

Regeringens proposition

1984/85:171

om särskilda insatser inom socialtjänsten för ungdomar i samband med missbruk och kriminalitet, m.m.;

beslutad den 21 mars 1985.

Regeringen föreslår riksdagen att anta de förslag som har upptagits i bifogade utdrag av regeringsprotokoll ovannämnda dag.

På regeringens vägnar

OLOF PALME

G. SIGURDSEN

Propositionens huvudsakliga innehåll

I propositionen läggs fram förslag i syfte att förtydliga socialtjänstens ansvar för ungdomar, framför allt ungdomar med missbruksproblem och unga lagöverträdare. Förslagen avser vidare att motverka tendenser att i ökande utsträckning döma ungdomar till påföljder inom kriminalvården. Propositionen bygger till stor del på förslag från socialberedningen.

Enligt förslagen får socialnämnden befogenhet att besluta om en åtgärd som inte är så ingripande som omhändertagande för institutionsvård eller familjehemsvård. Socialnämnden skall få besluta att den unge skall hålla regelbunden kontakt med en särskilt utsedd kontaktperson eller delta i behandling i öppna former inom socialtjänsten. Bestämmelserna tas in i lagen (1980:621) med särskilda bestämmelser om vård av unga (LVU).

Möjligheten att bereda vård enligt LVU för ungdomar mellan 18 och 20 år vidgas något. Åldersgränsen vid vilken LVU-vård senast skall upphöra höjs till 21 år. En högsta åldersgräns om 21 år skall gälla även i brottsbalken för möjligheten att som påföljd för brott överlämna någon till vård inom socialtjänsten. Sådant överlämnande skall kunna ske också beträffande dem som meddelas särskilt beslut angående kontaktperson eller behandling i öppna former. Åklagaren skall kunna underlåta åtal när sådana insatser görs beträffande en underårig lagöverträdare.

Den som är under 21 år skall som regel inte få dömas till fängelse i mer än tre månader utan att socialnämnden har yttrat sig. När sådant längre fängelsestraff aktualiseras och när domstolen överväger att överlämna någon till vård inom socialtjänsten skall domstolen kunna utnyttja det yttrande som socialnämnden har avgett till åklagaren.

I propositionen redovisas även vissa synpunkter på frågan om fängelsestraff för unga lagöverträdare.

Lagändringarna föreslås träda i kraft den 1 juli 1985.

Lagförslagen i denna proposition har granskats av lagrådet. Propositionen innehåller därför tre huvuddelar: lagrådsremissen (s. 10), lagrådets yttrande (s. 75) och föredragande statsrådets ställningstaganden till lagrådets synpunkter (s. 76).

Den som vill ta del av samtliga skäl för lagförslagen måste därför läsa alla tre delarna.

1 Förslag till Lag om ändring i socialtjänstlagen (1980:620)

Härigenom föreskrivs att 12 och 47 §§ socialtjänstlagen (1980:620) skall ha nedan angivna lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

12 §

Socialnämnden skall verka för att barn och ungdom växer upp under trygga och goda förhållanden,

i nära samarbete med hemmen främja en allsidig personlighetsutveckling och en gynnsam fysisk och social utveckling hos barn och ungdom *och*

sörja för att barn och ungdom som riskerar att utvecklas ogynnsamt får det skydd och stöd som de behöver och, om hänsynen till den unges bästa motiverar det, vård och fostran utanför det egna hemmet.

i nära samarbete med hemmen främja en allsidig personlighetsutveckling och en gynnsam fysisk och social utveckling hos barn och ungdom,

med särskild uppmärksamhet följa utvecklingen hos barn och ungdom som har visat tecken till en ogynnsam utveckling och

i nära samarbete med hemmen sörja för att barn och ungdom som riskerar att utvecklas ogynnsamt får det skydd och stöd som de behöver och, om hänsynen till den unges bästa motiverar det, vård och fostran utanför det egna hemmet.

47 §

Uppdrag att besluta på socialnämndens vägnar får inte avse vad som ankommer på nämnden enligt 2, 5 *och* 6 §§, 11 § första och andra styckena, 17 § tredje stycket samt 18 § lagen (1980:621) med särskilda bestämmelser om vård av unga.

Uppdrag att besluta på socialnämndens vägnar får inte avse vad som ankommer på nämnden enligt 2, 5, 6 *och* 8 a §§, 11 § första och andra styckena, 17 § tredje stycket samt 18 § lagen (1980:621) med särskilda bestämmelser om vård av unga.

I de kommuner där sociala distriktsnämnder inte har inrättats får dock beslutanderätten i frågor som avses i första stycket uppdras åt en särskild avdelning som består av ledamöter eller suppleanter i nämnden.

Denna lag träder i kraft den 1 juli 1985.

2 Förslag till

Lag om ändring i lagen (1980:621) med särskilda bestämmelser om vård av unga

Härigenom föreskrivs i fråga om lagen (1980:621) med särskilda bestämmelser om vård av unga

dels att 1, 5, 20 och 21 §§ skall ha nedan angivna lydelse,

dels att i lagen skall införas två nya paragrafer, 8 a och 8 b §§, samt närmast före 8 a § en ny rubrik av nedan angivna lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

1 §

Den som är under 18 år skall beredas vård med stöd av denna lag, om det kan antas att behövlig vård inte kan ges den unge med samtycke av den eller dem som har vårdnaden om honom och, när den unge har fyllt 15 år, av honom själv.

Vård skall beredas den unge om

1. brister i omsorgen om honom eller något annat förhållande i hemmet medför fara för hans hälsa eller utveckling eller

2. den unge utsätter sin hälsa eller utveckling för allvarlig fara genom missbruk av beroendeframkallande medel, brottslig verksamhet eller något annat därmed jämförbart beteende.

Vård med stöd av andra stycket 2 får även beredas den som har fyllt 18 men inte 20 år, om *vård inom socialtjänsten* med hänsyn till den unges behov och personliga förhållande i övrigt är *uppenbart* lämpligare än annan vård.

Vård med stöd av andra stycket 2 får även beredas den som har fyllt 18 men inte 20 år, om *sådan vård* med hänsyn till den unges behov och personliga förhållanden i övrigt är lämpligare än annan vård.

5 §

Socialnämnden skall noga följa vården av den som har beretts vård med stöd av denna lag. När vård enligt lagen inte längre behövs, skall nämnden besluta att vården skall upphöra.

Har den unge beretts vård med stöd av 1 § andra stycket 2 eller tredje stycket, skall socialnämnden inom sex månader från dagen för verkställighet av vårdbeslutet pröva om vård med stöd av lagen skall upphöra. Denna fråga skall därefter prövas fortlöpande inom sex månader från senaste prövning.

Vård som har beslutats med stöd av 1 § andra stycket 1 skall upphöra senast när den unge fyller 18 år.

Vård som har beslutats med stöd av 1 § andra stycket 2 eller tredje stycket skall upphöra senast när den unge fyller 20 år. *Har sex månader då inte förflutit från det rätten beslutade om vård eller socialnämnden senast prövade frågan om vårdens upphörande, får dock vård med stöd av lagen pågå längst tills denna tid har gått ut.*

Vård som har beslutats med stöd av 1 § andra stycket 2 eller tredje stycket skall upphöra senast när den unge fyller 21 år.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

Andra insatser än vård

8 a §

Kan det antas att den som är under 20 år till följd av ett sådant beteende som avses i 1 § andra stycket 2 kommer att behöva beredas vård enligt denna lag om beteendet fortsätter och kan det stöd eller den behandling som behövs inte ges den unge med samtycke av honom, om han har fyllt 15 år, och, om han står under någons vårdnad, av vårdnadshavaren, får socialnämnden besluta

1. att den unge skall hålla regelbunden kontakt med en särskilt utsedd kontaktperson.

2. att den unge skall delta i behandling i öppna former inom socialtjänsten.

När ett sådant beslut meddelas skall en särskild behandlingsplan finnas.

Bestämmelserna i 5 § gäller i tillämpliga delar också i fråga om beslut enligt första stycket. Prövning enligt 5 § andra stycket av frågan, om sådant beslut skall upphöra att gälla, skall ske första gången inom sex månader från dagen för nämndens beslut.

8 b §

Ett beslut enligt 8 a § upphör att gälla, om

1. beslut fattas om omedelbart omhändertagande,

2. ansökan om vård bifalls.

20 §

Socialnämndens beslut får överklagas hos länsrätten genom besvär, när nämnden har

1. beslutat om var vården av den unge skall inledas eller beslutat att flytta den unge från det hem där han vistas,

2. beslutat i en fråga om fortsatt vård med stöd av lagen,

3. fattat beslut enligt 8 a § eller prövat om sådant beslut skall upphöra att gälla.

3. med stöd av 16 § beslutat om umgänget med den unge eller beslutat att dennes vistelseort inte skall röjas.

4. med stöd av 16 § beslutat om umgänget med den unge eller beslutat att dennes vistelseort inte skall röjas.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

Andra beslut av nämnden enligt denna lag får inte överklagas.
Rättens beslut enligt 17 § om läkarundersökning får inte överklagas.

21 §

Beslut om omhändertagande enligt 6 § gäller omedelbart.

Beslut om omhändertagande enligt 6 § *och beslut enligt 8 a §* gäller omedelbart.

Annat beslut av socialnämnden enligt denna lag gäller omedelbart, om nämnden inte förordnar något annat.

Rätten får förordna att annat beslut som rätten har meddelat skall gälla omedelbart.

Denna lag träder i kraft den 1 juli 1985.

3 Förslag till Lag om ändring i brottsbalken

Härigenom föreskrivs att 31 kap. 1 § brottsbalken skall ha nedan angivna lydelse.

Nuvarande lydelse

Kan den som är under *tjugo* år och som begått brottslig gärning *bliva* föremål för vård med stöd av lagen (1980:621) med särskilda bestämmelser om vård av unga eller *eljest* enligt socialtjänstlagen (1980:620), *må rätten efter hörande av socialnämnd* överlämna åt *nämnden* att föranstalta om erforderlig vård inom socialtjänsten.

Om det anses påkallat för den dömdes tillrättaförande eller av hänsyn till allmän laglydnad, får jämte överlämnande till vård inom socialtjänsten dömmas till dagsböter, högst etthundraåttio, vare sig böter har föreskrivits för brottet eller ej.

Föreslagen lydelse

31 kap. 1 §¹

Kan den som är under *tjugoett* år och som begått brottslig gärning *bli* föremål för vård med stöd av lagen (1980:621) med särskilda bestämmelser om vård av unga *eller åtgärd enligt 8 a § samma lag* eller *ges vård enligt socialtjänstlagen (1980:620), får rätten överlämna åt socialnämnden* att föranstalta om erforderlig vård inom socialtjänsten.

Denna lag träder i kraft den 1 juli 1985.

¹ Senaste lydelse 1983:240.

4 Förslag till

Lag om ändring i lagen (1964:167) med särskilda bestämmelser om unga lagöverträdare

Härigenom föreskrivs att 1 och 9 §§ lagen (1964:167) med särskilda bestämmelser om unga lagöverträdare skall ha nedan angivna lydelse.

*Nuvarande lydelse**Föreslagen lydelse*1 §¹

Har brott begåtts av någon som vid tiden för brottet ej fyllt aderton år, får utöver vad som följer av 20 kap. 7 § rättegångsbalken, åklagare besluta att underlåta åtal för brottet (åtalsunderlåtelse).

om den underårige bereds vård med stöd av lagen (1980:621) med särskilda bestämmelser om vård av unga eller blir föremål för annan därmed jämförlig åtgärd eller *utan sådan åtgärd blir föremål* för annan hjälp- och stödåtgärd samt det med skäl kan antas att härigenom vidtas vad som är lämpligast för den underårige eller

om den underårige bereds vård med stöd av lagen (1980:621) med särskilda bestämmelser om vård av unga eller blir föremål för annan därmed jämförlig åtgärd *eller för åtgärd enligt 8 a § nämnda lag* eller för annan hjälp- och stödåtgärd samt det med skäl kan antas att härigenom vidtas vad som är lämpligast för den underårige eller

om brottet uppenbarligen skett av okynne eller förhastande.

Åtalsunderlåtelse får dock inte beslutas, om något väsentligt allmänt eller enskilt intresse därigenom åsidosätts.

I fråga om åtalsunderlåtelse sedan åtal har väckts tillämpas 20 kap. 7 a § rättegångsbalken.

9 §²

Ej må den som inte fyllt aderton år dömas till fängelse eller skydds-tillsyn, med mindre den som har vårdnaden om honom, där så lämpligen kunnat ske, blivit hörd i målet.

Den som är under aderton år får inte dömas till fängelse eller skydds-tillsyn, om inte den som har vårdnaden om honom har blivit hörd i målet, där så lämpligen kunnat ske.

Innan någon som är under tjuo-ett år dömes till påföljd som avses i första stycket skall den som utfört personundersökning i målet höras, om skäl äro därtill.

Innan någon som är under tjuo-ett år döms till påföljd som avses i första stycket skall den som har utfört personundersökning i målet höras, om det finns skäl till det.

Rätten får överlämna åt social-nämnden att föranstalta om vård inom socialtjänsten endast om det i målet finns ett yttrande av nämnden med det innehåll som avses i 3 §. Ett sådant yttrande krävs också, om det inte finns särskilda skäl, för att rätten skall få döma den som är under tjuoett år till fängelse i mer än tre månader.

¹ Senaste lydelse 1985:14.

² Senaste lydelse 1979:685.

Nuvarande lydelse

Vårdnadshavare som *höres* enligt första stycket *äger* rätt till ersättning och förskott enligt vad *om vittne är stadgat*. Ersättningen skall *gäldas* av statsverket.

Föreslagen lydelse

Vårdnadshavare som *hörs* enligt första stycket *har* rätt till ersättning och förskott enligt vad *som är föreskrivet om vittne*. Ersättningen skall *betalas* av staten.

Denna lag träder i kraft den 1 juli 1985.

SOCIALDEPARTEMENTET

Utdrag
PROTOKOLL
vid regeringssammanträde
1985-02-28

Närvarande: statsministern Palme, ordförande, och statsråden Lundkvist, Feldt, Sigurdson, Gustafsson, Leijon, Peterson, Boström, Bodström, Göransson, Gradin, Dahl, R. Carlsson, Holmberg, Hellström, Thunborg, Wickbom

Föredragande: statsrådet Sigurdson

Lagrådsremiss om särskilda insatser inom socialtjänsten för ungdomar i samband med missbruk och kriminalitet, m.m.

1 Inledning

Genom tillkomsten av socialtjänstlagen (1980:620, SoL), lagen (1980:621) med särskilda bestämmelser om vård av unga (LVU) och lagen (1981:1243) om vård av missbrukare i vissa fall (LVM) skedde en genomgripande reform av den sociala vårdlagstiftningen.

I juni 1980 tillkallade den dåvarande socialministern en parlamentarisk kommitté för översyn av bestämmelserna om vård oberoende av samtycke inom socialtjänst- och sjukvårdslagstiftningen. Kommittén antog namnet socialberedningen (S 1980:07). Efter regeringsskiftet år 1982 fick socialberedningen nya direktiv och delvis ny sammansättning. Enligt de nya direktiven skall beredningen bl.a. göra en allmän uppföljning och utvärdering av socialtjänstreformen.

Beredningen¹ överlämnade i september 1984 ett delbetänkande (Ds S 1984:15) Socialtjänstens insatser för ungdomar – Vissa frågor i samband med missbruk och kriminalitet. I betänkandet läggs fram förslag i frågor som rör socialtjänstens insatser för ungdomar. Beredningen har särskilt tagit upp dessa frågor med anledning av att det i debatten hävdats att socialtjänstreformen medfört att unga lagöverträdare i allt större utsträck-

¹ Ledamöter vid betänkandets avlämnande: försäkringsrättsrådet Lars Grönwall, ordförande, f.d. riksdagsledamoten Britta Bergström, riksdagsledamoten Göte Jonsson, f.d. riksdagsledamoten Erik Larsson, socialnämndsordföranden Ove Löfgren, riksdagsledamoten Anita Persson, avdelningschefen Kurt Sjöström och riksdagsledamoten Evert Svensson.

ning kommit att dömas till påföljd inom kriminalvården i stället för att överlämnas till vård inom socialtjänsten. Vidare har till beredningen överlämnats narkotikakommissionens promemoria (PM nr 7) Lokala insatser mot narkotika. Kommissionen har i promemorian behandlat vissa frågor som faller inom beredningens uppdrag.

En sammanfattning av betänkandet bör fogas till protokollet i detta ärende som *bilaga 1*.

Betänkandet har remissbehandlats. Därvid har narkotikakommissionens promemoria bifogats. En förteckning över remissinstanserna och en sammanställning av deras yttranden bör fogas till protokollet i detta ärende som *bilaga 2*.

Socialberedningens arbete med bl.a. uppföljning och översyn av de nya sociallagarna fortsätter. Arbetet beräknas vara avslutat under år 1985.

Jag tar i det följande upp de frågor som nu har behandlats av beredningen och lägger fram förslag till vissa ändringar i socialtjänstlagstiftningen m.m. med utgångspunkt i beredningens förslag och vad som har kommit fram under remissbehandlingen.

2 Allmän motivering

2.1 Bakgrund

2.1.1 Socialtjänstreformen

Socialtjänstlagen har karaktären av målinriktad ramlag. I 1 § som utgör en portalparagraf sägs att samhällets socialtjänst – på demokratins och solidaritetens grund – skall främja människornas ekonomiska och sociala trygghet, jämlikhet i levnadsvillkor och aktiva deltagande i samhällslivet. Enligt paragrafen gäller vidare att socialtjänsten under hänsynstagande till människans ansvar för sin och andras sociala situation skall inriktas på att frigöra och utveckla enskildas och grupperns egna resurser. Slutligen sägs att verksamheten skall bygga på respekt för människornas självbestämmanderätt och integritet.

Helhetssynen skall vara utmärkande för socialtjänsten. Det innebär bl.a. att en enskilds eller gruppens sociala situation skall ses i förhållande till hela den sociala miljön. Socialtjänsten bör sträva efter att finna en samlad lösning på sociala svårigheter i den enskildes eller gruppens totala situation. Ett annat grunddrag i reformen är att all vård och behandling så långt som möjligt skall ske i frivilliga former.

Huvudprincipen i SoL om att socialtjänstens insatser skall ges på frivillig väg gäller givetvis också vården av barn och ungdom. Socialnämnden har i 12 § SoL ålagt att sörja för att barn och ungdomar som löper risk att utvecklas ogynnsamt får det skydd och stöd som de behöver. Nämnden kan i regel göra detta i frivilliga former, men när samförstånd inte kan nås finns en möjlighet att gripa in med tvång för att hindra en ogynnsam utveckling för

den unge. Vård skall sålunda beredas med stöd av LVU, om det kan antas att den unge inte kan ges behövlig vård med samtycke av dennes vårdnadshavare och, när den unge fyllt 15 år, av honom själv. LVU kompletterar således SoL i situationer där frivilliga insatser inte går att genomföra eller bedöms som otillräckliga.

Vård enligt LVU kan komma i fråga i två huvudtyper av fall. I det första fallet skall vård beredas om brister i omsorgen eller annat förhållande i hemmet medför fara för barnets hälsa eller utveckling (1 § andra stycket 1, de s.k. miljöfallen). Det andra fallet gäller ungdomar som till följd av missbruk, kriminellt beteende eller dylikt själva utsätter sin hälsa eller utveckling för allvarlig fara (1 § andra stycket 2, de s.k. beteendefallen).

Beslut om vård enligt LVU meddelas av länsrätten på ansökan av socialnämnden (2 §).

Enligt huvudregeln kan vård enligt LVU bara beredas den som är under 18 år. Vård på grund av den unges eget beteende kan dock också ges den som har fyllt 18 men inte 20 år, om vård inom socialtjänsten är uppenbart lämpligare än annan vård med hänsyn till hans behov och hans personliga förhållanden i övrigt (1 § tredje stycket).

När vård enligt LVU beslutats av länsrätten bestämmer socialnämnden hur vården skall ordnas och var den unge skall vistas under vårdtiden. Vård med stöd av LVU skall alltid inledas utanför den unges eget hem. Det är emellertid möjligt att senare fortsätta vården i det egna hemmet. (11 §)

I de s.k. beteendefallen skall socialnämnden inom sex månader från dagen för verkställighet av vårdbeslutet pröva om vården skall upphöra. Frågan skall därefter prövas fortlöpande inom sex månader från den senaste prövningen. Vården skall upphöra senast när den unge fyllt 20 år. Har sex månader då inte förflutit från det rätten beslutade om vård eller socialnämnden senast prövade frågan om vårdens upphörande, får dock vården pågå längst tills denna tid har gått ut. (5 §)

För unga som vårdas för sitt eget beteende och som behöver stå under särskilt noggrann tillsyn finns hem som är anpassade för sådan tillsyn. Det är socialnämnden som beslutar om den unge skall placeras i ett sådant hem. För att vården vid dessa hem skall kunna genomföras har den som ansvarar för vården fått särskilda befogenheter. Rörelsefriheten för de unga som vistas med stöd av LVU i dessa hem får begränsas under vissa förutsättningar.

Socialnämnden får vidare enligt LVU besluta att den unge skall omhändertaras omedelbart, om det är sannolikt att den unge behöver beredas vård med stöd av lagen och rättens beslut om vård inte kan avvaktas (6 §).

I brådskande fall kan beslut om omedelbart omhändertagande även fattas av socialnämndens ordförande eller annan ledamot av nämnden som har särskilt förordnats. Ett sådant beslut skall anmälas vid nämndens nästa sammanträde. Sedan ansökan om vård enligt LVU gjorts kan även rätten besluta om omedelbart omhändertagande (6 §). Ett beslut av socialnämnden

om omedelbart omhändertagande skall inom en vecka underställas länsrättens prövning (7 §). Socialnämnden skall ansöka om vård enligt LVU inom fyra veckor från det att omhändertagandet verkställdes; sker inte detta upphör omhändertagandet (8 §).

2.1.2 Tillämpningen av socialtjänstlagstiftningen

Antalet tvångsomhändertaganden för vård i åldersgruppen 15–20 år synes ha minskat kraftigt sedan socialtjänstreformen trädde i kraft. År 1981 omhändertogs 785 ungdomar i denna åldersgrupp enligt 29 § i den upphävda barnavårdslagen, BvL. Med stöd av LVU omhändertogs 377 resp. 394 ungdomar åren 1982 och 1983. Den unges beteende åberopades i 665 fall år 1981, i 308 fall år 1982 och i 326 fall år 1983. Det är dock viktigt att hålla i minnet att omhändertagande enligt 29 § BvL kunde ske även när den unge och hans föräldrar samtyckte till vården. En viss del av dessa omhändertaganden kan därför sägas ha inneburit ett formellt, men inte reellt, tvång. Hur stor denna andel var finns det inga uppgifter om. Detta begränsar självfallet möjligheterna att dra några säkra slutsatser om utvecklingen.

Vård utom hemmet i frivilliga former har ökat sedan år 1981. Sålunda inleddes samhällsvård enligt 31 § BvL, som förutsatte samtycke, för 524 ungdomar i åldern 15–17 år under år 1981. Vård utom hemmet med stöd av SoL beslutades under år 1982 för 1 600 ungdomar – varav ett par hundra fall egentligen var fortsättningsbeslut för vård enligt 31 § BvL – och under år 1983 för 1 239 ungdomar. Jämförelsen kompliceras även här av den ändrade lagstiftningen. Bl.a. har omhändertaganden enligt 29 § BvL i vissa fall omvandlats till placeringar med stöd av SoL.

Någon särskild statistik finns inte om hur många ungdomar i åldern 18–20 år, som är placerade i vård utom hemmet med stöd av SoL.

Enligt SoL finns möjligheter att förordna en särskild kontaktperson eller en familj med uppgift att hjälpa den enskilde och hans närmaste i personliga angelägenheter. Förutsättningen är att den enskilde begär eller samtycker till det.

Detta frivilliga kontaktmannainstitut har kommit till användning i betydande och förmodligen ökad utsträckning. Under år 1982 påbörjades för 1 802 ungdomar i åldern 15–17 år kontakt med kontaktperson eller kontaktfamilj. Under år 1983 påbörjades sådana insatser för 1 073 ungdomar. Det går dock inte att göra några direkta jämförelser med tidigare år, eftersom det inte finns några uppgifter om hur många frivilliga kontakter som ingick i den äldre statistiken över hjälpåtgärder enligt BvL.

