

14 Barn i behov av särskilt skydd

14.1 Övergripande analys

Det finns ett antal artiklar i Barnkonventionen som syftar till att ge särskilt skydd åt barn mot övergrepp och utnyttjande. Det handlar om en särskild sorts rättigheter som är en vidareutveckling av de "traditionella mänskliga rättigheterna" – medborgerliga och politiska fri- och rättigheter eller ekonomiska, sociala och kulturella rättigheter. Dessa rättigheter är unika för Barnkonventionen på så sätt att de är samlade och särskilt förtydligade. Det handlar om situationer där "vuxenvärlden" betar sig på ett sådant sätt att barnets integritet kränks och där beteenden från olika intressen hindrar att barn respekteras. Det grundläggande synsättet i Barnkonventionen är att barn skall respekteras, att barn också är människor med rättigheter, som kommer till uttryck på så sätt att samhället åläggs särskilda skyldigheter för att skydda barn där familjens skyddsnet inte räcker till.

De artiklar det handlar om är artikel 19 – skydd mot övergrepp i familjen, artikel 32 – skydd mot ekonomiskt utnyttjande (barnarbete), artikel 34 – skydd mot sexuellt utnyttjande, artikel 35 – handel med barn, artikel 36 – andra former av skadligt utnyttjande samt artikel 38 – barn i väpnade konflikter. Under detta avsnitt hamnar också de artiklar som tar sikte på barn som har begått brott, barn i rättsprocessen – artiklarna 37 och 40. Artikel 39 handlar om rehabilitering och social återanpassning av barn som har utsatts för vanvård, utnyttjande eller övergrepp, tortyr eller någon annan form av grym, omänsklig eller förnedrande behandling eller bestraffning; eller väpnade konflikter. Artiklarna 20, 25 samt 3.3 handlar om samhällets skyldigheter när det gäller omhändertagna barn, krav på institutioner, tillsyn m.m. Artikel 33, slutligen, handlar om skydd mot narkotika och psykotropa ämnen.

Behovet av ett skydd för barn på grund av deras sårbarhet och omognad mot alla former av exploatering/utnyttjande kom först till uttryck i 1924 års Genève-deklaration om barnets rättigheter –

"barnet skall skyddas mot varje form av utnyttjande" (the child must be protected against every form of exploitation) och utprepades och utvidgades i 1959 års deklaration "Barnet skall skyddas mot alla former av ... utnyttjande. Han skall inte vara föremål för någon form av handel." (The child shall be protected against all forms of ... exploitation. He shall not be the subject of traffic in any form.) I Barnkonventionen utvecklas denna grundsats ytterligare, olika former av utnyttjande specificeras och belyses och ett generellt förbud mot alla former av utnyttjande införs.

Rätten till samhällets skydd mot utnyttjande är absolut, på samma sätt som de medborgerliga och politiska fri- och rättigheterna. Staternas åläggande i artikel 4 förstärks dessutom genom särskilda skrivningar i varje artikel, där även skyldigheten till åtgärder av förebyggande och upplysningskaraktär har skrivits in.

- artikel 19 – "alla lämpliga lagstiftnings-, administrativa och sociala åtgärder samt åtgärder i utbildningssyfte".
- artikel 32 – "lagstiftnings-, administrativa och sociala åtgärder samt åtgärder i upplysningssyfte"
- artikel 33 – "alla lämpliga åtgärder, innefattande lagstiftningsåtgärder, administrativa och sociala åtgärder samt åtgärder i upplysningssyfte"
- artikel 34 och 35 – "särskilt vidta alla lämpliga nationella, bilaterala och multilaterala åtgärder"
- artikel 36 – "skall skydda barnet"
- artikel 37 – "skall säkerställa"
- artikel 38 – "vidta alla tänkbara åtgärder"
- artikel 39 – "alla lämpliga åtgärder"
- artikel 40 – "skall särskilt säkerställa"

14.2 Skydd mot våld, övergrepp, vanvård och sexuellt utnyttjande i familjen

Artikel 19

1. Konventionsstaterna skall vidta alla lämpliga lagstiftnings-, administrativa och sociala åtgärder samt åtgärder i utbildningssyfte för att skydda barnet mot alla former av fysiskt eller psykiskt våld, skada eller övergrepp, vanvård eller försumlig behandling, misshan-

del eller utnyttjande, innefattande sexuella övergrepp, medan barnet är i föräldrarnas eller den ena förälderns, vårdnadshavares eller annan persons vård.

2. Sådana skyddsåtgärder bör, på det sätt som kan vara lämpligt, innefatta effektiva förfaranden för såväl upprättandet av sociala program som syftar till att ge barnet och dem som har hand om barnet nödvändigt stöd, som för andra former av förebyggande och för identifiering, rapportering, remittering, undersökning, behandling och uppföljning av fall av ovan beskrivna sätt att behandla barn illa samt, om så är lämpligt, förfaranden för rättsligt ingripande.

14.2.1 Artikelns innebörd

Som framhållits tidigare under avsnitt 10 är familjen den grundläggande enheten i samhället och den naturliga miljön för barnets utveckling och välfärd. Därför är också den principiella utgångspunkten för att skydda barn mot misshandel och vanvård att stödja familjen när det behövs. Ett ingripande av staten i form av separation av ett barn från dess familj är en extrem lösning i en extrem situation. Därför har skälen för en sådan separation definierats för att undvika godtyckliga ingripanden. Innebörden av artikel 19 är att barn skall skyddas mot alla former av missförhållanden, vanvård, skada eller våld medan de är under föräldrarnas eller annans vård. I de fall sådana situationer uppstår, får principen om familjens privatliv ge efter för statens intervention i syfte att tillförsäkra barnet den bästa miljön för en harmonisk utveckling.

Uttrycket "för att skydda barnet" är centralt. Artikelns innehåller en lista på åtgärder som staten är skyldig att vidta; lagstiftningsåtgärder, administrativa åtgärder, sociala åtgärder och åtgärder i utbildnings-syfte. Artikelns syfte är såväl förebyggande som ingripande. Staten har en skyldighet att vidta sådana förebyggande åtgärder att ett barn inte utsätts för övergrepp, vanvård, sexuella övergrepp, men också en skyldighet att ingripa och omhänderta barnet när det värsta har hänt – att barnet har råkat illa ut.

Artikelns innehåller en uppräkningslista av olika former av vanvård och övergrepp, som barnet måste skyddas mot;

- fysiskt och psykiskt våld,
- skada eller övergrepp,
- vanvård eller försumlig behandling,
- misshandel eller utnyttjande,
- sexuella övergrepp

Något förbud mot aga har inte uttryckligen tagits in i Barnkonventionen, men FN-kommittén har tolkat bestämmelsen i artikel 19 som att den innefattar även ett förbud mot aga – *alla former av fysiskt ... våld*.

FN-kommittén har poängterat att den bestämmelsen i artikel 19 är avsedd att uppmuntra staterna att vidta åtgärder för att förändra en våldsmentalitet i samhället, som ofta försvaras med att det är tradition eller sedvana. Bl.a. skriver kommittén i en kommentar (fritt översatt) "I det sammanhanget bör allmänna upplysningskampanjer sättas igång för att betona barnets rätt till fysisk integritet. Sådana åtgärder kan hjälpa till att skapa ett opinionsklimat för att ändra sociala attityder till icke-accepterandet av bruket av fysisk bestraffning i familjen och till accepterandet av ett legalt förbud för fysisk bestraffning av barn".¹

Bestämmelsen har ett klart förebyggande perspektiv. Så långt möjligt skall insatser ske i familjen. Detta framgår av den – icke uttömmande – lista i punkt 2 av artikeln över olika åtgärder som staten skall vidta för att skydda barnet (*sådana skyddsåtgärder bör ... innefatta ...*)

- upprättande av sociala program för att ge barnet och den som har hand om barnet nödvändigt stöd
- andra former av förebyggande
- rapportering, remittering, undersökning, behandling och uppföljning
- förfaranden för rättsligt ingripande

Uttrycket "ge barnet och den som har hand om barnet nödvändigt stöd" skall ses i belysning av den bärande inställningen i konventionen att familjen är den grundläggande enheten i samhället och den naturliga miljön för barnets uppväxt och utveckling. Artikeln talar om när det för barnets bästa är nödvändigt att samhället går in och bryter förhållandet i en för barnet skadlig miljö. Principen är att det är till

¹ Santos Pais M, 1997

barnets bästa att vistas i och omvårdas av sin familj, men när föräldrarna agerar så att det skadar barnet eller inte kan ge barnet det skydd det har rätt till, har staten en skyldighet att utifrån principen om barnets bästa vidta åtgärder för att skydda barnet. Artikel 3 skall också ses i belysning av principerna i artikel 3 om barnets bästa och i artikel 6 om barnets rätt till liv och utveckling. Barnet har rätt till sina föräldrar, men föräldrarna har ingen äganderätt till barnet.

En diskussion om artikel 19 måste föras tillsammans med artikel 20, som beskriver statens ansvar för ett barn som har tagits från sin familjemiljö och artikel 25, som reglerar en skyldighet för staten att ha en regelbunden översyn av den vård och behandling som ges ett barn som har omhändertagits.

Artikel 20

Ett barn som tillfälligt eller varaktigt berövats sin familjemiljö eller som för sitt eget bästa inte kan tillåtas stanna kvar i denna miljö skall ha rätt till särskilt skydd och bistånd från statens sida.

2. Konventionsstaterna skall i enlighet med sin nationella lagstiftning säkerställa alternativ omvårdnad för sådant barn.

3. Sådan omvårdnad kan bl.a. innefatta placering i fosterhem, kafalah i islamsk rätt, adoption eller, om nödvändigt, placering i lämpliga institutioner för omvårdnad om barn. Då lösningar övervägs skall vederbörlig hänsyn tas till önskvärheten av kontinuitet i ett barns uppfostran och till barnets etniska, religiösa, kulturella och språkliga bakgrund.

Artikel 20 handlar om statens skyldigheter för de barn som tillfälligt eller permanent har berövats eller flyttats från sin familjemiljö. Det handlar dels om situationer där föräldrarna av någon anledning skiljts från barnen – fängelse, administrativt omhändertagande, utvisning och liknande – dels där barnet för sitt eget bästa skiljts från föräldrarna. Staten har i sådana fall en skyldighet att sörja för barnets omvårdnad såväl praktiskt som ekonomiskt. Uttrycket "skall ha rätt till" (i den engelska texten "shall be entitled to") betonar att när föräldrarna inte kan ta hand om barnen är det statens skyldighet att sörja för dessa barn. Att texten anger familjen och inte föräldrarna har en särskild betydelse. Under den diskussion som föregick den slutliga utformningen av Barnkonventionen ägnades mycket tid åt just dessa formuleringar. Som framgår av artikel 9, kan det ibland vara till ett barns bästa att skiljas från sina föräldrar, men staten skall först söka en placering i barnets utvidgade familj, såsom anges i artikel 5, innan

andra alternativ söks. Deklarationen om sociala och rättsliga principer rörande skydd av och omsorg om barn, särskilt med hänsyn till nationell och internationell placering i fosterhem och adoption,² som också nämns i Barnkonventionens preambel, anger i artikel 4 en rangordning för olika former av alternativ omvårdnad: "When care by the child's own parents is unavailable or inappropriate, care by relatives of the child's parents, by another substitute – foster or adoptive – family or, if necessary, by an appropriate institution should be considered". Denna uppräknings återspeglas i Barnkonventionens artikel 20. Artikeln betonar vidare önskvärdheten av kontinuitet i ett barns uppfostran och barnets etniska, kulturella och språkliga bakgrund. Kontinuitet i uppfostran innebär kontakt så långt möjligt med föräldrar, familj och barnets vidare sociala nätverk. Det innebär också att familjehem eller adoptivhem skall sökas från samma kulturella bakgrund som barnets.³

Artikel 25

Konventionsstaterna erkänner rätten för ett barn som har omhändertagits av behöriga myndigheter för omvårdnad, skydd eller behandling av sin fysiska eller psykiska hälsa till regelbunden översyn av den behandling som barnet får och alla andra omständigheter rörande barnets omhändertagande.

Denna artikel tar, liksom artikel 3.3 (vilken har behandlats i avsnitt 6, Barnets bästa), sikte på statens skyldighet till övervakning av alla slag av vårdnadsformer och institutioner, där barnet har placerats. Skillnaden mot artikel 3.3 är den att den förra riktar sig mot institutioner och anställda, medan artikel 25 handlar om det enskilda barnets behandling. Syftet med artikeln är dels att skydda barn från övergrepp och vanvård, men också att tillförsäkra att den vård och behandling barnet får är till dess bästa och ger resultat. FN-kommittén har i sin tolkning av artikeln lagt in att granskningen även skall beakta principerna om icke-diskriminering, barnets bästa och respekten för

² Antagen av FN:s generalförsamling genom resolution 41/85 den 3 december 1986

³ Hodgkin R, Newell P, 1997

barnets åsikter. Utifrån kommitténs tolkning kan utläsas olika delar av översynen

- granskning av juridiska eller administrativa myndigheter för att övervaka lämpligheten av tvångsplaceringar,
- granskning av de inblandade yrkesgrupper för att tillförsäkra framsteg i vården, samt
- granskning av självständiga personer som en säkerhet mot övergrepp och att se till barnets allmänna välbefinnande. En viktig del i denna översyn är att barnet skall ha möjlighet att enskilt prata om hur det har behandlas.⁴

14.2.2 Svenska förhållanden

Lagstiftning och rättstillämpning

Förbud mot aga

Rätten för föräldrar att i uppfostringssyfte aga sina barn ansågs i äldre tider helt självklar. Vissa bestämmelser fanns också om att föräldrar kunde vara skyldiga att aga sina barn. I lagen om barn i äktenskap (1920) stadgades bl.a. att "om det för barnets uppfostran var nödigt föräldrarna ägde tukta barnet på sätt med hänsyn till barnets ålder och övriga omständigheter fick anses lämpligt". Under efterkrigstiden började man diskutera ett agaförbud och 1952 togs skolagan bort. 1952 ändrades också strafflagens bestämmelser så att det i princip blev lika straffbart att slå sina egna barn som att ge sig på någon annan människa. Barnagan förbjöds helt 1979.

Bestämmelsen om förbud mot aga finns i 6 kap. 1 § föräldrabalken och lyder: "Barn har rätt till omvårdnad, trygghet och en god fostran. Barn skall behandlas med aktning för sin person och egenart och får inte utsättas för kroppslig bestraffning eller annan kränkande behandling".

Syftet med att införa en sådan bestämmelse i föräldrabalken var i första hand att klart visa att det inte är tillåtet att kroppsligen bestraffa

⁴ Se föregående not

barn. Dessutom ville man genom allmän upplysning och föräldrautbildning visa på vikten av att ge barn en god omvårdnad.

I förarbetena till bestämmelsen anförde föredragande statsråd:

Vad som i allmänt språkbruk kallas barnmisshandel är ett allvarligt ont som samhället med all kraft måste bekämpa. De medel som bör användas är inte bara straff och andra ingripanden från det allmännas sida i de konkreta fallen utan också olika former av förebyggande insatser. – – – Med en sådan bestämmelse når man slutpunkten i en rättsutveckling som har inneburit att samhället allt mer har ställt sig avvisande till åga som uppfostringsmedel. Denna utveckling speglar i sin tur den numera förhärskande inställningen att barnet är en självständig individ som kan kräva full respekt för sin person. – – – Med kroppslig bestraffning menas främst handling som medför att barnet tillfogas kroppsskada eller smärta, även om störningen är helt lindrig eller hastigt övergående. Det är endast användande av våld i bestraffningssyfte som avses, dvs. åtgärder som riktas mot barnet i efterhand, för något som det har gjort eller underlåtit. – – – Även fysiska åtgärder mot barn som inte har bestraffningssyfte kan emellertid i vissa fall innebära sådan kränkande behandling som förbjuds i andra ledet av bestämmelsen. – – – Rumsarrest o.d. – – – kan skapa ångest hos barnet och kan vara att beteckna som en otillåten kränkning av barnet. – – – Förbudet riktas sig mot behandling som innebär fara för barnets personlighetsutveckling. Som exempel kan nämnas att föräldrarna systematiskt fryser ut barnet eller förlöjligar det. – – – Jag räknar med att den nu förordade bestämmelsen i praktiken kommer att uppfattas som en norm med giltighet för alla som har hand om barn.⁵

Bestämmelsen har inte varit okritiserad. Dels har anförts att en sådan bestämmelse skulle vara till intet förpliktigande, eftersom den inte innehåller någon form av sanktion mot den som bryter mot bestämmelsen. Men bestämmelsen har också kritiserats för att den griper in i föräldrarätten, föräldrars rätt att själva få avgöra hur de ska få uppfostra sina barn. En grupp föräldrar förde upp frågan i den europeiska kommissionen för de mänskliga rättigheterna i syfte att få bestämmelsen underkänd såsom stridande mot bl.a. artikel 8 i Europakonventionen, vilken handlar om rätten till skydd för privat- och familjelivet. De anförde att en sådan bestämmelse inkräktade på föräldrars rätt att själva avgöra vilka uppfostringsmetoder som var mest lämpade. Kommissionen uttalade att uppfostran av barn är en naturlig aspekt på familjelivet, men fann att den svenska lagen var

⁵ Prop. 1978/79:67

avsedd att skydda potentiellt svaga och sårbara medlemmar av samhället och avvisade därför talan om att Sverige skulle bryta mot konventionen.⁶

SCB har i en nyligen publicerad demografisk rapport, Barn och aga 1996:1.1, beskrivit dels allmänhetens, dels högstadieelevers erfarenheter av aga, kunskap om lagen som förbjuder barnaga samt inställning till barnaga och andra uppfostringsmetoder. Undersökningen visar att de flesta högstadieelever, 70 % och drygt hälften av de vuxna, 56 % är emot alla former av kroppslig bestraffning av barn. Dessa siffror kan jämföras med tidigare undersökningar. Enligt en gallupundersökning från 1965 ansåg 53 % av svenska folket att kroppslig aga var ett omistligt redskap när det gäller barnuppfostran. I en liknande undersökning från början av 1970-talet uppgav endast drygt en tredjedel att barnaga var nödvändigt.

I den ovan refererade undersökningen uppgav 22 % av de vuxna att de kan tänka sig att bestraffa sitt barn kroppsligt när de blir provocerade, 25 % anser att det är tillåtet att ge barn en örfil. I påståendet "måttlig kroppslig bestraffning är ibland nödvändig i uppfostringssyfte men ska då vara noga övertänkt och inte en effekt av ilska" instämde helt eller delvis 34 % av de vuxna.

Ungefär 30 % av högstadieeleverna och en något högre andel av de vuxna uppgav att de hade blivit utsatta för kroppslig bestraffning före tonåren. Cirka var sjätte av såväl de vuxna som högstadieeleverna hade också varit med om att bli agade under tonåren.

Barnombudsmannen har i en undersökning tillsammans med Epidemiologiskt centrum vid Socialstyrelsen visat att antalet barn under ett år som vårdats på sjukhus efter barnmisshandel har ökat kraftigt under de senaste åren. Mellan 1991 och 1995 fördubblades antalet barn under ett år som behövde sjukhusvård. Uppgifterna är hämtade ur patientregistret. I åldersgruppen 1-4 år har antalet barn som har vårdats på sjukhus efter misshandel sjunkit, men ökningen bland de minsta barnen är så stor att hela åldersgruppen 0-4 år visar en ökning mellan 1991 och 1995.

