Nr 27

Justitieutskottets betänkande i anledning av motion om upphävande av lagen om tillfälligt omhändertagande.

Motionen

I motionen 1974:638 av herr Hermansson m. fl. (vpk) hemställs att riksdagen hos regeringen begär förslag om upphävande av lagen om tillfälligt omhändertagande.

Rörande motionens innehåll i övrigt får utskottet hänvisa till motionen.

Gällande ordning

I barnavårdslagen (1960:97), lagen (1954:579) om nykterhetsvård, lagen (1966:293) om beredande av sluten psykiatrisk vård i vissa fall samt i utlänningslagen (1954:193) finns bestämmelser som innebär att polisstyrelse i avbidan på ställningstagande av annan myndighet kan besluta omhänderta någon för att underlätta att lämplig vård sätts in eller annan åtgärd vidtas. I anslutning till dessa bestämmelser finns i 1 § lagen (1973:558) om tillfälligt omhändertagande föreskrifter som gör det möjligt för polisman att i sådant fall göra ett tillfälligt omhändertagande i avbidan på polisstyrelsens beslut om föreskrivna förutsättningar för beslut om omhändertagande bedöms föreligga och om dröjsmål med omhändertagandet innebär fara för den omhändertagnes eller annans liv eller hälsa eller fara i annat hänseende. Vidare gäller enligt 2 § att om någon, som kan antas vara under 15 år, anträffas under förhållanden som uppenbarligen innebär överhängande och allvarlig risk för hans hälsa eller utveckling han får tas om hand av polisman för att genom dennes försorg skyndsamt överlämnas till föräldrar, annan vårdnadshavare eller barnavårdsnämnden. Enligt 3 § skall den som genom sitt uppträdande stör allmän ordning eller utgör omedelbar fara för denna omhändertas av polisman om det är nödvändigt för att upprätthålla ordningen. Sådant omhändertagande skall också ske när det fordras för att avvärja straffbelagd gärning.

Har omhändertagandet skett med stöd av 3 § skall enligt 6 § en utredning göras beträffande den omhändertagnes levnadsförhållanden dock endast i den mån behov av sådan utredning kan antas föreligga. Utredningens syfte skall vara att utröna om den omhändertagne är i behov av hjälp- eller stödinsats från samhällets sida. Sådan utredning skall om möjligt göras av social myndighet. Lagen innehåller också en bestämmelse om att den, som omhändertagits på grund av att han genom sitt uppträdande stört den all-

männa ordningen eller utgjort omedelbar fara för denna eller för att avvärja straffbelagd gärning, skall friges så snart utredning och förhör slutförts och anledning föreligger att den omhändertagne ej längre kommer att utgöra omedelbar fara för allmän ordning och säkerhet, dock senast inom sex timmar efter omhändertagandet. I övrigt ges i lagen vissa föreskrifter om förfarandet vid omhändertagande.

Historik

Lagen om tillfälligt omhändertagande trädde i kraft den 1 oktober 1973. Samtidigt upphörde bestämmelserna om tillfälligt omhändertagande i polisinstruktionen (1972:511) att gälla. Enligt dessa bestämmelser kunde polisman göra ett tillfälligt omhändertagande under samma förutsättningar som nu gäller enligt 1 eller 3 § lagen om tillfälligt omhändertagande, dvs. i avbidan på polisstyrelses beslut enligt vissa specialförfattningar eller för att upprätthålla allmän ordning eller hindra någon att begå brott.

Till grund för lagstiftningen låg de förslag till åtgärder för att bekämpa brottsligheten och förbättra den allmänna ordningen som framlades i prop. 1973:115. I samband med behandlingen av förslagen upptog utskottet även en motion, vari bl. a. yrkades avslag på förslaget till lag om tillfälligt omhändertagande. I sitt av riksdagen godkända betänkande (JuU 1973:26, rskr 1973:258) framhöll utskottet till en början att frihetsberövande åtgärder alltid utgör ett allvarligt ingrepp i den personliga integriteten. Redan från rättssäkerhetssynpunkt talade därför starka skäl för att förutsättningarna för och förfarandet vid omhändertagande reglerades i lag och inte som dittills i polisinstruktionen. Utskottet underströk att de förutsättningar för tillfälliga omhändertaganden som angavs i polisinstruktionen bibehölls oförändrade i den nya lagen. Att polisman därjämte gavs befogenhet att ta hand om barn under 15 år som påträffas under förhållanden vilka uppenbarligen innebär en överhängande och allvarlig risk för barnets hälsa eller utveckling framstod enligt utskottets mening som i hög grad motiverat. Utskottet påpekade vidare att bestämmelsens uteslutande syfte att undanröja ett faromoment framgår av skyldigheten för den som verkställer åtgärden att skyndsamt överlämna barnet till föräldrar, annan vårdnadshavare eller barnavårdsnämnd samt att uppehåll på polisstation inte bör komma i fråga annat än i nödfall och då endast mycket tillfälligt. I anslutning härtill erinrade utskottet om att vid tillämpning av bestämmelserna om omhändertagande liksom vid all annan polisverksamhet gäller – enligt den allmänna bestämmelsen i 16 § polisinstruktionen – att polisman inte får använda strängare medel än förhållandena kräver samt att han i första hand bör söka rättelse genom upplysningar och anmaningar. De nya bestämmelserna borde således endast tillämpas när den aktuella situationen inte kan lösas på annat sätt exempelvis genom att polismannen kan förmå vederbörande att självmant återvända till sitt hem eller genom omedelbart ingripande från företrädare