2.1.3 Utvecklingen av brouspåföljder för ungdomar

Under år 1982 dömdes 46 ungdomar under 18 år till frihetsberövande påföljd (fängelse eller skyddstillsyn i kombination med ett kortare fängelse-

straff). År 1983 var antalet 36. Motsvarande siffror för åren 1980 och 1981 var 30 resp. 45. Härtill kommer ett antal fängelsestraff vid s.k. konsumtionsdomar, dvs. förordnanden om att tidigare ådömd påföljd skall avse även det nya brottet. Här bör erinras om bl.a. möjligheten att förena en tidigare dom på skyddstillsyn med ett fängelsestraff i den nya domen (34 kap. 6 § brottsbalken). Om man ser till utvecklingen under en längre period, tiden 1972–1983, framgår det att fängelsedomarna för 15–17 åringar noterade en topp åren 1981 och 1982. Om orsaken till den högre nivån under åren 1981 och 1982 är ett resultat av brottsutvecklingen eller ändrad praxis hos domstolarna – eller beror på tillfälligheter – går dock inte att utläsa ur statistiken.

I åldersgruppen 18–20 år dömdes 1 306 ungdomar till frihetsberövande påföljd under 1982. År 1983 minskade antalet till 1 215. Motsvarande siffror för åren 1980 och 1981 var 1 233 resp. 1 313. Det finns en tendens till ökning av fängelsestraffen i den nämnda åldersgruppen om man ser till utvecklingen under en längre period.

Sammanfattningsvis kan konstateras att inga förändringar som kan antas ha samband med tillkomsten av socialtjänstlagstiftningen kan utläsas ur statistiken om antalet frihetsberövande påföljder för ungdomar under 20 år. Däremot kan konstateras en markant ökning av antalet domar på skyddstillsyn för ungdomar i åldersgruppen 15–17 år. Denna ökning antas enligt de flesta bedömare ha samband med den förändrade lagstiftningen.

Uppgifter som har tagits fram av brottsförebyggande rådet (BRÅ) visar att antalet skyddstillsynsdomar avseende 15–17 åringar har fördubblats från år 1980 till år 1983. BRÅ har påpekat att det kan vara befogat att jämföra de senaste årens utveckling med uppgifterna från år 1980. En sådan jämförelse visar enligt BRÅ följande. År 1981 kan sägas ha varit ett "förväntansår" inför de nya lagarnas ikraftträdande och år 1982 på motsvarande sätt ett "träningår". År 1980 uppgick antalet domar på skyddstillsyn för 15–17 åringar till 106. År 1981 uppgick antalet domar på skyddstillsyn till 136. År 1982 ökade antalet domar till 263. Under år 1983 minskade antalet domar till 231. Det bör dock uppmärksammas att siffrorna blir något lägre om man ser till antalet dömda personer, eftersom det förekommer att samma person döms vid flera tillfällen under ett och samma år. BRÅ:s undersökning visar också på en tendens till att allt yngre tonåringar döms till skyddstillsyn.

Någon motsvarande tendens till ökning kan inte utläsas inom åldersgruppen 18–20 år. I genomsnitt dömdes 1 438 ungdomar i den åldersgruppen till skyddstillsyn under åren 1980–1983.

Den som inte fyllt 20 år kan i stället för annan påföljd överlämnas till vård inom socialtjänsten. En förutsättning är att den unge får vård enligt LVU eller enligt SoL. Denna påföljd har kommit till användning i mindre utsträckning sedan socialtjänstlagen trädde i kraft. Antalet ungdomar som överlämnades till vård inom socialtjänsten sjönk för åldersgruppen 15–17 år från 781 till 654 mellan åren 1981 och 1982 samt under år 1983 ytterligare till 592. För den äldre åldersgruppen sjönk antalet från 255 till 155 mellan åren 1981 och 1982 samt under år 1983 ytterligare till 147.

2.2 Åtgärder för att öka socialtjänstens möjligheter att ge ungdomar stöd och behandling

2.2.1 Inledning

En stor del av debatten om socialtjänstens insatser för ungdomar i samband med missbruk och kriminalitet har rört det gap som många menar att socialtjänstlagstiftningen lämnar mellan frivilliga insatser enligt SoL och den starkt ingripande tvångsvården enligt LVU. I debatten har hävdats att man gått för långt i ambitionerna att begränsa socialtjänstens möjligheter att ingripa oberoende av samtycke. Denna uppfattning framfördes av narkotikakommissionen (PM nr 7) och kom också till uttryck i den debatt som föregick riksdagsbehandlingen av propositionerna (1984/85:19 och 46) på narkotikaområdet hösten 1984. Av debatten framgick att många ansåg att de åtgärder som socialtjänstlagstiftningen ger utrymme för är otillräckliga.

I debatten har också hävdats att brister i denna lagstiftning har betydelse för de tendenser till överströmning av unga lagöverträdare från socialtjänsten till kriminalvården som jag i det föregående redovisat.

En central och omtvistad fråga i detta sammanhang är om de problem som finns kan lösas genom metodutveckling inom ramen för nuvarande lagstiftning eller om det dessutom krävs ändringar i lagstiftningen.

Narkotikakommissionens ställningstaganden i dessa frågor innebär i korthet följande. Socialtjänstreformen har medfört en viss överströmning till det straffrättsliga systemet. Man bör sträva efter att fylla ut det tomrum som ibland kan finnas mellan frivilliga insatser enligt SoL och – om dessa avvisas – tvångsingenjörandet med stöd av strafflag eller LVU. En möjlighet som bör övervägas är att skapa garantier för att socialtjänsten får en möjlighet att inleda en kontakt med en missbrukare och förmå denne att gå med på vissa överenskommelser för att bryta missbruket. De åtgärder som skulle kunna komma i fråga är möjligheter att sanktionera en kallelse till socialtjänsten med polishämtning och möjligheter att komplettera en överenskommelse om hur missbruket skall brytas med en föreskrift. Socialnämnden bör t.ex. ges möjligheter att föreskriva den unge regelbundna kontakter i öppna former under en begränsad tid eller att han lämnar urinprov för att styrka sin drogfrihet.

Socialberedningen anser inte att socialtjänstreformen medfört problem av sådan omfattning att de skulle kunna motivera att det införs ytterligare former av tvång i lagstiftningen. Helhetsbilden är enligt beredningen snarast, att socialtjänstlagstiftningen i stort sett kunnat introduceras i enlighet med intentionerna och att vissa tecken på en direkt positiv utveckling kan urskiljas. De problem som finns kan enligt beredningen tillskrivas problem i tillämpningen av den nya lagstiftningen, bl.a. bristande insatser för utbildning och metodutveckling. Därtill kommer, enligt beredningen, att det tar tid att anpassa socialtjänstens organisation till de principer som kommer till uttryck i lagstiftningen.

Beredningen understryker också att avsaknaden av formella tvångs- och påtryckningsmedel inte innebär att socialtjänsten skall stå passiv när missbruk och kriminalitet utvecklas bland ungdom. Det krävs istället aktiva insatser av socialtjänsten i form av uppsökande verksamhet, kontakt med anhöriga, förnyade kontakter med den som tidigare avisat erbjudanden om behandling och ett målmedvetet motivationsarbete. Beredningen föreslår att socialnämndens ansvar i dessa avseenden förtydligas i lagstiftningen.

Innan jag övergår till att behandla de olika förslagen vill jag understryka att jag delar socialberedningens uppfattning att en stor del av de brister och problem som redovisats i betänkandet, i narkotikakommissionens PM nr 7 och i den allmänna debatten kan tillskrivas metodmässiga och organisatoriska förhållanden. I detta sammanhang spelar statsbidragssystemet till missbrukarvården och vissa delar av ungdomsvården en viktig roll. Vidare har strävandena att rationalisera och renodla handläggningen av socialbidragsärendena stor betydelse när det gäller att skapa förutsättningar för stöd- och behandlingsarbete i kommunerna.

Jag avser inom kort begära att regeringen föreslår riksdagen ett nytt statsbidragssystem för missbrukarvården och en viss del av ungdomsvården. Avsikten är bl.a. att det nya systemet skall ge kommunerna större utrymme att utveckla och ändra verksamheten efter sina behov och förutsättningar. Ett reformerat statsbidrag bör kunna skapa bättre förutsättningar för förändringar av den samlade organisationen för behandlingsarbete i kommunerna.

Jag delar också beredningens uppfattning att de redovisade tendenserna till överströmning från socialtjänsten till kriminalvården delvis kan förklaras med att åklagare och domstolar inte alltid känner till vilka möjligheter socialtjänsten kan ha att ge unga lagöverträdare vård och stöd i frivilliga former. En annan tänkbar förklaring som beredningen pekar på är att socialnämnderna i vissa fall är oklara över sitt ansvar enligt den nya lagstiftningen.

Således kan, enligt min mening, en stor del av de problem som rör socialtjänstens insatser för ungdomar lösas genom metodutveckling och tillämpning av den kunskap som redan finns samt ett förbättrat samarbete mellan socialtjänsten och de rättsvårdande myndigheterna. Socialberedningens förslag till att förtydliga socialnämndens ansvar i 12 § SoL kan också bidra till att motverka de tendenser till överströmning från socialtjänsten till kriminalvården som onekligen finns, och det bör därför genomföras.

Jag har dock efter vad som framkommit under remissbehandlingen funnit att socialberedningens förslag inte är tillräckliga för att socialnämnderna skall kunna komma till rätta med de problem som finns. Det är enligt min mening ett alltför stort steg mellan frivilliga insatser enligt SoL och tvångsvård utanför hemmet med stöd av LVU. Ungdomar måste få stöd och behandling i tidigare skede och i mindre ingripande former än vad som nu är möjligt när de inte själva förmår eller vill bryta en destruktiv utveckling. Jag

har sålunda stannat för att det finns ett behov av att ytterligare förstärka socialnämndernas möjligheter att ge unga stöd och behandling oberoende av samtycke. Detta bör göras genom att socialnämnden ges befogenhet att enligt LVU besluta om vissa stöd- och behandlingsinsatser i öppna former.

2.2.2 Socialnämndens ansvar förtydligas

Mitt förslag: I 12 § socialtjänstlagen görs ett förtydligande tillägg i vilket betonas socialtjänstens ansvar för barn och ungdomar som visat tecken till att utvecklas ogynnsamt. Betydelsen av nära samarbete med hemmen framhålls i lagtexten.

Socialberedningens förslag: Överensstämmer med mitt (betänkandet s. 113–114).

Remissinstanserna: Flertalet remissinstanser tillstyrker beredningens förslag. Några instanser anser dock att lagändringen inte behövs eftersom socialnämndens ansvar redan framgår av bestämmelsen.

Skälen för mitt förslag: Socialberedningen redovisar i sitt betänkande att socialnämnderna på vissa håll är oklara över sitt ansvar enligt den nya socialtjänstlagstiftningen. Beredningen nämner bl.a. att det inträffar att socialnämnderna ger åklagare och domstolar ett ofullständigt beslutsunderlag i de yttranden nämnderna avger. Det har förekommit att nämnder – efter bristfälliga utredningar rörande ungdomar som har begått allvarliga brott – i sina yttranden har redovisat att samtycke till en viss åtgärd eller behandlingsplanering inte har kunnat erhållas och därtill uttryckligen dragit slutsatsen att några åtgärder inte kan vidtas. Åklagare och domstolar kan t.ex. i en del fall felaktigt ha fått föreställningen att socialnämnden inte har något ansvar för den unge och inte heller några möjligheter att följa den unges utveckling, om denne inte lämnat sitt samtycke till frivilliga åtgärder. Vidare har socialtjänsten i debatten kritiserats för passivitet i arbetet med ungdomar som riskerar att utveckla ett allvarligt missbruk.

Jag har mot denna bakgrund, i likhet med socialberedningen och flertalet remissinstanser, funnit att det föreligger ett behov av att i lagstiftningen ytterligare klargöra att socialnämnden både har stöd för och skyldighet att följa utvecklingen och återkomma med erbjudanden om stöd och hjälp när man får kännedom om att barn och ungdomar visar tecken till att utvecklas ogynnsamt. Jag skall närmare utveckla vad jag anser bör förtydligas beträffande socialnämndernas arbetssätt i det aktuella hänseendet.

Det är enligt min mening självklart att socialnämnden inte utan vidare får släppa kontakten med ungdomar som har visat tecken till en ogynnsam utveckling i situationer när förutsättningarna för vård enligt LVU inte är

uppfylla och samtycke till behandling inte har kunnat erhållas. Finns det farhågor för den unges utveckling har socialtjänsten, i enlighet med sitt yttersta ansvar, en skyldighet att följa utvecklingen och återkomma med erbjudanden om stöd och hjälp. Avsaknaden av möjligheter att vidta tvingande åtgärder med stöd av socialtjänstlagstiftningen i tidiga skeden av missbruk och kriminalitet får således inte innebära att socialtjänsten står passiv och avvaktar till dess LVU är tillämplig.

Socialtjänsten bör, när det gäller ungdomar, i första hand hålla kontakt med föräldrarna och stödja dem i deras strävanden att trygga den unges utveckling. I de flesta fall är föräldrarna angelägna om att den unge skall få det stöd han behöver och är i allmänhet villiga att ta emot det stöd socialtjänsten kan erbjuda. Det kan t.ex. vara lämpligt att nämnden utser en särskild befattningshavare som får ett speciellt ansvar att följa den unges utveckling och med föräldrarnas medverkan försöka hjälpa och stödja honom.

Det bör också i övrigt ingå som en naturlig del av socialtjänstens behandlingsarbete med barn och ungdomar att man arbetar tillsammans med familj, anhöriga och den unges övriga sociala kontakter. En sådan inriktning är nödvändig i de flesta fall, eftersom många av den unges problem bara kan lösas i ett större sammanhang. Därtill kommer att anhöriga och andra som står den unge nära kan vara till ovärderlig hjälp för att lösa den unges problem.

Direktkontakter med skola, fritidsgårdar och polis bör också ingå som ett naturligt led i socialtjänstens arbete. En sådan inriktning ger socialtjänsten möjlighet att få kontakt med ungdomar i ett tidigt skede av missbruk och kriminalitet och underlättar dessutom för den som har problem att själv få kontakt med socialtjänsten i lägen där han inser att han måste ta initiativ för att förändra sin situation.

Grundläggande är naturligtvis också att socialtjänsten bedriver en uppsökande verksamhet och ett informationsarbete där det framgår vad nämnden kan erbjuda i fråga om hjälp, stöd, behandling och andra insatser. På många håll utvecklas det sociala arbetet i den riktningen. Som Svenska kommunförbundet framhåller i sitt remissvar visar erfarenheterna att kommuner som intensifierat den uppsökande verksamheten har nått goda resultat i ungdomsarbetet. Liknande erfarenheter rapporteras från den försöksverksamhet med statligt stöd som initierats av socialdepartementet och som påbörjades under hösten 1983. Denna syftar bl.a. till att utveckla metoder för socialt fält- och behandlingsarbete inom socialtjänsten samt till att åstadkomma en effektivare samordning av de lokala resurserna i ungdoms- och missbruksarbetet.

Det har också stor betydelse för den framtida kontakten i vilken situation och på vems initiativ socialtjänsten får den första kontakten med den unge och föräldrarna. Det bästa utgångsläget skapas naturligtvis om kontakten initieras av den unge själv eller föräldrarna. Men även när utgångspunkten

för kontakten är en anmälan från skolan eller någon myndighet finns det ofta goda förutsättningar för en fortsatt kontakt, om socialtjänsten inte dröjer med att ta itu med ärendet. En anmälan är ofta föranledd av en krissituation i den unges eller familjens liv. Det ligger i sakens natur att socialtjänsten har ett bättre utgångsläge för en framtida kontakt, om den unge och föräldrarna erbjuds stöd och hjälp när de är i akut behov av detta.

I vissa situationer är det särskilt angeläget att socialtjänsten agerar snabbt. Om nämndens utredning föranletts av att den unge anhållits eller häktats, bör kontakten tas omgående - som regel redan medan han finns kvar på polisstationen eller i häktet.

I anslutning härtill vill jag särskilt nämna att socialberedningen behandlat frågan om hur socialtjänsten bör gå tillväga för att få kontakt med missbrukare i situationer när det finns skäl för att inleda en utredning. Beredningen understryker bl.a. att det finns en rad vägar för socialtjänsten att skapa kontakt utöver den formella vägen via kallelse till samtal. Den sistnämnda metoden bör enligt beredningen överhuvud taget inte komma till användning.

Som framgått anser jag, i likhet med socialberedningen, att strävan bör vara att välja former för den första kontakten som kan underlätta en framtida stöd- och behandlingskontakt. Däremot delar jag inte uppfattningen att en brevkontakt nödvändigtvis behöver vara ett sämre alternativ än ett telefonsamtal eller ett personligt besök. Som socialstyrelsen framhåller i sitt remissvar är det viktiga inte på vilket sätt kontakten tas utan hur den utformas. I initialskedet måste nämnden alltid - oberoende av hur kontakten sker - vara mycket noga med att den sker i former som inte försvårar ett senare behandlingsarbete.

Även om socialtjänstens befattningshavare misslyckas med att etablera en kontakt vid första tillfället, finns ändå möjligheter att följa den unges utveckling - t.ex. genom förnyade kontakter och uppsökande verksamhet. Speciella insatser i bostadsområdet kan kanske vara befogade och utgöra ett positivt inslag för den unge och hans kamrater. Dessa insatser kan vara av olika slag och kan bl.a. genomföras tillsammans med skolan eller fritidsnämnden. Förutsättningarna för att nå kontakt med ungdomar kan ibland vara större om man riktar sig till dem i grupp. Genom att socialtjänstens företrädare riktar sig till hela gruppen med positiva erbjudanden kan ofta den unge efter hand etablera en så pass förtroendefull relation till de vuxna att han öppnar sig för bearbetning av och hjälp med egna problem.

Det arbetssätt som jag här i korthet redogjort för ligger i linje med bestämmelserna i Sol. Avsikten med den föreslagna lagändringen är därför, som jag tidigare nämnt, att förtydliga hur socialnämnderna bör fullgöra det ansvar och de uppgifter som redan åvilar dem beträffande de aktuella ungdomarna.

2.2.3 Beslut om stöd eller behandling i öppna former

Mitt förslag: I lagen med särskilda bestämmelser om vård av unga införs bestämmelser som ger socialnämnden möjligheter att besluta att den unge skall hålla regelbunden kontakt med en särskilt utsedd kontaktperson eller delta i behandling i öppna former inom socialtjänsten. Detta skall gälla ungdomar som genom sitt beteende kan antas komma i en situation som gör ett tvångsomhändertagande nödvändigt. När ett sådant beslut meddelas skall en särskild behandlingsplan finnas.

Socialberedningens ställningstagande: Beredningen anser inte att det finns behov av bestämmelser av det slag som jag föreslår (betänkandet s. 88–92 och 103–112).

Remissinstanserna: Ungefär hälften av de instanser som avgett yttrande i denna fråga anser att det finns behov av att i lagstiftningen införa tvångsåtgärder av mindre ingripande slag än omhändertagande för vård. Ett par remissinstanser anser att det borde öppnas en möjlighet att inleda LVU-vård i den unges eget hem. Av de som yttrat sig i denna fråga delar övriga socialberedningens ställningstagande. Några remissinstanser har inte behandlat frågan.

Skälen för mitt förslag: Jag har efter en sammanvägning av socialberedningens och narkotikakommissionens ställningstaganden och de olika uppfattningar som remissinstanserna redovisat funnit skäl för att LVU bör kompletteras med bestämmelser som ger socialnämnderna möjligheter att besluta om vissa stöd- och behandlingsinsatser i öppna former. Syftet med bestämmelserna är att de skall komplettera 12 § SoL i situationer där det finns grundade farhågor för den unges utveckling och när frivilliga insatser enligt SoL antingen har misslyckats eller bedöms som utsiktslösa. Således påverkas inte det ansvar som socialnämnden redan har enligt SoL. Det förutsätts att nämnden även fortsättningsvis fullt ut prövar möjligheterna till stöd och hjälp inom de ramar som den lagen anvisar. Det är enligt min mening angeläget att slå vakt om socialtjänstreformens starka prioritering av frivilliga insatser. Dessa måste få behålla sin framskjutna plats i socialtjänstens arbete även i fortsättningen.

Det finns emellertid, som socialberedningen konstaterar, en konflikt mellan socialnämndens ansvar enligt 12 § SoL och kravet på samtycke från den enskilde i situationer där det föreligger ett vårdbehov, men där förhållandena inte är så allvarliga att LVU är tillämplig. Kan samtycke inte erhållas ställs socialtjänsten inför ett svårhanterligt problem. Å ena sidan finns ett konstaterat behov av stöd och hjälp. Å andra sidan måste den enskildes avvisanden av socialtjänstens erbjudanden respekteras. Socialnämnden kommer med andra ord i den situationen att den inte har något

lagligt stöd för att vidta några behandlingsåtgärder men ändå har en skyldighet att återkomma med erbjudanden om stöd och hjälp. Om man inte vid dessa kontakter lyckas bryta den unges avvisande hållning och skapa förtroende för socialtjänstens behandlingserbjudanden, tvingas nämnden avvakta tills förhållandena blivit så allvarliga att den unge måste omhändertas för vård enligt LVU.

Som socialberedningen påpekar kan en framkomlig väg i sådana situationer vara att hålla nära kontakt med föräldrarna och stödja dem i deras strävanden att trygga den unges utveckling. Ett sådant stöd kan emellertid inte alltid leda till att den unge själv kan motiveras för att bryta en destruktiv utveckling. I sådana situationer står både föräldrarna och socialtjänstens företrädare maktlösa. De tvingas åse hur den unge fortsätter med missbruk eller kriminalitet utan att de kan ingripa, väl medvetna om att den unge med stor sannolikhet kommer att försätta sig i en situation som gör vård enligt LVU nödvändig.

- Det är bl.a. den konflikten som många remissinstanser har som utgångspunkt för åsikten att lagstiftningen bör kompletteras så att den ger grund för åtgärder som kan förhindra att ett omhändertagande för vård enligt LVU blir nödvändigt.

Enligt min mening måste, som flera remissinstanser påpekar, stor vikt läggas vid det faktum att ungdomar med missbruksproblem eller andra allvarliga sociala handikapp ofta saknar förmåga att självständigt ta ansvar och att se konsekvenserna av sitt handlande. Inte sällan är de dåligt motiverade för att bearbeta sina problem i frivilliga former.

Barn och ungdomar måste naturligtvis som ett led i sin utveckling få utrymme för att handla självständigt, men det är lika naturligt att de får hjälp utifrån med att sätta gränser för sitt handlande och med kontrollen över detta. De behöver vuxna som förebilder, för att få ledning, kunskap och normer för sitt självständiga handlande. Det naturliga är att det är föräldrarna som tar detta ansvar, men också andra vuxna spelar en viktig roll i ungdomars utveckling. Om de resurser som naturligt finns runt den unge inte är tillräckliga för att trygga hans utveckling, har samhället en skyldighet att träda in för att bistå föräldrarna och den unge. Det kan enligt min mening inte vara rimligt att socialtjänsten saknar möjlighet att ingripa med stöd och gränssättning mot den unges vilja på något annat sätt än genom att skilja honom från hemmet.

Det ger naturligtvis ett bättre utgångsläge om behandlingen – oavsett om den sker i öppenvård eller på institution – redan från början grundar sig på en frivillig överenskommelse mellan behandlaren och den unge. En sådan överenskommelse är ett viktigt hjälpmedel för att få den unge att ta självständigt ansvar för behandlingsarbetets genomförande. Dessvärre är det inte alltid möjligt att träffa frivilliga överenskommelser med vissa socialt utsatta ungdomar. Ibland måste nämnden ingripa även om samtycke inte föreligger för att behandlingen över huvud taget skall kunna påbörjas.

Däremot är det naturligtvis viktigt att behandlingen i sådana situationer utformas med utgångspunkt i att det slutligen är ungdomarna själva som fattar beslut och tar ansvar för sin livshållning och livsstil. Som Riksförbundet för hjälp åt läkemedelsmissbrukare (RFHL) framhåller i sitt remissvar är förmågan till självständigt ansvar mer ett mål för behandlingsinsatserna än en förutsättning för dessa.

Jag finner det också väl förenligt med socialtjänstens trygghetsmål att skapa utrymme för andra åtgärder till skydd för den unge än tvångsomhändertagande i situationer när frivilliga lösningar inte är möjliga.