Brottsstatistiken visar att antalet anmälda misshandelsfall mot barn ökar. Under 1995 polisanmäldes 3 806 fall av misshandel mot barn i åldrarna 0-14 år där gärningsmannen var bekant med offret och under 1996 anmäldes 3 761 fall. En viss försiktighet måste dock tillämpas

⁶ Application no 8811/79, Decision and Reports of the European commission of Human Rights – DR No 29, p. 104

vid analysen av statistiken, eftersom siffrorna inte särskiljer misshandel som begåtts av någon förälder från misshandel av annan. Sedan 1983 har antalet polisanmälda misshandelsbrott mot barn under 15 år femfaldigats.

BRIS har i sin årliga rapport från Barnens hjälptelefon framfört en oro över att barnmisshandeln synes öka. Av de 11 169 statistiskt bearbetade samtalen till BRIS under 1996, gällde 11,5 % fysisk eller psykisk misshandel. Av vuxensamtalen till BRIS gällde närmare 20 % misshandel. Vid såväl barn- som vuxensamtalen uppgavs någon av föräldrarna som förövare i 75 % av fallen, 84 % om man räknar in styvföräldrar. Samtalen om fysisk misshandel har mer än fördubblats sedan 1993 och under 1996 fortsatte samtalen om misshandel att öka med ca 5 %.⁷

Straffrättsliga förbud

Som nämnts ovan finns det inga särskilda straffrättsliga regler när det gäller misshandel av barn, utan de allmänna reglerna gäller alla. Brottsbalkens bestämmelser om misshandel i 3 kap 5 och 6 §§ täcker fysisk misshandel och orsakande av mer påtagliga former av psykiskt lidande. Även bestämmelsen om vållande av kroppsskada eller sjukdom i 3 kap. 8 § kan vara tillämplig i vissa fall.

I brottsbalkens bestämmelser om sexualbrott finns en särskild bestämmelse, 6 kap. 4 §, om sexuellt utnyttjande av närstående barn "Har någon sexuellt umgänge med den som är under arton år och som är hans avkomling eller står under hans fostran eller vars vård eller tillsyn han har att svara på grund av myndighets beslut, döms för sexuellt utnyttjande av underårig till fängelse i högst fyra år." Om brottet är grovt är påföljden fängelse i högst åtta år.

Socialrättslig reglering för att skydda barn

I socialtjänstlagen (1980:620) ges grundläggande bestämmelser för samhällets skyldighet att se till att barn och ungdomar får växa upp under trygga förhållanden. Om barn och ungdomar riskerar att utvecklas ogynnsamt skall socialnämnden, i nära samarbete med hemmen, sörja för att de får det skydd och det stöd som de behöver och – om det är motiverat med hänsyn till den unges bästa – vård och fostran utanför det egna hemmet (12 §). Socialnämnden ansvarar

⁷ BRIS-rapporten 1996

också för att den som genom nämndens försorg tas emot i ett annat hem än det egna får god vård (26 §). Vården bör utformas så att den främjar den unges samhörighet med de anhöriga och kontakt med hemmiljön (22 §). Vård utanför hemmet skall övervägas av socialnämnden minst var sjätte månad (28 §) och när behovet av vård har upphört skall vården avslutas. Socialtjänstens insatser för barn och ungdom bygger på frivillig medverkan och samtycke och skall utformas i samråd med den unge och hans eller hennes vårdnadshavare.

Om insatser i frivillig form inte är tillräckliga eller erforderliga vård utanför hemmet inte går att genomföra med samtycke, skall länsrätten, efter ansökan från socialnämnden, besluta om vård enligt lagen (1990:52) med särskilda bestämmelser om vård av unga (LVU). Vård enligt LVU skall beslutas om det på grund av misshandel, otillbörligt utnyttjande, brister i omsorgen eller något annat förhållande i hemmet finns en påtaglig risk för att den unges hälsa eller utveckling skadas (2 §). Vård enligt LVU kan även, enligt 3 §, komma i fråga vid brister i den unges beteende, de s.k. beteendefallen (dock inte aktuellt i belysning av artikel 19). Även vård med stöd av LVU skall utformas så att den främjar den unges kontakt med anhöriga (14 §). Socialtjänstlagens bestämmelser om god vård gäller även i dessa fall. Socialnämnden skall, minst en gång var sjätte månad överväga/ompröva om den vård som ges utanför det egna hemmet fortfarande behövs (13 §). När vården inte längre behövs, skall den upphöra (21 §). Länsrätten kan efter ansökan av socialnämnden besluta om flyttningsförbud för viss tid eller tills vidare (14 §). Som förutsättning gäller att det finns risk för att den unges hälsa eller utveckling skadas om han skiljs från det hem där han stadigvarande vårdas och fostras. Samma grundförutsättning med avseende på riskbedömningen skall gälla för flyttningsförbud som för omhändertagande för vård. Flyttningsförbud är en temporär åtgärd som inte bör få pågå längre tid än nödvändigt. Ett flyttningsförbud bör som regel tjäna syftet att med insatser från socialtjänstens sida göra det möjligt för barnet att så snart som möjligt återvända till föräldrahemmet utan risk för skada. Flyttningsförbudet skall övervägas var tredje månad. Barns rätt att komma till tals regleras i 36 §. Där sägs att barn som är yngre än 15 år bör höras, om det kan vara till nytta för utredningen och det kan antas att barnet inte tar skada av att höras.

I förarbetena till LVU uttalar föredragande bl.a. följande:

En lag som reglerar möjligheterna att i vissa fall skydda barn mot t.ex. deras föräldrar måste ha sin utgångspunkt i det förhållandet att barn är sårbarare än vuxna och att barn inte på samma sätt som vuxna kan föra sin talan. --- Det behövs mot denna bakgrund en betydande observans från socialtjänstens sida när det gäller de små barnens situation. Det förhållandet att de vuxna i familjen inte alltid är medvetna om de skadliga följderna av sitt handlande får inte innebära att barnets rätt till skydd och vård åsidosätts. --- Barns grundläggande behov måste vara styrande vid en lagstiftning som är avsedd att skydda barn och ungdomar. --- ... en lag, som är avsedd att utgöra ett skydd för barn och ungdomar, aldrig får bygga på förutsättningen att den unge skall ha varit utsatt för en redan konstaterad skada för att lagen skall vara tillämplig.⁸

I uttrycket *påtaglig risk för skada* ligger att det inte kan vara fråga om någon ringa risk för skada. Övergående eller mindre betydande risk för skada är inte tillräckligt för ett ingripande enligt lagen. Det skall gå att konstatera att risken för skada har en sådan inverkan på barnets hälsa eller utveckling att barnet har ett tydligt vårdbehov. Konkreta omständigheter måste alltså föreligga som talar för en risk för skada. --- Uttrycket *hälsa eller utveckling* ... kan vara fråga om att den unge på grund av brister i hemmiljön riskerar att få sin fysiska hälsa skadad. Men begreppet inrymmer även psykiska lidanden som barnet kan utsättas för genom föräldrarnas beteende, t.ex. genom ständigt återkommande uppträden i hemmet till följd av missbruk av alkohol eller narkotika eller på grund av föräldrarnas psykiska särart eller psykiska tillstånd. Också den unges utveckling i socialt hänseende kan skadas genom brister i hemmiljön. --- Lagen omfattar till att börja med alla situationer när ett barn utsätts för misshandel i hemmet. Med misshandel menas både fysisk och psykisk misshandel. Redan en ringa grad av misshandel kan utgöra en påtaglig risk för den unges hälsa eller utveckling, om det inte är fråga om en enstaka överilad handling. Om misshandeln är av allvarigare slag, bör den unge regelmässigt beredas vård utanför det egna hemmet, i varje fall för en tid. Naturligtvis måste en bedömning ske från fall till fall men det torde, åtminstone i fråga om yngre barn, i de flesta fall vara oundvikligt att barnet skiljs från hemmet. --- Med psykisk misshandel menas exempelvis att den unge utsätts för psykiskt lidande genom systematiska kränkningar, nedvärdering eller terrorisering. --- Med begreppet *otillbörligt utnyttjande* avses i första hand att någon av föräldrarna utnyttjar barnet sexuellt. Men det kan också vara fråga om att barnet utnyttjas av en förälder eller med föräldrarnas goda minne i pornografiskt syfte. Barnet kan

⁸ Prop. 1989/90:28 s. 57, 58, 59 och 61

vidare utnyttjas otillbörligt på så sätt att det tvingas utföra ett alltför ansträngande kroppsarbete eller att en förälder lägger på barnet så stort självständigt ansvar för förälder eller syskon att det medför en påtaglig risk för skada på barnets hälsa eller utveckling. – – – Under uttrycket *brister i omsorgen* faller situationer då barnet utsätts för vanvård. Det kan vara fråga om att barnet allvarligt missköts i fråga om hygien, kläder eller mat. En annan situation som faller under begreppet brister i omsorgen är att föräldrarna utsätter barnets hälsa för en påtaglig risk att skadas genom att inte se till att barnet får lämplig sjukvård. – – – Brister i omsorgen föreligger också om barnets behov av känslomässig trygghet och stimulans eftersätts t.ex. på grund av missbruk eller psykiska störningar hos föräldrarna. Det kan också vara djupgående konflikter mellan föräldrarna, där barnet får sitta emellan på ett sådant sätt att dess hälsa eller utveckling riskerar att skadas. Även fall där föräldrarna placerar barnet i en miljö som innebär en påtaglig risk för att dess hälsa eller utveckling skadas omfattas. Begreppet brister i omsorgen täcker också situationer då föräldrarna överlåter ansvaret för barnet på andra personer som inte kan tillförsäkra barnet en trygg uppväxtmiljö. – – – Det bör understrykas att problem hos föräldrarna i sig inte skall föranleda ett omhändertagande för samhällsvård. Det väsentliga är de följder som dessa problem för med sig för barnet. – Med uttrycket *något annat förhållande i hemmet* avses bl.a. fall då missförhållanden i hemmet inte i första hand beror på vårdnadshavaren själv utan på t.ex. en sambo till denne. Det kan vidare vara fråga om förhållanden där en förälder inte alls knyter an till sitt barn eller där föräldern lever i sjuklig symbios med barnet. – Med *hemmet* menas både föräldrahemmet och annat hem där den unge stadigvarande vistas. – – – Begreppet *hemmet* har också en abstrakt betydelse. Det kan sålunda avse inte bara bostaden utan alla de situationer då barnet direkt eller indirekt står under vårdnadshavarens eller annan fostrares inflytande.⁹

Praxisgenomgång av LVU-domar – Regeringsrättens praxis

Regeringsrätten har under 1995 och 1996 meddelat ett antal domar, där förutsättningarna för vård enligt LVU har prövats och bedömts. Att det kom så många avgöranden just då är intressant i sig, eftersom Regeringsrätten är prejudikatinstans och följaktligen bara prövar mål som har intresse för rättsutvecklingen. Framförallt rör avgörandena

⁹ Prop. 1989/90:28 s. 107f

frågan om vad som utgör *påtaglig risk för att den unges hälsa eller utveckling skadas*. Först redovisas dock en dom från 1992.

RA 1992 ref 6 handlade om en liten flicka på två år, som bodde tillsammans med sin mor. Föräldrarna hade gemensam vårdnad, men fadern hade inga möjligheter att handha den faktiska vården. Det gjordes gällande att modern brast i omvårdnaden av flickan bl.a. vad gäller hygien, klädvanor, mathållning och sängtider. Flera personer i flickans omgivning, bl.a. hennes mormor, hennes far, dagmamman, BVC, chefen för barnomsorgen och flera handläggande socialsekreterare hade uttryckt en stark oro för att flickans behov av omvårdnad och skydd inte kunde tillgodoses av modern. Flickan hade visat tecken på att hon utsatts för skada, vilket tog sig uttryck i form av distanslöshet och överdrivet kontaktsökande. Det gjordes också gällande att modern var aggressiv till sin läggning och ofta kom i konflikt med personer i sin omgivning. Förhållandet till flickans far präglades av spänningar som utlöste aggressiva och dramatiska handlingar från moderns sida. Hon prioriterade sina egna önskemål och behov och lät flickans behov av omvårdnad och trygghet komma i andra hand. I kammarrätten hördes ett flertal personer, som uttalade sig om att de inte sett några tecken på brister i den fysiska omvårdnaden av barnet, utan tvärtom lagt märke till att modern haft god hand om sin dotter. Kammarätten anförde att dessa personer huvudsakligen hade träffat flickan och hennes mor endast vid något eller några enstaka tillfällen, varför vittnesmålen inte kunde tillmätas någon avgörande betydelse. Regeringsrätten, som avgjorde målet på handlingarna, lade till grund för sin bedömning dels att det inte fanns några uppgifter om fysiska skador, dels att det förelåg olika uppgifter om moderns omvårdnad av flickan och om riskerna för flickans hälsa och utveckling. Även beträffande förekomsten av brister i den fysiska omsorgen förelåg, enligt Regeringsrätten olika uppgifter. Regeringsrätten menade att för att brister i omsorgen skall leda till att barn bereds vård enligt LVU får krävas att det är fråga om att barnet missköts så allvarligt i fråga om hygien, kläder eller mat att det har utsatts för vanvård. De av socialnämnden påtalade bristerna ansågs inte vara av den karaktären. Tillräckliga skäl för att bereda flickan vård enligt LVU förelåg därför inte.

RA 1995 ref 64 handlar om en ensamstående kvinna med två små barn, 5 och 3 år, som på grund av att hon har ett visst handikapp, en hjärnskada, erhåller omfattande stöd och hjälp från socialtjänstens sida, dels i hemmet och dels genom en kontaktfamilj.

Regeringsrätten inhämtade yttrande från Socialstyrelsen, som i sin tur inhämtade ett yttrande från leg. psykolog och terapeut I, medlem

av Socialstyrelsens vetenskapliga råd. I, som av rätten var kallad som sakkunnig till den muntliga förhandlingen, anförde att för barn med en situation som de aktuella barnen levde under finns en stor risk att de på sikt kommer till skada även om de inte nu visar särskilda tecken på skada. Socialstyrelsen ansåg med hänvisning till I:s utlåtande och de barnpsykiatriska utlåtanden i övrigt som förelåg i ärendet, att barnens behov inte kunde tillgodoses i hemmet med det nuvarande arrangemanget. De personalresurser som krävs motverkar syftet med insatsen då barnen inte ges möjlighet att knyta an till endast en vuxen.

Regeringsrätten gjorde följande bedömning: Den form för hjälp och stöd med vården av barnen som S fått kan således inte hittills ha medfört någon skada på barnen. Såväl I som i tidigare instanserna överläkare E och leg. psykolog M, har emellertid framhållit risker med det nuvarande arrangemanget med de omfattande stödsatserna i hemmet. Den risk som enligt I:s mening föreligger ... är inte baserad på en direktupplevd inblick i S och hennes barns hemförhållanden utan är främst en på allmänna erfarenhetssatser grundad bedömning om en framtida risk för skada på barnens hälsa och utveckling. För att en risk i nuvarande sammanhang skall bedömas vara påtaglig får det inte röra sig om någon oklar eller avlägsen risk. Det måste finnas konkreta skaderisker och det skall kunna konstateras att riskfaktorerna har sådan allvarlig inverkan på barnets hälsa och utveckling att barnet har ett tydligt vårdbehov. Den bevisning som nämnden åberopat kan inte anses klart utvisa att det nu föreligger en påtaglig risk för att barnen skall skadas på grund av sina hemförhållanden. Den kan inte heller anses ha visat att det föreligger en sådan risk för att skador senare skall uppkomma hos barnen. Regeringsrätten fann att vad nämnden åberopat och vad som i övrigt förekommit inte utvisar att det föreligger sådana brister i omsorgen om barnen som medför påtaglig risk för att deras hälsa eller utveckling skadas. – Regeringsrätten var inte enig. Två regeringsråd var skiljaktiga och uttalade att det får anses ligga i sakens natur att visshet inte råder om skadornas omfattning och den tidpunkt de kan väntas inträda och att detta förhållande inte utgör skäl mot ingripande.

I tre domar som gavs i juni 1995 gällde frågan om brister i omsorgen var sådana att det förelåg en påtaglig risk för att barnets hälsa eller utveckling skulle skadas.

Mål 5552-1994 avsåg en femårig flicka, vars mor led av en allvarlig psykisk störning i form av paranoid schizofreni med avsaknad av sjukdomsinsikt och vanföreställningar. Modern hade bl.a. varit föremål för tvångsvård enligt LPT. Det anfördes att modern hade brustit i omsorgen vad gäller mathållning, behandling av dotterns

tänder och ordningen i bostaden. Vidare att flickans dygnsrytm hade förskjutits och att hon hade lämnats ensam. Barnet uppvisade inga skador utan frågan i målet var risken för hennes hälsa och utveckling. Psykiatrisk och barnpsykiatrisk expertis åberopades och hördes vid den muntliga förhandlingen i Regeringsrätten. Den barnpsykiatriska expertisen framhöll att barn som lever ensamma med en psykiskt sjuk förälder löper stor risk för psykisk ohälsa och att utveckla psykos. Detta speciellt om föräldern saknar sjukdomsinsikt. Flickans offentliga biträde ansåg med hänsyn till den påtagliga, om än avlägsna risk som förelåg, att kammarrättens dom skulle fastställas. Regeringsrätten anförde att handlingarna i målet utvisade att modern lider av en psykisk störning av allvarlig art och att denna omständighet uppenbarligen innebar en risk för flickan om hon skulle växa upp ensam med modern. Till grund för sin bedömning lade rätten följande. Barnet har hittills inte skadats på grund av bristande omsorg från moderns sida. Vid en bedömning av om det föreligger en påtaglig risk för skada får särskilt vägas in de uttalanden som gjorts av barnpsykiatriska experter. Därvid har framhållits den allmänt större risk för skada som finns för barn till föräldrar med psykiska störningar och sjukdomar. För att en risk i nu förevarande sammanhang skall bedömas som påtaglig bör det krävas att det inte är fråga om enbart en ringa risk, det måste finnas konkreta skaderisker. Av de barnpsykiatriska uttalandena framgår dock att betydande osäkerhet föreligger beträffande såväl sannolikheten för skador hos barnet som vid vilken tidpunkt eventuella skador kan väntas uppkomma. För den händelse skador skulle uppstå går det inte heller att säga något bestämt om hur allvarliga de kommer att bli. Regeringsrätten konstaterade att sådana brister i omsorgen om barnet som medför en påtaglig risk för att hennes hälsa eller utveckling skall skadas inte hade visats föreligga. Förutsättningar saknades därför för vård enligt LVU.