för barnavården.

Utskottet framhöll vidare att ett ordningsstörande beteende som föranleder omhändertagande i många fall torde vara en direkt följd av ett påbörjat eller utbildat missbruk av alkohol eller narkotika eller av annan social missanpassning. Med hänsyn härtill ansåg utskottet det värdefullt att tiden för ett omhändertagande kan utnyttjas på ett meningsfullt sätt genom förberedande av åtgärder eller etablerande av kontakter som kan bli till hjälp eller stöd för den omhändertagne. Ett infriande av denna målsättning krävde enligt utskottet en närmare utredning angående den omhändertagnes personliga förhållanden och aktuella situation.

Utskottet underströk det betydelsefulla i att utredningen handhas av socialvårdens personal och då helst inom ramen för en särskild jourverksamhet i direkt anslutning till de lokaler dit den omhändertagne förs. Utskottet såg därför med tillfredsställelse att medel i propositionen föreslagits bli ställda till socialstyrelsens förfogande för försök med social jourverksamhet samt betonade vikten av att den avsedda jourverksamheten från socialvårdens sida kom till stånd i så stor utsträckning som möjligt. Att så skedde var av väsentlig betydelse inte bara från utredningssynpunkt utan också för att lagstiftningen över huvud taget skulle få avsedd tillämpning och effekt.

Av det anförda framgick enligt utskottet att förekommande utredning inte är avsedd att vara någon polisutredning i ordets egentliga bemärkelse utan en socialt inriktad undersökning syftande till att utröna den omhändertagnes eventuella behov av stöd eller hjälpinsatser från samhällets sida. Utskottet fann också skäl framhålla att ett omhändertagande för ordningsstörande uppträdande inte skall noteras i rikspolisstyrelsens register eller register som förs av polischef.

Utskottet fann det starkt motiverat redan av rättssäkerhetsskäl att en maximitid för omhändertagande infördes i lagen men framhöll samtidigt att den omständigheten att maximitiden för frihetsberövande bestämdes till sex timmar självfallet inte får föranleda att den omhändertagne kvarhålls längre än vad som är oundgängligen erforderligt av utrednings- eller ordningsskäl. Avsikten med sextimmarsregeln var enligt utskottet inte att åstadkomma någon generell höjning av tiden för omhändertagande utan att undanröja den osäkerhet som dåvarande regel i polisinstruktionen gett upphov till i den praktiska tillämpningen.

Mot bakgrund av det anförda tillstyrkte utskottet lagförslaget och avstyrkte bifall till motionen i denna del..

Det ovan angivna förslaget till medelsberäkning för försök med social jourverksamhet behandlades av socialutskottet i betänkandet SoU 1973:18.

Vid årets riksdag prövade socialutskottet två motioner, vari bl. a. upptogs frågor angående medelsberäkningen för nämnda verksamhet och ett permanentande av bidragsformen. I sitt av riksdagen godkända betänkande (SoU 1974:5) tillstyrkte utskottet att delanslaget till försök med social jourverksamhet skulle höjas från 4 miljoner kronor till 4,5 miljoner kronor,

vilken höjning främst borde disponeras som stöd till uppsökande verksamhet. Socialutskottet framhöll i samband härmed att vid tillkomsten förra året av delanslaget avsikten var att statsbidrag till sådan verksamhet skulle utgå under en försöksperiod av två år. Med hänsyn härtill borde enligt utskottets mening resultatet av bidragsgivningen närmare utvärderas innan ställning togs till ett permanentande av bidragsformen. En sådan utvärdering ansåg utskottet kunna ske i samband med en av utskottet begärd översyn av statsbidragsreglerna för narkomanvården och för bidrag till inackorderingshem för alkoholmissbrukare.

Utskottet

I betänkandet behandlar utskottet en motion med yrkande som går ut på att lagen om tillfälligt omhändertagande skall upphävas.