Mitt förslag till komplettering av bestämmelserna om vård enligt LVU skall ses mot bakgrund av att de åtgärder som här diskuteras rör ungdomar som till följd av missbruk, brottslig verksamhet eller något jämförbart beteende närmar sig en situation där de utsätter sin hälsa eller utveckling för allvarlig fara. Utgångspunkten för de aktuella åtgärderna är således den unges eget beteende. Det primära syftet är inte – som i de s.k. miljöfallen – att skydda den unge från brister i omsorgen eller något annat förhållande i hemmet som medför fara för hans hälsa eller utveckling.

Till bilden hör också att det redan förekommer att yngre missbrukare deltar i vad som kan kallas tvångsvård i öppna former inom socialtjänsten.

För det första ger även de nuvarande bestämmelserna i LVU utrymme för att bedriva vården i öppna former, under förutsättning att den inleds utanför den unges eget hem. När beslutet har fattats om omhändertagande för vård bestämmer socialnämnden hur vården den unge skall ordnas och var han skall vistas under vårdtiden. Nämnden kan om det skulle visa sig vara lämpligast besluta att den unge, efter en kort placering utom hemmet, får återvända till sitt eget hem med skyldighet att delta i behandling i öppna former. Jag kan nämna att Stockholms kommun fått bidrag från socialstyrelsen till en försöksverksamhet som bygger på denna möjlighet. Försöksverksamheten skall bedrivas i samarbete med Förbundet Hassela-solidaritet.

För det andra rör det sig om ungdomar som är dömda till skyddstillsyn och som meddelats vårdföreskrifter av domstol eller av övervakningsnämnd. BRÅ påpekar i sitt remissvar att det inte är helt ovanligt att socialtjänstemän vänder sig till skyddskonsulenten för att genom föreskrifter inom kriminalvårdens ram få stöd för att genomföra behandlingsinsatser inom socialtjänsten. Syftet är då att kunna fortsätta en öppenvårdsinsats och undvika vård utanför hemmet enligt LVU.

Som jag tidigare redovisat finns det också tecken på en överströmning av unga lagöverträdare från socialtjänsten till kriminalvården sedan socialtjänstlagen trädde i kraft. Antalet ungdomar under 18 år som dömts till skyddstillsyn har ökat markant. Det rör sig om i det närmaste en fördubbling. Statistiken visar också på en tendens till att allt yngre tonåringar hamnar inom kriminalvårdens frivård. Även om det totalt sett rör sig om ett fåtal

ungdomar så ger de här tendenserna anledning till oro.

Enligt min mening går det inte att bortse från att utmönstringen av de mindre ingripande tvångsätgärderna ur socialtjänstlagstiftningen har betydelse för domstolarnas påföljdsval i situationer när förutsättningar för vård utanför hemmet enligt LVU inte föreligger. Det har också omvittnats från åklagare och domstolar, bl.a. under remissbehandlingen, att socialtjänstens insatser för unga lagöverträdare många gånger framstår som otillräckliga. Dessa förhållanden, som får tillmätas vikt i fråga om överströmning från socialtjänsten till kriminalvården, kan enligt min mening inte förklaras enbart med att socialnämnderna är oklara över sitt ansvar enligt den nya lagstiftningen eller med att domstolar och åklagare inte känner till socialtjänstens möjligheter att ge stöd och behandling i frivilliga former, även om sådana faktorer också kan ha haft viss betydelse för utvecklingen.

Det finns skäl att anta att även en aktiv socialtjänst ställs inför problem i ungdomsarbetet som är svåra att lösa inom ramen för den nuvarande lagstiftningen. Om socialarbetaren misslyckas med att motivera en ung lagöverträdare för frivillig vård, tvingas socialnämnden att redovisa detta i sitt yttrande till åklagaren eller domstolen med risk för att den unge i stället döms till påföljd inom kriminalvården. Domstolarna ställs ibland inför valet mellan att döma till skyddstillsyn eller att överlämna till vård inom socialtjänsten utan att behövlig vård i praktiken kan genomföras, eftersom den unge inte samtyckt till sådan. Det kan mot den bakgrunden vara förståeligt om domstolarna i sådana fall tenderar att välja kriminalvårdspåföljd framför överlämnande till vård inom socialtjänsten.

Socialtjänstens möjligheter att genomföra vård har också betydelse för frågan om åtalsunderlåtelse. Riksåklagaren framhåller sålunda i sitt remissvar att ett icke oväsentligt antal åtal mot unga förmodligen skulle kunna undvikas, om möjligheter till övervakning och kontroll infördes inom socialtjänstens ram.

Ytterligare kommentarer till förslaget

Grunderna för socialnämndens beslut

Den föreslagna lagändringen i form av kompletterande bestämmelser i LVU skall ge socialnämnden möjligheter att besluta att den unge skall delta i behandling i öppenvård eller hålla regelbunden kontakt med en kontaktperson. Bestämmelserna skall kunna tillämpas i fråga om den som är under 20 år när förhållandena är sådana att det kan antas att den unge till följd av missbruk av beroendeframkallande medel, brottslig verksamhet eller något annat därmed jämförbart beteende kommer att behöva ges vård enligt LVU, om beteendet fortsätter. Besluten avses kunna meddelas när omständigheterna är sådana att behövlig behandling kan ges medan den unge bor kvar i sitt hem. Det torde kunna förutsättas att den unges föräldrar som regel kan motiveras till att medverka i behandlingen. Beslut som här avses skall dock

kunna meddelas även om en underårigs vårdnadshavare inte har gett sitt samtycke.

Bestämmelserna tar sikte på de situationer där möjligheterna till frivilliga insatser enligt SoL är uttömda. Den tjänsteman som nämnden utsett att följa den unges utveckling har alltså misslyckats i sina ansträngningar. Nämndens erbjudanden om stöd och hjälp kan ha avvisats och förhållandena ha blivit så allvarliga att nämnden måste ingripa mer kraftfullt, om vård utanför hemmet skall kunna undvikas.

Det ligger i sakens natur att det kan vara svårt för den unge att göra en realistisk bedömning av vad de erbjudanden han får egentligen består i. Det är därför viktigt att behandlingsplaneringen och introduktionen i den behandlingsplan som socialnämnden erbjuder den unge ägnas tillräcklig uppmärksamhet innan nämnden ingriper mot den unges vilja.

Insatsernas art

De åtgärder som nämnden skall kunna vidta enligt de bestämmelser som jag förordar är att besluta att den unge skall hålla kontakt med en särskilt utsedd kontaktperson eller delta i behandling i öppna former inom socialtjänsten. Det bör vara möjligt att kombinera dessa båda åtgärder, om den unges behov av stöd och behandling motiverar det.

Om förutsättningarna för att tillämpa bestämmelserna föreligger, skall en särskild behandlingsplan upprättas. Av planen bör framgå vilka insatser som nämnden tidigare gjort, den unges nuvarande situation, det behandlingsbehov som föreligger samt formerna för det stöd och den behandling som nämnden planerar för den unge under den tid som beslutet skall omfatta och för tiden därefter. Planen bör så långt som möjligt upprättas i samråd med den unge och föräldrarna. Den bör bygga på en helhetsbedömning av den unges situation och innehålla mål och delmål som upplevs som realistiska av den unge och föräldrarna. Av planen bör också framgå vilka resurser nämnden ställer till förfogande för att behandlingen skall kunna genomföras.

Syftet med att besluta om en stöd- eller behandlingskontakt är att ge den unge det stöd och den vägledning som han behöver för att de mål som är uppställda i behandlingsplanen skall kunna förverkligas. Beslut bör kunna fattas för att den erforderliga behandlingen skall kunna komma till stånd. Om behandlingsmålen därefter skall kunna förverkligas, beror emellertid i hög grad på den relation som kan skapas mellan kontaktpersonen/ behandlaren och den unge. Det är i det samspelet som den unge kan finna motiv för att förändra sitt förhållningssätt och sin livsstil. Behandlingsplanen är en arbetsplan som kontaktpersonen/behandlaren, den unge och – i förekommande fall – föräldrarna skall arbeta efter. Planen bör inte heller låsa den fortsatta behandlingsplaneringen utan skall kunna omprövas efter hand om det visar sig nödvändigt.

Allmänna råd till ledning för tillämpning av lagen kan utfärdas av socialstyrelsen. Styrelsen kan därvid ge vägledning hur behandlingsplanen bör utformas.

En särskild fråga är om nämnden skall kunna besluta att den unge lämnar urinprov regelbundet och på så sätt styrker sin drogfrihet. Sadana undersökningar kan i dag endast göras om den unge ger sitt samtycke.

Det är omvittnat från många håll att regelbundna urinprov kan vara ett stöd i behandlingsarbetet med unga missbrukare. Bl.a. hävdas att proverna kan hjälpa den unge att stå emot pressen från missbrukande kamrater i skeden när han är ambivalent i sin inställning.

Det är dock, enligt min mening, från behandlingssynpunkt stor skillnad mellan att den unge samtycker till att visa sin drogfrihet genom att lämna urinprover och att han blir tvingad till det. Därtill kommer risken för att provtagningen – för att utesluta manipulationer – måste omgärdas med så omfattande kontrollåtgärder att den blir starkt integritetskränkande. Jag är mot denna bakgrund inte beredd att föreslå att de här diskuterade bestämmelserna i LVU kompletteras så att nämnden ges möjlighet att ställa sådana krav på den unge.

Kontaktperson

Till kontaktperson bör socialnämnden kunna utse en tjänsteman hos nämnden eller någon annan lämplig person. Den unges och familjens behov av stöd och hjälp bör vara avgörande för vilka kvalifikationer kontaktpersonen skall ha.

Det är viktigt att understryka att de problem som kontaktpersonen kan komma att möta ställer stora krav på personlig lämplighet och kunnande. Det är vidare realistiskt att räkna med att uppgiften – särskilt under den första tiden – kommer att vara mycket tidskrävande, om åtgärden skall kunna ge ett positivt resultat.

Ibland kan det vara lämpligast att en tjänsteman hos nämnden utses. Det bör i så fall vara en fältassistent eller en socialsekreterare med särskilda kunskaper i ungdomsarbete som känner den unge sedan tidigare och som är väl förtrogen med förhållandena i den unges miljö och på grund härav har de bästa förutsättningarna att vinna den unges förtroende.

I andra situationer kan det vara lämpligast att utse någon från nämnden fristående person. Det är dock viktigt att betona att nämnden har ansvaret för att kontaktpersonen får det stöd han eller hon behöver för att kunna klara sin krävande uppgift. Flera kommuner har under senare år utvecklat väl fungerande system med kontaktpersoner. Dessa har förberetts för uppgiften genom att delta i viss utbildning anordnad av nämnden och får kontinuerligt stöd i form av handledning av socialarbetare med erfarenhet av behandlingsarbete inom ungdoms- och missbruksområdet.

Behandling i öppna former

Socialnämnden skall också kunna fatta beslut om att den unge skall delta i behandling i öppna former inom socialtjänsten. Beslutet kan t.ex. innebära att den unge skall hålla en regelbunden behandlingskontakt med en socialsekreterare eller annan tjänsteman på socialkontoret som har särskild kompetens i behandlingsarbete med ungdomar och familjer eller med en medarbetare på en särskild öppenvårdsmottagning i socialtjänstorganisationen (ungdomsmottagning, rådgivningsbyrå för narkotikamissbrukare etc.).

Om nämnden bedömer att den unge är i behov av mer omfattande stöd och hjälp än vad som kan erbjudas inom ramen för en sådan öppenvårdskontakt, kan det finnas skäl att överväga att kombinera ett sådant beslut med förordnande av kontaktperson – åtminstone i ett inledande skede.

En annan möjlighet, när den unge behöver ett mer omfattande stöd, är att besluta att den unge skall delta i ett särskilt öppenvårdsprogram. I flera kommuner har socialnämnderna under senare år utvecklat särskilda öppenvårdsprogram som liknar behandlingshemmens och behandlingskollektivens verksamhet i viktiga avseenden. Behandlingsprogrammen omfattar i regel två terminer. De inskrivna ungdomarna deltar i ett veckoprogram med schemalagda aktiviteter på dagtid – ibland också under vissa kvällar och helger. Programmen omfattar, förutom olika behandlingsinslag, oftast också arbetsträning, studier, idrott och olika fritidsaktiviteter.

Genomförande

Ett beslut om stöd eller behandling i öppna former enligt LVU ställer krav på nämnden att anvisa de resurser som krävs för att behandlingsplanen skall kunna genomföras. Planen måste grunda sig på en noggrann bedömning av vilket behov av stöd och behandling som föreligger samt på att nämnden gör en realistisk bedömning av vilka resurser som krävs för att de mål som anges i behandlingsplanen skall kunna förverkligas.

En fråga är vad som händer om nämndens beslut inte kan genomföras p.g.a. att den unge uteblir från t.ex. planerade samtal. En möjlighet skulle kunna vara att införa en bestämmelse som ger socialnämnden befogenhet att, som narkotikakommissionen föreslagit, som en yttersta utväg genomdriva sitt beslut genom polishandräckning. Detta är emellertid, som kommissionen själv framhåller, förenat med betydande olägenheter. Bl.a. kan en polishandräckning i sig i detta sammanhang upplevas som en självständig tvångsåtgärd som är mer ingripande än det beslut som den är avsedd att genomdriva. En sådan åtgärd skulle också i praktiken kunna försvåra möjligheterna att genomföra den planerade behandlingen. Enligt min mening har därför de skäl som kan anföras mot att införa en bestämmelse av det aktuella slaget större tyngd än de som talar för. Denna uppfattning delas också av en betydande majoritet av remissinstanserna – även av flertalet av

de instanser som är positiva till att införa nya former av tvångsätgärder i socialtjänstlagstiftningen. Endast tre av dem tar uttryckligen ställning för narkotikakommissionens förslag.

Jag anser sålunda att det inte bör införas någon möjlighet att tillgripa polishandräckning i de situationer som här diskuteras.

Det finns också skäl att anta att nämndens beslut i allmänhet kommer att kunna genomföras även om möjlighet till polishandräckning inte införs. Genom beslutet, i kombination med ett aktivt motivationsarbete, klargör nämnden på ett otvetydigt sätt för den unge att man ser så allvarligt på hans situation och att man inte längre kan acceptera att han avvisar en stöd- eller behandlingskontakt inom socialtjänsten. Nämnden är också skyldig att följa utvecklingen och särskilt uppmärksamma situationer där behandlingsplanen inte fungerar. Det ligger i sakens natur att förhållandena ibland kan utvecklas så att det finns skäl för nämnden att överväga en ansökan till länsrätten om vård utanför hemmet. I andra situationer kan den lämpligaste åtgärden vara att revidera behandlingsplanen och ge den unge och hans föräldrar fortsatt stöd och hjälp medan han bor kvar i det egna hemmet. Det ligger också inom ramen för nämndens ansvar att klargöra för den unge att andra åtgärder kan bli aktuella, om inte den destruktiva utvecklingen bryts.

Jag vill dock understryka att det inte bör finnas någon automatisk koppling mellan underlåtenhet att följa ett beslut om stöd och behandling i öppna former och ett beslut om ett omhändertagande eller ansökan om vård enligt LVU. Det förhållandet att den unge inte följer nämndens beslut kan i sig inte utgöra tillräcklig grund för att vidta mer ingripande åtgärder. Däremot kommer naturligtvis effekterna av samtliga de åtgärder som nämnden tidigare vidtagit att vägas in i den helhetsbedömning som nämnden gör i samband med att den tar ställning till vilka ytterligare stöd- och behandlingsinsatser som behövs. Ibland kan förhållandena, som jag nyss har nämnt, vara sådana att det finns grund för nämnden att göra en ansökan om vård med stöd av lagen.

2.3 Åtgärder för att minska användningen av fängelsestraff för unga lagöverträdare

2.3.1 Allmänt

Jag anser i likhet med socialberedningen att den grundläggande principen för insatserna för de unga lagöverträdarna måste vara att ge dem vård och behandling inom socialtjänsten och att användningen av fängelsestraff och andra kriminalvårdspåföljder för denna kategori skall minskas så långt det är möjligt. Dessa ambitioner ligger också till grund för utformningen av den nuvarande lagstiftningen på området.

Jag kan i detta sammanhang peka på att justitieutskottet våren 1984 i sitt av riksdagens godkända betänkande (JuU 1983/84:20 s. 13) med anledning av en motion om fängelsestraff för ungdomar under 18 år underströk vikten av

att minska användningen av frihetsstraff så långt det är möjligt och att detta gäller med särskild styrka i fråga om ungdomar. Utskottet såg också med oro på den utveckling som de statistiska uppgifterna över antalet ungdomar som tas in i kriminalvårdsanstalt ger uttryck för.

Enligt min mening är det uppenbart att situationen inte är tillfredsställande. Av de statistiska uppgifter som jag redovisat tidigare (avsnitt 2.1.3) framgår visserligen att antalet fängelsestraff för ungdomar i åldern 15–17 ligger på en låg nivå i absoluta tal och inte tycks öka. Det inger emellertid principiella betänkligheter att mellan 20 och 40 ungdomar i dessa åldrar varje år döms till fängelse. Inte mindre allvarligt är det relativt stora antalet fängelsestraff för ungdomar i åldern 18–20.

Mot den nu angivna bakgrunden finns det enligt min mening skäl att överväga hur man genom olika åtgärder kan nedbringa användningen av fängelsestraff för ungdomar. Ett sätt att åstadkomma detta är att öka möjligheterna för domstolarna att överlämna de unga lagöverträdarna till vård inom socialtjänsten. Ett annat sätt är att skärpa förutsättningarna för att kunna döma till fängelse.

Jag har i det föregående föreslagit vissa åtgärder för att öka socialtjänstens möjligheter att ge stöd och behandling åt de unga. Om dessa förslag genomförs bör påföljd inom kriminalvården kunna undvikas i flera fall än nu. I det följande behandlar jag sådana åtgärder inom socialtjänsten som kan minska den faktiska användningen av fängelsestraff för unga lagöverträdare. Jag tar också upp frågan om det bör göras ytterligare inskränkningar i möjligheterna att döma ungdomar till fängelse. I nu nämnda hänseenden har jag samrått med chefen för justitiedepartementet.

2.3.2 Minskad användning av fängelsestraff genom ökade möjligheter till vård inom socialtjänsten

* Utvidgat tillämpningsområde för lagen med särskilda bestämmelser om vård av unga

Mitt förslag: Lagen med särskilda bestämmelser om vård av unga ändras så att den som är mellan 18 och 20 år skall kunna beredas vård enligt lagen i s.k. beteendefall när sådan vård är lämpligare än annan vård och inte, som nu, först när den är uppenbart lämpligare än annan vård. Vidare höjs åldersgränsen för när vård enligt lagen senast skall upphöra till 21 år. Samma åldersgräns skall utgöra den senaste tidpunkt vid vilken sådana beslut om stöd eller behandling i öppna former som jag tidigare föreslagit skall upphöra att gälla.

Socialberedningens förslag: Överensstämmer med mitt (betänkandet s. 127–130). Beredningen har dock, som jag tidigare nämnt, inte föreslagit åtgärder som motsvarar beslut om stöd eller behandling i öppna former.

Remissinstanserna: Med undantag för två remissinstanser tillstyrker samtliga förslaget om att LVU ändras så att den som är mellan 18 och 20 år skall kunna beredas vård enligt lagen när den vården är lämpligare än annan vård. Så gott som samtliga remissinstanser tillstyrker också höjningen av åldersgränsen för när vård enligt LVU senast skall upphöra.

Skälen för mitt förslag: I 1 § tredje stycket LVU föreskrivs beträffande s.k. beteendefall att den som har fyllt 18 men inte 20 år får beredas vård enligt lagen, om vård inom socialtjänsten med hänsyn till den unges behov och personliga förhållanden i övrigt är uppenbart lämpligare än annan vård.

Som socialberedningen anför kan bestämmelsen i vissa fall hindra att ungdomar får behövlig vård inom socialtjänsten. Det kan i praktiken vara svårt att konstatera att vård inom socialtjänsten inte bara är lämpligare, utan även uppenbart lämpligare än annan vård. Bestämmelsens utformning kan därför enligt min mening vara en bidragande orsak till att domstolarna i allt mindre utsträckning överlämnar ungdomar i åldern 18–20 år till vård inom socialtjänsten.

Den berörda utvecklingen är naturligtvis inte önskvärd. Jag föreslår därför att den aktuella bestämmelsen ändras så att det inte skall krävas att vård enligt LVU är uppenbart lämpligare än annan vård utan att det skall räcka med kravet att den är lämpligare än annan vård. Jag anser mig också kunna utgå från att socialnämnderna – när de yttrar sig i frågor om val av påföljd för unga lagöverträdare – så långt det över huvud taget är möjligt föreslår sådana åtgärder inom socialtjänsten att kriminalvårdspåföljd kan undvikas.

I de s.k. beteendefallen kan ett vårdbeslut fattas fram till dess den unge fyller 20 år. Det är samma åldersgräns som fanns i barnvårdslagen. Vård med stöd av LVU skall upphöra senast när den unge fyller 20 år. Dock gäller det undantaget att, om vården då ännu inte pågått sex månader från det rätten beslutade om vård eller socialnämnden senast prövade frågan om vårdens upphörande, vården får pågå längst tills denna tid har gått ut.

Enligt mångas mening är den tid vården kan pågå efter det att den unge fyllt 20 år för kort. Jag har i det föregående lagt fram förslag till lagändringar som syftar till att öka möjligheterna att ge unga lagöverträdare i åldern 18–20 år vård inom socialtjänsten. Det kommer emellertid inte alltid att vara möjligt att genomföra behövlig vård under den tid LVU nu medger. Detta kan även påverka domstolarnas bedömning så att man avstår från att överlämna den unge till vård inom socialtjänsten och i stället dömer till fängelsestraff. Bl.a. för att undvika detta bör åldersgränsen höjas så att det finns ett rimligt utrymme att genomföra ett behandlingsprogram.

Den nu diskuterade åldersgränsen i LVU har också betydelse för möjligheterna att bereda missbrukare i åldersgruppen 18–20 år vård.

I frågan om hur länge det är önskvärt att kunna fortsätta vård med stöd av LVU efter det att den unge fyllt 20 år har meningarna varit delade såväl innan lagen trädde i kraft som i den aktuella debatten. Från vissa håll har man krävt

en återgång till barnvårdslagens regler under hänvisning till att de medgav att vården fortsatte tills den unge fyllt 23 år. Denna uppfattning har också kommit till uttryck under remissbehandlingen.

I anslutning härtill bör det framhållas att barnvårdslagen inte hade någon egentlig 23-årsgräns. Den lagen föreskrev däremot att vården i de s.k. beteendefallen skulle kunna fortsätta i maximalt tre år efter beslutet om omhändertagande, om detta meddelats efter det att han fyllt 15 år. Ett beslut om omhändertagande enligt barnvårdslagen kunde fattas fram till den unges 20-årsdag.

I sammanhanget kan det vidare finnas skäl att nämna utgångspunkterna för den debatt om den berörda åldersgränsen i LVU som ägde rum framför allt i massmedierna när propositionen (1979/80:1) om socialtjänsten behandlades av riksdagen år 1980. I fokus för debatten stod de kollektiva vårdformer som hade utvecklats inom barn- och ungdomsvården under 1970-talet, dvs. de s.k. Hasselakollektiven. Kollektiven hade utvecklat treåriga behandlingsprogram som byggde på möjligheten att med stöd av barnvårdslagen hålla kvar och hämta tillbaka de ungdomar som försökte avbryta behandlingen. Det framhölls i debatten att det fanns en uppenbar risk för att dessa vårdformer inte skulle kunna användas för de äldre ungdomarna, om den föreslagna lagändringen genomfördes. Bl.a. gjordes gällande att de vårdtider som lagstiftningen gav utrymme för var helt otillräckliga för 19-20-åringarna, eftersom man under så korta tider inte kunde motivera ungdomar med missbruksproblem och bristande social anpassning till fortsatt vård i frivilliga former. Man befarade också att en effekt av den föreslagna lagändringen skulle kunna bli att kollektiven överhuvudtaget inte kunde ta emot de något äldre ungdomarna i vårdprogrammen och att ett stort antal ungdomar sålunda skulle undandras en vårdform som med hänsyn till deras behov var den lämpligaste.