Mål 5164-1994 avsåg två barn, ett och två år gamla. Föräldrarnas bristande förmåga avsåg deras oförmåga att uppmärksamma och tillgodose barnens behov av stimulans och känslomässig kontakt. Familjen hade varit föremål för ett flertal stödåtgärder på frivillig väg efter anmälningar från läkare och annan personal inom barnhälsovården. Föräldrarna hade vidare haft problem i äktenskapet. De stödåtgärder som satts in hade avbrutits av föräldrarna. Barnen var vid tidpunkten för förhandlingen i såväl kammarrätten som i Regeringsrätten placerade på ett utredningshem. Barnpsykiatriskt utlåtande förelåg, vari uttalade att båda barnen företedde skador som tydde på att det hade funnits brister i samspelet och den nära kon-

takten. Kammarrätten konstaterade i sin dom att "utredningen inte bara utvisar att det föreligger påtaglig risk för att barnens hälsa och utveckling skadas utan även att skador redan uppkommit. Utredningen ger inte stöd för antagandet att skadorna beror på annat än föräldrarnas bristande förmåga att tillgodose barnens behov av stimulans och känslomässig kontakt". Regeringsrätten konstaterade att utredningen visade att det förelåg svårigheter för föräldrarna att själva klara olika uppgifter som följde med vården av barnen. De behövde hjälp och stöd med rent praktiska uppgifter i samband med barnens skötsel. Vidare fanns brister avseende förmågan att förstå och tillgodose barnens stimulans- och kontaktbehov. Vissa tecken tydde på hälso- och utvecklingsproblem hos barnen. Regeringsrätten anförde vidare att barnens utveckling nu beskrivs som positiv och att det inte finns något som talar för att något av barnen skulle ha beteendestörningar som ställer speciella krav på deras vård. Den förbättrade situationen innebär naturligtvis inte att bristerna i föräldrarnas omsorgsförmåga skulle ha eliminerats. Det kan dock ifrågasättas om bristerna är så allvarliga att långtidsvård i familjehem är ofrånkomlig och om de inte skulle kunna väsentligen kompenseras genom frivilliga stödinsatser. Visserligen har föräldrarna inte oreserverat tidigare godtagit vad socialtjänsten har förordat, utan istället fört fram egna synpunkter på ett sådant sätt att en konstruktiv diskussion försvårats. Kontakterna med socialförvaltningen har komplicerats av missförstånd som gett upphov till friktioner. Ingen av föräldrarna framstår emellertid till sin personliga läggning som markant avvikande. Föräldrarna har förklarat sig införstådda med att betydande stöd- och hjälpåtgärder behövs och är villiga att medverka och de har också uttryckt förståelse för att en återflyttning av barnen till hemmet bör föregås av en övergångsvistelse i lämplig form för i vart fall mor och barn. Med utgångspunkt i att det skall vara möjligt att träffa en hållbar överenskommelse om fortlöpande stöd och hjälp, kan det inte anses att förhållandena i hemmiljön är sådana att barnen löper påtaglig risk för att skadas till sin hälsa eller utveckling.

Mål 4292-1994 handlade om beredande av vård av en ett och ett halvtårig flicka, vars föräldrar brast i omsorgen om henne. Vid tiden för ansökan om vård i länsrätten föredde flickan förseningar i sin utveckling och en hörselskada. Föräldrarnas bristande omsorgsförmåga berodde på psykisk instabilitet. Modern hade två barn sedan tidigare av vilka det ena var placerat i familjehem på frivillig väg och det andra hos sin pappa. Vid tidpunkten för kammarrättens avgörande hade föräldrarna separerat och fadern var den som förde talan. Såväl brister i omsorgen som vårdbehov konstaterades i kammarrätten.

Regeringsrätten konstaterade att en förändring beträffande barnets hälsa och utveckling hade skett, främst såtillvida att den tidigare noterade utvecklingsförseningen inte längre var särskilt framträdande. Kvar stod dock att flickan hade stort behov av stöd och stimulans för att den fortsatta utvecklingen inte skulle riskeras och att detta reser speciella krav på den eller dem som handhar vården av henne. Faderns möjligheter att för egen del göra insatser för barnet bedömdes ha förbättrats efter separationen från modern och hennes avstående från anspråk att vårda flickan. Utredningen utvisade dock att fadern inte hade tillräcklig förmåga att ensam eller med hjälp av kompletterade stödinsatser från socialtjänsten på ett godtagbart sätt svara för flickans behov av tillsyn och omsorg. Därför torde ingen annan lösning för att tillgodose hennes behov än fortsatt vistelse i familjehem stå till buds. Regeringsrätten uttalade vidare att möjligheten för fadern att i ett senare skede av flickans uppväxt ta väsentligt större del i vården av henne inte kunde uteslutas. Frågan gällde sedan om det samtycke till vårdplanen som lämnats i Regeringsrätten var allvarligt menat. Regeringsrätten konstaterade därvidlag att det inte hade framkommit några konkreta hållpunkter för att anta att vårdnadshavarna skall vidta sådana åtgärder som är menliga för vården av flickan. Det fanns därför inte tillräckliga skäl att anta att behövlig vård inte kunde ges med samtycke, varför kraven för vård enligt LVU inte var uppfyllda.

I en dom från 15 maj 1996, *mål nr 6763-1995* behandlades också frågan om det dels förelåg påtaglig risk för skada, dels om erforderligt samtycke hade lämnats. Målet avsåg två barn 6 och 7 år. Föräldrarna var skilda och det var fadern som hade det huvudsakliga ansvaret för vårdnaden om barnen. Modern var psykiskt sjuk, och vid tillfället för målets avgörande inskriven på behandlingshem. Hon medgav vård enligt LVU. Socialtjänsten hade sedan tio år tillbaka arbetat med familjen. Fadern hade alkoholproblem, var vräkt från sin lägenhet och bodde sedan en tid tillbaka tillsammans med en ny fru i en av socialtjänsten tillhandahållen krislägenhet. Barnen uppvisade allvarliga störningar i sina beteenden. Sedan oktober 1995 vistades barnen i familjehem och bilden hade förbättrats till det bättre. Fadern anförde vid den muntliga förhandlingen i Regeringsrätten att han – för det fall rätten skulle finna att vård bör beredas i familjehem – samtyckte till vården. Regeringsrätten konstaterade att barnens uppväxttid har präglats av föräldrarnas separation och en fortgående störning i relationen mellan föräldrarna. Barnens förhållanden har uppenbarligen också i hög grad påverkats av att modern lider av psykiska besvär och att fadern av olika skäl tidvis inte deltagit i

barnens fostran. Detta har inneburit instabilitet i barnens liv med många separationer från föräldrarna och flyttningar till olika bostäder. Det är tydligt att dessa förhållanden i sig har bidragit till att barnen blivit ängsliga och otrygga. Denna utveckling har till stor del orsakats av bristande omsorg från föräldrarna. Regeringsrätten uttalade. "Det måste mot denna bakgrund antas att barnens beteenden har sin grund i de brister i omsorgen som förekommit. Med hänsyn till vad som har upplysts om barnens beteenden är det vidare ... klart att det föreligger en påtaglig risk för att barnens hälsa eller utveckling skulle skadas". Regeringsrätten fann att den behövliga vården för närvarande endast kunde åstadkommas genom att barnen placeras i familjehem. När det gäller frågan om samtycke till vården, uttalade Regeringsrätten att det förhållandet att faderns samtycke lämnats på ett sent stadium av förfarandet i sig inte kunde tas till intäkt för att det inte är allvarligt menat eller för att befara att detta skall återtas eller att han skall gripa in i vården på ett störande sätt. Däremot skall beaktas att faderns förstahandsinställning är att det inte föreligger behov av vård utanför hemmet. Vidare har barnen ett starkt behov av att känna trygghet för att fadern inte kommer att ingripa störande i vården. Utredningen i målet ger inte stöd för antagandet att det går att åstadkomma sådan trygghet så länge vårdansvaret ligger kvar hos föräldrarna. Regeringsrätten biföll således socialnämndens ansökan.

Mål nr 4201-1995 handlade om två barn, en tioårig pojke och en nyfödd baby, där socialnämnden gjorde gällande att barnen hade misshandlats av sina föräldrar och att de därigenom löpte risk att skadas till sin hälsa och utveckling. Bakgrunden var följande:

En tio-dagars baby införs till sjukhus på grund av kräkningar. Undersökningar visar att han bl.a. har blödningar i hjärnhinnorna och hjärnan men ingen skallfraktur. Skadorna hade enligt läkaruppgift av allt att döma orsakats av någon form av yttre våld mot huvudet. Barnet återgår hem. Samma barn inkommer cirka tre månader senare på grund av kräkningar, gnällighet och dålig aptit. Fick då återvända hem efter några dagar men återkom ytterligare några dagar senare med i stort sett samma symptom. Enligt läkare hade han bl.a. hörnfrakturer på båda skenbenen samt ej helt färska blödningar under skenbenets yttre benhinnor. Den äldre pojken uppvisade vid några tillfällen oförklarliga blåmärken. Det anfördes också att han blivit utsatt för psykisk misshandel såsom ett slagträ i en dragkamp mellan pappan och morföräldrarna. Pojkens biologiska mor var död. Han hade under hela processen visat tecken på att inte må bra. Pojken hade själv uttalat att han ville bo hos sina morföräldrar på grund av att föräldrarna slog honom.

Regeringsrättens dom behandlar till största delen uttalanden från olika läkare rörande skadorna på det lilla barnet. Regeringsrätten konstaterar att det är klarlagt att barnets skador måste ha inträffat i hemmet. Ett betydande våld mot huvudet hade behövts för att åstadkomma skadorna vid första sjuktilfället, men att utredningen inte ger något klart besked om vad som orsakat skadorna. När det gäller det andra skadetillfället finner Regeringsrätten att det troligen rör sig om s.k. shaken baby syndrome, dvs. någon person har kraftigt skakat barnet. De förklaringar som lämnats av föräldrarna framstår som osannolika, men det kan inte uteslutas att händelser av detta slag medfört skadorna. Regeringsrätten säger vidare att skadorna orsakats av ganska stort våld. Bedömningen blir att det förhållandet att barnet vid två tillfällen har kunnat utsättas för våld utan att föräldrarna har kunnat lämna en godtagbar förklaring till det inträffade anses innebära att det förelegat brister i omsorgen om barnet som medfört påtaglig risk för hans hälsa. Det fanns alltså fog för socialnämndens ingripande. Men, fortsätter Regeringsrätten, barnet är nu två och ett halvt år gammalt. Det innebär att de omsorger han numera behöver är av annat slag än då LVU-ingripandet aktualiserades. Risksituationen har också förändrats på grund av åldersförändringen. Dessutom finns ett nytt spädbarn i familjen som föräldrarna har skött utan anmärkning. Regeringsrätten finner att det inte numera på grund av brister i omsorgen finns en påtaglig risk för att barnets hälsa eller utveckling skadas.

När det gäller den äldre pojken håller Regeringsrätten med om att han har psykiska problem och att han behöver hjälp för att klara av dessa. Regeringsrätten finner emellertid inte att det genom utredningen visats att han inte kommer att få erforderlig hjälp genom föräldrarnas försorg. Regeringsrätten beslutade därför att upphäva kammarrättens beslut om vård.

Socialstyrelsens studie – domar i länsrätt och kammarrätt

Socialstyrelsen har inom ramen för det s.k. Barn i fokus-projektet¹⁰ gjort en undersökning av domar i LVU-mål, avseende barn 0-13 år där socialnämnden ansökt om vård på grund av brister i hemmiljön (2§ LVU)– Barnet i rättsprocessen, SoS rapport 1995:21.

Undersökningen omfattade samtliga LVU-domar vid fyra länsrätter och vid de fyra kammarrätterna under 1993. Länsrättsmaterialet innehåller 172 domar och kammarrättsmaterialet 238 domar.

¹⁰ Ett regeringsuppdrag i syfte att upprätta ett åtgärdsprogram för att höja kompetensen och utveckla ett barnperspektiv i arbetet med utsatta barn

Sammantaget biföll de fyra länsrätterna 80 % av socialnämndernas ansökningar. Av de ansökningar som inte bifölls, överklagade socialnämnderna endast i sex fall (17 %). Av de ansökningar som bifölls, överklagade vårdnadshavaren i nästan hälften av fallen. Det vanligaste skälet till ansökan var problem pga missbruk hos en eller båda föräldrarna. Näst vanligast var psykisk ohälsa och därefter kom känslomässig omognad. Bristerna i föräldrarnas omsorgsförmåga bestod oftast i försummelser. Även vanvård och psykisk misshandel var vanliga omsorgsbrister.

Överklagandena till kammarrätterna gjordes i 10 % av fallen av socialnämnden och i 90 % av vårdnadshavaren. Socialnämndens överklagande bifölls i 28 % av målen, vårdnadshavarens i 18 %. Skälen till att socialnämndens ansökan inte bifölls var i nämnd ordning att vården kan genomföras med samtycke, bristerna styrkta men påtaglig risk för barnet föreligger inte, insatser i öppenvård tillräckliga, vårdbehov föreligger inte, missförhållandena inte styrkta eller att insatser i hemmet inte hade prövats.

I undersökningen konstateras att det är lättast att få bifall till ansökningar som gäller föräldrars missbruk och psykisk ohälsa, svårast att få igenom ansökningar som gäller utvecklingsstörda eller känslomässigt omogna föräldrar. Det är också svårt att få bifall till ansökningar om vård på grund av misstänkt misshandel eller sexuella övergrepp.

Socialstyrelsen har gjort följande slutsatser och reflektioner i anledning av sin undersökning.

Något tydligt samband mellan beslutsunderlagets kvalitet och utfall i kammarrätten har inte kommit fram. Avslag respektive bifall till socialnämndens ansökan beror inte främst på om beslutsunderlaget är bra eller dåligt. Den muntliga förhandlingen får ibland avgörande betydelse, oavsett hur väl underbyggd socialnämndens ansökan är. Den omfattande professionella kunskap som många socialsekreterare har underskattas ibland till förmån för vittnen och s.k. sakkunniga vittnen. Intervjuade jurister anser att socialnämndens företrädare ofta ger ett svagt intryck i domstolen. Socialarbetarna tycks förlita sig på den skriftliga dokumentationen och agerar inte i rätten. Föräldrarnas problem tenderar att hamna i fokus vid den muntliga förhandlingen. Ju längre förhandlingen framskrider, desto osynligare blir barnet. Inte heller i socialnämndernas skriftliga material har barnet någon huvudroll. Mål som gäller misshandel eller sexuella övergrepp får ibland karaktären av brottmål. Beviskraven förefaller vara särskilt höga här. Trots att sakunniga vittnen och expertutlåtanden är vanligare i dessa mål än andra, återfinns de oftare bland

avslagsmålen. Både socialnämnd och domstolar har svårt att tala klartext när det gäller utvecklingsstörda föräldrar. Handikappet och dess konsekvenser beskrivs inte i utredningarna och i flertalet domar går det inte att utläsa något om detta problem. Detta är en stor brist eftersom barnen i dessa familjer ofta visar allvarliga störningar och föräldrarnas utvecklingsmöjligheter är begränsade.

Socialstyrelsen anför vidare att undersökningen visar på utvecklingsbehov hos både socialnämnder och domstolar. För socialnämndernas del handlar det om att bli bättre på analyser och bedömningar, dokumentation och i viss mån processföring. Socialarbetarna måste hävda sin profession bättre. För domstolarnas del gäller det att få så mycket kunskap om barns utveckling och behov samt om konsekvenserna av olika typer av omsorgssvikt, att de kan göra en riktig värdering av de uppgifter som kommer fram i målet och av barns behov av skydd och vård.

Frågan om att stärka barns ställning i mål enligt LVU har varit föremål för diskussion under en längre tid. Sedan den 1 januari 1996 finns en regel i LVU om att för barn som inte fyllt 15 år skall den som är offentligt biträde enligt rättshjälpslagen också vara barnets ställföreträdare i det mål eller ärende som förordnandet avser. Det offentliga biträdet kan därigenom föra barnets talan och t.ex. överklaga ett beslut om vård. Rätten att överklaga ett beslut gäller dock enbart ett beslut om att bereda vård, inte ett beslut där domstolen avslår socialnämndens ansökan om vård. Skälet till detta synes vara att socialnämnden har en skyldighet att överklaga länsrättens beslut, i de fall nämnden anser att ett beslut inte tillgodoser barnets bästa.¹¹

Riksdagen har nyligen beslutat om vissa ändringar i socialtjänstlagen, som träder i kraft den 1 januari 1998. Det införs två nya bestämmelser som syftar till att stärka barnens ställning inom socialtjänsten. Dels skall 1 § kompletteras med en bestämmelse med lydelsen att när åtgärder rör barn skall särskilt beaktas vad hänsynen till barnets bästa kräver. Vidare införs i 9 § en bestämmelse om barns rätt att komma till tals.¹²

¹¹ Prop. 1994/95:224 s. 46

¹² Prop. 1996/97:124, bet 1996/97/SoU18, Rskr 264

Europakonventionen

En annan konventionsbestämmelse som är intressant att föra in i detta sammanhang, är Europakonventionens artikel 8 om skyddet för privat- och familjeliv. I artikeln stadgas att envar har rätt till skydd för sitt privat- och familjeliv, sitt hem och sin korrespondens. Offentlig myndighet må icke störa åtnjutandet av denna rättighet med undantag för vad som är stadgat i lag och i ett demokratiskt samhälle är nödvändigt med hänsyn till ... andra personers fri- och rättigheter.

Flera svenska fall där barn har omhändertagits av de sociala myndigheterna på grund av förhållanden i hemmet har varit föremål för prövning i Europadomstolen och i kommissionen för mänskliga rättigheter. Vad som först skall konstateras, är att inte i något fall har kritik riktats mot Sverige för själva omhändertagandet av barnet. I fallet *Olsson I 1988* gällde kritiken var barnen var placerade. Domstolen ansåg att utsikterna till återförening med föräldrarna minskade dels genom att barnen placerades långt ifrån föräldrarna, dels genom de restriktioner i umgänget som hade beslutats. När det gällde själva omhändertagandet, konstaterade domstolen att den svenska lagstiftningen tydligt är avsedd att skydda barn och att intet i detta fall tyder på att lagen har använts i något annat syfte. I fallet *Eriksson 1989* fann domstolen att flyttningsförbudet inte stred mot svensk lag. När det gällde umgängesförbudet under pågående flyttningsförbud saknades däremot vid tiden för detta ärendes avgörande stöd i svensk lag. Huvudfrågan handlade om på vilket sätt en återföreningstanke rimmar med ett sexårigt flyttningsförbud kombinerat med inskränkningar i umgänget. I målet *Andersson 1992*, som handlade om dels huruvida det har funnits stöd i svensk lag att förhindra telefonkontakt och brevkontakt under pågående umgängesförbud dels om det var nödvändigt i ett demokratiskt samhälle att under så lång tid (1,5 år) helt bryta kontakten mellan mor och son. Domstolen fann att åtgärden i sig inte stred mot svensk lag, men att det fanns en motsättning mellan å ena sidan lagens intentioner om återförening och å andra sidan ett så strängt och långvarigt umgängesförbud. Det andra målet avseende familjen Olsson, *Olsson II 1991* gällde flyttnings- och umgängesförbud. Där konstaterade domstolen, på samma sätt som i fallet Eriksson, att det sakades stöd i svensk lag för umgängesförbud under pågående flyttningsförbud, varför en kränkning hade skett.

Sociala och administrativa åtgärder

Socialstyrelsens statistik över insatser för barn och unga

Antalet *nyttillkomna barn inom socialtjänstens insatser* var år 1995 ca 7 000 vilket inte var någon ökning jämfört med året innan. För dessa barn är den första insatsen i 60 % av fallen kontaktperson enligt Socialtjänstlagen (SoL) för 31 % vård utom hemmet enligt SoL, för 8 % omedelbart omhändertagande enligt LVU och för 1 % vård enligt LVU.

Allt som allt fick ca 90 % av de nyttillkomna barnen inom socialtjänsten först insatser med stöd av SoL. 30 % av de nyttillkomna fick som första insats vård med placering.

90 % av de nyttillkomna barnen som fick LVU-insats som första instans blev omedelbart omhändertagna. 10 % av dessa fick vård.

Antalet barn för vilka *en eller flera insatser påbörjades under år 1995* var ca 11 000 vilket motsvarar ca 0,55 % av alla barn i åldern 0-17 år. Av dessa fick nästan hälften LVU-vård och/eller SoL-vård med placering utanför det egna hemmet. Inte heller i detta fall hade någon ökning skett jämfört med året innan.

I fråga om antal barn som *kontinuerligt var föremål för en eller flera insatser* under år 1995 var antalet ca 21 000 vilket var en ökning med 2 000 från föregående år. Av dessa hade 10 500 barn SoL eller LVU vård vilket var en ökning med 1 000 barn sedan året innan. Barn med LVU-vård utgjorde en tredjedel av samtliga barn med vård både år 1994 och 1995. Överhuvudtaget har det under de senaste 10 åren skett en ökning bland barn som kontinuerligt varit föremål för insatser.