Enligt vissa specialförfattningar, bl. a. barnavårdslagen och lagen om nykterhetsvård, äger polisstyrelse i avbidan på ställningstagande av annan myndighet besluta omhänderta någon för att underlätta att lämplig vård sätts in eller annan åtgärd vidtas. I lagen om tillfälligt omhändertagande ges möjlighet för polisman att i sådant fall göra ett tillfälligt omhändertagande i avvaktan på polisstyrelsens beslut om vissa närmare angivna förutsättningar är uppfyllda. Vidare gäller att om någon, som kan antas vara under 15 år, anträffas under förhållanden som uppenbarligen innebär överhängande och allvarlig risk för hans hälsa eller utveckling han får tas om hand av polisman för att genom dennes försorg skyndsamt överlämnas till föräldrar, annan vårdnadshavare eller barnavårdsnämnden. Lagen innehåller också en regel om att den som genom sitt uppträdande stör allmän ordning eller utgör omedelbar fara för denna skall omhändertas av polisman om det är nödvändigt för att upprätthålla ordningen. Sådant omhändertagande skall enligt samma bestämmelse också ske när det fordras för att avvärja straffbelagd gärning. Har omhändertagandet skett med stöd av sistnämnda bestämmelse skall en utredning göras beträffande den omhändertagnes levnadsförhållanden, dock endast i den mån behov av sådan utredning kan antas föreligga. Utredningens syfte skall vara att utröna om den omhändertagne är i behov av hjälp- eller stödinsats från samhällets sida. Sådan utredning skall om möjligt göras av social myndighet. I lagen föreskrivs vidare en maximitid för frihetsberövande på grund av ordningsstörande beteende m. m.

Motiveringen i motionen överensstämmer i väsentliga delar med vad som anfördes i en motion i samband med lagens antagande. Utskottet vill när det gäller behovet av ifrågavarande lagstiftning och den närmare utformningen av dess regelsystem hänvisa till sitt betänkande förra året (JuU 1973:26). Utskottet finner det dock motiverat att erinra om vissa särskilt betydelsefulla omständigheter, som utskottet då framhöll.

Frihetsberövande åtgärder utgör alltid ett allvarligt ingrepp i den personliga

integriteten. Redan rättssäkerhetsskäl talar för att förutsättningarna för och förfarandet vid omhändertagande regleras i lag och inte som tidigare var fallet i polisinstruktionen. De förutsättningar för tillfälliga omhändertaganden, som angavs i polisinstruktionen, har bibehållits oförändrade i den nya lagen. Att polisman i lagen tillagts befogenhet att ta hand om barn under 15 år som påträffas under förhållanden vilka uppenbarligen innebär en överhängande och allvarlig risk för barnets hälsa och utveckling framstår enligt utskottets mening som i hög grad motiverat. I anslutning härtill vill utskottet erinra om att vid tillämpning av bestämmelserna om omhändertagande liksom vid all annan polisverksamhet gäller – enligt den allmänna bestämmelsen i 16 § polisinstruktionen – att polisman inte får använda strängare medel än förhållandena kräver samt att han i första hand bör söka rättelse genom upplysningar och anmaningar. Bestämmelserna i lagen bör således endast tillämpas när den aktuella situationen inte kan lösas på annat sätt, exempelvis genom att polismannen kan förmå vederbörande att självmant återvända till sitt hem eller genom omedelbart ingripande från företrädare för barnavården.

Utöver vad sålunda anförts vill utskottet liksom förra året framhålla att ett ordningsstörande beteende som föranleder omhändertagande i många fall torde vara en direkt följd av ett påbörjat eller utbildat missbruk av alkohol eller narkotika eller av annan social missanpassning. Att komma till rätta med orsakerna till ett ordningsstörande beteende är således egentligen en uppgift för socialvården även om det frihetsberövande som föranletts av beteendet anförtrotts polismyndigheterna. Mot denna bakgrund är det angeläget att tiden för ett omhändertagande utnyttjas på ett meningsfullt sätt genom förberedande av åtgärder eller etablerande av kontakter som kan bli till hjälp eller stöd för den omhändertagne. Härför krävs en närmare utredning angående den omhändertagnes personliga förhållanden och aktuella situation. För att en sådan utredning skall fylla sitt syfte bör den handhas av socialvårdens personal och då helst inom ramen för en särskild jourverksamhet i direkt anslutning till de lokaler dit den omhändertagne förs. Med hänsyn till svårigheterna att framför allt på mindre orter åstadkomma en fungerande jourverksamhet torde det emellertid vara nödvändigt att i en del fall utredningen utförs eller i vart fall påbörjas av polispersonal.