Utvecklingen har emellertid bara delvis blivit den som många befarade. Kollektiven har successivt anpassat sina behandlingsprogram till den nya lagstiftningen, låt vara att denna anpassning inte har skett utan problem. Det har blivit svårare att använda kollektiven för ungdomar som är nära 20 år. Erfarenheterna har också visat att de kollektiv som tagit emot de äldre ungdomarna i vissa fall haft problem att hålla dem kvar i programmen när LVU-vården upphört. Numera är det emellertid få av dem som företräder behandlingskollektiven som kräver en lagstiftning som ger utrymme för treåriga vårdtider med stöd av LVU. De flesta torde numera vara av den uppfattningen att en ettårig vårdtid med stöd av lagen är tillräcklig för att behandlingen därefter skall kunna fullföljas i frivilliga former.

Jag anser således, i likhet med socialberedningen, att det är tillräckligt om vård enligt LVU kan bedrivas under ett år efter det att den unge fyllt 20 år. Denna tid bör, mot bakgrund av de erfarenheter jag nyss har redovisat, vara tillräcklig för att även ett mer omfattande behandlingsprogram därefter skall kunna genomföras i frivilliga former.

I likhet med beredningen anser jag också att det är angeläget att reglerna för vårdtiden utformas så att de är lättförståeliga och tydliga, inte minst av hänsyn till de unga. Från denna synpunkt är det lämpligt att föreskriva att vård enligt LVU skall upphöra senast när den unge fyller 21 år.

I sammanhanget bör också nämnas att narkotikakommissionen i sin PM nr 7 anfört att det kan finnas skäl att höja åldersgränsen för när vård enligt LVU senast kan påbörjas. En sådan höjning kunde enligt kommissionen motiveras med att det finns tecken på förändringar av missbruksmönstren bland ungdomar. Kommissionen har redovisat bl.a. att injektionsmissbruket i ungdomsgruppen har minskat och ersatts av blandmissbruk. Oftast rör det sig om hasch- och alkoholmissbruk. Förloppet vid ett blandmissbruk är mer smygande och svårupptäckt varför de sociala skadeverkningarna visar sig först längre upp i åldrarna.

Endast en av remissinstanserna har anslutit sig till kommissionens uppfattning, nämligen Örebro läns landsting, som föreslår att åldersgränsen för beslut om omhändertagande för vård enligt LVU höjs till 21 år och att vården därefter skall kunna pågå i högst sex månader.

Jag har stor förståelse för de problem som socialnämnderna ställs inför i de situationer som kommissionen redovisat. Åldern är inte något exakt mått på den unges mognad och utveckling. Det finns onekligen missbrukare i åldrarna strax över 20 år som till följd av svårigheter under uppväxttiden och missbruk har en fördröjd känslomässig och social mognadsutveckling. Detta är ett skäl för att i vissa avseenden inte behandla dem som vuxna. Jag anser samtidigt, i likhet med socialberedningen, att detta resonemang inte kan tänjas alltför långt. Visserligen kan problem som har sin grund i bristande mognad kvarstå under lång tid, ibland långt upp i åldrarna. Men den som har sådana problem måste ändå betraktas som vuxen. Det går inte att bortse från att vuxenidentiteten genom en stark tradition och starka sociala bestämningar är knuten till att man har uppnått en viss ålder. Därför kommer en person omkring 20-årsåldern att betrakta sig som vuxen, även om han har en försenad mognadsutveckling.

Jag anser sålunda, i likhet med socialberedningen, att bestämmelser för ungdomar måste utformas med utgångspunkt i att myndighetsåldern anger den normala gränsen för när man i samhällets ögon blir vuxen. Det går därför inte att ha särbestämmelser som alltför långt avviker från myndighetsåldern. De gällande reglerna och det förslag jag lägger fram innebär redan att särbestämmelserna utsträcks till att gälla 2-3 år efter det att den unge blivit myndig. Det skulle enligt min mening vara olämpligt att ytterligare avlägsna sig från principen att myndighetsåldern anger den tidpunkt, från vilken den unge betraktas som vuxen. Den åldersgräns jag har föreslagit för vårdens upphörande, 21 år, ansluter till den myndighetsålder som gällde under en lång tid och framstår mot denna bakgrund som naturlig.

En yttersta gräns vid 21 år bör således enligt min mening gälla för vård i de s.k. beteendefallen. Samma åldersgräns bör gälla beträffande de särskilda

beslut enligt LVU om stöd eller behandling i öppna former som jag tidigare föreslagit (avsnitt 2.2.3). För missbrukare över 21 år som är i behov av tvångsvård inom socialtjänsten bör i stället bestämmelserna i lagen om vård av missbrukare i vissa fall (LVM) tillämpas. Jag är visserligen medveten om att bestämmelserna i den lagen kritiserats från vissa håll och att därvid framför allt vårdtiderna ansetts som otillräckliga. Eventuella brister i LVM bör emellertid enligt min mening inte få läggas till grund för ändringar i LVU. Frågan om en eventuell ändring av LVM övervägs f.n. av socialberedningen. Därvid kommer beredningen bl.a. att pröva frågan om vårdtiderna.

* Utvidgat tillämpningsområde för brottspåföljden överlämnande till vård inom socialtjänsten samt för åtalsunderlåtelse

Mitt förslag: Åldersgränsen i 31 kap. 1 § brottsbalken för överlämnande till vård inom socialtjänsten höjs från 20 till 21 år. Överlämnande till vård inom socialtjänsten enligt brottsbalken och åtalsunderlåtelse enligt lagen med särskilda bestämmelser om unga lagöverträdare skall kunna komma ifråga, om den unge meddelas beslut om stöd eller behandling i öppna former enligt lagen med särskilda bestämmelser om vård av unga.

Socialberedningens förslag: Beredningen har inte behandlat frågorna.

Skälen för mitt förslag: Enligt 31 kap. 1 § första stycket brottsbalken (BrB) kan vård enligt LVU eller annars med stöd av SoL utgöra påföljd enligt BrB för ungdomar under 20 år. Jag har i det föregående föreslagit att den tidpunkt vid vilken vård enligt LVU i de s.k. beteendefallen senast skall upphöra bestäms till 21 år. Som en konsekvens av detta och för att öka möjligheterna att använda vård enligt LVU som påföljd för unga lagöverträdare föreslår jag att även åldersgränsen i 31 kap. 1 § första stycket BrB ändras på motsvarande sätt.

Den föreslagna höjningen av åldersgränsen kan få verkan även för unga lagöverträdare som är föremål för vård inom socialtjänsten i frivilliga former. Något legalt hinder mot att överlämna till vård inom socialtjänsten också i dessa fall när domstolen finner det lämpligt bör enligt min mening inte föreligga.

Jag har vidare föreslagit att regler om beslut om stöd eller behandling i öppna former införs i LVU. Sådana beslut skall kunna gälla längst till dess den unge fyller 21 år. Domstolens möjligheter att överlämna den unge till vård inom socialtjänsten bör omfatta även situationer när sådana beslut gäller eller kan fattas. Detta får beaktas när 31 kap. 1 § brottsbalken ges sin nya lydelse.

Enligt 1 § lagen (1964:167) med särskilda bestämmelser om unga lagöverträdare (LUL) får åtalsunderlåtelse ges under vissa förutsättningar, om den unge bereds vård med stöd av LVU eller blir föremål för annan därmed jämförlig åtgärd eller utan sådan åtgärd blir föremål för annan hjälp-

och stödåtgärd. Med hänsyn till de föreslagna reglerna i LVU om beslut om stöd eller behandling i öppna former bör möjligheterna att ge åtalsunderlåtelse enligt LUL utvidgas till att omfatta även dessa fall.

* Krav på yttrande från socialnämnden innan ungdomar döms till fängelse m.m.

Mitt förslag: Den som är under 21 år skall som regel inte få dömas till fängelse i mer än tre månader utan att socialnämnden har yttrat sig. Samtidigt införs i förenklingssyfte och för att förkorta handläggningstiderna i domstol en ordning som innebär att ett yttrande som socialnämnden har avgett till åklagaren för dennes åtalsprövning skall kunna utnyttjas av domstolen.

Socialberedningens förslag: Överensstämmer i huvudsak med mitt (betänkandet s. 127). Frågan om en förenklad handläggning har emellertid inte tagits upp av beredningen.

Remissinstanserna: Alla remissinstanser utom tre tillstyrker i princip beredningens förslag. Några av dem som tillstyrker förslaget understryker dock att ändringen inte får leda till en förlängning av den totala handläggningstiden.

Skälen för mitt förslag: Enligt 31 kap. 1 § första stycket BrB gäller att domstolen skall höra socialnämnden innan den överlämnar någon till vård inom socialtjänsten. I samband med socialtjänstreformen (prop. 1979/80:1 del C s. 131) uttalades att, för att domstolen skall kunna bedöma om överlämnande bör ske eller annan påföljd beslutas, domstolen måste ha tillgång till uppgifter om den unges förhållanden, tidigare vidtagna åtgärder och om den vård som socialnämnden avser att anordna.

Även åklagaren är vid sin åtalsprövning enligt LUL skyldig att i vissa fall inhämta yttrande från socialnämnden. Bestämmelserna om detta i 3 § LUL innebär bl.a. följande. Om det finns skälig anledning till åtalsunderlåtelse enligt LUL, skall åklagaren innan han beslutar i ärendet inhämta yttrande från socialnämnden. Ytrandet skall avse frågan om nämnden har vidtagit eller avser att vidta någon åtgärd beträffande den underårige och om en sådan åtgärd enligt nämndens mening är den lämpligaste för honom. Nämndens yttrande skall, om åklagaren begär det eller nämnden finner det erfoderligt, även innehålla en redogörelse för den underåriges personliga utveckling samt hans vandel och levnadsomständigheter i övrigt. Det åligger nämnden att avge sitt yttrande skyndsamt. Åklagaren får utan att nämndens yttrande har inhämtats besluta om åtalsunderlåtelse, om brottet är ringa eller om det är uppenbart att förutsättningar för åtalsunderlåtelse föreligger.

I detta sammanhang bör också nämnas att det i förarbetena till LUL (se prop. 1964:10 s. 162 och 165) förutsatts att yttrande inhämtas av åklagaren eller domstolen innan den som är under 18 år döms till fängelse eller skyddstillsyn.

Av de regler jag nu har redovisat följer att det är vanligt att en socialnämnd avger yttrande av ifrågavarande slag om ungdomar som har begått brott. I praktiken torde det i regel inte vara någon större skillnad mellan de yttranden som avges till åklagare och de som avges till domstol.

Enligt min mening är det angeläget att socialnämnderna till åklagare och domstolar får redovisa vilka möjligheter som finns till vård inom socialtjänsten. På så sätt kan utrymmet för sådan vård tas till vara och kriminalvårds-påföljder undvikas så långt det över huvud taget är möjligt. Genom att ett yttrande av socialnämnden föreligger i ett mål får domstolen även i övrigt tillgång till ett bättre underlag för sin bedömning i påföljdsfrågan. En begäran om yttrande kan också få den positiva effekten att socialnämnden uppmärksammas på vårdbehov som annars skulle ha kunnat försummas.

Som jag tidigare har framhållit är det vidare angeläget att på olika sätt nedbringa användningen av fängelsestraff för unga lagöverträdare och att dessa i stället bereds vård inom socialtjänsten. Mot bakgrund av det nyss sagda anser jag det därför vara väsentligt att en domstol har tillgång till yttrande från socialnämnden inte bara innan någon överlämnas till vård inom socialtjänsten utan också när man överväger att döma unga lagöverträdare till fängelse. Av det tidigare anförda framgår för övrigt att det redan enligt gällande ordning förutsatts att socialnämnden får yttra sig innan den som är under 18 år döms till fängelse. Enligt min mening är det emellertid angeläget att socialnämnderna får yttra sig också beträffande ungdomar i åldern 18–20 år.

Jag föreslår därför att lagöverträdare under 21 år i princip inte skall kunna dömas till fängelse utan att socialnämnden har yttrat sig. En regel av detta slag bör emellertid, som beredningen anför, inte omfatta fall då en domstol överväger att döma till ett kortvarigt fängelsestraff. Regeln bör avse fall där fråga är om längre fängelsestraff än tre månader.

Under remissbehandlingen har från några håll pekats på att en regel av det aktuella slaget medför att brottmålets handläggning blir onödigt betungande och att det uppstår merarbete för socialtjänsten. Man kan naturligtvis inte utesluta att det i vissa fall skulle kunna uppstå sadana konsekvenser. Enligt min mening bör man emellertid fästa större vikt vid de positiva effekter som det utökade beslutsunderlaget innebär för domstolarna och myndigheterna inom socialtjänsten. Ett yttrande från socialnämnden kan för övrigt i allmänhet ensamt eller i förening med annan utredning ersätta behovet av personundersökning i ett brottmål beträffande unga lagöverträdare [se 2 § lagen (1964:542) om personundersökning i brottmål, jfr prop. 1964:90 s. 46]. För att undvika tidsutdräkt i fall där ett yttrande inte kan antas ha någon större saklig betydelse för påföljdsfrågan bör dock regeln inte göras obligatorisk.

Synpunkterna under remissbehandlingen aktualiserar emellertid frågan om den nuvarande ordningen när det gäller yttranden till åklagare och domstolar från socialnämnder i alla avseenden är lämpligt utformad. Av redogörelsen för de nuvarande reglerna framgår nämligen att det i brottmålsförfarandet beträffande unga lagöverträdare i vissa fall kan ha avgetts yttranden två gånger av socialnämnden. Domstolen måste sålunda vid tillämpningen av 31 kap. 1 § första stycket BrB själv höra socialnämnden och kan inte använda sig av det yttrande som nämnden kan ha avgett till åklagaren, även om detta i sak inte skulle skilja sig från yttrandet till domstol (se Beckman m.fl., Kommentrar till brottsbalken III, 2 uppl. 1971, s. 198).

Enligt min mening är denna ordning alltför stelbent. I de fall där domstolens handläggning av brottmålet sker i nära anslutning till att socialnämnden har yttrat sig och då förhållandena beträffande den unge inte har förändrats, kan det sålunda knappast anses ändamålsenligt att kräva att socialnämnden på nytt skall yttra sig till domstolen och att domstolen skall nödgas avvakta detta yttrande. De i 3 § LUL angivna kraven på vad socialnämnden skall uttala sig om till åklagaren vid dennes åtalsprövning skiljer sig i princip inte heller från vad nämndens yttrande till domstolen enligt 31 kap. 1 § första stycket BrB skall avse (jfr Kommentrar till brottsbalken III, 2 uppl. 1971, s. 198 f). I båda fallen är det ytterst för att bedöma vilken påföljd som är lämpligast för den unge som det har betydelse att höra socialnämnden.

Jag vill vidare peka på att det i rättstillämpningen sedan länge har uppmärksammats att skyldigheten för åklagare och domstolar att i vissa fall inhämta yttranden från socialnämnder när det gäller unga lagöverträdare skapar praktiska problem, särskilt genom att det på grund av handläggningen hos socialnämnden uppstår en tidsutdräkt. I detta sammanhang bör nämnas den år 1982 införda regeln i 3 § LUL om att åtalsunderlåtelse får ske utan att yttrande begärs av nämnden, om det ändå är uppenbart att förutsättningar för åtalsunderlåtelse föreligger. Denna regel infördes i syfte att förkorta handläggningstiderna (se prop. 1981/82:41 s. 29 f).

Den av mig i det föregående föreslagna regeln om att en domstol inte får döma någon under 21 år till fängelse i mer än tre månader utan att det föreligger ett yttrande från socialnämnden aktualiserar frågan om det finns ytterligare möjligheter att förenkla handläggningen och undvika tidsutdräkter när det gäller att inhämta sådana yttranden. Mot bakgrund av det tidigare anförda anser jag för min del att en domstol bör kunna utnyttja det yttrande som kan ha avgetts till åklagaren. I allmänhet förutsätter detta naturligtvis att det inte har förflutit någon längre tid sedan yttrandet avgavs så att yttrandet fortfarande är aktuellt. Domstolen bör genom en informell kontakt med socialnämnden kunna få underlag för att bedöma om det yttrande som redan finns är tillräckligt eller om det bör kompletteras. I de fall då yttrande inte har avgetts till åklagaren eller det blivit inaktuellt bör naturligtvis domstolen såsom f.n. själv inhämta yttrande. Även om domstolarna i åtskilliga fall

själva kommer att göra det, medför mitt förslag likväl en förenkling som kan få positiva effekter på handläggningstiderna. Förenklingen innebär också en avlastning för socialnämnderna.

Sammanfattningsvis föreslår jag således att det införs en bestämmelse om att en domstol som regel inte får döma någon under 21 år till fängelse i mer än tre månader utan att det i målet finns ett yttrande från socialnämnden. Samtidigt föreslår jag i förenklingssyfte att det yttrande som en socialnämnd kan ha avgett till åklagaren för dennes åtalsprövning enligt LUT, skall kunna utnyttjas också av domstolen i de fall det för att avgöra påföljdsfrågan krävs att det finns ett yttrande från socialnämnden.

2.3.3 Ytterligare begränsningar av möjligheterna att döma ungdomar till fängelse?

Socialberedningen har föreslagit att ungdomar under 18 år inte skall kunna dömas till mer än tre månaders fängelse. Beredningen motiverar sitt förslag med de risker för skadeverkningar för dessa ungdomar som längre fängelsestraff medför och med att det bör vara möjligt att med särskilt anpassade resursförstärkningar m.m. genomföra en fortsatt vård inom socialtjänsten för dem som trots tidigare omfattande insatser från socialtjänsten gjort sig skyldiga till nya och grövre brott. Enligt beredningen går det inte att helt avskaffa möjligheterna att döma ut korta fängelsestraff för denna grupp. Man kan enligt beredningen, även om den största restriktivitet bör iaktas även i dessa fall, inte bortse från att det kan förekomma situationer där det å ena sidan begås ett brott som är så allvarligt att det är svårt att avstå från frihetsberövande av allmänpreventiva skäl men där å andra sidan inget uttalat behov av vård inom socialtjänsten föreligger.

Jag anser det vara ytterst angeläget att pröva om möjligheterna att döma ungdomar till fängelse kan inskränkas mer än vad som gäller enligt nuvarande regler. Regleringen i BrB i detta hänseende innebär bl.a. att den som är under 18 år inte får dömas till fängelse, om det inte finns synnerliga skäl, och att den som har fyllt 18 men inte 21 år får dömas till fängelse bara när det av hänsyn till allmän laglydnad föreligger särskilda skäl för frihetsberövande (26 kap. 4 § första och andra styckena). Vidare bör nämnas regeln om att den som begått brott innan han fyllt 21 år efter omständigheterna får dömas till lindrigare straff än som är föreskrivet för brottet (33 kap. 4 § första stycket första meningen).

För åldersgruppen 15–17 år är alltså möjligheterna att döma till fängelse redan nu mycket snäva. Som framhållits under remissbehandlingen tycks domstolarna också inta en mycket restriktiv hållning när det gäller att använda fängelse för denna grupp.

Det förslag som beredningen lagt fram om en ytterligare begränsning av möjligheterna att döma ungdomar i den nyss nämnda åldersgruppen till fängelse är enligt min mening behäftat med olika svagheter. Förslaget

innebär ett avsteg från de principer för straffmätning som nu gäller. Framför allt skulle en sådan regel kraftigt inskränka möjligheterna att vid straffbestämningen ta hänsyn till brottets svårhet och andra omständigheter. Jag har mot denna bakgrund och med hänsyn till det övervägande negativa remissutfallet funnit att beredningens förslag inte bör genomföras.

Min ståndpunkt betyder dock naturligtvis inte att jag anser att man därmed bör slå sig till ro. Jag delar i allt väsentligt de uppfattningar som framförs i socialstyrelsens, kriminalvårdsstyrelsens, Föreningen Sveriges socialchefer och RFHL:s remissvar, nämligen att man allvarligt bör överväga att helt utmönstra fängelse ur påföljdssystemet för ungdomar under 18 år.

Det rör sig om en mycket liten grupp ungdomar, 20–40 per år, och det finns skäl att anta att det i de flesta fall handlar om ungdomar som har särskilt stora behov av vård och behandling. Ofta är problemen av den omfattningen att det är realistiskt att räkna med att ungdomarna kan behöva vård och behandling under avsevärd tid – kanske under år – och under särskilt noggrann tillsyn. Det påpekas visserligen ofta i debatten om de unga lagöverträdarna att socialtjänstens resurser och metoder är bristfälliga då det gäller behandling av de svårast störda ungdomarna. Jag vill emellertid, i likhet med bl.a. Föreningen Sveriges socialchefer, framhålla att socialtjänsten torde ha betydligt större förutsättningar att erbjuda behövlig vård än kriminalvårdens institutioner. Ställs inte socialtjänsten inför kravet att utforma en bättre vård för denna grupp, är risken att ingen utveckling kommer att ske. Antalet ungdomar är, enligt min mening, inte större än att det borde vara möjligt att med särskilt anpassade resurser, metodutveckling och förbättrade kunskaper bereda dem vård inom socialtjänsten. Det är också positivt att nästan samtliga de remissinstanser som har resursansvaret för barn- och ungdomsvården inom socialtjänsten i princip ansluter sig till denna uppfattning.

Socialstyrelsen pekar på några tänkbara lösningar i sitt remissvar. De resurser som i första hand finns för de ungdomar för vilka fängelse är alternativet till vård inom socialtjänsten är de hem för särskild tillsyn som avses i 12 § LVU. Därtill krävs, enligt styrelsen, större möjligheter till behandling inom låsbara enheter än vad som medges enligt nuvarande bestämmelser. Dessutom behövs personalutbildningsinsatser och kontinuerlig handledning av vård- och behandlingspersonalen samt samverkan med barn- och ungdomspsykiatri. Styrelsen anser emellertid inte att metodproblemen är så betydande som hävdats ibland. Problemet med svårt störda ungdomar har, enligt styrelsen, studerats länge både i Sverige och internationellt, och det finns en viss samstämmighet i teoribildningen.

Mot denna bakgrund anser jag att det finns skäl att överväga en ändring av påföljdssystemet för den aktuella åldersgruppen, dvs. ungdomar i åldern 15–17 år. Jag är däremot inte beredd att föreslå en lagändring i detta sammanhang. För detta krävs närmare utredning i skilda avseenden. Väsentligt för möjligheten att avskaffa fängelsestraff för denna grupp är att

det inom ramen för socialtjänsten kan skapas sådana särskilt anpassade resurser och utvecklas sådana metoder för dessa fall att vård inom socialtjänsten framstår som ett realistiskt alternativ till fängelse.

När det sedan gäller gruppen ungdomar i åldern 18–20 år framgår av redogörelsen för nuvarande regler att möjligheterna att döma ungdomar i denna ålder till fängelse inte är lika begränsade som beträffande den nyss behandlade gruppen. Av vad jag tidigare har sagt har också framgått att äldre ungdomar som döms till fängelse är betydligt fler. Skadeverkningarna av fängelsestraff för dessa ungdomar kan också bli avsevärda. Jag anser därför att frågan huruvida möjligheterna att döma ungdomar i åldern 18–20 år till fängelse bör inskränkas är lika viktig som när det gäller gruppen i åldern 15–17 år.

Enligt min uppfattning är det sålunda angeläget att frågan om i vilken utsträckning fängelse bör kunna ådömas unga lagöverträdare övervägs ytterligare och att dessa överväganden tar sikte på alla mellan 15 och 20 år. Därvid bör en noggrann undersökning göras av de olika kategoriernas sammansättning och vårdbehov liksom en inventering av vilka nya möjligheter till vård inom socialtjänsten som skulle kunna skapas som ett alternativ till fängelse för dessa lagöverträdare.

Fängelsestraffkommittén (Ju 1979:04), som beräknas avge sitt huvudbetänkande under hösten 1985, har till uppgift att göra en allsidig prövning av frågan om användningen av fängelsestraffet. Vägledande för utredningsarbetet är enligt direktiven (kommittéberättelsen 1980 del II s. 37) att användningen av frihetsberövande påföljder bör minskas och att de frihetsberövanden som förekommer bör förkortas. Frågan om användningen av fängelsestraff för ungdom faller således inom ramen för kommitténs uppdrag. Enligt vad jag har inhämtat överväger kommittén att lägga fram förslag som innebär att möjligheterna att döma ungdomar till fängelse inskränks ytterligare. Mot denna bakgrund anser jag att den aktuella frågan får övervägas på nytt när detta förslag har lagts fram.