Ca 29 000 barn var *föremål för en eller flera insatser någon gång under 1995* vilket var en ökning med ca 1 000 barn från föregående år. Detta var en ökning från 0,7 till 1,5 % av barn mellan 0-17 år. 16 000 av dessa barn hade kontaktpersoner och ca 15 000 hade placering utanför det egna hemmet någon gång under 1995 varav 4 300 var föremål för vård enligt LVU. Ca 75 % fick LVU-vård på grund av brister i hemmiljön, 23 % på grund av eget beteende och 2 % fick vård på grund av brister i hemmiljö och eget beteende.

Under 1995 blev ca 1 300 barn *omedelbart omhändertagna med stöd av LVU*. 60 % blev detta på grund av hemmiljön och 40 % på grund av eget beteende. För barn under 13 år var det vanligast med omhändertagande på grund av brister i hemmiljön.

År 1995 hade tre fjärdedelar av samtliga barn inom socialtjänstens insatser en pågående vård med placering. Av dessa placeringar var tre fjärdedelar i familjehem och en fjärdedel på institution.

Anmälningsskyldighet till socialtjänsten om barn som far illa

Enligt 71 § 1. st. socialtjänstlagen uppmanas var och en att anmäla om ett barn misshandlas i hemmet eller annars behandlas på ett sätt som medför fara för hans hälsa eller utveckling. Myndigheter vars verksamhet berör barn och ungdom, andra myndigheter inom hälso- och sjukvården och socialtjänsten, anställda vid dessa myndigheter samt läkare, lärare, sjuksköterskor och barnmorskor som inte har sådan anställning, har enligt 71 § 2 st. en skyldighet att anmäla till socialnämnden om de får kännedom om något som kan innebära att socialnämnden behöver ingripa till ett barns skydd. Anställda inom familjerådgivningen är enligt 71 § 3 st. skyldiga att anmäla till socialtjänsten endast om de i sin verksamhet får veta att ett barn misshandlas eller utnyttjas sexuellt i hemmet. Alla som har en skyldighet att anmäla till socialnämnden enligt andra stycket i paragrafen är också skyldiga att lämna socialtjänsten alla uppgifter som kan vara av betydelse för socialtjänstens utredning.

Det finns rapporter från FoU-byrån i Stockholm angående anmälningsskyldigheten inom skola och barnomsorg som ger anledning till eftertanke. Personal inom dessa verksamheter anmäler i mycket liten utsträckning sin oro för barn som den tror är i behov av socialtjänstens insatser. Skälet till detta, som redovisas i rapporterna, varierar och är bl.a. bristande kunskap om anmälningsskyldighetens innebörd, en oro för att föräldrarna skall ta illa upp vid en anmälan eller att föräldrarna skall byta daghem eller skola för barnet. Det kan finnas en känsla av obehag för egen del att kontakta socialtjänsten samt en misstro mot möjligheten till samarbete med och information från socialtjänsten eller att man vill vänta och se och bli mer säker på sin sak.¹³

Från och med den 1 januari 1998 kommer första stycket i 71 § att ändras till att "Var och en som får kännedom om *något som kan innebära att socialnämnden behöver ingripa till en underårigs skydd ...*" Alltså samma lydelse som i andra stycket. Anmälningsskyldigheten enligt andra stycket, som handlar om anmälningsskyldighet för den som i sin yrkesverksamhet kommer i kontakt med barn, föreslås utvidgas till att även omfatta personer inom yrkesmässigt bedriven enskild verksamhet som berör barn och ungdom, hälso- och

¹³ FoU-rapporterna 1992:9, 1994:16 och 1996:14

sjukvård eller inom socialtjänstens område. Offentlig och privat verksamhet likställs i detta hänseende. I propositionen anføres att ändringen syftar till att på ett tydligare sätt än tidigare markera att en anmälan inte förutsätter att det i det enskilda fallet står klart att barnet misshandlas eller annars utsätts för skadlig behandling i hemmet. Det ankommer på nämnden att verkställa den utredning som behövs för att barnets behov av stöd och hjälp skall kunna bedömas. Enligt JO får man acceptera att en anmälan i något enskilda fall kan leda till en utredning som opåkallat kränker den personliga integriteten.¹⁴

Var och hur placeras barn som har omhändertagits för vård?

Artikel 20 handlar bl.a om statens skyldigheter gentemot ett barn som har omhändertagits för vård. Staterna skall säkerställa alternativ omvårdnad och det betonas särskilt önskvärdheten av kontinuitet i ett barns fostran samt hänsyn till barnets etniska, religiösa, kulturella och språkliga bakgrund.

De barn som bereds vård enligt 2 § LVU, bereds uteslutande vård i familjehem. Den svenska sociallagstiftningen utgår från att en placering skall vara kortast möjlig och att syftet är att få till stånd en snar återföring mellan föräldrar och barn. Så snart vården har uppnått sitt syfte skall den upphöra. Det finns varken i Socialtjänstlagen eller i LVU någonting nämnt om hur ett ärende skall handläggas om en återföring mellan barn och föräldrar inte är möjlig eller lämplig.

Det finns inte heller i förarbetena till socialtjänstlagen och LVU någon tidsangivelse eller beskriven problematik hos föräldern som skall föranleda att placeringen betraktas som permanent. Placeringen skall övervägas var sjätte månad i socialnämnden, som tar ställning till om vården i familjehem skall fortsätta. Föräldrarna har också möjlighet att begära att få hem sitt barn.

Socialstyrelsen fick i april 1993 regeringens uppdrag att utveckla och förstärka vården i familjehem för barn och unga. Bakgrunden var den kritik som i flera kartläggningar och rapporter, bl.a. från Socialstyrelsen, JO och Riksdagens revisorer framförts angående kommunernas sätt att sköta vården av barn och unga i familjehem. En del av uppdraget gällde också frågan om vårdnadsöverflyttningar.

Socialstyrelsens uppdrag har slutförts och resulterat i tre rapporter; *Ovisshetens barn* – SoS-rapport 1995:8, *Invandrarbarn i familjehem*

¹⁴ Prop. 1996/97:124 s 104, bet. 1996/97:SoU18

– SoS-rapport 1995:7 och *Sammanbrott i familjehem*- SoS-rapport 1995:9. Nedan följer en sammanfattning av rapporternas innehåll.

"*Ovisshetens barn*" är sammanställning av kunskaper, som berör situationen för de barn som omhändertas och placeras i familjehem under lång tid. Socialstyrelsen anger att syftet med rapporten är att med utgångspunkt från barns behov av trygghet, tillhörighet, identitet och nära relationer under uppväxten, se till de förutsättningar som ges i den nuvarande lagstiftningen samt att framhålla och förtydliga problem och möjligheter med långvarig familjehemsvård.

I rapporten konstateras att de långtidsplacerade barnen utgör en relativt stor del av det totala antalet barn i familjehemsvård. Vartannat barn i familjehem har varit placerat i mer än tre år, vart tredje i fem år eller mer. Sannolikheten för en återförening mellan barn och föräldrar minskar drastiskt om barnet inte flyttat från familjehemmet inom de första åren. Det är framförallt föräldrarnas vilja och förmåga att själva ta hand om sitt barn, som avgör om familjehemsvården skall fortsätta. Frågan om barnets fortsatta boende kopplas inte vid någon tidpunkt loss från frågan om föräldrarnas rehabilitering och bedöms helt fristående från föräldrarnas situation.

Av tillgänglig forskning dras följande slutsatser:

– I svensk forskning har de långtidsplacerade barnens situation inte särskilt uppmärksammats. Dock kan en del slutsatser dras från den svenska forskning som finns. Bl.a. har visats på svårigheterna med rehabilitering och återförening i familjer där en separation mellan föräldrar och barn har ägt rum samt den avgörande betydelse ett socialt arbete av hög kvalitet har för ett sådant ärendes utveckling. Att barns förmåga till anpassning och anknytning i familjehem har att göra med relationen till föräldrarna före separationen har konstaterats, liksom att små barn har förmåga att knyta an till nya föräldrar om ingen nära föräldra-barnrelation tidigare har funnits och familjehemsföräldrarna är beredda att gå in i denna relation förutsättningslöst. Vikten av goda, tillåtande och tillåtande relationer mellan alla parter. De speciella förutsättningarna för varaktighet och bibehållna föräldrakontakter vid släktingplaceringar har uppmärksammats, liksom vikten av att den som ansvarar för barnet noga sätter sig in i barnets situation. En stor longitudiell undersökning av barns uppväxt i familjehem och adoptivfamiljer har visat resultat som kan tolkas så, att förutsättningarna för ett lyckat utfall av en placering är större om de juridiska förhållandena omkring familjehemsföräldrarnas föräldramandat har klargjorts.

– Utländska forskare som har studerat barn i långvarig familjehemsvård har konstaterat att för barn som växer upp i osäkerhet om sin tillhörighet och framtid innebär detta ett hot mot deras utveckling till harmoniska och välfungerande vuxna. Deras bristfälliga anknytning gör att de lättare stöts ut från sina familjehem och den innebär också att de löper en ökad risk att fara illa under placeringen. Ett ytterligare problem för dessa barn är att de, när vården avslutas och de flyttar från familjehemmet, ibland står ensamma utan en familj där de verkligen hör hemma. Att återfå eller bygga upp en kontakt med ursprungsfamiljen kan innebära stora svårigheter. Ändå är det ofta dit den unge vänder sig. En uppväxt under dessa oklara förhållanden kan ge barnen en livslång känsla av att inte vara önskade.

"Invandrarbarn i familjehem" sammanfattas på följande sätt:

- En mycket stor andel, närmare 40 % av barnen i familjehem har invandrarbakgrund. Att deras andel är så stor är inget nytt fenomen. Den har legat så högt under hela 1980-talet.
- Cirka 15 % av barnen i familjehem – 1992 ca 1 800 barn – har båda föräldrarna födda utomlands.
- Den statistiska "risken" för ett finskt barn att omhändertas för samhällsvård och placeras i familjehem eller institution, är fyra gånger så stor som för ett barn med två svenska föräldrar.
- Barn med finska föräldrar är överlag placerade i finska familjehem. Ensamma flyktingbarn är placerade hos släktingar. Övriga invandrarbarn är antingen placerade hos släktingar eller i ett svenskt familjehem. Endast 5 % av dem är placerade i familjer som har barnets etniska bakgrund men inte är släkt med det.
- Vid val av familjehem är det ibland svårt att bedöma hur stor vikt som bör läggas vid språk- och kulturkunskaper i förhållande till andra aspekter. Olika familjehemsenheter lägger tyngdpunkten något olika. Ett mer systematiskt professionellt erfarenhetsutbyte och diskussioner mellan enheter med olika strategier saknas.
- Ingen av de studerade familjehemsenheterna har någon systematisk dokumentation om de placerade barnens etniska bakgrund. De gör heller inga sammanställningar av vilken typ av familjehem invandrarbarnen är placerade i i relation till deras bakgrund. Det saknas systematiska uppföljningar av barnen i familjehemsvård.

Socialstyrelsen lyfter fram ett antal viktiga åtgärder som kan bidra till att utveckla arbetet och höja vårdens kvalitet.

1. Löpande nationell statistik om invandrabarns andel inom familjehemsvården.
2. Forskning kring varför barn från vissa invandrargrupper löper större risk att omhändertas och vad invandrabakgrunden kan betyda när barnet separeras från sina föräldrar och placeras i familjehem.
3. Dokumentation och uppföljning ute i kommunerna av barn i familjehem med beaktande av invandraraspekten.
4. Ökat erfarenhetsutbyte kring svårigheter och lösningar vid placering av invandrabarn i familjehem.
5. Pröva och utveckla olika metoder att stödja familjehem med invandrabarn, i synnerhet de familjehem som själva är invandra-re.
7. Lyft fram invandrarproblematiken vid omhändertagande av barn för samhällsvård i grundutbildning och fortbildning av social-sekreterarna.

"Sammanbrott i familjehem" innehåller dels en kunskapssammanställning av tillgänglig forskning, företrädesvis brittisk, dels en aktstudie av 189 placeringar i Sverige. Rapporten visar att det är vanligt med sammanbrott inom den svenska familjehemsvården. 44 % av placeringarna i aktstudien hade varit föremål för sammanbrott. Korta placeringar skiljer sig inte från längre när det gäller nivån på sammanbrott.

Inom projektet också avgivits två skrifter – *Utbildningsfrågor och utvecklingsprojekt inom familjehemsvården* och *Familjehemsvård i utveckling – en sammanställning av uppföljningar på länsnivå*.

Tanken och syftet med samtliga rapporter och skrifter är att de skall kunna fungera i utvecklingssyfte och i utbildning för att förbättra situationen för familjehemspplacerade barn.

Det pågår på flera håll i landet metodutvecklingsarbete för att göra föräldrarna mer delaktiga i placeringen av barnet. Bl.a. pågår i kommunförbundets regi, med stöd från Socialdepartementet och Socialstyrelsen ett försök i tio kommuner med s.k. familjerådslag. Modellen, som har hämtats från Nya Zeeland, går ut på att familjen själv kommer fram till bra och hållbara beslut om hur dess barn skall fostras och växa upp. Föräldrar, barn, släktingar och eventuellt också vänner, grannar och andra i familjens nätverk träffas, diskuterar och gör en handlingsplan. Familjerådslaget förbereds och genomförs av en samordnare som skall vara fristående från socialtjänsten och oberoende av familjen. Socialtjänsten skall godkänna familjens plan

och därefter stödja och hjälpa familjen att genomföra planen. Socialtjänsten har också ett uppföljningsansvar.

Projektet pågår till september 1997 och skall sedan utvärderas av Socialstyrelsen. En rapport skall lämnas under 1998.

I det nyligen avslutade lagstiftningsarbetet avseende ändringar i socialtjänstlagen, har även frågan om familjehemsplaceringar behandlats. I propositionen anføres följande. De krav som lagen ställer i fråga om samhörighet och kontakt med hemmiljön handlar inte bara om geografisk närhet. Språkliga och kulturella skillnader i synsätt och bakgrund kan skapa väl så stora avstånd mellan människor. Att sådana skillnader beaktas och att man väljer ett hem som kan samarbeta med barnets biologiska föräldrar är av största betydelse vid alla placeringar och i synnerhet vid placeringar av invandrabarn. Det innebär att socialtjänsten måste vara lyhörd för föräldrarnas egna önskemål utan att för den skull ge avkall på den professionella bedömningen av vad som är ett lämpligt hem för det enskilda barnet. Vidare fastslås att socialtjänsten har fått kritik från olika håll för att inte vara tillräckligt lyhörd för möjligheterna att placera barn hos släktingar. Ändå visar både internationell och svensk forskning att sådana placeringar kan vara att föredra om man ser placeringen ur ett livsperspektiv. Det finns många skildringar av hur barn, som under flera år har varit placerade i ett "främmande" familjehem, känner sig övergivna av både familjehemmet och de biologiska föräldrarna när det närmar sig vuxenlivet. I propositionen förklarade sig emellertid regeringen inte beredd att skriva in i lagen att släktingplaceringar eller andra placeringar i nätverket skall prövas i första hand. Under riksdagsbehandlingen uttalade socialutskottet att det är angeläget att socialtjänsten i varje enskilt fall prövar möjligheten att placera barnet i "det naturliga nätverket". Det finns dock inga garantier för att en sådan placering tillförsäkrar barnet god vård. Utskottet ansåg emellertid att 22 § SoL skulle kompletteras med en ny bestämmelse av den lydelsen att vid placering av barn bör i första hand övervägas om barnet kan tas emot av någon anhörig eller annan närstående. Enligt 1 § skall dock barnets bästa alltid beaktas.¹⁵

Vårdnadsöverflyttningar

I föräldrabalken finns bestämmelser om överflyttning av vårdnad i vissa fall. Enligt 6 kap 7 § FB sägs "Om en förälder vid utövandet av

¹⁵ Prop. 1996/97:124 s. 113 f, bet 1996/97:SoU18 s 84f

vårdnaden om ett barn gör sig skyldig till missbruk eller försummelse eller i övrigt brister i omsorgen om barnet på ett sätt som medför bestående fara för barnets hälsa eller utveckling, skall rätten besluta om ändring i vårdnaden". I förarbetena till bestämmelsen anförs att en vårdnadsöverflyttning enligt denna bestämmelse torde bli aktuell bara när ett barn har tagits om hand med stöd av LVU. Först när en återförening inte kan komma till stånd trots långvariga och omfattande åtgärder från socialnämndens sida kan det bli nödvändigt att begära en överflyttning av vårdnaden (prop 1981/82:168 s. 68). Bestämmelsen i 6 kap 8 § FB tar sikte på det fall ett barn under en längre tid har vårdats i ett familjehem. "Har ett barn stadigvarande vårdats och fostrats i ett annat enskilt hem än föräldrahemmet och är det uppenbart bäst för barnet att det rådande fallet får bestå och att vårdnaden flyttas över till den eller dem som har tagit emot barnet eller någon av dem, skall rätten utse denne eller dessa att såsom särskilt förordnade vårdnadshavare utöva vårdnaden om barnet." Av förarbetena till denna bestämmelse framgår att det torde krävas att barnet har bott i familjehemmet under flera år innan det kan bli aktuellt att över huvud taget överväga att flytta vårdnaden till familjehemsföräldrarna. För domstolen blir det nödvändigt att utreda vilken anknytning barnet har till detta hem och hur kontakterna mellan barnet och föräldrarna har förlöpt. Har föräldrarna inte visat barnet något intresse under den tid det har vistats i familjehemmet eller har kontakterna varit sporadiska eller skett under uppslitande former kan en flyttning av vårdnaden bli aktuell. Stort avseende måste alltid fästas vid barnets egen inställning. Det krävs att barnet har fått en så stark bindning till familjehemmet att det uppfattar det som sitt eget. (Prop. 1981/82:168 s 70)

Bestämmelserna om överflyttning av vårdnad har även berörts i propositionen till LVU, där föredragande statsråd anförde.

Barns rätt till kontinuitet och stabilitet bör vara ett övergripande mål för alla hjälpinsatser. Det innebär bl.a. att man måste undvika att omplacera barn som omhändertagits för samhällsvård. Det ställer stora krav på de utredningar som görs, både av barnet självt och av det tilltänkta familjehemmet. Inte minst i de fall man finner att vården utanför det egna hemmet kommer att bli långvarig, bör barnets rätt till en stabil uppväxtmiljö beaktas. Det kan enligt min mening inte förnekas att det finns fall där det är uppenbart att barnet inte inom överskådlig tid kommer att kunna återförenas med sina föräldrar. För att möjliggöra en fortsatt tillfredsställande anknytning mellan barnet och familjehemsföräldrarna i dessa fall anser jag, att man i vissa lägen bör överväga att använda

sig av de möjligheter som föräldrabalken ger att flytta över vårdnaden till familjehemsföräldrarna.

I propositionen förs ytterligare resonemang i frågan och konstateras att möjligheten att få vårdnaden överflyttad hittills hade utnyttjats i liten utsträckning. Föredragande statsråd ansåg därför att möjligheterna i fortsättningen borde utnyttjas i högre utsträckning. Något förslag till lagändring lades dock inte, utan föredragande nöjde sig med att uttrycka att det är angeläget att den fortsatta utvecklingen i fråga om överflyttning av vårdnaden till familjehemsföräldrar följs.