Det anförda visar enligt utskottets mening att motionärernas invändningar mot lagstiftningen saknar fog. Utskottet vill understryka, att reglerna vad gäller förutsättningarna för omhändertagande på grund av ordningsstörande beteende överensstämmer med dem som sedan länge funnits i polisinstruktionen. Det nya är i huvudsak att det blivit möjligt för samhället att sätta in värdefulla hjälp- och stödåtgärder beträffande den som omhändertagits. Huruvida lagstiftningen i denna del haft avsedd effekt är ännu för tidigt att uttala sig om; de erfarenheter vi hittills har är alltför begränsade för att kunna utgöra underlag för några säkra omdömen härvidlag. Enligt vad utskottet inhämtat pågår inom Stockholms polisdistrikt en detaljerad

utvärdering av rapporterade omhändertaganden för ordningsstörande uppträdande sedan lagen trädde i kraft den 1 oktober 1973. Denna undersökning liksom den utvärdering av resultatet av försöksverksamheten med statsbidrag till social jourverksamhet, som riksdagen i år begärt, torde kunna ge värdefullt material för en bedömning om lagstiftningen tillämpats på det sätt som åsyftats och om den haft avsedd effekt.

Mot bakgrund av det anförda avstyrker utskottet motionen.

Utskottet hemställer

att riksdagen avslår motionen 1974:638.

Stockholm den 29 oktober 1974

På justitieutskottets vägnar
ASTRID KRISTENSSON

Närvarande: fru Kristensson (m), fröken Mattson (s), herrar Polstam (c), Johansson i Växjö (c), Jönsson i Malmö (s), Nygren (s), fru Bergander (s), herrar Nilsson i Visby (s), Fransson (c), Lövenborg (vpk), fru Wiklund (c), fru André (c), fru Andersson i Kumla (s), herr Petersson i Röstånga (fp) och fru Lindquist (m).

Reservation

av herr Lövenborg (vpk) som anser

dels att den del av utskottets yttrande som börjar på s. 4 med " Motiveringen i" och slutar på s. 6 med "utskottet motionen" bort ha följande lydelse:

I en reservation av vänsterpartiet kommunisterna till utskottets betänkande förra året i anledning av propositionen med förslag till åtgärder för att bekämpa brottsligheten och förbättra den allmänna ordningen framfördes starka betänkligheter mot ifrågavarande lagstiftning. Reservanterna framhöll bl. a. att det problem som brottsligheten utgör inte löses genom ökade polisiära insatser och kraftfullare ingripanden av typ omhändertaganden. Sådana ingripanden har en rent repressiv effekt och riktar sig endast mot dem som i ett eller annat avseende är avvikande eller underprivilegierade. Härigenom förstärks ytterligare den redan nu allvarliga konflikten mellan dem som har och dem som inte har, mellan dem som är socialt anpassade och dem som är utslagna eller håller på att bli utslagna. Vad sålunda anfördes äger alltjämt bärkraft. Härtill kommer att enligt tidigare gällande bestämmelser i polisinstruktionen polisen hade de befogenheter som behövdes för att upprätthålla allmän ordning och göra tillfälliga omhändertaganden. Erforderliga preciseringar och ändringar torde ha kunnat ske i polisinstruktionen och andra författningar, exempelvis barnavårdslagen. Den nya lagstiftningen har i detta hänseende inte inneburit någon förändring, eftersom

det fortfarande överlåts åt den enskilde polismannen att avgöra vad som skall förstås med ett ordningsstörande beteende.

Utöver det anförda vill utskottet i likhet med motionärerna framhålla, att människor som slagits ut från arbetslivet liksom utlänningar löper större risk att omhändertas av polisen på grund av att de av denna kan anses uppvisa ett avvikande beteende. Särskilt allvarligt är att ett omhändertagande med åtföljande utredning kan leda till negativa konsekvenser för den gripne i form av avbruten permission från fångvårdsanstalt eller mentalsjukhus, förverkad villkorlig frigivning eller undanröjande av skyddstillsyn. I vart fall resulterar omhändertagandet i en anteckning som bevaras till framtida bruk. Särskilt utsatta är härvidlag utlänningar, som till följd av ett omhändertagande kan komma att utvisas eller förlora möjlighet att förvärva svenskt medborgarskap. De erfarenheter vi hittills har av lagen visar enligt utskottets mening, att farhågorna för negativa konsekvenser av lagen bekräftats och att lagen därför aldrig borde ha antagits av riksdagen.

Med hänsyn till det anförda anser utskottet, att lagen bör upphävas.

dels att utskottet bort hemställa:

att riksdagen med bifall till motionen 1974:638 hos Kungl. Maj:t begär förslag om upphävande av lagen om tillfälligt omhändertagande.

GOTAB 74 8129 S Stockholm 1974