3 Upprättade lagförslag

I enlighet med vad jag har anfört nu har inom socialdepartementet upprättats förslag till

1. lag om ändring i socialtjänstlagen (1980:620),
2. lag om ändring i lagen (1980:621) med särskilda bestämmelser om vård av unga,
3. lag om ändring i brottsbalken,
4. lag om ändring i lagen (1964:167) med särskilda bestämmelser om unga lagöverträdare.

Förslagen under 3 och 4 har upprättats i samråd med chefen för justitiedepartementet.

Förslagen bör fogas till protokollet i detta ärende som *bilaga 3*.

4 Specialmotivering

4.1 Förslaget till lag om ändring i socialtjänstlagen (1980:620)

12 §

Ändringarna har tillkommit för att betona att socialnämnderna skall ägna särskild uppmärksamhet åt ungdomar som har visat tecken till en ogynnsam utveckling, t.ex. genom brottslighet eller missbruk av alkohol eller narkotika. Betydelsen av nära samarbete med hemmen har ytterligare framhållits i lagtexten. Bakgrunden har beskrivits i den allmänna motiveringen (avsnitt 2.2.2). Där har också getts en del synpunkter på hur socialnämnden bör kunna arbeta för att uppfylla intentionerna bakom bestämmelserna i paragrafen.

47 §

I paragrafen finns bestämmelser om begränsning av delegationsrätten i fråga om vissa beslut som socialnämnden kan fatta med stöd av LVU. Begränsningen gäller beslut av ofta djupt ingripande karaktär för den enskilde. Besluten förutsatte, enligt vad föredragande departementschefen anförde vid paragrafens tillkomst (prop. 1979/80:1 del A s. 392), en ingående prövning av den unges förhållanden. Bestämmanderätten i sådana frågor borde därför inte tillkomma en person ensam. Departementschefen framhöll vidare att det från rättssäkerhetssynpunkt var angeläget att sådana frågor avgjordes av de förtroendevalda.

Befogenheten att fatta de särskilda besluten enligt den föreslagna 8 a § LVU tillkommer i första hand socialnämnden. Det kan visserligen sägas att sådana beslut inte är så ingripande för den enskilde som de beslut som den nuvarande begränsningsregeln i 47 § omfattar. Det ansvar för nämnden som de särskilda besluten medför motiverar emellertid att dessa beslut föregås av en allsidig och omsorgsfull prövning under medverkan av de förtroendevalda. Paragrafen har därför ändrats så att begränsningen av delegationsrätten kommer att gälla också beslut enligt 8 a § LVU.

4.2 Förslaget till lag om ändring i lagen (1980:621) med särskilda bestämmelser om vård av unga

1 §

Förslaget innebär att ordet "uppenbart" i tredje stycket utgår. Den som är mellan 18 och 20 år skall således i de s.k. beteendefallen kunna beredas vård enligt LVU så snart sådan vård är lämpligare än annan vård, t.ex. kriminalvård. Syftet med denna ändring, som behandlats i avsnitt 2.3.2, är bl.a. att vidga möjligheterna att använda LVU i stället för fängelse eller

annan kriminalvårdspåföljd när det gäller lagöverträdare i åldern 18–20 år.

Vidare har en redaktionell ändring gjorts som innebär att orden "vård inom socialtjänsten" byts ut mot orden "sådan vård".

5 §

F.n. ger paragrafen möjligheter för att vård enligt LVU i de s.k. beteendefallen skall kunna pågå viss tid efter det att den unge fyllt 20 år. Vården kan i dessa situationer fortsätta längst till och med sex månader efter det att rätten beslutade om vård eller socialnämnden senast företog sin med högst sex månaders intervall förekommande prövning av frågan om vårdens upphörande.

Ändringen i paragrafen innebär att åldersgränsen för när vård som beslutats på grund av brister i den unges beteende (1 § andra stycket 2 eller tredje stycket) senast skall upphöra höjs till 21 år. Skälen för ändringen har redovisats i den allmänna motiveringen (avsnitt 2.3.2).

8 a §

Beredande av vård enligt LVU är en ingripande åtgärd. Vården skall alltid inledas utanför den unges eget hem. Det finns ibland ett behov av att kunna vidta en åtgärd som inte är så ingripande som institutions- eller familjehems-vård. Det kan t.ex. röra sig om ungdomar med uttalade missbruksproblem som vägrar att medverka i varje frivillig behandling eller som har en så yttlig motivation när det gäller att medverka till behandling att det är svårt att skapa kontinuitet inom ramen för en frivillig behandlingskontakt. Samtidigt är situationen ännu inte så allvarlig att förutsättningarna för ett beslut om vård enligt LVU är uppfyllda. Det kan finnas goda resurser i den unges vardagsmiljö, såsom föräldrar eller andra vuxna som kan vara ett stöd för den unge eller kamrater som inte är missbrukare.

Som utvecklats i den allmänna motiveringen (avsnitt 2.2.3) föreslås en möjlighet att fatta särskilda beslut beträffande dessa ungdomar. Syftet är därvid att förstärka socialnämndens möjlighet att ingripa när samtycke till behandling eller annan stödåtgärd inte kunnat erhållas. Bestämmelser härom har tagits in i en ny paragraf, 8 a §.

Första stycket Socialnämnden ges en särskild befogenhet att besluta att den unge skall hålla regelbunden kontakt med en kontaktperson eller delta i behandling i öppna former inom socialtjänsten.

Bestämmelsen tar sikte på ungdomar som har missbruksproblem, begår brott eller beter sig på annat liknande sätt. Förutsättningarna för vård enligt lagen på grund av den unges eget beteende är att han härigenom utsätter sin hälsa eller utveckling för allvarlig fara. I förevarande paragraf åsyftas emellertid situationer då allvarlig fara ännu inte föreligger men omständig-

heterna är sådana att starka skäl talar för att farerekvisitet kommer att uppfyllas, om den unge fortsätter sitt beteende. Syftet med bestämmelsen är alltså att ge nämnden möjlighet att gripa in oberoende av samtycke i ett tidigare skede än då en vårdansökan måste göras. Den unges situation skall vara sådan att det kan antas att tvångsvård kommer att behöva beredas honom, om han inte avbryter sitt destruktiva beteende. Den unge har i regel visat att han inte vill medverka till behandling eller andra stödåtgärder på frivillig bas eller att hans motivation för sådan medverkan är klart otillräcklig. Nämndens bedömning får givetvis inte grundas på endast lösa förmodanden eller en allmän oro. Nämndens antagande att lagens värdförutsättningar kommer att uppfyllas om något ingripande inte sker måste bygga på fastare grund än rent tillfälliga beteenden hos den unge.

Nämnden skall naturligtvis utnyttja möjligheten till beslut enligt paragrafen först efter noggrant övervägande i varje enskilt fall. Ett sådant beslut får aldrig bli ett rutinmässigt inslag i nämndens arbete för barn och ungdom.

De nya möjligheter till ingripanden som skapas genom bestämmelsen i första stycket minskar på intet sätt det ansvar socialnämnden har enligt socialtjänstlagen. Tvärtom innebär ju det föreslagna tillägget till 12 § SoL ett förtydligande av socialnämndens skyldigheter att genom aktiva, intensiva och tålmodiga insatser på frivillig väg söka ge stöd och hjälp att bryta en destruktiv utveckling. Det förutsätts att nämnden även fortsättningsvis ingående prövar möjligheterna till stöd och hjälp inom de ramar socialtjänstlagen anvisar. Socialnämndens beslut om tillämpning av 8 a § LVU bör således ha föregåtts av intensiva försök att skapa kontakt och få till stånd frivilliga lösningar. Det kan dock undantagsvis inträffa situationer då det inte finns tidsmässigt utrymme och därför inte framstår som meningsfullt att pröva frivilliga insatser. I en sådan situation bör det inte vara något hinder att nämnden genast fattar beslut enligt paragrafen, om förutsättningar för detta i övrigt föreligger.

Med beslut enligt paragrafens första stycke följer att nämnden skall vidta följåtgärder av praktisk natur enligt den behandlingsplan som enligt andra stycket skall finnas när beslut fattas.

Om den unge inte följer nämndens beslut utgör detta inte i sig någon grund för att vidta andra åtgärder. En sådan underlåtenhet är sålunda inte ett tillräckligt skäl för nämnden att ansöka om vård enligt LVU. Däremot kan den unges negativa inställning vara ett skäl att se över behandlingsplanen. Det ligger även i nämndens ansvar att för den unge klargöra följderna av ett fortsatt destruktivt beteende och vilka möjligheter som står till buds för nämnden.

Enligt 10 § tredje stycket SoL kan nämnden utse en särskild person, kontaktperson, att hjälpa den enskilde och hans närmaste i personliga angelägenheter. Ett sådant beslut förutsätter dock en önskan eller ett samtycke från den som berörs av åtgärden.

Nämnden skall enligt förslaget fa besluta att den unge skall hålla regelbunden kontakt med en särskilt utsedd kontaktperson. Kontaktperson kommer att kunna utses oberoende av den unges önskan eller samtycke. Några särskilda kvalifikationskrav för den person som ska utses har inte ställts upp. Det är den unges och familjens behov av råd och stöd som bör vara avgörande. Uppgiften kommer regelmässigt att vara mycket tidskrävande, särskilt under den första tiden. Beträffande frågan om vem som lämpligen bör utses till kontaktperson hänvisas till vad som anförts i den allmänna motiveringen (avsnitt 2.2.3).

Beslut om skyldighet för den unge att hålla regelbunden kontakt med en kontaktperson innebär ett krav på den unge att på det sätt och i den utsträckning som närmare anges i behandlingsplanen träffa den av nämnden utsedde personen. Beslutet ger kontaktpersonen ett särskilt ansvar att följa hur den unges levnadssätt utvecklas och att bygga upp en motivation hos den unge att bearbeta sin situation. Kontaktpersonen torde ofta kunna arbeta med ett gott stöd från den unges föräldrar.

Kontaktpersonen skall främst fungera som ett personligt stöd och hjälp. I detta ligger självfallet att aktivt och engagerat ingripa i krissituationer av olika slag. En slentrianmässig övervakning med kontrollinriktning är däremot inte förenlig med bestämmelsens syfte.

Ett beslut om att den unge skall delta i behandling i öppna former inom socialtjänsten innebär att den unge blir skyldig att följa den behandling nämnden kan erbjuda. Med behandling i öppna former inom socialtjänsten avses den behandling en socialsekreterare eller annan tjänsteman med särskild kompetens i socialt behandlingsarbete kan ge. Behandling i öppna former omfattar vidare den som kan ges inom särskilda verksamheter i socialtjänstorganisationen såsom ungdomsmottagningar, rådgivningsbyråer för narkotikamissbrukare e.d. Nämndens beslut att den unge skall delta i behandling i öppna former inom socialtjänsten kan även avse deltagandet i sådana särskilda öppenvårdsprogram som har nämnts under avsnitt 2.2.3.

Som framhållits i den allmänna motiveringen kan det i vissa fall finnas skäl att kombinera ett beslut om behandling i öppna former inom socialtjänsten med ett beslut om kontaktperson.

Andra stycket När fråga uppkommer hos nämnden att fatta ett beslut enligt paragrafens första stycke skall nämnden, om så inte redan skett, upprätta en plan över behandlingen. Av planen bör framgå vilka insatser nämnden tidigare har vidtagit, den unges aktuella situation samt det behandlingsbehov som föreligger och det sätt på vilket nämnden avser att tillgodose detta behov. Nämnden bör även ange vilka resurser nämnden avser att ställa till förfogande för att behandlingen skall kunna genomföras. Planen bör så långt som möjligt upprättas i samråd med den unge själv och föräldrarna. Skyldigheten att upprätta en plan över behandlingen motsvarar vad nämnden är skyldig att göra när fråga uppkommer om vård enligt lagen. Upprättandet av en plan innebär inte att planen låser den fortsatta

behandlingen. Ändringar i planen kan behöva göras med hänsyn bl.a. till den unges utveckling.

I tredje stycket anges att 5 § i tillämpliga delar skall gälla i fråga om beslut enligt paragrafens första stycke. Ett sådant beslut skall självfallet gälla endast så länge det behövs. Nämnden skall även självmant besluta om dess upphörande när behov inte längre finns samt med bestämda tidsintervaller pröva huruvida beslutet skall fortfara att gälla. För omprövning av behovet av vård gäller ett intervall av längst sex månader, vilket även skall tillämpas på de beslut som nu är i fråga. Dagen för nämndens beslut skall därvid vara utgångspunkt för tidsberäkningen. Detta skall gälla oavsett eventuella mellankommande inhibitionsbeslut eller om beslutet efter besvär fastställs först av kammarrätt eller regeringsrätten.

Den samtidigt föreslagna ändringen i 5 § fjärde stycket medför att även ett beslut enligt 8 a § upphör att gälla senast när den unge fyller 21 år.

Enligt 17 § har nämnden möjlighet att besluta om läkarundersökning i ärenden enligt lagen. Ett behov av sådan undersökning torde dock endast mera sällan föreligga när nämnden överväger att fatta beslut enligt 8 a §.

Åtgärder som avser stöd eller behandling i öppna former kan vara ingripande för den unge. Jag har därför övervägt möjligheten att föra in de ärenden som det här gäller bland dem som inrymmer möjlighet till offentligt biträde enligt 41 § rättshjälpslagen (1972:429). Mot detta talar emellertid att åtgärderna inte kan anses vara jämförliga med sådana tvångsåtgärder som f.n. omfattas av denna paragraf. Det skulle inte heller vara förenligt med de principer som ligger till grund för bestämmelserna i den paragrafen att göra den speciella form av rättshjälp som regleras där tillämplig i dessa ärenden. Jag har därför efter samråd med chefen för justitiedepartementet stannat för att intresset av att juridisk hjälp vid behov skall kunna beviljas i de ärenden som avses nu bör tillgodoses inom ramen för den allmänna rättshjälpen efter behovsprövning i vanlig ordning. För det ändamålet behöver några ändringar inte göras i rättshjälpslagen.

8 b §

Ett beslut enligt 8 a § utgör i och för sig inget hinder för socialnämnden att på vanligt sätt utreda och pröva om det finns anledning att ansöka om vård enligt lagen eller besluta om omedelbart omhändertagande. Utvecklas situationen på sådant sätt att sådana åtgärder kommer till stånd bör emellertid beslutet enligt 8 a § upphöra att gälla.

I paragrafen föreskrivs därför att när beslut fattas om omedelbart omhändertagande skall beslutet enligt 8 a § upphöra att gälla. Utan särskilt förordnande upphör vidare ett beslut enligt 8 a § att gälla när rätten bifaller en ansökan om vård. När en ansökan avslås kommer däremot beslutet att bestå. Rätten får nämligen inte någon självständig rätt att i mål om vård fatta beslut enligt 8 a § eller pröva om ett sådant beslut skall fortfara att gälla. Frågan kan dock uppkomma genom att rätten efter överklagande samtidigt

har att pröva ett beslut enligt 8 a §. I en sådan situation bör målen naturligtvis handläggas gemensamt.

20 §

Beslut enligt 8 a § skall fattas av socialnämnden. Beslutet kommer på grund av det tillägg som nu föreslås i 21 § första stycket att gälla omedelbart.

Socialnämndens beslut enligt 8 a § skall kunna överklagas hos länsrätten genom besvär. Även nämndens beslut vid prövning av frågan huruvida ett beslut skall upphöra att gälla skall kunna överklagas. Andra beslut nämnden fattar med anledning av beslut enligt 8 a §, såsom förordnande av viss person till kontaktperson eller beslut om vilken behandling i öppna former som skall äga rum, skall inte kunna överklagas. En komplettering av besvärshästämelsen har gjorts i form av en ny punkt 3 i paragrafen. Nuvarande punkt 3 betecknas härefter som punkt 4.

Beträffande förfarandet i länsrätt i mål om tillämpning av 8 a § gäller förvaltningsprocesslagen (1971:291).

21 §

Det är angeläget att socialnämnden snarast efter ett beslut enligt 8 a § får möjlighet att vidta de åtgärder som behövs för att beslutet skall få praktisk verkan. I paragrafen har därför gjorts ett tillägg om att ett beslut enligt 8 a § skall gälla omedelbart. Av 28 § förvaltningsprocesslagen följer att länsrätt och högre rätt har befogenhet att förordna interimistiskt rörande den sak som genom besvär förts under domstolens prövning.

4.3 Förslaget till lag om ändring i brottsbalken

Den föreslagna sakliga ändringen i *31 kap. 1 § första stycket* har behandlats i avsnitt 2.3.2. Bestämmelsen i dess nya lydelse innebär att rätten får överlämna den som är under 21 år och som har begått en brottslig gärning till vård inom socialtjänsten, om den unge kan bli föremål för vård med stöd av LVU eller för åtgärd enligt 8 a § samma lag eller ges vård enligt SoL. Av bestämmelsen framgår att ett överlämnande kan ske också när den unge redan är föremål för åtgärder av det aktuella slaget. Även om de fall då en domstol överlämnar någon som är mellan 20 och 21 år till vård inom socialtjänsten inte blir så vanliga, bör det kunna finnas situationer – t.ex. när den som har begått brott redan är intagen för institutionsvård eller är föremål för behandling i öppna former med stöd av beslut enligt LVU – då en sådan påföljd framstår som den lämpligaste. Som framgår av den allmänna motiveringen är det möjligt att överlämna den som är mellan 20 och 21 år till vård inom socialtjänsten även när det är fråga om vård i frivilliga former.

Den nuvarande förutsättningen för att domstolen skall få överlämna någon till vård inom socialtjänsten – att socialnämnden har hörts av domstolen – har utmönstrats ur första stycket och i stället tagits in i 9 § LUL.

4.4 Förslaget till lag om ändring i lagen (1964:167) med särskilda bestämmelser om unga lagöverträdare

1 §

I paragrafen görs ett tillägg som följd av den föreslagna 8 a § LVU. Även det förhållandet att den underårige meddelas beslut med stöd av 8 a § LVU skall sålunda kunna utgöra skäl för åtalsunderlåtelse.

9 §

I paragrafen införs ett nytt tredje stycke. Där föreskrivs att en domstol inte får överlämna någon till vård inom socialtjänsten utan att det i målet finns ett yttrande av det slag som avses i 3 §. Om det inte finns särskilda skäl, får domstolen inte heller utan sådant yttrande döma den som är under 21 år till fängelse i mer än tre månader. Bestämmelserna har behandlats i avsnitt 2.3.2.

Det nya stycket innehåller en samlad reglering av de fall då det i mål beträffande unga lagöverträdare skall finnas yttrande från socialnämnden. I förhållande till den nuvarande ordningen innebär bestämmelserna en förenkling så till vida att en domstol inte alltid själv behöver inhämta ett yttrande från socialnämnden utan i vissa fall kan använda sig av det yttrande som åklagaren kan ha inhämtat vid sin åtalsprövning enligt lagen. Som en konsekvens föreslås samtidigt att motsvarande reglering tas bort ur 31 kap. 1 § första stycket BrB.

Uttrycket "yttrande av det slag som avses i 3 §" tar sikte på att yttrandet skall ha avgetts av socialnämnden och ha det innehåll som sägs i 3 §. Detta innebär att domstolen kan använda sig av ett yttrande som nämnden avgett till åklagaren. Som har framhållits i den allmänna motiveringen förutsätter detta att yttrandet inte förlorat sin aktualitet. Det förutsätter naturligtvis också att yttrandet utformats så att det ger det underlag som domstolen behöver för sitt ställningstagande i påföljdsfrågan. Man får därför utgå från att domstolarna i vissa fall kommer att såsom f.n. själva inhämta yttranden från socialnämnderna.

Det bör påpekas att den nya ordningen förutsätter att åklagaren regelmässigt ger in socialnämndens yttrande till domstolen i samband med att åtal väcks. Några särskilda föreskrifter av regeringen på denna punkt torde inte krävas.

Andra meningen i tredje stycket innebär att en domstol inte utan att det i målet finns ett yttrande av det aktuella slaget får döma någon under 21 år till fängelse i mer än tre månader, om det inte finns särskilda skäl. Som har

framgått av den allmänna motiveringen är avsikten med bestämmelsen att de aktuella yttrandena skall bredda underlaget för domstolarnas bedömning så att dessa i större utsträckning än f.n. skall kunna välja överlämnande till vård inom socialtjänsten som påföljd i stället för kriminalvårdspåföljd. Föreskriften har naturligtvis störst betydelse när det gäller ungdomar i åldern 18–20 år men omfattar även åldersgruppen 15–17 år.

Avsikten med formuleringen "om det inte finns särskilda skäl" är, som har berörts i den allmänna motiveringen, att det inte alltid måste finnas ett yttrande av det aktuella slaget innan någon som är under 21 år döms till fängelse i mer än tre månader. Det bör emellertid höra till undantagen att en domstol dömer en ung lagöverträdare till ett längre fängelsestraff utan att det finns ett sådant yttrande. Exempel på en sådan undantagssituation kan vara att det med hänsyn till brottets svårhet och den unges bakgrund, såsom den dokumenterats i övrig personutredning som domstolen har tillgång till, ter sig uteslutet att annan påföljd än fängelse kan väljas och att det skulle fördröja målets handläggning att inhämta ett yttrande från socialnämnden.

I övrigt har vissa jämkningar av redaktionell karaktär gjorts i paragrafen.

5 Hemställan

Jag hemställer att lagrådets yttrande inhämtas över förslagen till

1. lag om ändring i socialtjänstlagen (1980:620),
2. lag om ändring i lagen (1980:621) med särskilda bestämmelser om vård av unga,
3. lag om ändring i brottsbalken,
4. lag om ändring i lagen (1964:167) med särskilda bestämmelser om unga lagöverträdare.

6 Beslut

Regeringen beslutar i enlighet med föredragandens hemställan.

*Bilaga 1***Sammanfattning av socialberedningens delbetänkande (Ds S 1984:15)
Socialtjänstens insatser för ungdomar – Vissa frågor i samband med
missbruk och kriminalitet****Inledning**

Bakgrunden till att socialberedningen särskilt tagit upp frågor kring socialtjänstens insatser för ungdomar är att det i den allmänna debatten gjorts gällande att socialtjänstreformen medfört att fler unga lagöverträdare dömts till påföljd inom kriminalvården. Narkotikakommissionens promemoria (PM nr 7) Lokala insatser mot narkotika har också aktualiserat behandlingen av unga narkotikamissbrukare inom socialtjänsten. PM nr 7 överlämnades till beredningen för vidare överväganden eftersom den behandlade vissa frågor som faller inom beredningens uppdrag.

Ungdomar i riskzonen – några utgångspunkter för socialtjänstens insatser

Den kunskap som finns om ungdomsproblemens bakgrund understryker enligt beredningen vikten av att socialtjänstens insatser för ungdomar utgår från en *helhetssyn*, som tar hänsyn till såväl de ungas sociala förhållanden i olika avseenden som de individuella problemen och den unges upplevelse av och sätt att möta de problem han ställs inför. På senare år har man alltmer börjat beskriva det arbetssätt som utgår från helhetssynen som ett psykosocialt arbetsätt. I detta ligger att vare sig en inriktning på att bearbeta individuella problem och relationer eller en inriktning på att förändra den unges yttre sociala förhållanden är en tillräcklig utgångspunkt för insatserna. De olika perspektiven måste i stället ses som en helhet.

I förarbetena till socialtjänstreformen läggs stor vikt vid *normaliserings- och närhetsprinciperna*. Dessa principer har stor betydelse när det gäller att bemästra ungdomars problem med bl.a. kriminalitet och missbruk. Uppkomsten av sådana problem är i grundläggande avseenden förknippad med de svårigheter den unge möter i sin nära livsmiljö, t.ex. familj, skola, bostadsområde och kamratrelationer. Det är när den unge möter stora svårigheter i att bemästra problem i sin aktuella livssituation som han blir benägen att tillgripa destruktiva lösningar som brott och missbruk.

Mot denna bakgrund framstår det, enligt beredningen, som självklart att behandlingsarbetets inriktning skall vara att stödja den unge i att bemästra de problem och konflikter han möter i sin närmiljö. Det är i grunden en fråga om att stärka hans resurser att självständigt klara dem, men han måste också få ett konkret stöd i problembearbetningen, t.ex. inom familjen, i förhållandet till jämnåriga eller i skolan. Åtgärder som att avskilja den unge från hans miljö genom placering i institution eller familjehem bör därför tillämpas med stor restriktivitet. Ibland kan det dock vara nödvändigt att lösa en

krissituation genom en placering utanför hemmet, t.ex. då relationerna mellan den unge och hans föräldrar är svart störda.