Särskilt viktigt är det att utröna vilka faktorer det är som styr dels socialnämnderna när det gäller att ta upp frågan om vårdnadsöverflyttning, dels familjehemsföräldrarnas inställning till att bli vårdnadshavare. Jag utgår från att socialstyrelsen i sin löpande verksamhet uppmärksammar dessa frågor.¹⁶

Inom ramen för *Ovisshetens barn* gjordes en enkät angående vårdnadsöverflyttningar. Under åren 1990-1993 flyttades vårdnaden över till familjehemsföräldrarna i ca 160 fall. Detta är en ökning från tidigare år. Enligt Socialstyrelsen kan denna ökning bero på en större medvetenhet hos socialnämnderna sannolikt beroende på uttalandena i LVU-propositionen och regeringens uppdrag till Socialstyrelsen, vilket har gett frågan uppmärksamhet. Att många socialnämnder fortfarande avstår från att föra talan om vårdnadsöverflyttningar beror, enligt Socialstyrelsen, sannolikt på osäkerhet inför de regler och bestämmelser som gäller, bl.a. avseende fortsatt ersättning och tillsyn av familjehemmet.

Socialstyrelsens projekt Barn i Fokus

Socialstyrelsen har också haft ett uppdrag från regeringen att utarbeta ett åtgärdsprogram för att höja kompetensen och utveckla ett barnperspektiv i arbetet med utsatta barn – Barn i fokus- projektet. I uppdraget sägs: "Satsningen bör ta sikte på att öka medvetenheten hos socialarbetare och andra som arbetar med utsatta barn och att tydliggöra skyldigheten att i första hand agera till barns skydd och sätta barns bästa i främsta rummet. Utvecklingsarbetet skall utformas så att det stimulerar till en utveckling av förmågan att se, förstå, beskriva och möta utsatta barns behov."

¹⁶ Prop. 1989/90:28 s. 53

En rapport lämnades till regeringen i oktober 1995.¹⁷ Rapporten innehåller dels en sammanställning av olika projekt som har genomförts, dels förslag på åtgärder från regeringens sida.

Vad händer med barn som av socialnämnden bedömts vara i behov av vård, men där domstolen gjort en annan bedömning?

Socialstyrelsen har inom ramen för den tidigare i detta avsnitt redovisade studien *Barnet i rättsprocessen* gjort en mindre uppföljning av vad som hände sedan. Av de fall man har tittat på där vård med stöd av LVU avsågs på grund av samtycke (13 mål) hade vården genomförts i enlighet med vad som överenskommit i tio fall. Av de 29 mål där vård inte medgavs i domstolen, hade i elva fall kontakten avbrutits mellan familjen och socialtjänsten. Av de 18 fall socialnämnden kände till hade det inträffat en förbättring för barnet i endast ett fall. I fem fall fortsatte missförhållandena och i sju fall hade ny utredning inletts. Av intervjuer med socialnämndens handläggare framkom en stor osäkerhet om nämndens rätt och skyldighet att följa upp barnens förhållanden när domstol slagit fast att skäl för vård enligt LVU inte föreligger. Flera handläggare anser sig inte ha rätt att ta en aktiv uppföljningskontakt eller att ingripa på nytt om den plan som avhandlats i den muntliga förhandlingen inte följts.

I den nyligen av riksdagen behandlade propositionen med förslag till ändringar i socialtjänstlagen, anför regeringen följande:

¹⁷ Socialstyrelsens rapport 1996:19

Det är angeläget att socialnämnden inte utan vidare släpper kontakten med ... familjer med små barn där föräldrarna avvisat socialtjänstens erbjudanden om frivilliga insatser och där förhållandena är allvarliga men inte sådana att LVU kan tillämpas. För att kunna vända familjernas inställning att ta emot hjälp krävs både ett varierat utbud av insatser och hög kompetens hos berörda socialarbetare. Det talar för kompetens- och metodutveckling inom detta område".¹⁸

Utbildningsåtgärder

Artikel 19 är den enda materiella artikeln i Barnkonventionen som uttryckligen poängterar statens skyldighet att även vidta åtgärder i utbildningssyfte för att skydda barnet. Av vad som kan utläsas av de diskussioner som fördes under utarbetandet av konventionen, diskuterades inte närmare vilken typ av utbildningsåtgärder som avses. I de riktlinjer – general guidelines – som utarbetats av FN-kommittén för ländernas rapportering, kan utläsas att kommittén framförallt betonar vilka åtgärder i utbildningssyfte som har vidtagits för att främja att barn uppföstras utan att utsättas för våld. Eftersom denna artikel har en så utpräglad skyddskaraktär, bör dock flera olika utbildningsinsatser tolkas in under konventionstexten. Det kan röra sig om föräldrautbildning, utbildning av socialarbetare, lärare och annan personal inom skolan, barnomsorgspersonal, domare och inte minst barnen själva.

14.2.3 Våra överväganden

Vid vår genomgång av den svenska lagstiftningen när det gäller att skydda barn mot våld, övergrepp, vanvård och sexuellt utnyttjande i familjen, kan vi konstatera att socialtjänstlagen och LVU, liksom Barnkonventionen, utgår från att det först och främst är förebyggande och stödjande insatser i hemmen som skall göras för att skydda barn. Den uppräkningslista som finns i LVU stämmer väl överens med den uppräkningslista som finns i artikel 19, och de uttalanden som görs i förarbetena till lagen är väl i överensstämmelse med intentionerna i denna artikel i Barnkonventionen.

¹⁸ Prop. 1996/97:124

Den genomgång av rättspraxis som vi har gjort när det gäller beredande av vård enligt LVU ger emellertid anledning till eftertanke. Genom bl.a. det sätt lagen är uppbyggd på och utformningen av dess rekvisit för ingripande synes tyngdpunkten i målen komma att ligga mer på en utredning av föräldrarnas tillkortakommanden än på en analys av vad som är bäst för barnet. Barnkonventionens utgångspunkt i dessa sammanhang, dvs. det enskilda barnets bästa och respekten för dess åsikter och rättigheter framgår ej särskilt tydligt.

Enligt vår mening är det angeläget att se över LVU för att stärka barnperspektivet. I det senaste lagstiftningsärendet avseende socialtjänstlagen har införts en bestämmelse i lagens portalparagraf om barnets bästa i den lagen. Behovet av en motsvarande bestämmelse i LVU diskuterades inte. Intentionerna med LVU är att den skall vara en skyddslag för barn och unga, men som framgått är vi tveksamma till om lagen alltid fungerar som det skydd den borde vara. Vi anser därför att även LVU måste förstärkas med ett tydligare barnperspektiv, så att det tydligare framgår att lagen är en skyddslag där barnets bästa är det primära. Något oroväckande i sammanhanget är dock de uttalanden som gjordes i propositionen i anledning av införandet av tidigare nämnda bestämmelse i socialtjänstlagen. Regeringen uttalar där att "barnets bästa är inte alltid avgörande för vilket beslut som skall fattas, men skall alltid beaktas, utredas och redovisas".¹⁹ Vi menar att vid socialtjänstens insatser när det gäller barn och unga, skall barnets bästa *alltid* vara avgörande.

I fråga om familjehemsplaceringar måste barnets rätt stärkas. Barnets rätt till kontinuitet i olika avseenden är mycket viktig, oavsett om det handlar om korta eller långa placeringar. Det utvecklingsarbete för att stärka barnet i familjehemsvården som har påbörjats av Socialstyrelsen, bör intensifieras och ges resurser.

I rapporten *Ovisshetens barn* diskuteras införandet av en "svensk modell" för varaktighet i familjehemsvården. En sådan modell skulle kunna rymma möjligheten att flytta vårdsnaden för barn i de fall det är möjligt och lämpligt, att göra tydliga planer för varaktig familjehemsvård och eventuellt även att fatta beslut om långvarig vård enligt LVU. Det sistnämnda alternativet skulle innebära att LVU delvis skulle få ett annat innehåll, vilket kräver vidare utredning. En bedömning utifrån barnets behov under resten av uppväxten skulle i samband med att vården övervägs göras efter några års placering, kortare tid för de minsta. Om en varaktig återförening med ursprungsfamiljen inte längre är möjlig eller lämplig, skall i samråd med föräldrarna beslut fattas om långvarig placering. Annars skall

¹⁹ Prop. 1996/97:124 s. 99f, bet 1996/97:SoU18 s. 70

arbetet för återförening fortsätta som tidigare. Vi anser att denna skissade modell är intressant att vidare utveckla.

Den översyn av LVU som vi har föreslagit, bör även avse frågan om att utforma en modell för varaktighet i de fall familjehemsplacementer blir långvariga.

Eftersom vi har konstaterat att vi har en lagstiftning som på ett bra sätt skall tillgodose de krav man utifrån Barnkonventionen kan ställa, är det viktigt att den också fungerar som det skydd den är tänkt att vara. Många av de brister som förekommer i tillämpningen beror förmodligen på bristande kunskap och kompetens hos de yrkesgrupper och personer som har att hantera i många fall mycket svåra frågor och avvägningar. Ovan refererade undersökningar av Socialstyrelsen pekar på behovet av kompetensutveckling och medvetandegörande. Det gäller att planera ett synsätt, ett barnperspektiv hos alla vuxna som har att göra med barn.

Ett allvarligt problem som bl.a. Socialstyrelsen har pekat på i rapporten *Barnet i rättsprocessen*, är den bristande kommunikationen mellan socialarbetare och domare och andra jurister. Detta beror bl.a. på att man talar olika språk, man har olika professioner och olika perspektiv. Domarna har i allmänhet ingen social utbildning och socialarbetarna ingen utbildning i processföring. Förvaltningsprocessen utgör en komplikation i sig, med inslag av såväl skriftlighet som muntlighet. Socialsekreterarna litat många gånger på sitt skriftliga material, medan advokaterna som företräder föräldrarna är vana att agera i domstol och kan "spela ut" socialsekreteraren. Det är ett problem när socialsekreterarna själva driver processen. Dels har de inte utbildning i att framträda inför domstol, dels hamnar de i den svåra rollen att vara både "åklagare" och behandlare. Eftersom det är socialnämnden som skall verka för barnets rätt, finns risken att föräldrarnas rätt får större tyngd i processen. Detta ställer i sin tur extra höga krav på domstolens kompetens och förmåga att hantera målet ur ett barnperspektiv.

Det pågår en hel del utbildningsinsatser inom olika myndigheters ansvarsområden. När det gäller domare har Domstolsverket genomfört viss utbildning i form av seminarier bl.a. när det gäller sexuella övergrepp mot barn, vårdnadsfall samt i anslutning till Socialstyrelsens rapport *"Barnet i rättsprocessen"*. Det är viktigt att intensifiera arbetet med kompetensutveckling av alla personalkategorier som har att hantera ärenden med barn som far illa. En viktig grupp som inte får glömmas bort i sammanhanget, är nämndemännen – såväl i de allmänna domstolarna som i de allmänna förvaltningsdomstolarna.

Det svenska agaförbudet är ett vackert uttryck för andan i Barnkonventionen – att respektera barnet. Det är också något vi och våra barn kan vara stolta över. Det är dock viktigt att ambitionen inte enbart begränsas till vackra ord. Även om attityderna, såom påvisats av SCB-undersökningen, genom åren har förändrats i positiv riktning så finns det tecken som ger anledning till oro. Mot bakgrund av att antalet fall av barnmisshandel tenderar att öka är det av synnerlig vikt att socialtjänsten och andra myndigheter som arbetar med barn ges de resurser som krävs. Det gäller såväl ekonomiskt, kompetensmässigt som att ge möjligheter till samverkan mellan olika myndigheter – barnhälsovård, barnomsorg, skola och socialtjänst. Vi föreslår därför att Socialstyrelsen får i uppdrag att noggrant följa utvecklingen när det gäller barnmisshandel och att lämna förslag till erforderliga åtgärder.

Att anmälningsskyldigheten mellan olika myndigheter när barn far illa inte alltid fungerar, ser vi som ett mycket allvarligt problem. Det får inte förekomma att barn hamnar mellan stolarna och att ingen gör något. Det enskilda barnets rätt att skyddas är så viktigt, att alla andra hänsyn måste ge vika. Samverkansmodeller mellan olika myndigheter och huvudmän måste utvecklas överallt i alla kommuner och kommundelar i landet. I de fall sekretessen lägger hinder, är det viktigt att hitta sådana modeller för samverkan, som inte kommer i strid med de bestämmelserna. I den handlingsplan för genomförande av Barnkonventionen, som vi föreslår att samtliga landets kommuner skall upprätta, bör sådana samverkansmodeller ingå.

För att anmälningsskyldigheten skall ha en reell betydelse, är det viktigt att de yrkesgrupper som den riktar sig mot också har en tydlig skyldighet att anmäla. Regeringsrätten har i ett nyligen avgjort mål haft att bedöma om en läkares underlåtenhet att göra anmälan enligt 71 § socialtjänstlagen skall leda till disciplinpåföljd enligt lagen (1994:954) om disciplinpåföljd m.m. på hälso- och sjukvårdens område. Regeringsrätten konstaterade att det var klarlagt att en sådan anmälan var påkallad och att läkaren i fråga inte genast fullgjort sin anmälningsskyldighet. Fråga uppkom då om denna underlåtenhet skulle medföra disciplinpåföljd. Regeringsrätten fann vid den prövningen sådant som ligger vid sidan om hälso- och sjukvårdspersonalens speciella kompetensområde, inkluderade anmälningsskyldighet enligt 71 § socialtjänstlagen, faller utanför lagens tillämpningsområde. Däremot hade disciplinpåföljd kunnat följa enligt den tidigare gällande tillsynslagen.²⁰ Även om det inte är sanktioner som i första hand är medlet för att förbättra anmälningsskyldigheten

²⁰ Regeringsrättens dom den 6 mars 1997 i mål nr 5669-1995

benägenheten, är det ändå en tydlig signal om betydelsen av att anmälan görs till socialnämnden när misstanke eller vetskap om att ett barn får illa föreligger. Regeringen bör därför initiera en översyn av tillämpliga lagrum när det gäller vad som skall anses falla inom det område som är sanktionerat av disciplinpåföljd.

Vi behandlade frågan om hur en kollision mellan LVU och utlänningslagen skall hanteras i vårt delbetänkande och konstaterade då att ett omhändertagande enligt LVU inte automatiskt skall innebära ett verkställighetshinder utan att en individuell prövning måste göras. Vi konstaterade vidare att socialnämnden skall höras vid denna prövning och att socialnämndens yttrande bör tillmätas stor vikt, eftersom socialnämnden har ansvar för och kompetens att bedöma barns vårdbehov. När det gäller frågan hur detta skall regleras avsåg vi att återkomma till denna vid en senare behandling av socialtjänstlagen och LVU. Vi poängterade också att, i de fall värden enligt LVU bedömdes bli långvarig och barnet och dess föräldrar saknade uppehållstillstånd, måste socialnämndens arbete inriktas på att familjen skall återvända till hemlandet så snart ske kan. Vår avsikt var att analysera frågan i ett vidare perspektiv och när vi hade möjlighet att närmare undersöka hur vanligt det är med lagkollisioner av detta slag.

Det har inte låtit sig göras att få fram några exakta uppgifter om förekomsten av denna typ av lagkollision. Enligt muntlig uppgift från Utlänningsnämnden, har nämnden haft att hantera denna speciella frågeställning i endast ett fåtal avgöranden.

Utlänningslagen har i viktiga delar nyligen ändrats när det gäller frågor om barn. En bestämmelse med innebörden att det vid alla fall som rör ett barn skall särskilt beaktas vad hänsynen till barnets hälsa och utveckling samt barnets bästa i övrigt kräver har införts. Dessutom har det tillförts en bestämmelse om att ett tidsbegränsat uppehållstillstånd får ges ett barn och dess vårdnadshavare om barnet behöver vård med stöd av LVU. Båda dessa nya bestämmelser är ägnade att stärka barnets ställning i utlänningsärenden. I propositionen tog regeringen upp det resonemang som vi förde i vår delrapport.²¹ Utskottet tillade i sitt betänkande att det förutsätter att de myndigheter som tillämpar utlänningslagen och vederbörande socialnämnd skall kunna samarbeta i frågorna på det sätt som gagnar barnet bäst.²²

De uttalanden som har gjorts i lagstiftningsärendet är mycket starka och bör tillgodose det skyddsbehov som barnet har. Det skall

²¹ Prop. 1996/97:25 s. 268

²² Bet. 1996/97:SfU5 s. 105

också noteras att i Barrantes-fallet, var det barnets behov av vård och stöd från socialtjänsten och principen om barnets bästa som blev utslagsgivande för att mor och barn beviljades permanent uppehållstillstånd.

Innan någon rättspraxis har utvecklats på området är det svårt att säga att dessa bestämmelse inte ger barnet tillräckligt skydd.

Vi anser dock att det är av stor vikt att regeringen noggrant följer utvecklingen. För att en avvisning skall få verkställas mot socialnämndens rekommendation, måste det enligt vår mening, föreligga mycket starka skäl. Som anförts ovan, är det emellertid svårt att nu bedöma om de lagstiftningsåtgärder som har vidtagits eller om utlänningslagen behöver förstärkas ytterligare i detta avseende.

14.3 Förbud mot barnarbete

Artikel 32

1. Konventionsstaterna erkänner barnets rätt till skydd mot ekonomiskt utnyttjande och mot att utföra arbete som kan vara skadligt eller hindra barnets utbildning eller äventyra barnets hälsa eller fysiska, psykiska, andliga, moraliska eller sociala utveckling.

2. Konventionsstaterna skall vidta lagstiftnings-, administrativa och sociala åtgärder samt åtgärder i upplysningssyfte för att säkerställa genomförandet av denna artikel. För detta ändamål och med beaktande av tillämpliga bestämmelser i andra internationella instrument skall konventionsstaterna särskilt

(a) fastställa en minimiålder eller minimiåldrar som minderåriga skall ha uppnått för tillträde till arbete;

(b) föreskriva en lämplig reglering av arbetstid och arbetsvillkor;

(c) föreskriva lämpliga straff eller andra påföljder i syfte att säkerställa ett effektivt genomförande av denna artikel.

14.3.1 Artikelns innebörd

Denna artikel skall ses i belysning av artiklarna 28 rätt till utbildning, 24 rätt till hälsa, 31 rätt till fritid och 6 rätt till utveckling. Bakgrunden till artikeln är också naturligtvis principen i artikel 3 om barnets bästa. Syftet med artikeln är att stärka dessa för barnet grundläggande rättigheter. Ekonomiskt utnyttjande och sådant arbete

som utgör ett hinder mot rätten till utbildning, hälsa, fritid och utveckling är inte tillåtet.

Artikel 32 ålägger staterna att göra allt för att hindra ekonomiskt utnyttjande och sådant barnarbete som kan vara skadligt för barnet i olika avseenden. Staterna *skall vidta* lagstiftnings-, administrativa och sociala åtgärder. Till skillnad från stadgandet i artikel 4 om att vidta alla *lämpliga* lagstiftnings- etc. åtgärder stadgar denna artikel en absolut skyldighet att vidta åtgärder, en starkare skrivning således.

Innebörden av artikel 32 är hämtad från artikel 10 i 1966 års internationella konvention om ekonomiska, sociala och kulturella rättigheter; "Barn och ungdom skall skyddas mot att utnyttjas i ekonomiskt och socialt avseende. Det skall vara straffbart att använda dem i arbete, som äventyrar deras moral eller hälsa, sätter deras liv i fara eller kan hindra deras normala utveckling. Staterna skall även fastställa de åldersgränser, under vilka anställning av barn i avlönat arbete skall vara förbjudet och straffbart i lag".

Barnkonventionen förbjuder inte barnarbete generellt, utan enbart sådant barnarbete som är skadligt för barnets utveckling och hälsa. Utgångspunkten är att barn skall gå i skola och inte arbeta. Artikel 16 föreskriver heller inte någon särskild minimiålder, utan hänvisar i den delen till andra internationella instrument. De andra internationella instrument som artikeln åsyftar är framförallt ILO-konventionen nr 138 rörande minimiålder för tillträde till anställning.²³ FN-kommittén har i sina diskussioner och i sitt arbete kring artikel 32 särskilt kommit att använda denna ILO-konvention som referens.

