplig bostad, men försörjarna kunna icke åläggas att bo kvar i en viss bostad eller på en angiven ort. Föreskrift rörande användande av fritid kan icke ges med bindande verkan. Bindande förbud mot att använda alkoholhaltiga drycker kan icke utfärdas. Den försumlige försörjaren kan erinras att han bör föra ett ordentligt liv, undvika skadligt sällskap samt försöka att försörja sig själv och de sina. Även i dessa delar böra dock uttryckliga föreskrifter icke meddelas. Försummelse av försörjningsplikt får över huvud taget icke medföra åtgärder som innefatta ingrepp i medborgarens personliga frihet. Indrivningsåtgärderna skola rikta sig mot den försumliges lön och andra tillgångar, icke mot hans person.

Även om alla tillgängliga vårdformer effektivt utnyttjas måste det bland de försumliga försörjarna uppstå ett restklientel för vilket ingen vårdform passar. Ett restklientel måste också uppstå på så sätt att olika vårdformer tagits i anspråk utan att några bestående resultat uppnåtts. En viss reduktion av restklientelet kan nog uppnås genom utbyggnad av vårdsystemet.

Härvidlag kan man särskilt fästa sig vid förbättring av mentalsjukvården. Även en reformering av lösdriverilagstiftningen kan möjligen bli av betydelse. Problemet kommer likväl att finnas kvar. Man måste utgå från att det i samhället alltid kommer att finnas en större eller mindre grupp av människor som inte kunna inordnas i arbetslivet och som inte heller kunna omhändertagas för vård. Bland dem kommer också att finnas ett antal försumlige försörjare. Det tjänar ingenting till att spekulera över hur stort detta antal kan komma att bli. Samhället kan tåla och tolerera den belastning som denna grupp av medborgare kan komma att utgöra.

Med stöd av 21 § socialhjälpslagen ha på arbetshemmen intagits s. k. störande vårdtagare. Anlitandet av arbetshemmen för denna kategori av vårdtagare torde komma att upphöra. Även om så inte skulle bli fallet utgör 21 § socialhjälpslagen inte något hinder att bestämmelserna om arbetshem upphävas, när denna paragraf inte föreskriver att erforderlig vård och tillsyn skall beredas på arbetshem.

Upphävandet av alla bestämmelser rörande arbetshem bör ske snarast möjligt. Vid den tidpunkt, då den nya ordningen skall träda i kraft, böra arbetshemmen helt avvecklas. Det är därför önskvärt att inga arbetsförelägganden meddelas under tiden närmast före avvecklingen. Därest några interner skulle finnas kvar å arbetshem, vid den tidpunkt då bestämmelserna upphävas, bör verkställighet av föreläggandena upphöra och internerna utskrivs vid den angivna tidpunkten.

Genom betänkandet Samhällsfarlig asocialitet (SOU 1962: 22) har redan framlagts förslag om upphävande av 49, 50 och 51 §§ lagen den 4 januari 1956 om socialhjälp.

Faint, illegible text, likely bleed-through from the reverse side of the page.



NORDISK UDREDNINGSSERIE (NU) 1963

1. Øresunds-forbindelsen. 1. del.
2. Fiske och flottning i gränsvattnen mellan Finland och Sverige.
3. Opprettelse av »Nordens Hus» i Reykjavik.

STATENS OFFENTLIGA UTREDNINGAR 1963

Systematisk förteckning

(Siffrorna inom klammer beteckna utredningarnas nummer i den kronologiska förteckningen)

Justitiedepartementet

Utlännings tillträde till offentlig tjänst. [7]
Författningsutredningen VI. Sveriges statsskick.
Del 1. Lagförslag. [16] Del 2. Motiv. [17] Del 4. Bilagor. [19]
Bärgarlönens fördelning, sjöförklaring m. m. [20]
Förslag till lag om vissa gemensamhetsanläggningar m. m. [23]
Trafikmål. [27]
Utsökningsrätt II. [28]
Skadestånd I. [33]

Utrikesdepartementet

Utrikesförvaltningens organisation och personalbehov. [3]
Administrativ organisation inom utrikesförvaltningen. [4]
U-länder och utbildning. [34]
Kommerciellt och handelspolitiskt utvecklingsbistånd. [37]

Försvarsdepartementet

Försvarskostnaderna budgetåren 1963/67. [5]
Försvar och fiskerinäring. [31]

Socialdepartementet

Den statliga konsulentverksamheten på socialvårdens område. [30]
Arbetsföreläggande. [38]

Finansdepartementet

Preliminär nationalbudget för år 1963. [8]
Undersökning av taxeringsutfallet. [14]

Ecklesiastikdepartementet

En teknisk institution inom Stockholms universitet. [1]
1955 års universitetsutredning VII. 1. Universitetens och högskolornas organisation och förvaltning. [9]
2. Universitetsväsendets organisation. [10]
Utbildning av lärare för jordbruk och skogsbruk samt fortbildning av lärare i yrkesämnen. [13]
1960 års gymnasieutredning. 1. Vägen genom gymnasiet. [15] 2. Kraven på gymnasiet. [22]
1958 års utredning kyrka—stat. I. Religionens betydelse som samhällsfaktor. [26]
Lärare på grundskolans mellanstadium. [35]

Jordbruksdepartementet

Listerlandets älfisken. [32]

Handelsdepartementet

Översättning av fördrag angående upprättandet av Europeiska ekonomiska gemenskapen och tillhörande dokument. [12]
Papper och annan skrivmateriel. [25]
Malmen i Norrbotten. [36]

Inrikesdepartementet

Kommunalrättskommittén IV. Kommunalförbundens lånerätt. [2] V. Kommunala renhållningsavgifter. [29]
Indelnings- och samarbetsfrågor i Göteborgs- och Malmöområdena. [6]
Uppehållstillstånd m.m. för utländska studerande. [11]
Sjukhus och öppen vård. [21]
Mentalsjukhusens personalorganisation. Del. I. Intervju- och frekvensundersökningar m. m. [24]