Viktigt för ungdomsarens utveckling är *frigörelsen* från barnets beroendeställning och osjälvständighet till att självständigt kunna forma sitt liv och sina relationer. En ny identitet – vuxenidentiteten – utvecklas samtidigt med frigörelsen från föräldrarna. Om de nya beroendeband som då skapas blir konstruktiva avgörs bl.a. av vilken grad av mognad och självständighet som den unge har uppnått under frigörelseprocessen. Ungdomsproblem som kriminalitet och missbruk kan ses som problem som uppstår under frigörelseprocessens gång och i stor utsträckning har sin grund i de konflikter som den ger upphov till.

En central utgångspunkt för behandlingsarbete med ungdomar, vars problem tar sig uttryck i kriminalitet eller missbruk, måste därför vara att se problemen i samband med frigörelseprocessen. En konsekvens av detta är att den avgörande uppgiften i behandlingen är att stärka deras resurser att utveckla självständighet. Det ligger i sakens natur att man i behandlingen då måste ge ungdomarna ett betydande utrymme för självständigt handlande. De måste ges tillfälle att i praktiken utveckla sin förmåga att självständigt ta ställning och angripa sina problem. Om man i behandlingsarbetet lägger den avgörande vikten vid att kontrollera den unges beteende genom föreskrifter och ensidig påverkan av honom, är däremot risken stor att han fortsätter att se sig själv som ett i grunden oansvarigt barn. I vissa situationer kan detta naturligtvis kännas befriande för den unge, men på längre sikt leder det till en fastlåsnings i problemen.

Behöver socialtjänstlagstiftningen ändras eller kompletteras?

Socialtjänstreformen innebar ett uppbrott från en sekelgammal vårdtradition, präglad av ett patriarkaliskt och auktoritärt synsätt på människor med problem. Socialvårdslagstiftningen har från början byggts upp kring åtgärdsystem som har varit inriktade på att ändra den enskildes situation med hjälp av påtryckningar, hot och tvångsingripanden. Även om vissa modifieringar har förekommit, har detta synsätt varit tongivande ända fram till socialtjänstreformens genomförande. En del av förslagen i den aktuella debatten, om hur man bättre skall komma till rätta med kriminalitet och missbruk bland ungdom, innehåller krav på att modifiera den nya lagstiftningen så att det skapas ett större utrymme för tvångsåtgärder och påtryckningar av den typ den gamla lagstiftningen medgav.

Den nya sociallagstiftningen har vid tiden för betänkandets avlämnande varit i kraft i drygt två och ett halvt år. Det ligger i sakens natur att det är svårt att under denna korta tid utvärdera effekterna av lagstiftningen mera i detalj. Beredningens inställning till den nya sociallagstiftningen är att den bör ligga fast i sina grunddrag intill dess att den utveckling av arbetsmetoder och vårdresurser som lagstiftningen förutsatte har kunnat prövas i bredare

omfattning och under en relativt lång tid.

Mot bakgrund härav diskuterar beredningen i vilken mån det finns ett behov av sådana former av tvång som förekom i BvL, t.ex. varning och förmaning, föreskrift och övervakning. Att återinföra åtgärder av denna typ måste, enligt beredningen, betraktas som ett betydande avsteg från lagstiftningens principiella inriktning. De uppgifter som beredningen hittills förfogar över om socialtjänstens åtgärder, utvecklingen inom andra vårdområden samt utvecklingen av brottslighet och missbruk bland ungdom ger inte heller i sig några skäl för att i lagstiftningen återinföra ytterligare former av tvång.

Kraven på ytterligare former av tvång har i stor utsträckning motiverats utifrån strävanden att intensifiera kampen mot narkotikaproblemet i allmänhet och bland ungdomar i synnerhet. En ståndpunkt i debatten har varit att missbrukaren utgör den viktigaste basen för narkotikamarknadens existens och omfattning. Från dessa utgångspunkter har man ställt krav på särskilda tvångsåtgärder mot narkotikamissbrukare. Sådana förslag tycks enligt beredningen ofta utgå från åsikten att det måste anses berättigat att låta samhällsskyddsaspekter styra utformningen av vårdlagstiftningen just i fråga om narkotikamissbrukare.

Narkotikakommissionen föreslår i sin PM nr 7 Lokala insatser mot narkotika, att socialtjänsten skall ges möjlighet att tillgripa polishämtning, när det kan antas att den enskilde missbrukar narkotika. Vidare föreslår kommissionen att socialtjänsten skall få möjlighet att utfärda föreskrifter för den enskilde att följa en överenskommelse om behandling. Socialberedningen menar att regler om polishämtning och föreskrifter dels skulle försvåra utvecklingsarbetet inom socialtjänsten och dels skapa problem i det individuella behandlingsarbetet. Några sådana regler bör därför inte införas i lagstiftningen.

Beredningen understryker dock att frånvaron av de tidigare tvångsmöjligheterna inte innebär att socialtjänsten skall stå passiv när missbruk och kriminalitet utvecklas bland ungdom. De formella tvångsåtgärderna har tvärtom vanligen haft till effekt att socialtjänsten blir passiv – de sätts i stället för ett mera inträngande engagemang i den enskilde individens situation.

Beredningen ansluter sig inte heller till narkotikakommissionens förslag att använda socialbidraget som ett påtryckningsmedel för att förmå missbrukare att inleda och genomföra en behandling. Beredningen anser att en sådan användning av socialbidraget varken är ändamålsenlig eller principiellt godtagbar. Förekommer det ett destruktivt missbruk kan det ibland vara lämpligt att betala ut åtminstone en del av socialbidraget på något annat sätt än genom kontantutbetalning. Man kan t.ex. ta en kontaktperson till hjälp för att se till att bidraget används för att tillgodose missbrukarens grundläggande behov.

Narkotikakommissionen nämner också att rätten till arbete och bostad skulle kunna förenas med krav på drogfrihet eller deltagande i behandling.

Enligt SoL skall dock socialnämnden bl.a. främja den enskildes rätt till arbete, bostad och utbildning. Det skulle därför enligt beredningen rimma mycket illa med SoL:s intentioner om socialnämnden i kontakt med vissa grupper skulle tillämpa metoder som innebär att man i stället begränsade dessa rättigheter.

Inom socialtjänsten ser man emellertid, enligt beredningen, med viss rätt en motsättning mellan kravet på samtycke från den enskilde och en i vart fall mera aktiv uppföljning av barn och ungdomar som befinner sig i riskzonen. En sådan motsättning föreligger dock inte om farhågorna för den unges utveckling verkligen är allvarliga. I ett sådant fall bör det, enligt beredningen, följa av socialtjänstens yttersta ansvar att man är skyldig att följa utvecklingen och återkomma med erbjudanden om stöd och hjälp då det bedöms som nödvändigt. Att det inte finns formella tvångs- och påtryckningsmedel innebär således inte att socialtjänsten skall stå passiv medan ett missbruk utvecklas och förvärras. Det krävs aktiva insatser av socialtjänsten i form av uppsökande verksamhet, kontakt med anhöriga, förnyade kontakter med dem som tidigare har avvisat erbjudanden om behandling och ett målmedvetet motivationsarbete.

För att förtydliga socialtjänstens uppgifter i dessa avseenden bör man göra vissa preciseringar i 12 § SoL. Beredningen föreslår att paragrafen ändras genom ett tillägg som understryker att socialnämnden med särskild uppmärksamhet skall följa utvecklingen hos barn och ungdom som har visat tecken till en ogynnsam utveckling. Vidare föreslås att betydelsen av samarbete med hemmen ytterligare understryks i lagtexten.

Regler om unga lagöverträdare

Den grundläggande inriktningen av insatserna för de unga lagöverträdarna måste enligt beredningen vara att i första hand ge vård och behandling inom socialtjänsten, och att frihetsberövande påföljder i största möjliga utsträckning bör undvikas. Fängelsestraffen för åldersgruppen 15–17 år visar ingen tendens till ökning men ger ur principiell synpunkt ändå anledning till oro. Omfattningen av fängelsestraffen för åldersgruppen 18–20 år är också i sig oroande. Många av dessa ungdomar har uttalade vårdbehov som rimligen inte kan tillgodoses inom kriminalvården.

Det finns därför enligt beredningen anledning att överväga om det nuvarande påföljdssystemet för ungdomar i alla avseenden är ändamålsenligt utformat. För det första finns det skäl att ifrågasätta fängelsestraffen för åldersgruppen 15–17 år. Det gäller framför allt de längre straffen. Däremot anser beredningen inte att det är möjligt att helt avskaffa fängelsestraffen för denna åldersgrupp. Det går enligt beredningen inte att bortse från att det kan förekomma situationer då det är fråga om ett så allvarligt brott att det är svårt att helt avstå från frihetsberövande av allmänpreventiva skäl men där det inte finns något uttalat vårdbehov inom socialtjänsten. I dessa fall, som främst

torde komma att gälla ungdomar i närheten av 18-årsgränsen, bör det finnas kvar en möjlighet att utdöma ett kort fängelsestraff. Enligt beredningen är tre månader en lämplig tidsgräns, vilket är det maximala fängelsestraff som kan utdömas tillsammans med skyddstillsyn.

Ungdomar i åldersgruppen 18–20 år har ofta en starkt varierande mognad och personlighetsutveckling. Från denna utgångspunkt anser inte beredningen att det är lämpligt att föreskriva några bestämda gränser i fråga om fängelsestraffens längd. Däremot kan det vara motiverat att förbättra möjligheterna till en allsidig bedömning av den unges situation i samband med att påföljden skall bestämmas. En regel som föreskriver att domstolen inte bör utdöma fängelsestraff i mer än tre månader för ungdomar under 20 år utan att ha inhämtat yttrande från socialnämnden skulle enligt beredningen tjäna detta syfte. Domstolen skulle då få tillgång till ett fullödigare underlag för sin bedömning, bl.a. uppgifter om den unges situation, som man nu inte alltid har tillgång till.

Beredningen behandlar vidare villkoret i 1 § 3 st. LVU att det skall vara uppenbart lämpligare med vård inom socialtjänsten än med annan vård för att LVU skall kunna tillämpas. Det kan vara svårt att styrka att vård inom socialtjänsten är just uppenbart lämpligare än annan vård. Beredningen föreslår att det i fortsättningen endast skall finnas ett krav på att vård enligt LVU skall vara lämpligare än annan vård.

Ytterligare en fråga som har relevans för åldersgruppen 18–20 år är åldersgränsen för när vård enligt LVU skall upphöra. F.n. kan vård enligt LVU fortsätta i sex månader efter det att socialnämnden senast har omprövat omhändertagandet. För att förslagen, som syftar till att öka möjligheterna att ge unga lagöverträdare i åldern 18–20 år vård inom socialtjänsten i ökad utsträckning, skall få full effekt anser beredningen det lämpligt att något höja åldersgränsen för när vård enligt LVU senast skall upphöra. Beredningen föreslår således att vård enligt LVU skall upphöra senast när den unge fyller 21 år. En ytterligare höjning av åldersgränsen är enligt beredningen inte lämplig, bl.a. eftersom LVU då skulle komma att gälla för ungdomar som enligt vedertagna begrepp är att betrakta som vuxna.

*Bilaga 2***Sammanställning av remissyttranden över socialberedningens betänkande (Ds S 1984:15) Socialtjänstens insatser för ungdomar – Vissa frågor i samband med missbruk och kriminalitet**

Efter remiss har yttranden över betänkandet avgivits av riksåklagaren (RÅ), rikspolisstyrelsen (RPS), socialstyrelsen, kriminalvårdsstyrelsen, hovrätten för Nedre Norrland, kammarrätten i Stockholm, Göteborgs tingsrätt, länsrätten i Malmöhus län, länsstyrelsen i Stockholms län, brottsförebyggande rådet (BRÅ), riksdagens ombudsmän (JO), Svenska kommunförbundet, landstingsförbundet, Stockholms, Göteborgs, Malmö, Eskilstuna, Skellefteå, Upplands Väsby och Partille kommuner, Örebro och Stockholms läns landsting, Landsorganisationen i Sverige (LO), Tjänstemännens Centralorganisation (TCO), Föreningen Sveriges socialchefer, Sveriges domareförbund, Sveriges advokatsamfund, Samarbetsgruppen KALV, Riksförbundet för hjälp åt läkemedelsmissbrukare (RFHL), Riksförbundet narkotikafritt samhälle (RNS) och Riksförbundet föräldraföreningen mot narkotika (FMN).

Centralorganisationen SACO/SR har, utan eget yttrande, överlämnat yttranden från Sveriges psykologförbund och Sveriges socionomers, personal- och förvaltningstjänstemäns riksförbund (SSR).

Dessutom har yttranden kommit in från ett antal organisationer, föreningar och enskilda. Stockholms kommun har bifogat yttranden som kommunen har inhämtat.

1 Synpunkter på ordningen med ett delbetänkande

Flertalet remissinstanser lämnar ordningen med ett delbetänkande utan erinran.

Några remissinstanser är emellertid kritiska mot att vissa frågor om vård av unga nu har brutits ut och att socialberedningen senare avser att återkomma med en bredare översyn av lagen (1980:621) med särskilda bestämmelser om vård av unga (LVU). *Landstingsförbundet* anför att en senare översyn kan förväntas innefatta överväganden och förslag i flertalet av de frågor som är aktuella i förevarande betänkande. Förbundets styrelse vill för sin del grunda sina synpunkter på insatser för ungdomar i samband med missbruk och kriminalitet på bl.a. de mera fullständiga erfarenheter av LVU:s tillämpning som förväntas bli redovisade i kommande betänkande.

RFHL noterar att beredningen längre fram har för avsikt att komma med förslag och synpunkter på vården av barn och ungdom inom socialtjänsten som helhet. "Enligt vår mening hade det varit bättre att avhandla hela frågekomplexet i ett och samma betänkande. Nu saknas grundläggande data om ungdomars livsvillkor i 1984 års Sverige. Hur ser olika ungdomsgruppers situation ut med avseende på boende, utbildning, försörjningsmöjligheter,

familjebildning, fritid och mer immateriella förhållanden som innefattar drömmar, förväntningar, visioner, farhågor och ångslan? Delbetänkandet presenterar ingen bakgrund att ställa resonemang och åtgärdsförslag mot.”

BRÅ skriver att beredningen har måst påskynda sitt arbete i berörda frågor till följd dels av den debatt som har förekommit om att ett ökat antal unga lagöverträdare har tillförts kriminalvården, dels av narkotikakommisionens förslag (PM nr 7) till lokala insatser mot narkotika. ”BRÅ får tyvärr konstatera, att den begränsade utrednings- och utvärderingstiden har varit till men för beredningens arbete.”

SSR uppfattar att socialberedningen tvingats arbeta fram delbetänkandet under stark tidspress och anser att det är svårt att se om förslagen grundas på genomtänkta bedömningar.

Sveriges domareförbund vill, såvitt gäller förslaget till ändringar i brottsbalken. ”fästa uppmärksamheten på att påföljdssystemet och frågor om straffmätning m.m. är föremål för överväganden av fängelsestraffkommittén, i vars uppgifter torde ingå att pröva frågor om påföljder för brott av unga lagöverträdare. Det kan förväntas att övervägandena där sker från väsentligen mer omfattande och principiella utgångspunkter än vad socialberedningen presenterat”.

2 Utgångspunkter för socialtjänstens insatser

Omkring hälften av remissinstanserna har kommenterat beredningens diskussion om utgångspunkterna för socialtjänstens insatser för ungdomar. Flertalet av dessa instämmer åtminstone i huvudsak i beredningens synsätt och principiella resonemang. Göteborgs och Malmö kommuner uttrycker sig enbart positivt. Malmö kommun anför exempelvis att ”till betänkandets stora förtjänster hör det översiktliga men ändå mycket nyanserade avsnittet om de komplexa samband som ligger bakom begreppet ungdomsproblem. Med stöd av forskning från olika områden och genom decennielånga praktiska erfarenheter framträder i det avsnittet ett slags syntes av de samhälleliga, kulturella och individualpsykologiska fenomen som konstituerar och befäster goda och onda utvecklingsförlopp.”

Många remissinstanser anser dock att resonemangen borde ha kompletterats i olika avseenden. Stockholms kommun instämmer i huvudsak med beredningens synsätt men tillägger att det i detta sammanhang är angeläget att betona det ansvar vuxna har för att påverka ungdomar och verka normgivande.

Samarbetsgruppen KALV (Länkens Kamratförbund, ALRO, Länkarnas Riksförbund, verdandi) instämmer i beredningens beskrivning men understryker också de faktorer som står utanför den enskildes kontroll, t.ex. utslagningen på arbetsmarknaden, ökad arbetslöshet, utslagningen i skolan, kontaktlöshet och isolering i nyare bostadsområden och de kommersiella

krafternas ökade tryck på ungdomsgrupperna. *Kammarrätten i Stockholm, Eskilstuna kommun* och *Föreningen Sveriges socialchefer* pekar bl.a. på gängbildningar och gruppens betydelse för uppkomsten av missbruk och kriminalitet.

Socialstyrelsen och *RFHL* anser att beredningens sätt att beskriva de ungas livsvillkor i dagens samhälle är bristfälligt. *Socialstyrelsen*: "En brist i beskrivningen är att den individualpsykologiska synen på avvikande ungdomars utveckling inte diskuteras. En annan brist är att det saknas referenser till den livliga socialisationsteoretiska forskning och debatt med utvecklingspsykologiska dimensioner som pågår i Europa och som borde ha varit en given utgångspunkt för studier av ungdomars villkor också i Sverige. De svårigheter som de kulturella förändringsprocesserna skapat för dagens ungdomar framstår snarast som anpassningshinder i stället för utvecklingshinder. Den individorienterade referensramen till trots har de ungas behov, strävanden, intressen och krav ingen framskjuten plats i beredningens ungdomsvärld. Beredningen lyfter ej heller fram de hinder som finns i de ungas omgivning och som alltså inte medger att de ungas behov och önskningar kan tillgodoses."

RFHL: "Beredningen resonerar kring familjens situation, uppfostringsmetoder, boendesegregation, gängbildning och det kommersiella kultur- och fritidsutbudet. Men förvånande nog saknas avsnitt om arbetets roll och betydelse och exempel på forskning om samband mellan arbetslöshet och sociala/psykologiska problem. Man utelämnar också skolan och dess funktion som tidig utsorteringsinstitution."

BRÅ anser för sin del att det saknas en mera grundlig genomgång av exempelvis kriminologiska och barnpsykiatriska synsätt och erfarenheter av problemen varför en del av beredningens åtgärdsförslag blivit mindre väl underbyggda.

Några remissinstanser tar avstånd från beredningens synsätt. *SSR* finner det oacceptabelt att socialberedningen låter ge uttryck för att missbruk bör ses som ett led i ungdomarnas frigörelseprocess. "Dels kan man i hög grad ifrågasätta sanningshalten i ett sådant påstående, dels ligger det snubblande nära att betrakta missbruk som så naturligt att åtgärder för att förhindra sådant ej krävs." *SSR* tar också upp drogens betydelse för behandlingsarbetet. På liknande sätt påtalar *Örebro läns landsting* och *RNS* att beredningen "inte helt har klart för sig de starka krafter som ett drogberoende innebär". *RNS* anser "att det med all tydlighet framstår att narkotikakommissionen på ett mer aktivt sätt har gjort sig bekant med verkligheten och med stöd av kunskaper och insikter lämnat konstruktiva förslag. Det är anmärkningsvärt att Socialberedningen ägnat så stor del av sitt skrivande till ideologiskt nonsensprat i stället för att redogöra för verkligheten och möjliga vägar till att förbättra en ungdomsvård värd namnet".

FMN skriver att föreningens "synsätt på tänkbara åtgärdsprogram baseras

inte på abstrakta eller teoretiska överväganden, utan grundas på en långvarig erfarenhet av eget och andras behandlingsarbete. De erfarenheter som vi därvid vunnit, avfärdas på principiella grunder i betänkandet, som vi därför uppfattar som föga trovärdigt och oanvändbart som generell riktlinje för hur SoL skall tolkas och tillämpas i praktiken.”

3 Socialtjänsten och ungdomar i riskzonen

En av orsakerna till att socialberedningen har lämnat ett särskilt delbetänkande om socialtjänstens insatser för ungdomar är den debatt som förts om påföljden för unga lagöverträdare. Beredningen presenterar vissa statistiska uppgifter för att belysa huruvida påståendet att socialtjänstreformerna medfört en överströmning till kriminalvården har någon grund. Beredningen föreslår vidare vissa ändringar i lagstiftningen för att förtydliga socialtjänstens ansvar och utöka socialtjänstens möjligheter att göra insatser för ungdomar i riskzonen och för ungdomar med kriminell belastning.

Beskrivningen av utvecklingen

Några remissinstanser kommenterar beredningens presentation av det statistiska siffermaterialet och tolkningen av utvecklingen. *Eskilstuna kommun* delar beredningens bedömning av utvecklingen och nämner att någon kraftig överströmning inte skett i kommunen från socialtjänsten till kriminalvården. *RFHL* uttalar att av flera olika förklaringar till en överströmning är det bara den om brister i lagstiftningen som förts fram i debatten. *RFHL* ser förhållandena som sammansatta och menar att bristfällig kunskap om socialtjänstreformerna och en outvecklad tillämpning är faktorer som måste tillmätas större betydelse i sammanhanget.

Svenska kommunförbundet anser att den markanta ökningen av ungdomar som dömts till skyddstillsyn är mycket oroväckande och måste tas på allvar från socialtjänstens sida. ”Sannolikt är att ökningen till viss del beror på ett minskat förtroende för de åtgärder socialtjänsten har att erbjuda kriminellt belastade ungdomar vilket ökar kraven på metodutveckling inom socialtjänsten.”

På liknande sätt uttrycker *Örebro läns landsting* att enbart den nuvarande relativt stora förekomsten av ungdomar inom kriminalvården, samt de tendenser till ytterligare överströmning som finns, är ett allvarligt tecken på att möjligheter till mer konstruktiva ingripanden och åtgärder för unga missbrukare och lagöverträdare inom socialtjänstens regi saknas eller är bristfälliga.

RÅ skriver i sitt svar att det är omvittnat från åklagarhåll att socialtjänstens insatser för unga lagöverträdare många gånger framstår som otillräckliga.

Enligt *socialstyrelsens* mening måste överströmningen åtminstone delvis tolkas så ”att polisväsende och åklagare känner en osäkerhet om den nya

sociallagstiftningen ger socialtjänsten tillräckliga möjligheter att vidta effektiva åtgärder. Socialstyrelsen anser det motiverat att på såväl central som lokal nivå ha överläggningar med åklagare och polismyndighet för att därmed bidra till att förhindra en fortsatt överströmning.”

JO kritiserar beredningens tolkning och skriver: ”Visserligen framhåller beredningen att det inte finns grund för antagande att den nya sociallagstiftningen medfört en överströmning av de unga lagöverträdarna från socialtjänsten till kriminalvården. I en nyligen publicerad undersökning vid rättssociologiska institutionen vid Lunds universitet redovisas emellertid en annan uppfattning. Det görs bl.a. gällande att de insatser som kan erbjudas inom socialtjänsten i det enskilda fallet ofta bedöms otillräckliga och att en avvägning därför ofta leder till en minskad benägenhet att överlämna den unge till vård inom socialtjänsten. Enligt utredarna har domstolarnas och åklagarnas förtroende för socialtjänsten minskat. Liknande synpunkter har framförts av Lars Bolin i Brå Apropå 1984 nr 6. – Det bör enligt min mening med hänsyn till vad som efter undersökningen i Lund och i Brå Apropå anförts rörande överföringen av unga lagbrytare från socialtjänsten till kriminalvården övervägas vilka ytterligare åtgärder som kan och bör vidtas för att ge socialnämnden större möjligheter att ge dessa unga stöd och hjälp.”

Den mest negativa kritiken mot presentationen av siffermaterialet och tolkningarna lämnar BRÅ. Dels kritiseras redovisningen av domsstatistiken, dels saknas enligt BRÅ en redogörelse för hur villkorlig dom som påföljd har förändrats mellan åren. När det gäller domarna på skyddstillsyn hävdar BRÅ att det i realiteten har skett ett överförande från socialtjänsten till kriminalvården för den yngsta åldersgruppen. BRÅ pekar vidare på brister i statistikunderlaget vilka bidragit till felaktiga beräkningar av beredningen. BRÅ hänvisar också till pågående projekt inom rådet och presenterar i tre tabeller ett siffermaterial som visar andra förhållanden än dem som beredningen fått fram.