ILO-konventionen föreskriver varierande minimiålder beroende på arten av anställning eller arbete och beroende på karaktären av arbetet. I artikel 2 stadgas en generell minimiålder för tillträde till anställning som inte skall vara lägre än åldern för fullgörande av obligatorisk skola, och i vart fall inte lägre än 15 år (14 år undantags- och övergångsvis för länder vars ekonomiska och utbildningsmässiga standard är otillfredsställande utvecklad). I artikel 3 stadgas en minimiålder om 18 år för arbete som på grund av sin art eller de omständigheter varunder det utförs medför risk för ungdomars hälsa, säkerhet eller vandel. Därutöver finns en bestämmelse – artikel 7 – som handlar om lätt arbete. Där finns en minimiålder om 13 år (eller 12 år med hänvisning till 14 års undantaget i artikel 2). Vad som avses med lätt arbete definieras som dels arbete som inte är ägnat att skadligt inverka på barns hälsa eller utveckling, dels arbete som

²³ SÖ 1990:10

inte är ägnat att inverka menligt på barns skolgång och deltagande i program för yrkesorientering eller yrkesutbildning, ... eller deras förmåga att tillgodogöra sig den erhållna undervisningen. Man kan således konstatera att de internationella reglerna ger uttryck för principen att barn och arbete successivt växer ihop med barnets stigande ålder och utveckling.

Det finns också ett EG-direktiv²⁴ angående skydd för minderåriga i arbetslivet, som ålägger medlemsstaterna att vidta de åtgärder som är nödvändiga för att förbjuda barnarbete. Direktivet bygger på ILO-konventionen om minimiålder för tillträde till arbete, men är en utvidgning till skydd för barn och ungdomar i arbetslivet. Direktivet innehåller detaljerade föreskrifter om arbetarskydd, arbetstid, viloperioder, raster etc.

14.3.2 Svenska förhållanden

Sverige har ratificerat ILO-konventionen om minimiålder för arbete. Vid genomgången av de svenska bestämmelserna som föregick ratificeringen av Barnkonventionen gjordes den bedömningen att artikel 32 inte vållade några problem för svensk del.²⁵

Arbetsmiljölagen (1977:1160) innehåller i 5 kap. bestämmelser om minderåriga. Med minderårig avses den som är under 18 år. En minderårig får inte som arbetstagare eller på annat sätt anlitas till att utföra arbete före det kalenderår under vilket han eller hon har fyllt sexton år och inte heller innan han eller hon har fullgjort skolplikten. En minderårig som har fyllt tretton år får dock anlitas till att utföra lättare arbete som inte är av sådant slag att det kan inverka skadligt på hans eller hennes hälsa, utveckling eller skolgång. Undantag får även göras för mycket lätt arbete för den som inte har fyllt tretton år, såsom trädgårdarbete och mycket lätt arbete inom jordbruk som drivs av någon medlem av den egna familjen, försäljning av majblommor, jultidningar och liknande samt artistframträdande. Beträffande minderåriga gäller vidare att han eller hon inte får anlitas till sådant arbete som medför risk för olycksfall eller för överansträngning eller annan skadlig inverkan på hans eller hennes hälsa och utveckling. Arbetarskyddsstyrelsen har efter regeringens bemyndigande utfärdat föreskrifter för minderåriga (AFS 1996:1), vilka innehåller bestämmelserna i det tidigare nämnda EG-direktivet. I

²⁴ Direkt 94/33/EG av den 22 juni 1994

²⁵ Prop. 1989/90:107 s. 75, bet 1989/90:SoU28

arbetsmiljölagen finns även bestämmelser om straff för den som bryter mot reglerna om minderåriga.

Bestämmelser om barns rätt att ingå avtal om anställning finns i föräldrabalken. Barnet ingår självt sådana avtal, men vårdnadshavarens samtycke krävs. Barnet får själv säga upp avtalet och, om barnet har fyllt 16 år, utan nytt samtycke avtala om arbete av liknande art. Vidare stadgas att barnet eller vårdnadshavaren får säga upp ett avtal om arbete med omedelbar verkan om det behövs med hänsyn till barnets hälsa, utveckling eller skolgång. Om vårdnadshavaren har sagt upp ett avtal av detta skäl, får barnet inte själv träffa nytt avtal utan vårdnadshavarens samtycke.

Kunskapen om i vilken utsträckning och omfattning barn i Sverige arbetar är bristfällig. Det gäller såväl arbete efter skolan – eftermiddagar och helger, som sommararbete. Med anledning härav har Nordiska Ministerrådet satt igång ett projekt "Barns och ungas arbete i Norden". Syftet med projektet är att kartlägga i vilken utsträckning 13-17-åringar arbetar, med vad, när och hur länge. Projektet samordnas från Island och för Sveriges del är Arbetarskyddsstyrelsen samordnande myndighet. Arbetet är upplagt på så sätt att det kommer att göras en enkät bland ungdomar under hösten 1997 och en rapport planeras att presenteras under andra halvåret 1998.

LO-facken genomför varje sommar ett projekt kallat "Facket i sommarland" i syfte att upplysa ungdomar om deras rättigheter och att hjälpa och stödja ungdomar. Enligt uppgift från ansvarig ombudsman på LO är de vanligaste problemen att ungdomar inte får den lön de är berättigade till, att reglerna om arbetstider inte följs och att arbetsmiljön inte alltid är den bästa. Den absoluta majoriteten av arbetsgivare sköter sig bra. I de fall man stöter på problem handlar det oftast om ren okunnighet och man brukar kunna komma till rätta med situationen genom samtal med arbetsgivarna. Projektet kan sägas bedrivas i tre steg. Under april-maj försöker man komma in i gymnasieskolorna för att upplysa ungdomar om de regler som gäller och vilka krav de kan ställa på sina arbetsgivare. Under juni-juli bedrivs uppsökande verksamhet på de orter där det finns många sommararbetande ungdomar. Man frågar hur ungdomarna har det, hur det går i arbetet och delar ut informationsmaterial. Vidare finns ett 020-nummer öppet hela sommaren, dit ungdomar, men även arbetsgivare, kan ringa och få råd, men också anmäla missförhållanden. En samlad bedömning från LO är att lagstiftningen räcker till, men att informationen är dålig, framförallt till den mest berörda branschen. Det är vidare ett visst problem att få komma in i skolorna.

Arbetskyddsstyrelsen genomförde tillsammans med Yrkesinspektionen under "Europeiska arbetsmiljöveckan" 1996 en informationskampanj riktad mot ungdomar i sista årskursen i gymnasiet. I samband därmed gjordes också enkäter till nästan 20 000 elever. Frågorna gällde attityder till olika företalser i arbetslivet, men också om man haft arbete utanför skolan under året, om man skadat sig i arbetet och om man i så fall varit tvungen att stanna hemma från arbete och skola. Enkäten är på intet sätt vetenskaplig i sin utformning och flertalet av eleverna som tillfrågades var över 18 år. Resultatet av utfrågningen kan således inte användas som grund för antagande att det förhåller sig på ett visst sätt när det gäller arbete och skador bland ungdomar. Däremot är enkäten intressant, eftersom den visar att en stor andel, 80 % av gymnasieeleverna i sista årskursen arbetar utanför skolan och att så många som 17 % har skadat sig av arbetet, och kan vara en indikator på hur vanligt det är att ungdomar arbetar parallellt med skolan.

14.3.3 Våra överväganden

Vi kan således konstatera att den svenska lagstiftningen stämmer väl överens med våra åtaganden enligt Barnkonventionen och att ILO-konventionen 138 reflekteras i den svenska arbetsmiljölagstiftningen. Även om barnarbete, såsom det traditionellt definieras, inte är något egentligt problem för Sverige, kan man inte bortse från att det finns barn som utnyttjas för arbete. Som framgår av redogörelsen ovan, är det emellertid inte ytterligare lagstiftningsåtgärder som behövs, utan snarare åtgärder av upplysnings- och informationskaraktär.

Vi föreslår att regeringen ger berörda myndigheter i uppdrag att tillsammans med arbetsmarknadens parter utarbeta ett informationsmaterial med inriktning på dels arbetsgivare, dels ungdomar. Vi vill i detta sammanhang också framhålla vikten av att arbetsmarknadens organisationer, såväl från arbetsgivare- som arbetstagesidan ges reella möjligheter att komma in i skolorna. Utifrån de slutsatser som kan dras av ovan nämnd undersökning av förekomsten av att ungdomar arbetar parallellt med skolarbetet, menar vi att såväl eleverna i årskurs nio som gymnasieelever är viktiga målgrupper.

Eftersom Barnkonventionen innehåller ett internationellt perspektiv, är det också viktigt att vi även ser till barn i andra länder. Barnarbete är ett mycket allvarligt problem i många länder i världen. Vi har en moralisk skyldighet att på alla sätt inom ramen för internationellt samarbete och biståndsarbete verka för att all form av

farligt barnarbete stoppas. I den delen hänvisar vi till våra resonemang under artikel 4. Det finns dock ytterligare en dimension på problemet, och det är att vi i "den rika världen" drar nytta av barnarbete, genom att vi kan köpa billiga produkter som tillverkats i fattigare länder och där vi vet att barnarbete förekommer. Problemet är dock mångfacetterat och svårfångat. Det finns en klar koppling mellan barnarbete och fattigdom. Den helt överväldigande majoriteten av barnarbete sker på "hemmamarknaden", endast ca fem procent når världsmarknaden. Det pågår ett arbete inom ILO och dess biståndsprogram IPEC för eliminering av exploaterande barnarbete. IPEC:s mål är att verka för en stegvis eliminering av barnarbete genom att förstärka/skapa nationella institutioner/kapacitet för detta ändamål. Man önskar också bidra till en bred internationell opinion mot barnarbete. Konkret ges stöd till organisationer som arbetar med insatser för att förebygga barnarbete, till insatser som syftar till att stoppa hälsovådligt barnarbete, till institutioner som arbetar med att etablera alternativ till barnarbete (t.ex. andra alternativa familjeinkomster) samt till insatser som i en övergångsfas söker förbättra arbetsvillkoren för barn. Inom ILO pågår också arbetet med att utarbeta en ny konvention om barnarbete.

Sverige har en tradition att aktivt delta i det internationella samarbetet för att främja respekten för de mänskliga rättigheterna och kan även i detta sammanhang spela en aktiv roll. Även inom ramen för arbetet i WTO och inom EU kan Sverige genom ett aktivt engagemang stärka barnets rättigheter och ställning. Vi kan inte nog poängtera vikten av att utifrån Barnkonventionen aktivt delta i och vara pådrivande i det internationella samarbetet för att på alla fronter verka för en eliminering av exploaterande barnarbete.

Vi föreslår att regeringen ger Konsumentverket i uppdrag att tillsammans med frivilligorganisationer och företrädare för handeln utarbeta riktlinjer i syfte att åstadkomma en "fair-trade"-märkning som garanterar att mattan, fotbollen, klänningen etc. som vi köper inte har tillverkats av barn.

14.4 Skydd mot sexuellt utnyttjande

Artikel 34

Konventionsstaterna åtar sig att skydda barnet mot alla former av sexuellt utnyttjande och sexuella övergrepp. För detta ändamål

skall konventionsstaterna särskilt vidta alla lämpliga nationella, bilaterala och multilaterala åtgärder för att förhindra

(a) att ett barn förmås eller tvingas att delta i en olaglig sexuell handling;

(b) att barn utnyttjas för prostitution eller annan olaglig sexuell verksamhet; (c) att barn utnyttjas i pornografiska föreställningar och pornografiskt material.

14.4.1 Artikelns innebörd

Innebörden av denna artikel är att barn skall skyddas mot *alla* former av sexuellt *utnyttjande* och sexuella *övergrepp*. För detta ändamål skall staterna *särskilt* vidta alla lämpliga åtgärder såväl nationellt som internationellt för att förhindra att ett barn förmås eller tvingas att delta i en olaglig sexuell handling, att barnet utnyttjas för prostitution eller annan olaglig sexuell verksamhet, att barn utnyttjas i pornografiska föreställningar och i pornografiskt material. Ordet lämpliga får inte läsas som att staterna själva kan avgöra om åtgärderna är tillräckliga, utan syftar närmast på att man överlämnar till den enskilda staten att i enlighet med sin nationella rätt avgöra vilka åtgärder som bäst tillgodoser syftet. Uttrycket "olaglig" som används under a) och b) kan läsas som att konventionen överlämnar till staterna att själva besluta när en sexuell handling är olaglig, vilket kan tydas som att Barnkonventionens skydd kan kringgå av staterna. Så är emellertid inte tanken bakom formuleringen. Under utarbetandet av konventionen fördes långa diskussioner just kring detta begrepp. Flera stater ville ta bort uttrycket "olaglig", medan andra med hänvisning till definitionen av barn i artikel 1, hävdade att man inte kunde förbjuda frivilligt sexuellt umgänge ända upp till 18 års ålder. Det lades bl.a. förslag om att ordet *olaglig* skulle bytas ut mot *skadlig*. Efter diskussion enades så småningom arbetsgruppen om att ordet *olaglig* skulle stå kvar, och att innebörden var att varje enskild stat har att besluta om en åldersgräns för frivilligt sexuellt umgänge. En sådan åldersgräns måste naturligtvis bestämmas med ledning av de övergripande principerna om respekt för barnets gradvisa förmåga, barnets bästa och hälsa och utveckling. Arbetsgruppen var dock enig om att all form av sexuellt *utnyttjande* skulle förbjudas – "...exploitative use of children in sexual practices is not lawful no matter what form it takes" (utnyttjande av barn i sexuella övningar är inte laglig oavsett vilken form den tar sig uttryck i).

Det fördes också en diskussion om det också skulle införas en uttrycklig bestämmelse om spridning och försäljning av barnpornografi. Arbetsgruppens majoritet var dock enig om att skyddet mot sådana aktiviteter redan var täckt i artikeltexten.

FN-kommittén har i sin granskning av ländernas rapporter särskilt tittat på åldersgränsen för när frivilligt sexuellt umgänge är tillåtet. Kommittén har inte uttalat sig om någon specifik åldersgräns, men har i de fall något land har en särskilt låg åldersgräns sökt förmå landet att höja den gränsen (exempelvis Filippinerna som har en åldersgräns om 12 år). När det gäller den svenska rapporten, uttryckte kommittén kritik mot att Sverige inte har någon bestämd ålder för sexuell mognad, vilket hotar skyddet för barn mot att utnyttjas i pornografiskt material och föreslog att regeringen skulle se över detta.

Kommittén har också, bl.a i granskningen av Finlands rapport uttryckt sin oro över att ännu inga åtgärder har vidtagits för att förbjuda innehav av barnpornografi och köp av sexuella tjänster från barnprostituerade. Man har också uttryckt sin oro över att telefonsex är tillgänglig för barn. Ytterligare en fråga som kommittén har tagit upp och som kan vara av intresse för Sverige, är möjligheten att lagföra egna medborgare som har utnyttjat barn utomlands, bland annat till följd av s.k. sex-turism. Kommittén har i den delen berömt Belgien och Tyskland för att ha utvidgat sina strafflagar i den delen.²⁶

14.4.2 Svenska förhållanden

"förmå eller tvinga till olaglig sexuell handling"

I 6 kap. BrB straffbeläggs gärningar där någon genom våld, hot, tvång eller andra liknande otillbörliga förfaranden förmår någon till samlag eller annat sexuellt umgänge. Bestämmelserna härom gäller oavsett offrets ålder. Om gärningen begås mot ett barn bedöms brottet dock strängare än om offret är en vuxen person. För *våldtäkt* kan enligt 1 § dömas till tio års fängelse. Offrets låga ålder är en omständighet som kan göra brottet grovt. *Sexuellt tvång* i 2 § har en straffskala upp till fyra år vid grova brott. För *sexuellt utnyttjande* enligt 3 § kan vid grovt brott dömas till fängelse sex år. Beträffande unga och

²⁶ Hodgkin R, Newell P, 1997

gärningsmannen närstående personer finns bestämmelser som straffbelägger sexuellt umgänge även om detta inte innefattar våld eller tvång. Har någon sexuellt umgänge med den som är under 18 år och som står under hans fostran eller för vars vård eller tillsyn han har att svara på grund av myndighets beslut, döms för *sexuellt utnyttjande av underårig* till fängelse i högst fyra år. Detsamma gäller alla fall av sexuellt umgänge med den som är under 15 år. Om den som har begått gärningen har visat särskild hänsynslöshet mot den underårige eller om brottet på grund av dennes låga ålder eller annars är att anse som grovt, skall dömas till fängelse lägst två år och högst åtta år. Vidare kan den som i annat fall sexuellt berör barn under 15 år eller som förmår barnet att företa eller medverka i någon handling av sexuell innebörd dömas för *sexuellt ofredande* till böter eller fängelse i högst två år (7 § 1 st). För sexuellt ofredande döms även den som genom tvång, förledande eller annan otillbörlig påverkan förmår någon som har fyllt femton men inte arton år att företa eller medverka i en handling av sexuell innebörd om handlingen är ett led i framställning av pornografisk bild eller utgör en posering i annat fall än när det är fråga om framställning av bild (7 § 2 st). Detsamma gäller den som uppträder uppenbart sedlighetsårande mot annan oberoende av dennes ålder, t.ex. genom blottning (7 § 3 st). Slutligen kan nämnas bestämmelsen i 11 § om att ansvar som /i detta kapitel/ är föreskrivet för gärning som begås mot någon under viss ålder, skall ådömas även den som inte insåg men hade skälig anledning anta att den andre ej uppnått sådan ålder. Preskriptionstiden för sexualbrott som begås mot barn börjar löpa först från den dag målsäganden fyller eller skulle ha fyllt 15 år (35 kap 4 § BrB).

Genom en lagändring den 1 juli 1992 infördes rekvisitet "offrets låga ålder" som en omständighet att beaktas särskilt vid bedömandet om ett brott enligt 6 kap. 1, 2 eller 4 §§ är att anse som grovt. Ändringarna syftade till att stärka skyddet för barn som har utsatts för sexuella övergrepp. I propositionen anfördes att avsikten med förslaget inte är att skapa någon bestämd åldersgräns under vilken brottet alltid skall vara att bedöma som grovt, då det knappast är möjligt att ange en fast gräns för de fall då offrets låga ålder skall utgöra en försvarande omständighet. Lagrådet framhöll i sitt yttrande att "låg ålder" är ett vagt begrepp och att det i 6 kap. redan fanns två åldersgränser, arton år och femton år. Dessa båda gränser avspeglas i brottsrubriceringarna såsom "underårig" respektive "barn". Enligt lagrådet kan ett införande av begreppet låg ålder skapa en osäkerhet om till vilken i kapitlet angiven åldersgräns offrets ålder skall relateras för att betraktas som låg. Departementschefen anförde att

hon för sin del ville framhålla att avsikten med att särskilt nämna offrets låga ålder som exempel på en kvalificerande omständighet var att ge uttryck för det särskilda skydd som mindre barn bör ha mot sexuella övergrepp. Allmänt sett bör offrets ålder således vid bedömningen tillmätas större betydelse ju lägre den är. Detta utesluter självfallet inte att det, bl.a. med hänsyn till offrets personliga omständigheter, kan finnas anledning att bedöma även övergrepp mot äldre barn som grova. Det bör härvid beaktas, att de risker för bestående men som ett sexuellt övergrepp mot barn innebär inte är direkt relaterade till åldern utan att de också hänger samman med barnets personliga och sociala mognad.²⁷ Utskottet delade i allt väsentligt justitieministerns uttalanden, men tillade att "det i fall som gäller ungdomar i övre delen av ålderssektorn (upp till 18 år) självfallet kan förekomma inslag som gör att brottet bör bedömas som grovt".²⁸

Frågan om svensk lagstiftning i förhållande till artikel 34 i Barnkonventionen har varit föremål för översyn i departementspromemorian Ökat skydd för barn - ytterligare åtgärder mot sexuella övergrepp m.m. – Ds 1993:80. Resultatet av den översynen blev i nu aktuellt avseende att dels ovan nämnd preskriptionsregel infördes, dels att rubriceringen sexuellt utnyttjande av barn fördes över från 6 kap. 5 § till 4 § och ändrades till sexuellt umgänge med underårig samt att bestämmelsen i 7 § om sexuellt ofredande utvidgades till att i viss utsträckning omfatta även unga mellan 15 och 18 år, med den lydelse som angivits ovan.²⁹ Denna sistnämnda bestämmelse berörs närmare längre fram.