Tillägg till 12 § SoL

En majoritet av remissinstanserna har tillstyrkt beredningens förslag till förtydligande av 12 § SoL.

FMN tillstyrker att ändringen genomförs och understryker att det måste klargöras att svensk myndighet under inga förhållanden accepterar att en medborgare missbrukar narkotika.

Länsstyrelsen i Stockholms län ifrågasätter ”om den av beredningen föreslagna formuleringen i § 12 SoL om att socialnämnden med *särskild uppmärksamhet* skall följa utvecklingen av de barn och ungdomar som riskerar att utvecklas ogynnsamt kommer att förmå domstolar och åklagare att åter med förtroende överlämna de unga till vård enligt socialtjänsten och därmed stoppa en eventuell överströmning av unga lagöverträdare till kriminalvården.”

Socialstyrelsen anser att ändringen förutsätter att "socialnämnden, dvs. någon person hos nämnden också följer barn och ungdom som visar tecken till ogynnsam utveckling. I specialmotiveringen framhåller beredningen att en särskild befattningshavare får ansvaret att följa den unge och att det är viktigt att befattningshavaren tar kontakt med föräldrarna för att få deras medverkan. Men om "den unge direkt motsätter sig att kontakt tas med föräldrarna, bör socialnämnden dock så långt möjligt respektera detta" (sid. 131). Detta stämmer inte med den föreslagna lagtexten enligt vilken socialnämnden skall i nära samarbete med hemmen sörja för Socialstyrelsen föreslår därför att lagtexten kompletteras enligt följande: 'om möjligt i nära samarbete' – Socialberedningen har alltför kortfattat motiverat den föreslagna ändringen i socialtjänstlagen. Det framgår t.ex. ej om avsikten är att befattningshavare skall utses i särskild ordning och om den unge och föräldrarna skall underrättas om att sådan befattningshavare utsetts."

Kammarrätten i Stockholm tillstyrker ändringen men anser att den lämpligen bör anstå till dess att ytterligare ändringar av lagen eller tillägg till lagen görs.

RÅ, hovrätten för Nedre Norrland och *RNS* anser att socialnämndens ansvar följer av redan nu gällande lydelse i 12 §, varför en ändring framstår som onödig.

Ändring i 1 § LVU

Med undantag för två remissinstanser tillstyrker samtliga socialberedningens förslag om att "uppenbart" utgår ur paragrafens tredje stycke.

Den ena av de tveksamma är *kammarrätten i Stockholm*, som uttrycker att det är svårt att tro att ordet "uppenbart" har haft så stor betydelse för rättstillämpningen som socialberedningen antar. "I och för sig finns inget att invända mot att ordet tas bort men detta bör inte ske i ett så begränsat sammanhang som det förevarande."

Hovrätten för Nedre Norrland finner inte beredningens motivering för ändringen övertygande och är den enda remissinstans som helt avstyrker att ordet "uppenbart" tas bort ur lagtexten.

Ändring i 5 § LVU

Så gott som alla remissinstanser tillstyrker förslaget beträffande 5 § LVU om att åldersgränsen för när vård i de s.k. beteendefallen senast skall upphöra ändras till 21 år.

KALV anser som enda remissinstans att någon sådan ändring inte behövs. "LVU är en vårdlag skriven med avseende på barns och ungas särskilda behov av stödinsatser från samhället i vissa situationer. Här utgör de unga lagöverträdarna enbart en delgrupp. Att med hänsyn till denna delgrupp

höja åldersgränsen för alla som kan omfattas av LVU, anser vi inte vara rimligt. Redan idag är åldersgränsen i LVU högt satt med tanke på att ungdomar i andra avseenden betraktas som vuxna redan vid 18 års ålder. Någon ändring av åldersgränsen *uppåt* kan vi därför inte acceptera.”

Fyra remissinstanser vill flytta åldersgränsen längre upp än beredningen. Örebro läns landsting uttrycker att omhändertagande bör kunna ske till 21 års ålder och vara i högst sex månader därefter. Upplands Väsby kommun, RNS och FMN anser att LVU måste ändras så att behandlingstiden kan förlängas t.o.m. 23 års ålder.

Ändring i 26 kap. 4 § Brottsbalken

Förslaget om ändring i 26 kap. 4 § Brb av innebörd att den som är under 18 år inte får dömas till fängelse i mer än tre månader har remissinstanserna delade meningar om. Flera remissinstanser (Göteborgs, Malmö, Eskilstuna, Partille och Skellefteå kommuner, länsrätten i Malmöhus län, LO och KALV) ställer sig bakom förslaget.

Socialstyrelsen, Föreningen Sveriges socialchefer och RFIL vill gå längre än beredningen och avskaffa fängelsestraffet för ungdomar under 18 år.

Socialstyrelsen anser att socialberedningens förslag skulle komma att få orimliga konsekvenser om det genomfördes och bl.a. skulle själva systematiken i brottsbalken rubbas. Styrelsen anför vidare: ”Den aktuella gruppen störda unga lagöverträdare är – som socialberedningen också påtalar – inte någon stor grupp. Socialstyrelsen uppskattar att det kan komma att röra sig om 20–40 ungdomar per år. Dessa skulle med fördel kunna vårdas och behandlas inom socialtjänsten under förutsättning att en anpassning av dessa resurser kan genomföras. Den nyssnämnda gruppen ungdomar, för vilka fängelse i dag är ett alternativ, skulle kunna vårdas inom de hem för särskild tillsyn som avses i 12 § lagen med särskilda bestämmelser om vård av unga. För att sådan vård skall bli möjlig och kunna ersätta fängelse även för de ungdomar som hittills av olika skäl inte ansetts kunna vårdas i dessa hem, krävs ändringar i socialtjänstförordningen. Det krävs nämligen ökade möjligheter att begränsa ungdomarnas rörelsefrihet så att behandling inom läsbar enhet kan fortgå längre än två månader. Dessutom krävs vissa personalutbildningsinsatser och kontinuerlig handledning av vård- och behandlingspersonal. Det är också nödvändigt att skapa en väl fungerande samverkan med barn- och ungdomspsykiatri. – Socialstyrelsen föreslår – med hänvisning till det ovan anförda – att möjligheterna att döma den som är under 18 år till fängelse utmönstras. Första stycket i 26 kap. 4 § brottsbalken föreslås få följande lydelse: Den som är under 18 år får inte dömas till fängelse.”

Föreningen Sveriges socialchefer: ”Beträffande fängelsestraff för ungdomar under 18 år är föreningen av den mening att fängelsestraff bör avskaffas för denna åldersgrupp. Socialtjänsten torde ha större förutsätt-

ningar att erbjuda erforderlig vård. Det finns en påtaglig risk för att utdömandet av fängelsestraff för åldersgruppen under 18 år motverkar utvecklande av metoder inom socialtjänsten.”

RFHL: ”Från *RFHL*:s sida vill vi peka på en risk med förslaget. Ett kort straff kan bli populärt i många domstolar, med en uppenbar risk för att fler unga i stället döms till korta fängelsestraff. *RFHL* vill i detta sammanhang väcka ett förslag. Vi anser att mycket talar för en höjning av straffmyndighetsåldern till 18 år. Därigenom skulle man komma ifrån konflikten med två inblandade huvudmän med helt olika ideologiska synsätt och socialtjänsten skulle ges det fulla ansvaret för insatser för ungdomar.”

Kriminalvårdsstyrelsen instämmer i att den grundläggande inriktningen av insatserna för unga måste vara att i första hand ge vård och behandling inom socialtjänsten. ”Det individuella behandlingsintresset måste här väga tyngre än allmänprevention och samhällskontroll. Styrelsen delar också beredningens oro över det höga antalet fängelsestraff som utdöms för ungdomar under 21 år. Kriminalvården får ta ansvaret för vårdbehov som bättre skulle kunna tillgodoses inom socialtjänsten. Därtill kommer att många av dessa ungdomar visar ett socialt avvikande beteende som tenderar att förstärkas vid en kriminalvårdspåföljd. Risken är stor att den unge fastnar i en kriminell indentifiering som är en mycket dålig utgångspunkt för rehabiliteringsåtgärder. Styrelsens mening är att ungdomar under 18 år ej bör ådömas frihetsberövande påföljd. – Ingripande förändringar av påföljdssystemet bör dock behandlas i ett större sammanhang, lämpligen som en del av fängelsestraffkommitténs arbete.”

Övriga remissinstanser – ett 15-tal – är kritiska mot förslaget och anser att det mot bakgrund av bl.a. de krav allmänpreventionen ställer finns skäl för längre frihetsberövanden. Några anför också att socialtjänsten inte har möjligheter att klara samtliga fall. *RA*: ”Längre fängelsestraff torde bli aktuellt endast när fråga är om mycket grov brottslighet och då socialvårdens resurser i stort sett är utdömda. Det är naturligtvis riktigt som beredningen anför att det i regel är olyckligt att döma så unga människor till långa fängelsestraff, men å andra sidan kan allmänpreventiva synpunkter göra sig så starkt gällande för vissa typer av brott att 3 månaders fängelse framstår som uppenbart otillräckligt. Påföljdsvalet vid grövre brottslighet kräver överhuvudtaget en vidare syn vid avvägningen mellan individualpreventiva och allmänpreventiva synpunkter än den beredningen anlagt. Hithörande frågor synes närmast ligga inom det område som fängelsestraffkommittén har att behandla.” Flera remissinstanser ger uttryck för samma uppfattning.

BRÅ finner det vara direkt stötande om alla ungdomsbrott skulle mätas med i stort sett samma straffskala, maximalt 3 månaders fängelse. ”I sammanhanget bör nämnas att den som döms till fängelse i 3 månader kan villkorligt frigivas redan efter 2 månader, medan den som fått 3 månaders fängelse i kombination med en dom på skyddstillsyn måste avtjäna hela

strafftiden. BRÅ avstyrker således beredningens förslag i denna del.”

Göteborgs tingsrätt: ”Att ådöma fängelse i tre månader, eventuellt i kombination med skyddstillsyn, som påföljd för mord, våldtäkt, flera återfall i grova våldsbrott eller för ett femtiotal villainbrott skulle med all säkerhet uppfattas som stötande av allmänheten. Möjligheten att utdöma längre fängelsestraff måste finnas kvar för sådana fall och för andra där socialnämnden yttrat att vårdresurserna inom socialtjänsten är uttömda. Tingsrätten avstyrker alltså bestämt förslaget om att maximera tiden för fängelsestraffet till tre månader för personer under 18 år.”

Kammarrätten i Stockholm: ”Även bland ungdomar i denna åldersgrupp torde det kunna finnas avancerade brottslingar. Den föreslagna regeln borde i vart fall ha försetts med möjlighet till undantag.”

JO: ”Som framgår av 33 kap. 4 § BrB kan den som är under 21 år efter omständigheterna ådömas lindrigare straff än som har stadgats för brottet. Härigenom öppnas möjlighet att i de undantagsfall som det är fråga om här anpassa straffet till den unges ålder och särskilda förhållanden i övrigt. Det finns med beaktande av de fall för vilka fängelse för nu ifrågavarande unga är avsett inte tillräckliga skäl, att på sätt beredningen har föreslagit, införa ett ovillkorligt straffmaximun.”

Sveriges advokatsamfund framför samma betänkligheter och tillägger: ”Dessutom kan stötande effekter uppkomma vid straffmätningen när grova brott begås av flera personer tillsammans och där vissa deltagare är under 18 år och andra är över 18 år.”

Sveriges domareförbund ansluter sig till uppfattningen att man bör behålla möjligheterna att döma ungdomar under 18 år till fängelse. ”Enligt förbundets uppfattning är en mer näraliggande slutsats av dagens restriktiva tillämpning av fängelse för ungdomar att ytterligare legala inskränkningar i möjligheterna att döma till denna påföljd inte är erforderliga. Förbundet anser sig heller inte – så länge de av beredningen förväntade metoderna och kunskaperna tydligen inte finns – kunna dela beredningens optimism beträffande socialtjänstens möjligheter.”

Tillägg till 9 § lagen med särskilda bestämmelser om unga lagöverträdare (LUL)

Alla remissinstanser utom tre tillstyrker förslaget om tillägg i 9 § LUL av innebörd att socialnämnden bör höras i de fall det finns anledning att döma någon under 21 år till mer än tre månaders fängelse. *Hovrätten för Nedre Norrland*, *Svenska kommunförbundet* och *Sveriges domareförbund* avstyrker och motiverar detta med svårigheter att få in yttrande inom rimlig tid och att det därför finns risk för att den föreslagna bestämmelsen blir onödigt betungande för målets handläggning.

Av de övriga remissinstanserna är det några som tillstyrker under förutsättning att socialnämndernas handläggningstid inte förlänger den

totala handläggningstiden. *RPS* anför att det är angeläget att yttrandena inte onödigtvis formaliseras och att det i många fall bör kunna vara tillräckligt att de lämnas per telefon. *BRÅ* föreslår att yttrandena struktureras i likhet med vad som gäller för personundersökningar och anser att det är önskvärt att begränsa tiden inom vilken socialnämnden har att avge yttrande. *RA* framför samma åsikt och anser att samhällets reaktion måste komma i så nära anslutning till brottet som möjligt, särskilt när det är fråga om unga lagöverträdare. *RA* föreslår vidare att det av lagtexten eller på annat sätt bör framgå, att yttrande inte behöver inhämtas om nämndens inställning redan är känd genom annan för domstolen tillgänglig utredning.

4 Överväganden om ytterligare former av tvång

Mot bakgrund av bl.a. narkotikakommissionens förslag om att införa nya former av tvång har socialberedningen diskuterat behovet av ändringar eller kompletteringar i socialtjänstlagstiftningen. Att återinföra t.ex. varning och förmaning, föreskrifter och övervakning måste enligt beredningens mening betraktas som ett betydande avsteg från lagstiftningens principiella inriktning. Regler om polishämtning till samtal och föreskrifter skulle försvåra utvecklingsarbetet inom socialtjänsten och skapa problem i det individuella behandlingsarbetet.

Av remissinstanserna delar tretton beredningens uppfattning och ställer sig helt avvisande till alla former av nya tvängsinslag. Sexton remissinstanser är positiva till en ändring av lagstiftningen så att det blir möjligt att ingripa oberoende av samtycke på annat sätt än genom att skilja den unge från hemmet. Fyra instanser tar inte ställning i denna fråga.

Till den grupp remissinstanser som delar socialberedningens uppfattning hör flertalet kommuner (*Stockholm, Göteborg, Malmö, Eskilstuna* och *Skellefteå*), *KALV, LO, TCO, Sveriges psykologförbund, socialstyrelsen, Svenska kommunförbundet, Stockholms läns landsting* och *Föreningen Sveriges socialchefer*.

Många av dessa remissinstanser uttrycker samma grundläggande principiella invändningar som beredningen och skriver i likhet med *Svenska kommunförbundet* att "en återgång till åtgärder av typ förmaning och varning, föreskrift och övervakning måste betraktas som ett betydande avsteg från lagstiftningens principiella inriktning. En lagstiftning uppbyggd kring ett åtgärdssystem inriktat på att ändra den enskildes situation med hjälp av påtryckningar, hot och tvängsingripanden har visat sig vara ineffektiv och bör därför inte komma ifråga på nytt."

Malmö kommun tillägger att beredningen på ett övertygande sätt visar att "villkor av sådant slag inte bara strider mot socialtjänstlagens syften och principer utan också saknar samband med den kunskap som tillförts genom den beteendevetenskapliga forskningen och de praktiska erfarenheterna."

Skellefteå kommun: "Det är viktigt att den nya lagstiftningens intentioner

och synsätt får ligga till grund för all metodutveckling. Det skulle därför vara mycket felaktigt att i nuvarande läge göra sådana förändringar i lagstiftningen att lagens inriktning förändras. För dagen bör alla former av metodutveckling, påverkan på attityder och andra utbildningsinsatser i linje med den nya socialtjänstlagstiftningen prioriteras före alla förändringar som kan medföra återgång till ett tidigare tänkesätt."

Flera delar *LO:s* uppfattning om att det inte är tillrådligt att, innan en ordentlig och genomträngande analys och utvärdering av lagstiftningen genomförs, göra ändringar på så principiellt viktiga områden som narkotikakommissionen föreslagit. På liknande sätt anför *Eskilstuna kommun*: "Att införa mellantväng i form av övervakning och föreskrift skulle innebära ett starkt avsteg från de principer som nu rader inom socialtjänstlagstiftningen. För att göra ett sådant avsteg måste olägenheterna med nuvarande lagstiftningen vara så uppenbara eller bristerna så påtagliga att det motiverar förändringar i lagstiftningen."

Samtliga remissinstanser som delar beredningens uppfattning om nya former av tvångsätgärder tar helt avstånd från att använda socialbidrag och rätten till arbete och bostad som påtryckningsmedel. *LO* anför att "ekonomisk trygghet och rätten till arbete och bostad är den absolut viktigaste grunden för ett framgångsrikt behandlingsarbete och får aldrig villkoras på sätt som kommissionen föreslår. *LO* ställer sig därför helt avvisande till sådana behandlingsmetoder". *RFHL* går ännu längre i sin kritik av kommissionen och skriver: "Förslagen om inskränkningar i rätten till socialbidrag och rätten till bostad och arbete strider mot socialtjänstens bärande principer. Och inte bara det, utan de står också i motsättning till 2 § i Regeringsformen: Den offentliga makten skall utövas med respekt för alla människors lika värde och för den enskilda människans frihet och värdighet. Den enskildes personliga, ekonomiska och kulturella välfärd skall vara grundläggande för den offentliga verksamheten. Det skall särskilt äligga det allmänna att trygga rätten till arbete, bostad och utbildning samt att verka för omsorg och trygghet och för en god levnadsmiljö".

TVå instanser – *länsrätten i Malmöhus län* och *RFHL* – tar avstånd från en utvidgning av rekvisiten för tvångsingripanden med stöd av *LVU* men framhåller att man bör öppna en möjlighet att även kunna inleda *LVU*-vård i den unges eget hem.

Länsrätten i Malmöhus län anser att den tvångsmässiga vården bör kunna inledas på annat sätt än för närvarande. "Vård enligt *LVU* skall enligt 11 § alltid inledas utanför den unges eget hem. Enligt länsrättens mening föreligger det dock när det gäller dessa unga inte alltid skäl för att vården skall inledas utanför den unges eget hem. I vissa fall är det lämpligast att *LVU*-vården inleds i hemmet. Om så sker, kan länsrättens dom om vård utgöra det stöd för den unges föräldrar som de behöver ha. Den unge kan kanske därigenom, utan att behöva underkasta sig en sådan ingripande åtgärd som tvångsförflyttning från hemmet, förmås att bryta sitt missbruk

eller sin brottsliga verksamhet. Om den unge inte ändrar sitt beteende, bör socialnämnden med stöd av domen besluta om vård utom hemmet. Länsrätten föreslår därför, att 11 § LVU ändras så att vård enligt LVU för dessa unga kan inledas i den unges eget hem.”

RFHL anför bl.a. att det enligt förbundet inte föreligger något ”hinder för ett mer varierat utbud av åtgärder inom ramen för LVU Inget hindrar, såvitt vi kan se, att vården handlar om deltagande i öppenvårdsprojekt med en föreskrift om detta kopplad till beslutet om omhändertagande. SoL ger möjlighet att förordna en särskild kontaktman eller en familj med uppgift att hjälpa den unge i hans personliga angelägenheter. Ett villkor är att den unge själv begär eller samtycker till detta. Såvitt vi kan se, föreligger inga hinder mot att t.ex. koppla vård enligt LVU i det egna hemmet, till övervakning verkställd av en enskild eller familj som socialnämnden utser. – *RFHL* vill dock på nytt understryka en principiell huvudfråga. Vidgade åtgärds-möjligheter får inte innebära en uppluckring av nu gällande rekvisit för omhändertagande och vård enligt LVU. Dessa frågor måste noggrant hallas isär. Vår grundsyn överensstämmer med socialberedningens; unga missbrukare och lagöverträdare ska i första hand ges vård och behandling inom socialtjänsten. Möjligen kan ett mer varierat utbud av åtgärds-möjligheter inom LVUs ram underlätta praktiserandet av denna princip. Men det får inte betyda att samhällsskyddsaspekter på nytt smygs in i den sociala lagstiftningen.”

JO tar endast upp frågan om kontaktperson och menar att det vore en fördel om en särskild person, tjänsteman eller annan, kunde utses med uppgift att följa den unge som riskerar att utvecklas ogynnsamt och att vid behov erbjuda honom eller henne stöd eller annan hjälp. ”En sådan åtgärd skulle i själva verket inte innefatta större tvång än vad som redan inryms i bestämmelsen i 12 § SoL att socialnämnden är skyldig att noga följa den unges förhållanden. Åtgärden skulle endast innebära en väg för socialnämnden att bättre uppfylla det ansvar för den unge som redan avilar socialnämnden enligt socialtjänstlagen.”

Följande remissinstanser är positiva till åtminstone någon form av ytterligare åtgärder utan den enskildes samtycke och delar inte socialberedningens principiella uppfattning: *kriminalvårdsstyrelsen, BRA, RÅ, RPS, kammarrätten i Stockholm, hovrätten för Nedre Norrland, länsstyrelsen i Stockholms län, Örebro läns landsting, Upplands Väsby kommun, Partille kommun, Sveriges domareförbund, RNS och FMN.*

Kriminalvårdsstyrelsen anser inte att socialberedningens förslag torde ”komma att uppfattas som tillräckliga för att socialtjänsten skall framstå som ett trovärdigt alternativ till kriminalvården. – Den unge måste ha rätt till adekvat vård även om han inte själv förmår eller vill bryta sin kriminalitet eller sitt missbruk. Styrelsen vill därför ansluta sig till narkotikakommissionens uppfattning, som den kom till uttryck i PM nr 7, att det är ett alltför stort steg mellan tidiga insatser och – om de avvisas – tvångs-ingripanden med hjälp

av strafflag eller social tvångslagstiftning. – Utan att ta ställning till detaljer vill kriminalvårdsstyrelsen inför socialberedningens fortsatta översyn av LVU och SoL föreslå att man överväger att återinföra tvångsåtgärder av lindrigare form än institutions- eller familjeplacering inom socialtjänsten i kombination med en planerad och genomtänkt behandling. Det som styrelsen i första hand förordar är föreskrift för den unge och övervakning eller kontaktmannaskap med skyldighet att hålla kontakt”.

BR.Å ansluter sig till narkotikakommissionens uppfattning och anför: ”Många beslut enligt BvL innebar tvång i formell, men inte reell mening. Behovet av föreskrifter kan därför beräknas vara begränsat. För en ung missbrukare eller lagöverträdare borde ett sådant förebyggande mellanled dock kunna innebära ett visst skydd. För den som vägrar kontakt med socialnämnden gäller i dag – förenklat sett – att först händer ingenting, sedan ingenting, och så kanske en gång till ingenting. Så kommer ”plötsligt” omhändertagandet. Socialberedningen påpekar med all rätt, att socialtjänsten har skyldighet att följa de ungas förhållanden också när dessa undandrar sig kontakt. Med kännedom om socialtjänstemännens arbetsförhållanden, och särskilt då det stora antalet ekonomiska ärenden de måste ägna tid åt, är beredningens rekommendation inte helt realistisk. Ett genomförande måste i verkligheten anstå till dess förslaget om socialförsäkringstillägg har kunnat genomföras.”

På liknande sätt framför bl.a. *RA* och *länsstyrelsen i Stockholms län* att man bör överväga en viss möjlighet till övervakning och kontroll inom socialtjänsten oberoende av den unges samtycke. Länsstyrelsen betonar att metoderna givetvis bör moderniseras och utvecklas.

Upplands Väsby kommun anser att det i LVU bör införas specificerade förebyggande åtgärder, som råd och stöd, föreskrifter och övervakning. Dessa åtgärder skall vara tvingande för såväl kommunen som för den enskilde.

Partille kommun anför: ”Kompletteras lagen med en möjlighet att förordna om föreskrift eller med bestämmelser om övervakning borde detta inte uteslutande kunna uppfattas som en upptrappning utan också som en möjlighet till rehabilitering. – Det är inte heller nödvändigt att se systemet som en upptrappning. I stället bör man kunna koncentrera sig på varje åtgärd för sig och utgå från att klara upp situationen på det sätt och med de medel som kan anses lämpligast enligt den pågående behandlingsplanen. – Viktigare än lagen är till slut att klara unga människor från missbruk, kriminalitet, arbetslöshet och till ett liv som de och omgivningen kan ha glädje av. – Det är också tänkbart att LVU-lagen skulle vinna på att få en möjlighet till ett mildare ingripande än omhändertagande. Många gånger har varken den unge eller hans föräldrar förstått att samhället kan ingripa med tvång på ett så allvarligt och snabbt sätt som lagen i verkligheten medger t.ex. genom utredningsomhändertagande och placering på behandlingshem.”

Sveriges domareförbund hänvisar till sitt yttrande över narkotikakommis-

sionens PM nr 7 och anför: "I motsats till socialberedningen anser förbundet att nämnda påtryckningsmedel bör kunna användas för att uppnå drogfrihet och deltagande i behandling. Likaså bör åtgärder enligt LVU kunna tillgripas för att nå nämnda syften".

RNS skriver: "Med mer specifikt utformade förebyggande åtgärder avser vi sådana som fanns i barnvårdslagen, alltså råd och stöd, föreskrifter och övervakning. Motsvarande kedja av förebyggande åtgärder bör kunna tillämpas även på främst yngre vuxna missbrukare 'Mellantvång' eller åtgärder oberoende av samtycke vars syfte är förebyggande och som inte innebär att den unge skiljs från hemmet - föreskrifter och övervakning -- behöver återinföras och bör då placeras i LVU. I inledningen skall beskrivas när LVU skall tillämpas, alltså när den unges behov inte kan tillgodoses genom insatser enligt SoL (helt på frivillig grund). I första hand skall då de förebyggande åtgärderna föreskrift och/eller övervakning användas (förebyggande ytterligare risk/skada och skiljande från hemmet). Socialnämnd/social distriktsnämnd skall kunna besluta och beslutet skall kunna överklagas till länsrätt och vidare till kammarrätt. Först när dessa åtgärder visat sig vara otillräckliga eller om de bedöms vara gagnlösa skall ansökan om vård kunna göras."

FMN menar att ett åtgärdsprogram av mer konkret natur måste ingå i lagtexten SoL-LVU "enär alla som praktiskt och aktivt arbetar med missbruksförebyggande och behandlande arbete, numera är överens om att tidigt och tydligt ingripande i missbrukssituationer är en nödvändig förutsättning för ett bra resultat, medan de stämplingsteoretiska invändningarna, som socialberedningen bl.a. anför, i praktiskt arbete saknar betydelse. För FMN är en av huvudanledningarna till detta synsätt vår kunskap om att familjen som resurs och bas snabbt bryts ner vid ett barns missbruk. En avvaktande *hållning innebär i dagsläget att familjens resurser blir förbrukade*. Att i ett behandlingsarbete följa en avvaktande linje ('knarka färdigt', 'motivationsarbete under pågående missbruk') har destruktiva konsekvenser för både missbrukare och hans hemmabas. FMN kan inte uppfatta en sådan hållning som annat än ett förakt för människor och deras lidande."

Av de nämnda remissinstanserna som är positiva till någon form av ytterligare tvångsåtgärder, ställer sig de allra flesta bakom en lösning att föreskrifter om behandling utfärdas och att en kontaktman kan utses utan den unges medgivande. När det gäller polishämtning till samtal är däremot många restriktiva. Av de som direkt nämnt polishämtning är det bara RPS, *hovrätten för Nedre Norrland och kammarrätten i Stockholm* som ställer sig bakom polishandräckning för att etablera kontakt med missbrukare som inte frivilligt inställer sig till samtal hos socialmyndigheterna.

BRÅ, *länsstyrelsen i Stockholms län och Örebro läns landsting* avvisar sådan handräckning. Landstinget skriver i sitt yttrande att hämtning av polis till samtal bör avvisas eftersom det ger intryck av enstaka kraftprov från samhällets sida, vilket troligen mest leder till negativa reaktioner som inte

kan följas upp hos den unge.

Frågan om urinprov behandlas bara av ett fåtal remissinstanser. Endast *kammarrätten i Stockholm* och *Örebro läns landsting* ställer sig uttryckligen bakom narkotikakommissionens förslag i detta avseende.

Bland de remissinstanser som kan tänka sig någon form av ytterligare tvångsåtgärder är meningarna delade om socialhjälp och rätten till bostad och arbete skall få användas som påtryckningsmedel. Av dem som direkt berör dessa frågor är *RPS*, *hovrätten för Nedre Norrland* och *länsstyrelsen i Stockholms län* inte främmande för detta. Hovrätten skriver att den inte uppfattar narkotikakommissionens uttalanden på samma sätt som socialberedningen gör. "Vad kommissionen gör är att diskutera om inte kontant utbetalning till ungdomar i missbrukssituationer bör kunna bytas ut mot hjälp i annan form. Hovrätten instämmer i kommissionens tankegångar." *Länsstyrelsen i Stockholms län* anför: "Av beredningens förslag får man intrycket att socialnämnden skall finansiera fortsatt missbruk med socialbidrag. Länsstyrelsen anser att det måste finnas möjlighet att neka socialbidrag till en missbrukare som vägrar ta emot annat bistånd som i framtiden skulle göra det möjligt för honom att försörja sig själv. Enligt länsstyrelsens uppfattning finns det stöd för detta i socialtjänstlagen idag."

BRÅ tar däremot avstånd från tanken på att använda socialbidrag som påtryckningsmedel. "Socialbidraget skall utgöra en ekonomisk grundtrygghet, som inte får tas ifrån klienten. Däremot skall vissa villkor kunna ställas när det gäller extra förmåner. – Beträffande rätten till arbete och bostad som ytterligare påtryckningsmedel får *BRÅ* framhålla, att denna aldrig skulle kunna tas ifrån en person som är innehavare av den. *BRÅ* har dock uppfattat narkotikakommissionens förslag som att socialnämnden skall kunna använda sig av hjälpmedlet att erbjuda t.ex. en träningslägenhet till en missbrukare och i samband därmed kräva drogfrihet. På många håll i landet står socialnämnden för lägenhetskontrakt i detta syfte. Att kunna ställa krav i samband med erbjudande av exempelvis beredskapsarbete eller provanställning borde inte heller uppfattas som oetiskt. Alternativet för missbrukaren är annars ofta både bostads- och arbetslöshet. Såvitt *BRÅ* kan finna är dessa förfaranden redan i dag både lagliga och lämpliga."

Kammarrätten i Stockholm instämmer med beredningens åsikt "att socialbidrag m.m. inte bör användas som påtryckning för att motivera en missbrukare till behandling men att socialbidrag och andra insatser ändå inte skall ges på ett krävlost sätt. Det är därvid dock viktigt att tillse att insatserna inte ges på sådant sätt att det underlättar för den unge att få tillgång till narkotika."

SSR anger att det är "angeläget att få till stånd en konstruktiv debatt som rör socialtjänstens medel och metoder. "En infallsvinkel som kan leda till sådan debatt är koncentration på etiska frågeställningar. Vilka värden ligger till grund för olika behandlingsmodeller? Hur rättfärdigas olika metoder? Vad är etiskt försvarbart?" Mot bakgrund härav uttalar *SSR* att frågan om att

använda ekonomiska påtryckningsmedel inte är enkel att besvara. "Ett kategoriskt avvisande kan te sig lika lite lämpligt som ett totalt accepterande". Beträffande urinprov för kontroll av drogfrihet skriver förbundet att inte heller detta kan ges en enkel lösning. "Ett absolut avisande kan leda till att missbrukaren ej ges rätt vård vid rätt tillfälle. Vården kan vila på felaktiga premisser. Ett accepterande kan å andra sidan lätt komma att medföra skadlig slentrian där provet i sig görs till ett självändamål. Urinprov kan sannolikt rättfärdigas om de utgör en del i ett led i en behandlingskedja, om de används med yttersta restriktivitet och om den berörda själv upplever omedelbara och påtagliga vinster av att utsättas för denna åtgärd." SSR instämmer dock i socialberedningens avståndstagande från förslaget om polishämtning. "En sådan åtgärd gynnar aldrig en behandlingskontakt. Den är också onödig. Det finns redan väl utarbetade modeller för kontakt. Förbundets hypotes är att en noggrann etisk analys skulle utvisa att en sådan åtgärd ej kan rättfärdigas."

Bilaga 3

De remitterade lagförslagen

1 Förslag till Lag om ändring i socialtjänstlagen (1980:620)

Härigenom föreskrivs att 12 och 47 §§ socialtjänstlagen (1980:620) skall ha nedan angivna lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

12 §

Socialnämnden skall verka för att barn och ungdom växer upp under trygga och goda förhållanden.

i nära samarbete med hemmen främja en allsidig personlighetsutveckling och en gynnsam fysisk och social utveckling hos barn och ungdom *och*

sörja för att barn och ungdom som riskerar att utvecklas ogynnsamt får det skydd och stöd som de behöver och, om hänsynen till den unges bästa motiverar det, vård och fostran utanför det egna hemmet.

i nära samarbete med hemmen främja en allsidig personlighetsutveckling och en gynnsam fysisk och social utveckling hos barn och ungdom.

med särskild uppmärksamhet följa utvecklingen hos barn och ungdom som har visat tecken till en ogynnsam utveckling och

i nära samarbete med hemmen sörja för att barn och ungdom som riskerar att utvecklas ogynnsamt får det skydd och stöd som de behöver och, om hänsynen till den unges bästa motiverar det, vård och fostran utanför det egna hemmet.

47 §

Uppdrag att besluta på socialnämndens vägnar får inte avse vad som ankommer på nämnden enligt 2, 5 *och* 6 §§, 11 § första och andra styckena, 17 § tredje stycket samt 18 § lagen (1980:621) med särskilda bestämmelser om vård av unga.

Uppdrag att besluta på socialnämndens vägnar får inte avse vad som ankommer på nämnden enligt 2, 5, 6 *och* 8 a §§, 11 § första och andra styckena, 17 § tredje stycket samt 18 § lagen (1980:621) med särskilda bestämmelser om vård av unga.

I de kommuner där sociala distriktsnämnder inte har inrättats får dock beslutanderätten i frågor som avses i första stycket uppdras åt en särskild avdelning som består av ledamöter eller suppleanter i nämnden.

Denna lag träder i kraft den 1 juli 1985.

2 Förslag till

Lag om ändring i lagen (1980:621) med särskilda bestämmelser om vård av unga

Härigenom föreskrivs i fråga om lagen (1980:621) med särskilda bestämmelser om vård av unga

dels att 1, 5, 20 och 21 §§ skall ha nedan angivna lydelse,

dels att i lagen skall införas två nya paragrafer, 8 a och 8 b §§, samt närmast före 8 a § en ny rubrik av nedan angivna lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

1 §

Den som är under 18 år skall beredas vård med stöd av denna lag, om det kan antas att behövlig vård inte kan ges den unge med samtycke av den eller dem som har vårdnaden om honom och, när den unge har fyllt 15 år, av honom själv.

Vård skall beredas den unge om

1. brister i omsorgen om honom eller något annat förhållande i hemmet medför fara för hans hälsa eller utveckling eller

2. den unge utsätter sin hälsa eller utveckling för allvarlig fara genom missbruk av beroendeframkallande medel, brottslig verksamhet eller något annat därmed jämförbart beteende.

Vård med stöd av andra stycket 2 får även beredas den som har fyllt 18 men inte 20 år, om *vård inom socialtjänsten* med hänsyn till den unges behov och personliga förhållande i övrigt är *uppenbart* lämpligare än annan vård.

Vård med stöd av andra stycket 2 får även beredas den som har fyllt 18 men inte 20 år, om *sådan vård* med hänsyn till den unges behov och personliga förhållanden i övrigt är lämpligare än annan vård.

5 §

Socialnämnden skall noga följa vården av den som har beretts vård med stöd av denna lag. När vård enligt lagen inte längre behövs, skall nämnden besluta att vården skall upphöra.

Har den unge beretts vård med stöd av 1 § andra stycket 2 eller tredje stycket, skall socialnämnden inom sex månader från dagen för verkställighet av vårdbeslutet pröva om vård med stöd av lagen skall upphöra. Denna fråga skall därefter prövas fortlöpande inom sex månader från senaste prövning.

Vård som har beslutats med stöd av 1 § andra stycket 1 skall upphöra senast när den unge fyller 18 år.

Vård som har beslutats med stöd av 1 § andra stycket 2 eller tredje stycket skall upphöra senast när den unge fyller 20 år. *Har sex månader då inte förflutit från det rätten beslutade om vård eller socialnämnden senast prövade frågan om vårdens upphörande, får dock vård med stöd av lagen pågå längst tills denna tid har gått ut.*

Vård som har beslutats med stöd av 1 § andra stycket 2 eller tredje stycket skall upphöra senast när den unge fyller 21 år.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

Särskilda beslut

8 a §

Kan det antas att den som är under 20 år till följd av ett sådant beteende som avses i 1 § andra stycket 2 kommer att behöva beredas vård enligt denna lag om beteendet fortsätter och kan det stöd eller den behandling som behövs inte ges den unge med samtycke av honom, om han har fyllt 15 år, och, om han står under någons vårdnad, av vårdnadshavaren, får socialnämnden besluta

1. att den unge skall hålla regelbunden kontakt med en särskilt utsedd kontaktperson,

2. att den unge skall delta i behandling i öppna former inom socialtjänsten.

När ett sådant beslut meddelas skall en särskild behandlingsplan finnas.

Bestämmelserna i 5 § gäller också i tillämpliga delar i fråga om beslut enligt första stycket. Prövning enligt 5 § andra stycket av frågan om sådant beslut skall upphöra att gälla skall ske första gången inom sex månader från dagen för nämndens beslut.

8 b §

Ett beslut enligt 8 a § upphör alltid att gälla, om

1. beslut fattas om omedelbart omhändertagande,

2. ansökan om vård bifalls.

20 §

Socialnämndens beslut får överklagas hos länsrätten genom besvär, när nämnden har

1. beslutat om var vården av den unge skall inledas eller beslutat att flytta den unge från det hem där han vistas,

2. beslutat i en fråga om fortsatt vård med stöd av lagen,

3. fattat beslut enligt 8 a § eller prövat om sådant beslut skall upphöra att gälla.

3. med stöd av 16 § beslutat om umgänget med den unge eller beslutat att dennes vistelseort inte skall röjas.

4. med stöd av 16 § beslutat om umgänget med den unge eller beslutat att dennes vistelseort inte skall röjas.

Andra beslut av nämnden enligt denna lag får inte överklagas.

Rättens beslut enligt 17 § om läkarundersökning får inte överklagas.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

21 §

Beslut om omhändertagande enligt 6 § gäller omedelbart.

Beslut om omhändertagande enligt 6 § *och beslut enligt 8 a §* gäller omedelbart.

Annat beslut av socialnämnden enligt denna lag gäller omedelbart, om nämnden inte förordnar något annat.

Rätten får förordna att annat beslut som rätten har meddelat skall gälla omedelbart.

Denna lag träder i kraft den 1 juli 1985.

3 Förslag till Lag om ändring i brottsbalken

Härigenom föreskrivs att 31 kap. 1 § brottsbalken skall ha nedan angivna lydelse.

Nuvarande lydelse

Kan den som är under *tjugo* år och som begått brottslig gärning *bliva* föremål för vård med stöd av lagen (1980:621) med särskilda bestämmelser om vård av unga eller *eljest* enligt socialtjänstlagen (1980:620), *må* rätten *efter hörande av socialnämnd* överlämna åt *nämnden* att föranstalta om erforderlig vård inom socialtjänsten.

Om det anses påkallat för den dömdes tillrättaförande eller av hänsyn till allmän laglydnad, får jämte överlämnande till vård inom socialtjänsten dömmas till dagsböter, högst etthundraåttio, vare sig böter har föreskrivits för brottet eller ej.

Denna lag träder i kraft den 1 juli 1985.

Föreslagen lydelse

31 kap.
1 §¹

Kan den som är under *tjugoett* år och som begått brottslig gärning *bli* föremål för vård med stöd av lagen (1980:621) med särskilda bestämmelser om vård av unga *eller åtgärd enligt 8 a § samma lag* eller *ges vård* enligt socialtjänstlagen (1980:620), *får* rätten överlämna åt *socialnämnden* att föranstalta om erforderlig vård inom socialtjänsten.

¹ Senaste lydelse 1983:240.

4 Förslag till

Lag om ändring i lagen (1964:167) med särskilda bestämmelser om unga lagöverträdare

Häri genom föreskrivs att 1 och 9 §§ lagen (1964:167) med särskilda bestämmelser om unga lagöverträdare skall ha nedan angivna lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

1 §¹

Har brott begåtts av någon som vid tiden för brottet ej fyllt aderton år, får utöver vad som följer av 20 kap. 7 § rättegångsbalken, åklagare besluta att underlåta åtal för brottet (åtalsunderlåtelse).

om den underårige bereds vård med stöd av lagen (1980:621) med särskilda bestämmelser om vård av unga eller blir föremål för annan därmed jämförlig åtgärd eller utan sådan åtgärd blir föremål för annan hjälp- och stödåtgärd samt det med skäl kan antas att härigenom vidtas vad som är lämpligast för den underårige eller

om den underårige bereds vård med stöd av lagen (1980:621) med särskilda bestämmelser om vård av unga eller blir föremål för annan därmed jämförlig åtgärd eller för annan hjälp- och stödåtgärd samt det med skäl kan antas att härigenom vidtas vad som är lämpligast för den underårige eller

om brottet uppenbarligen skett av okynne eller förhastande.

Åtalsunderlåtelse får dock inte beslutas, om något väsentligt allmänt eller enskilt intresse därigenom åsidosätts.

I fråga om åtalsunderlåtelse sedan åtal har väckts tillämpas 20 kap. 7 a § rättegångsbalken.

9 §²

Ej må den som inte fyllt aderton år dömas till fängelse eller skydds-tillsyn, med mindre den som har vårdnaden om honom, där så lämpligen kunnat ske, blivit hörd i målet.

Innan någon som är under tjugoo-ett år dömes till påföljd som avses i första stycket skall den som utfört personundersökning i målet höras, om skäl äro därtill.

Den som är under aderton år får inte dömas till fängelse eller skydds-tillsyn, om inte den som har vårdnaden om honom har blivit hörd i målet, där så lämpligen kunnat ske.

Innan någon som är under tjugoo-ett år döms till en påföljd som avses i första stycket skall den som har utfört personundersökning i målet höras, om det finns skäl till det.

Rätten får överlämna någon till vård inom socialtjänsten endast om det i målet finns ett yttrande av det slag som avses i 3 §. Ett sådant yttrande krävs också, om det inte finns särskilda skäl, för att rätten skall få döma den som är under tjugooett år till fängelse i mer än tre månader.

¹ Senaste lydelse 1985:14.

² Senaste lydelse 1979:685.

Nuvarande lydelse

Vårdnadshavare som *höres* enligt första stycket *äger* rätt till ersättning och förskott enligt vad *om vittne är stadgat*. Ersättningen skall *gäldas* av statsverket.

Föreslagen lydelse

Vårdnadshavare som *hörs* enligt första stycket *har* rätt till ersättning och förskott enligt vad *som är föreskrivet om vittne*. Ersättningen skall *betalas* av staten.

Denna lag träder i kraft den 1 juli 1985.

LAGRÅDET

Utdrag
PROTOKOLL
vid sammanträde
1985-03-19

Närvarande: justitierådet Mannerfelt, regeringsrådet Wahlgren, justitierådet Rydin.

Enligt protokoll vid regeringssammanträde den 28 februari 1985 har regeringen på hemställan av statsrådet Sigurdsen beslutat inhämta lagrådets yttrande över förslag till

1. lag om ändring i socialtjänstlagen (1980:620).
2. lag om ändring i lagen (1980:621) med särskilda bestämmelser om vård av unga,
3. lag om ändring i brottsbalken,
4. lag om ändring i lagen (1964:167) med särskilda bestämmelser om unga lagöverträdare.

Förslagen har inför lagrådet föredragits av regeringsrättssekreteraren Birgitta Ganting.

Lagrådet lämnar förslagen utan erinran.

SOCIALDEPARTEMENTET

Utdrag
PROTOKOLL
vid regeringssammanträde
1985-03-21

Närvarande: statsministern Palme, ordförande, och statsråden Lundkvist, Feldt, Sigurdsen, Gustafsson, Leijon, Hjelm-Wallén, Peterson, Andersson, Bodström, Göransson, Gradin, Dahl, R. Carlsson, Holmberg, Hellström, Thunborg, Wickbom

Föredragande: statsrådet Sigurdsen

Proposition om särskilda insatser inom socialtjänsten för ungdomar i samband med missbruk och kriminalitet, m. m.

Föredraganden anmäler lagrådets yttrande¹ över förslag till

1. lag om ändring i socialtjänstlagen (1980:620),
2. lag om ändring i lagen (1980:621) med särskilda bestämmelser om vård av unga,
3. lag om ändring i brottsbalken,
4. lag om ändring i lagen (1964:167) med särskilda bestämmelser om unga lagöverträdare, och anför.

Lagrådet har lämnat lagförslagen utan erinran.

I förslagen bör göras vissa ändringar av redaktionell karaktär. Detta gäller rubriken närmast före 8 a § samt 8 a och 8 b §§ i förslaget till lag om ändring i lagen med särskilda bestämmelser om vård av unga. Vidare gäller det 9 § i förslaget till lag om ändring i lagen med särskilda bestämmelser om unga lagöverträdare. Beträffande sistnämnda jämkning har samråd skett med chefen för justitiedepartementet.

Med hänvisning till vad jag nu har anförat hemställer jag att regeringen föreslår riksdagen att anta de av lagrådet granskade lagförslagen med vidtagna ändringar.

Regeringen ansluter sig till föredragandens överväganden och beslutar att genom proposition föreslå riksdagen att anta de förslag som föredraganden lagt fram.

¹ Beslut om lagrådsremiss fattat vid regeringssammanträde den 28 februari 1985.

Innehåll	Sid.
Propositionen	1
Propositionens huvudsakliga innehåll	1
Lagförslag	3
1 Förslag till lag om ändring i socialtjänstlagen (1980:620)	3
2 Förslag till lag om ändring i lagen (1980:621) med särskilda bestämmelser om vård av unga	4
3 Förslag till lag om ändring i brottsbalken	7
4 Förslag till lag om ändring i lagen (1964:167) med särskilda bestämmelser om unga lagöverträdare	8
Utdrag av protokoll vid regeringssammanträde den 28 februari 1985	10
1 Inledning	10
2 Allmän motivering	11
2.1 Bakgrund	11
2.1.1 Socialtjänstreformen	11
2.1.2 Tillämpningen av socialtjänstlagstiftningen	13
2.1.3 Utvecklingen av brottspåföljder för ungdomar	13
2.2 Åtgärder för att öka socialtjänstens möjligheter att ge ungdomar stöd och behandling	15
2.2.1 Inledning	15
2.2.2 Socialnämndens ansvar förtydligas	17
2.2.3 Beslut om stöd eller behandling i öppna former	20
2.3 Åtgärder för att minska användningen av fängelsestraff för unga lagöverträdare	27
2.3.1 Allmänt	27
2.3.2 Minskad användning av fängelsestraff genom ökade möjligheter till vård inom socialtjänsten	28
Utvidgat tillämpningsområde för lagen med särskilda bestämmelser om vård av unga	28
Utvidgat tillämpningsområde för brottspåföljden överlämnande till vård inom socialtjänsten samt för åtalsunderlåtelse	32
Krav på yttrande från socialnämnden innan ungdomar döms till fängelse m.m.	33
2.3.3 Ytterligare begränsningar av möjligheterna att döma ungdomar till fängelse?	36
3 Upprättade lagförslag	38
4 Specialmotivering	39
4.1 Förslaget till lag om ändring i socialtjänstlagen (1980:620)	39
4.2 Förslaget till lag om ändring i lagen (1980:621) med särskilda bestämmelser om vård av unga	39
4.3 Förslaget till lag om ändring i brottsbalken	44

4.4	Förslaget till lag om ändring i lagen (1964:167) med särskilda bestämmelser om unga lagöverträdare	45
5	Hemställan	46
6	Beslut	46
Bilaga 1	Sammanfattning av socialberedningens delbetänkande ...	47
Bilaga 2	Sammanställning av remissyttranden	52
Bilaga 3	De remitterade lagförslagen	68
	Utdrag av lagrådets protokoll den 19 mars 1985	75
	Utdrag av protokoll vid regeringssammanträde den 21 mars 1985 .	76