"Att barn utnyttjas för prostitution eller annan olaglig sexuell verksamhet"

Att köpa sexuella tjänster av den som är under arton år är förbjudet enligt en bestämmelse i brottsbalken (6 kap. 10 §). Brottet benämns *förförelse av ungdom* och föreskriver som straff böter eller fängelse upp till sex månader. Bestämmelsen kompletteras med en regel i

²⁷ Prop. 1991/92:35 Sexuella övergrepp mot barn m.m.

²⁸ Bet. 1991/92:JuU7, Rskr 159

²⁹ Ds 1993:80, Prop. 1994/95:2, bet. 1994/95JuU5

6 kap. 11 § där det stadgas att ansvar för en gärning som begås mot någon under en viss ålder skall ådömas även den som inte insåg men som hade anledning att anta att den andre inte hade uppnått sådan ålder. Om den prostituerade befinner sig i ett hjälplöst tillstånd och köparen har sexuellt umgänge genom att otillbörligt utnyttja detta kan även bestämmelsen om sexuellt utnyttjande i 6 kap. 3 § komma att tillämpas.

Att främja eller ekonomiskt utnyttja någon annans prostitution är ett brott som benämns koppleri och som kan leda till högst fyra års fängelse. Om brottet är grovt, lyder straffskalan fängelse i lägst två och högst sex år. För att brottet skall bedömas som grovt krävs att det skall ha varit fråga om större omfattning eller hänsynslöst utnyttjande. Någon åtskillnad mellan vuxen prostituerad och minderårig görs inte i lagen. Lagföring för koppleri där en ung person har utnyttjats är mycket sällsynt. Det har därför inte gått att utläsa av rättspraxis hur domstolarna bedömer en sådan gärning.

Av tillgänglig statistik från Brottsförebyggande Rådet (BRÅ) kan utläsas att det under 1995 anmäldes 12 brott mot 6 kap. 10 § och under 1996 34 sådana brott. Ingen anmälan ledde till åtal.

Socialtjänsten har en skyldighet att ingripa när det kommer till dess kännedom att en ung pojke eller flicka prostituerar sig. Enligt 3 § LVU skall vård beslutas om den unge utsätter sin hälsa eller utveckling för en påtaglig risk att skadas genom missbruk av beroendeframkallande medel, brottslig verksamhet eller någon annat socialt nedbrytande beteende. Prostitution är att hänföra till socialt nedbrytande beteende. Den unge kan omhändertaras omedelbart med stöd av 6 § samma lag. Enligt 12 § polislagen (1984:387) får den som är under arton år och som påträffas under förhållanden som uppenbarligen innebär överhängande eller allvarlig risk för hans hälsa eller utveckling, tas om hand av polisman för att genom dennes försorg skyndsamt överlämnas till sina föräldrar eller någon annan vårdnadshavare eller till socialnämnden.

I tidigare nämnd departementspromemoria, Ds 1993:80, behandlades frågan om barnprostitution. Några särskilda lagstiftningsåtgärder aktualiserades inte, utan det hänvisades till den då nyligen tillsatta Prostitutionsutredningen och till att det i utredarens uppdrag ingick att bl.a. närmare belysa förekomsten av barnprostitution och att föreslå åtgärder däremot.

Prostitutionsutredningen har i sitt betänkande³⁰ berört frågan om barnprostitution, men konstaterat att samhället har en ganska hög beredskap när det gäller ungdomar som öppet prostituerar sig. Om en

³⁰ SOU 1995:15

underårig uppmärksammas i prostitution leder det omedelbart till omhändertagande och åtgärder för att bryta beteendet. Utredaren hänvisar till uppgifter från Göteborg där ungefär sju procent av de prostituerade kvinnorna är under 20 år och av dessa cirka en tredjedel under 18 år, Stockholm där antalet underåriga i gatuprostitution för närvarande är lågt och att det i Malmö under senare år observerats endast ett fåtal prostituerade kvinnor under 20 år. Utredaren konstaterar vidare att i den pornografiska industrin och i olika mellanformer mellan pornografi och prostitution är det de unga kvinnorna som efterfrågas. Hur många ungdomar som finns i dessa verksamheter har inte kunnat fastställas. När det gäller homosexuell prostitution konstateras att de prostituerade människors ålder generellt kan sägas vara lägre än de kvinnliga prostituerades. En undersökning från Oslo 1993 har konstaterat att säljaren där är mellan 12 och 40 år och att han har gjort sin prostitutionsdebut i åldern mellan 12 och 20 år.³¹ Vidare hänvisas till en del kända fall i Jönköping och Luleå av "sugar-daddy"-förhållanden, dvs. där unga pojkar erhåller medel till försörjning, presenter, kläder eller resor av äldre män samt en undersökning i Lund 1993 där fem-sex unga pojkar sålde sig för droger och dyra kläder. Utredningen föreslår inga särskilda åtgärder när det gäller barn- och ungdomsprostitution, mer än att det i den föreslagna straffbestämmelsen för *könshandel*, där missbruk av någons ungdom skall utgöra ett av rekvisiten för när brottet är att bedöma som grovt. Brottet könshandel föreslås vidare omfatta såväl köpare som säljare.

"Att barn utnyttjas i pornografiska föreställningar och i pornografiskt material"

Barnpornografibrott är ett brott som regleras i 16 kap. 10a § BrB. "Den som skildrar barn i pornografisk bild med uppsåt att bilden sprids eller som sprider sådan bild av barn döms, om gärningen inte med hänsyn till omständigheterna är försvarlig, för *barnpornografibrott* till böter eller fängelse i högst två år."

Regeringen tillsatte i november 1994 en parlamentarisk kommitté med uppdrag att se över reglerna för hantering av barnpornografiskt material. Utredningens uppdrag var att utreda på vilket sätt och med vilka medel barnpornografi bäst kan bekämpas. Den har haft att

³¹ Pro-sentrets gutteprojekt: Rapport fra prosjekt, Oslo kommun 1993

undersöka på vilka områden det krävs insatser för att på ett effektivt sätt förebygga att det produceras och distribueras barnpornografiskt material. Med en sådan undersökning som utgångspunkt skulle kommittén närmare överväga vilka ändringar i lagstiftningen och vilka andra åtgärder som kan anses motiverade för att förhindra förekomst och spridning av barnpornografiskt material. Frågor om kriminalisering av innehav och annan befattning med barnpornografi skulle övervägas särskilt. Kommittén hade även att behandla frågan om en åldersgräns kan tas in i bestämmelsen om barnpornografibrott.

Kommittén har i mars 1997 lagt fram betänkandet "Barnpornografifrågan – innehavskriminalisering m.m." (SOU 1997:29). I betänkandet föreslås att all befattning med barnpornografi skall kriminaliseras. Detta föreslås ske genom en ändring i brottsbalkens 16 kap. 10 a §. Vidare föreslås förbud mot införsel och utförsel av barnpornografi. En särskild straffskala föreslås för grova brott. Även oaktsamma handlingar föreslås bestraffas, om de utförs i yrkesmässig verksamhet. En särskild preskriptionsregel föreslås för brottet sexuellt ofredande på samma sätt som gäller för andra sexualbrott mot barn. Barnpornografi skall vidare kunna förverkas närhelst det anträffas, och inte som nu enbart om det har anträffats vid förundersökning. Slutligen föreslås också en uttrycklig åldersgräns om 18 år för vad som är att anse som barnpornografi. Enligt kommitténs majoritet, skall den lagtekniska lösning som har valts utgöra ett fullgott skydd för barn samt ett verksamt medel för polis och åklagare.

Åtgärder mot "sex-turism"

Sexuellt utnyttjande av barn förekommer i stor omfattning och på kommersiell basis i många länder. Sexturister och pedofiler reser från vårt land och från andra länder, framförallt till länder i Sydostasien, men även numera till våra grannländer på andra sidan Östersjön, i syfte att sexuellt utnyttja barn. Det finns pedofilorganisationer över hela världen, som hävdar "barnens rätt till sexuell samvaro med vuxna och jämnåriga vänner". Antalet pedofiler kan enligt Rädda Barnen beräknas till cirka 500 000 i hela världen.

Den allmänna uppfattningen över hela världen, både i lagstiftning och i folkmoral, är att vuxna inte skall ha sexuell umgänge med barn, även om det inte sker med tvång. Inom folkrätten behandlas problemet barnsexturism under rubriken "nutida former av slaveri". Slaveribegreppet är viktigt i sammanhanget, eftersom det behövs starka skäl för att det internationella samfundet skall kunna ingripa i

en suverän stats inre angelägenheter. Det finns emellertid vissa grundläggande förbud som härstammar från bindande folkrättsliga normer (s.k. jus cogens). En bred enighet råder om att slaveriförbudet tillhör de bindande normerna. Om man kan visa att barnsexhandel är en form av slaveri, är det förbjudet och det internationella samfundet kan och har en skyldighet att ingripa.

I augusti 1996 hölls i Stockholm en Världskongress mot kommersiell sexuell exploatering av barn. Regeringsrepresentanter från 122 stater samt frivilligorganisationer och mellanstatliga organisationer deltog. Kongressen antog "Deklaration och program för åtgärder" och tog därigenom ställning för ett globalt samarbete mot kommersiell sexuell exploatering av barn. Dokumentet innehåller en uppmaning till alla stater att vidta ett stort antal angivna åtgärder och ett åtagande att före år 2000 upprätta nationella planer för åtgärder mot kommersiell sexuell exploatering av barn.

Inom regeringskansliet har en interdepartemental arbetsgrupp utarbetat ett förslag till en svensk handlingsplan. Förslaget kommer under hösten 1997 att bli föremål för rådslag med frivilligorganisationerna innan regeringen fattar beslut.

För brott som har begåtts utomlands kan dömas enligt svensk lag och vid svensk domstol om brottet har begåtts av svensk medborgare eller utlänning med hemvist i Sverige. En ytterligare förutsättning är att gärningen inte är fri från ansvar på gärningsorten. Vidare gäller att strängare påföljd inte får utdömas för brottet än det svåraste straff som är stadgat för brottet på gärningsorten (principen om dubbel straffbarhet, 2 kap. 2 § BrB).

För vissa brott kan dömas i Sverige även om gärningen inte skulle vara straffbar i det land där den begicks. Detta gäller bl.a. för alla grova brott, dvs. brott som har minst fyra års fängelse som ministraff, t.ex. grov våldtäkt (2 kap. 3 § BrB).

En fråga som har diskuterats både nationellt och internationellt, är om det nuvarande kravet på dubbel straffbarhet bör vara kvar när det gäller sexuella övergrepp mot barn.

I de allra flesta fall är det tillfyllest med kravet på dubbel straffbarhet, men inte alltid. Eftersom Barnkonventionen har överlåtit till staterna själva att avgöra när en sexuell handling med barn är olaglig, förekommer det skillnader när det t.ex. gäller ålder för frivilligt sexuellt umgänge. Ett exempel är Filippinerna som har en åldersgräns om 12 år. I Barnpornografiutredningen finns omnämnt ett fall där en svensk man är gift med en 15-årig afrikanska, som han har ett två-årigt barn ihop med. Ett växande problem som Barnkommittén har uppmärksammat är situationen för barn i de baltiska staterna.

Barnprostitutionen ökar, det är nära och billigt och det ligger nära tillhands att även svenska barnsexköpare åker dit. Det förekommer annonsering där Tallinn utpekats som pedofilernas nya paradiset.

14.4.3 Våra överväganden

"förmå eller tvinga till olaglig sexuell handling"

Den svenska lagstiftningen har under lång tid präglats av insikten att det är förödande för barns psykiska hälsa att utnyttjas sexuellt. Barnet kan inte ge något samtycke i egentlig mening till sexuell umgänge med en vuxen på grund av sin utvecklingsnivå och sin beroendeställning. Sexuella övergrepp mot barn är ett extremt uttryck för att den vuxne inte ser och än mindre respekterar ett barns självklara rätt till kroppslig integritet. Vad som är mindre kvalificerat ur vuxen synpunkt behöver inte alls uppfattas så av barnet. Lagstiftningen måste tydligt förmedla att om ett barn deltar i en sexuell aktivitet med en vuxen så är detta helt och hållet den vuxnes ansvar.

Såvitt vi har kunnat bedöma skyddar lagstiftningen barn som är under 15 år. När det gäller ungdomar mellan 15 år och 18 år kan inte skyddet sägas vara heltäckande. Bestämmelserna är utformade utifrån att den som uppnått 15 års ålder i princip själv har ett ansvar för sina sexuella handlingar. Vi anser att detta synsätt inte stämmer överens med Barnkonventionen. Även den som har fyllt 15 år har i förhållande till mognad och utveckling ett behov av skydd mot att utnyttjas. Frivilligheten kan i många fall diskuteras. Justitieministern har i anledning av den senaste tidens uppmärksammade fall där en grupp unga män sexuellt utnyttjat unga berusade flickor, i en debatt i riksdagen i maj i år uttalat bl.a. att barn och unga personer har ett särskilt behov av skydd mot sexuella övergrepp och att det därför finns särskilda regler som skyddar dem. Att våldta en ung person är t.ex. en omständighet som regelmässigt gör att brottet bedöms som grov våldtäkt. Hon anförde vidare att det förbereds en översyn av sexualbrottskapitlet och att därvid bestämmelsernas sakliga innehåll kommer att övervägas å nytt.³² Utifrån vårt perspektiv ser vi med tillfredsställelse att en sådan grundlig översyn nu skall göras och vi förutsätter att även de överväganden och synpunkter som vi för fram kommer att beaktas. Vi kan inte nog poängtera hur viktigt det är att ett

³² Riksdagsprotokoll 1996/97:111 den 30 maj 1997

barnperspektiv kommer med såväl i denna översyn som i rätts-tillämpningen.

En annan viktig fråga när det gäller att skydda barn mot sexuella övergrepp är samhällets ansvar för att personer som har gjort sig skyldiga till sexuella övergrepp mot barn inte skall tillåtas arbeta med barn i fortsättningen. Barnombudsmannen har fokuserat på frågan och föreslagit att det införs ett förbud mot att personer som är dömda för sexualbrott mot barn får arbeta i verksamheter med barn och unga. Hon har härvid bl.a. hänvisat till de skyddsregler som finns i Norge och USA. I Norge är den som söker arbete vid ett daghem skyldig att visa upp en "politiattest", vilket ungefär motsvarar ett utdrag ur polisregistret. Polisintyget lämnas även av kökspersonal, civil personal och vid långvariga vikariat. För närvarande undersöker man i Norge om lagen kan utvidgas till att omfatta skolpersonal och familjehem. I USA är varje verksamhet som bedrivs eller beställs av staten på federal nivå skyldiga att kontrollera personer som arbetar med barn under 18 år. Arbetsgivaren måste göra en bakgrundskontroll (criminal history background check) av befintlig personal och arbets-sökande. I lagen exemplifieras bland annat yrken inom barnomsorg, skola, familjehem och ungdomsfängelse. Sexualbrott, där barn är offer, och narkotikabrott kan ligga till grund för att neka en arbetssökande att bli anställd eller att säga upp en som redan är anställd.

EU-rådet har den 12 december 1996 (12173/96) bl.a. uttalat följande. "Alla barn har rätt till en trygg och kärleksfull barndom som ger dem full möjlighet att utvecklas. Den senaste tidens tragiska händelser med fysiska, psykiska och sexuella övergrepp mot barn står emellertid i skarp kontrast med denna rätt." Rådet anser att åtgärder måste vidtas på ett antal områden på nationell, europeisk och internationell nivå för att på ett effektivt sätt skydda barn mot sexuella övergrepp. Utbildningsväsendet bör härvid fortsätta att sträva efter att tillhandahålla en trygg miljö, där unga människor är skyddade och kan växa upp till harmoniska människor som kan spela en aktiv roll i samhällsutvecklingen.

Regeringen beslutade i april i år att tillkalla en särskild utredare med uppgift att analysera om arbetsgivare bör ges ökade möjligheter eller skyldighet att kontrollera och pröva lämpligheten hos en person som skall anställas eller som redan är anställd inom förskoleverksamhet, skola eller skolbarnomsorg (dir. 1997:69). Syftet med en sådan lämplighetsprövning skall vara att stärka barns och ungdomars skydd mot främst sexuella övergrepp. Finner utredaren att det behövs förbättrade kontrollmöjligheter skall utredaren lämna förslag till

erforderliga författningsändringar. Utredaren skall vidare belysa förslaget konsekvenser för möjligheterna till återanpassning till samhället för personer som straffats för sexuella övergrepp mot barn samt förslaget inverkan på skyddet för den personliga integriteten.

Vi välkomnar regeringens initiativ i frågan. Vi inser naturligtvis att denna fråga är komplex och innehåller ett icke ringa mått av problem. Vi vill emellertid betona att utifrån Barnkonventionens perspektiv är skyddet för barnet i detta avseende det helt övergripande intresset i förhållande till vilket den vuxnes integritet och andra intressen måste komma i andra hand.

"Prostitution eller annan olaglig verksamhet"

Vid en jämförelse med många andra länder kan inte barnprostitution sägas vara ett utbrett problem i Sverige. Icke desto mindre är det allvarligt att det över huvud taget förekommer. Att straffbestämmelsen i så ringa utsträckning kommer till användning, är inte liktydigt med att problemet inte finns. De uppgifter som refereras till i Prostitutionsutredningen bör, enligt vår mening, ge en signal om att problemet måste tas på allvar och utredas vidare. Det gäller såväl prostitution bland unga flickor som pojkar. Det har vidare kommit signaler, bl.a. från socialtjänstens prostitutionsgrupp i Malmö om att ungdomsprostitutionen är i stigande. Som framgår av Prostitutionsutredningens uppgifter, är prostitution ett sätt för ungdomar att skaffa sig pengar till droger, kläder och nöjen. Att socialtjänsten och polisen kan ingripa och omedelbart ta den unge från gatan, och också gör det, är enbart positivt, men vi anser att det inte räcker om vi ska kunna säga att vi lever upp till Barnkonventionens bestämmelser om att vidta alla lämpliga åtgärder för att förhindra att barn utnyttjas för prostitution.

Vi anser att det är viktigt att samhället kraftfullt markerar gentemot förövaren – köparen – att det är ett allvarligt brott att utnyttja en ung person. Såväl benämningen på brottet som straffskalan ger ett uttryck för att detta inte är ett brott som lagstiftaren ser särskilt allvarligt på. Det är en viktig markering och i enlighet med andan i Barnkonventionen att samhället ger tydliga signaler i strafflagstiftningen. Som framgår av statistiken så förekommer i praktiken ingen lagföring när det gäller brottet *förförelse av ungdom*. Enligt vår mening fyller emellertid lagföring en betydelsefull funktion i bekämpningen av företeelsen. Prostitutionsutredningens förslag om att kriminalisera såväl köpare som säljare kan starkt ifrågasättas när det gäller ungdomar under 18 år som ägnar sig åt prostitution. Enligt

vår mening är det ur barnkonventionsperspektiv helt uteslutet att kriminalisera och ansvarsbelägga barn för att de utnyttjas sexuellt.

Eftersom vi inte har någon samlad bild av hur situationen ser ut när det gäller förekomsten av prostitution bland barn och unga i Sverige, föreslår vi att regeringen ger berörda myndigheter i uppgift att kartlägga förekomsten och lägga fram förslag till åtgärder. I samband med den aviserade översynen av sexualbrottskapitlet, finns anledning att även beakta denna bestämmelse. Benämningen på brottet bör också ändras till exempelvis *sexuellt utnyttjande av ungdom*.

Vi föreslår också att bestämmelsen i 6 kap 9 § om grovt koppleri kompletteras med en bestämmelse om att där den som utnyttjas är underårig skall brottet bedömas som grovt. Detta för att ytterligare markera allvaret i att utnyttja barn och ungdomar i sexuell verksamhet. Som jämförelse kan nämnas bestämmelserna i 6 kap 1-4 §§ där offrets låga ålder är ett av rekvisiten vid bedömningen om brottet är grovt.

"Pornografiska föreställningar och pornografiskt material"

Vi har tidigare konstaterat att Barnkonventionen ställer krav på att all befattning med barnpornografi, således även innehav, skall vara förbjuden. Det är därför värdefullt att frågan nu har varit föremål för en parlamentarisk utredning, som har lagt fram förslag som syfter till att ge ett heltäckande förbud. Det finns därför ingen anledning för vår kommitté att tränga djupare in i frågan. Regeringen förbereder nu lagstiftningsärendet och vi förutsätter att med den lagändring som kommer att bli följden av utredningens arbete, kommer Sverige att även i detta avseende leva upp till Barnkonventionens anda och intentioner.

Ett annat problem som vi vill peka på är att unga flickor utnyttjas för striptease och liknande aktiviteter på s.k. erotiska klubbar.

Förbud mot pornografisk föreställning finns i 2 kap. 14 § ordningslagen (1993:1617). Straffet är böter eller fängelse i högst sex månader. Med pornografisk föreställning förstås föreställning med levande aktörer, där sexuella situationer eller händelseförlopp framställs på ett ohöjlt och utmanande sätt. Enstaka inslag av striptease eller dylikt i en variéteföreställning kan inte medföra att den skall räknas som pornografisk föreställning. I begreppet pornografisk föreställning anses ingå att det primära syftet med föreställningen skall vara att förmedla pornografi. Förbudet omfattar även enskild posering, om den kan anses utgöra eller vara en del av en tillställning,

som anordnas på ett sådant sätt att allmänheten äger tillträde.³³ Trots detta förbud kan vi säga att vi vet att det förekommer s.k. erotiska klubbar där inslagen av pornografi ligger mycket nära gränsen för det tillåtna och där även posering förekommer. Det är även allmänt känt, bl.a. genom de journalistiska reportage som har gjorts från sådana klubbar, att unga flickor som inte har fyllt 18 år förekommer i verksamheten.

Barn skyddas mot att utnyttjas som modell för framställning av pornografisk bild eller vid sexuell posering enligt en bestämmelse i 6 kap 7 § BrB. När det gäller barn under 15 år är det straffbelagt att förmå barnet att företa eller medverka i någon handling med sexuell innebörd. För den som är mellan 15 och 18 år gäller att gärningsmannen genom tvång, förledande eller annan otillbörlig påverkan förmår honom eller henne att företa eller medverka i en handling med sexuell innebörd, om handlingen är ett led i framställning av pornografisk bild eller utgör en posering i annat fall än när det är fråga om framställning av en bild. Till skillnad mot vad som gäller den som är under 15 år, faller medverkan som är frivillig utanför bestämmelsens tillämpningsområde. I förarbetena till införandet av den bestämmelse som gäller 15-18-åringar uttalas att den som uppnått 15 års ålder i princip själv har ett ansvar för sina sexuella handlingar. Vid bedömningen av frågan om frivillighet bör beaktas bl.a. barnets mognadsnivå, förhållande till gärningsmannen och liknande omständigheter. Om betalning har utlovats torde det nu diskuterade rekvisitet att barnet skall ha förmåtts medverka normalt vara uppfyllt.³⁴

Det brukar i olika sammanhang även hänvisas till att arbetsmiljölagen (1977:1160) förbjuder anlitande av barn under 18 år i pornografisk föreställning eller som fotomodeller för pornografiskt material eller liknande. Enligt 5 kap 3 § får minderårig inte anlitas för att utföra arbete på sätt som medför ... annan skadlig inverkan på den minderåriges hälsa eller utveckling.

Vi kan konstatera att lagen inte ger lika starkt skydd mot sexuell utnyttjande för alla barn upp till 18 år. Lagstiftningen bygger på att den som har uppnått 15 år i princip själv har ett ansvar för sina sexuella handlingar. Ur Barnkonventionsperspektiv är detta inte helt tillfredsställande. Unga människors medverkan i sådan verksamhet

³³ Uttalandet taget ur Ds 1983:80 s. 26

³⁴ Prop. 1994/95:2 s 33, bet 1994/95:JuU5

innehåller regelmässigt inslag av utnyttjande. Unga människor, som utnyttjas i pornografiska sammanhang kan inte själva överblicka och bedöma de långsiktiga konsekvenserna av sitt handlande. Det finns en uppenbar risk att dessa ungdomar tar särskild social och känslomässig skada. Det är därför inte tillfredsställande att lagstiftningen tillåter ungdomar mellan 15 och 18 år att "frivilligt" medverka i olika sammanhang med innebörden att tillfredsställa vuxnas behov av pornografi. Att hänvisa till arbetsmiljölagens bestämmelser, förefaller i sammanhanget närmast absurt. Detta är ingen arbetsrättslig fråga, utan en fråga om att skydda unga människor från att utnyttjas sexuellt och tillförsäkra dem rätten att utvecklas och mogna såväl känslomässigt som socialt.

Vi föreslår därför att bestämmelsen i 6 kap 7 § BrB ändras så att 15-18-åringar erhåller samma skydd mot att utnyttjas i framställning av pornografiskt material och för posering som barn under 15 år. Bestämmelsen bör lämpligen ses över i samband med den totala översyn av sexualbrottskapitlet som har aviserats.

Åtgärder mot sexturism

Barnkonventionen innehåller, som poängterats flera gånger, även en internationell dimension, ett krav på internationellt samarbete för att genomföra rättigheterna i konventionen. Detta menar vi ställer krav på att Sverige även har effektiva medel för att lagföra "svenskar" som kränker barns rättigheter utomlands. Vi anser att sexuella övergrepp mot barn är ett så allvarligt brott att det bör undantas från den dubbla straffbarheten och föreslår därför att bestämmelserna i 2 kap BrB ändras i enlighet därmed. Frågan om barnprostitution i de baltiska staterna bör också ägnas särskild uppmärksamhet inom ramen för Östersjösamarbetet.

14.5 Barn som har begått brott m.m.

14.5.1 Artiklarnas innehåll

Artiklarna 37 och 40 innehåller bestämmelser som reglerar i huvudsak frågor rörande barn som har begått brott. Artiklarna innehåller även bestämmelsen som berör barn som har frihetsberövats av annan anledning än att de har begått brott. Vissa bestämmelser finns redan i andra internationella överenskommelser om mänskliga rättigheter och omfattar då alla människor utan avgränsning till barn. Således finns bestämmelsen om förbud mot tortyr och annan omänsklig behandling i artikel 37 (a) även i FN:s universella deklaration om mänskliga rättigheter, i den internationella konventionen om medborgerliga och politiska rättigheter, Europakonventionen samt i FN-konventionen mot tortyr och annan grym, omänsklig eller förnedrande behandling eller bestraffning.

Det finns, utöver de nu nämnda konventionerna, även andra internationella överenskommelser, främst av icke bindande karaktär, som kan användas vid tolkningen av Barnkonventionen. Särskilt kan nämnas FN:s minimistandardregler för rättskipning rörande ungdomsbrottslighet, de s.k. Beijing-reglerna, som det erinras om i preambeln till Barnkonventionen.

Artikel 37

I artikel 37 finns i grova drag fyra delområden.

- Skydd mot omänsklig behandling (37 a).
- Skydd mot olagligt och godtyckligt frihetsberövande (37 b).
- Human behandling av varje frihetsberövat barn (37 c).
- Ett frihetsberövats barns rätt till juridiskt biträde (37 d).

I artikel 37 (a) ryms frågor om dödsstraff och livstids fängelse. Vilka förutsättningar som skall föreligga för gripande, häktning eller fängslande behandlas i artikel 37 (b). En viktig fråga i artikel 37 (c) är rätten att som frihetsberövat barn få hållas åtskilt från vuxna som har frihetsberövats. En annan fråga under denna punkt är om barnet skall få behålla kontakten med sin familj under frihetsberövandet.

Artikel 40

I artikel 40 finns bestämmelser om behandling av barn under det att brott utreds och om barnets behandling när det avtjänar straff. Även denna artikel kan indelas i ett antal delområden.

- Barnets ställning under brottsutredningen (artikel 40.2).
- Statens ansvar för att främja införandet av lagar och förfaranden anpassade för unga lagöverträdare (artikel 40.3).
- Alternativ till anstaltsvård under lagföringen och verkställigheten av ett straff (artikel 40.4).

Under dessa olika delmoment ryms en rad olika frågeställningar. Barnets rätt att bli betraktat som oskyldigt tills det finns en fällande dom som har vunnit laga kraft återfinns således i artikel 40.2. En annan fråga i denna artikel är att barnet omgående skall bli underrättat om brottsmisstanke och att barnet skall bli garanterat juridiskt bistånd. Barnet skall få sin sak avgjord utan dröjsmål i närvaro av juridiskt eller annat lämpligt biträde. Frågan om föräldrarnas närvaro under huvudförhandling behandlas också i artikel 40.2. En annan rätts-säkerhetsfråga i denna artikel är förhör med det misstänkta barnet och rätt för barnet att åberopa egna vittnen.

Andra rätts-säkerhetsfrågor är rätt till överprövning av en fällande dom, rätt att utan kostnad få anlita tolk och att få sitt privatliv respekterat under brottsutredningen.

I artikel 40.3 finns frågan om en i lag fastställd lägsta straffbarhetsålder och att införandet av en särskild ordning beträffande barn under denna ålder som begår brott skall främjas.

Frågor om påföljdssystemet inryms under såväl artikel 40.3 som 40.4. Bestämmelserna om alternativ till anstaltsvistelse bör läsas tillsammans med bestämmelserna i artikel 37 om att tillgripa fängelsestraff som en sista utväg och med en kortast möjliga strafftid.

14.5.2 Förbud mot dödsstraff m.m.

Artikel 37

Konventionsstaterna skall säkerställa att

a) inget barn får utsättas för tortyr eller annan grym, omänsklig eller förnedrande behandling eller bestraffning. Varken dödsstraff eller

livstids fängelse får ådömas för brott som begåtts av personer under 18 års ålder;

Artikelns innebörd

I konventionen om förbud mot tortyr och annan grym, omänsklig eller förnedrande behandling eller bestraffning anges i artikel 1 vad som avses med tortyr. Bestämmelserna i Barnkonventionens artikel 37 (a) om att inget barn får utsättas för tortyr eller annan grym, omänsklig eller förnedrande behandling eller bestraffning har sin motsvarighet i Europakonventionen (artikel 3). Det är här fråga om förfaranden som dels kan ha i syfte att framtvunga uppgift eller erkännande, dels förfaranden i syfte att straffa någon. Det kan även vara fråga om förnedrande behandling som någon är föremål för på grund av fysisk eller psykisk sjukdom. Förutom artikelns tillämplighet på förfarandet som avser utredning av brott och påföljder, tillämpas den även vad gäller förhållandena inom skola och sjukvård.

Det andra ledet i artikeln om att dödsstraff inte får ådömas för brott som har begåtts av personer under 18 års ålder är en utvidgning av ett barns skydd i förhållande till vad som gäller enligt Europakonventionen som inte har något absolut förbud mot dödsstraff. Detsamma gäller för den internationella konventionen om medborgarliga och politiska rättigheter. Förbudet mot dödsstraff skall läsas tillsammans med bestämmelserna i artikel 6.1 i Barnkonventionen som föreskriver att konventionsstaterna erkänner att varje barn har en inneboende rätt till liv, dvs. principen om rätt till liv.

Svenska förhållanden

I regeringsformen finns bestämmelser om att varje medborgare är skyddad mot tortyr och mot medicinsk påverkan i syfte att framtvunga eller hindra yttranden (2 kap. 5 §). Handlingar som innebär tortyr eller liknande faller i allt väsentligt under begreppet misshandel i brottsbalken.

Dödsstraff får inte förekomma (2 kap. 4 §). Ingen får heller dömas till fängelse på livstid för brott som han har begått innan han fyllt 21 år (29 kap. 7 § andra stycket brottsbalken).

14.5.3 Frihetsberövande av barn

Artikel 37

b) *inget barn får olagligt eller godtyckligt berövas sin frihet. Gripande, anhållande, häktning, fängslande eller andra former av frihetsberövande av ett barn skall ske i enlighet med lag och får endast användas som en sista utväg och för kortast lämpliga tid;*

Artikelns innebörd

Genom bestämmelserna i artikel 37 (b) att inget barn olagligt eller godtyckligt får berövas sin frihet skall varje barn tillförsäkras vad som brukar betecknas som en av hörnstenarna vad avser grundläggande rättssäkerhet. Motsvarande bestämmelser finns i Europakonventionen (artikel 5). Vad som avses med ett frihetsberövande är i flertalet fall lätt att avgöra, men det finns också mera svårbedömda gränsfall. Det kan i bland vara tveksamt att avgöra om restriktioner som har ålagts en person skall anses som frihetsberövande eller som inskränkningar i rörelsefriheten. När någon har tagits in på anstalt är det i regel lätt att avgöra om detta är grundat på samtycke eller om det är tvångsintagning eftersom det regelmässigt för tvångsintagning erfordras ett formellt domstols- eller myndighetsbeslut.

I fråga om tvångsintagning av barn finns ett principiellt viktigt, men i ett barnkonventionsperspektiv mycket tveksamt, avgörande av Europadomstolen i fallet *Nielsen*. Målet gällde en 12-årig pojke som var intagen på psykiatrisk avdelning på ett sjukhus på begäran av sin mor som hade vårdnaden om honom. Pojken och pappan ansåg att intagningen var omotiverad. När pojken rymde från sjukhuset, fördes han tillbaka dit av polisen. Europadomstolen ansåg ändå att det i detta fall inte var fråga om ett frihetsberövande utan om en intagning som grundade sig på en rättmätig utövning av föräldramakt.

Ett frihetsberövande får enligt vad som föreskrivs i artikel 37 (b) tillgripas endast som en sista utväg och för kortast lämpliga tid. Dessa uttryck bör tolkas mot bakgrund av bestämmelserna i artikel 3 om barnets bästa. Barnets bästa skall komma i främsta rummet vid alla åtgärder som rör barn, vare sig de vidtas av offentliga eller privata sociala välfärdsinstitutioner, domstolar, administrativa myndigheter eller lagstiftande organ. Principen om barnets bästa kan härledas ur

två fundamentala tankar som satt spår i konventionen. Den ena utgår ifrån att barn är sårbara och behöver stöd och skydd och den andra betonar barnperspektivet i beslutsfattandet.

En allmän bedömning av innehållet i artikel 3 finns i avsnitt 6.1. Av denna framgår att formuleringen i artikel 3 är allmänt hållen och inte ger någon säker vägledning när det gäller att slå fast vad som avses med barnets bästa. Trots den vaga formuleringen läggs ett stort ansvar på staterna att alltid beakta barnets bästa. Barnets situation, behov och intressen skall beaktas i beslutsfattandet. Om andra intressen än barnets bästa väger tyngre måste beslutande myndighet kunna redogöra för vilka överväganden som gjorts.

Bestämmelserna i artikel 37 (b) ger till sin karaktär uttryck för ett starkt skydd för barnet. Genom att inte tillåta frihetsberövanden av barn utom som en sista utväg och för kortast lämpliga tid ges principen om barnets bästa ett konkret innehåll. Frihetsberövandet betraktas i sig som skadligt för ett barn under såväl själva den tid barnet är frihetsberövat som för barnets utveckling efter frihetsberövandet. Det är således fråga om att endast i rena undantagssituationer frihetsberöva unga under 18 år.

För att få en fullständig bild av hur barn som har begått brott bör behandlas måste bestämmelserna i artikel 37 (b) läsas tillsammans med bestämmelserna i artikel 40.3 och 40.4 (se vidare avsnitt 14.5.9).

Svensk lagstiftning

I regeringsformen anges att varje medborgare är gentemot det allmänna skyddad mot frihetsberövande (2 kap. 8 §). Han är även i övrigt tillförsäkrad frihet att förflytta sig inom riket och att lämna detta. Dessa friheter kan begränsas genom lag och endast för att tillgodose ändamål som är godtagbart i ett demokratiskt samhälle (2 kap. 12 §). I brottsbalken finns bestämmelser som dels reglerar vid vilka brott fängelse kan komma i fråga som påföljd (3-24 kap.), dels reglerar påföljdssystemet (25-36 kap.). I 24 och 25 kapitlen rättegångsbalken finns bestämmelser som inskränker friheterna i 2 kap. 8 § regeringsformen. Dessa bestämmelser avser häktning och anhållande samt reseförbud och anmälningsskyldighet.

Frihetsberövande som påföljd

Frihetsberövande som påföljd behandlar vi tillsammans med artiklarna 40.3 och 40.4 (se avsnitt 14.5.9).

Fängelsedomar under åren 1972-1995

Antalet ungdomar under 18 år som döms till fängelse är förhållandevis litet, men det finns tecken som tyder på att antalet ökar. Under åren 1972-1980 dömdes årligen i genomsnitt knappt 26 ungdomar i åldern 15-17 år till fängelse.³⁵ Antalet intagningar i fängelse av personer under 18 år har under perioden 1980-1993 ökat. I medeltal noteras 27 intagningar årligen under femårsperioden 1980-1984, 30 intagningar under perioden 1985-1989 och 42 intagningar under perioden 1989-1993. För åren 1994 och 1995 är motsvarande siffror 34 resp. 41 intagna under 18 år.³⁶

Av de intagna under perioden 1989-1993 dömdes 73 % till en strafftid om högst sex månader. För 20 % var strafftiden mellan sex månader och ett år. 7 % av de intagna dömdes till fängelse i ett år eller mer. Av de som togs in under år 1994 hade drygt 79 % en strafftid om högst sex månader och att drygt 88 % hade en strafftid om högst ett år. För dem som togs in under år 1995 var motsvarande siffror knappt 44 % respektive drygt 68 %.

Av dem som under år 1995 intagits i anstalt är det totala antal våldsbrott för de fängelsedömda fler än vad som är fallet under åren 1991-1994. Totalt uppgår det till 20 våldsbrott år 1995 (för åren 1991-1994 var motsvarande siffra 3, 11, 14 respektive 13). I fem fall av de 20 var det fråga om mord, i två fall om dråp, i ett fall om misshandel och i nio fall om grov misshandel. För 15 av de intagna angavs att huvudbrottet var att hänföra till brottsbalkens kapitel om stöld, rån och andra tillgreppsbrott. I ett fall av de 15 var det fråga om stöld, i fyra fall om grov stöld, i nio fall om rån eller grovt rån samt i ett fall om tillgrepp av fortskaffningsmedel.³⁷

Avseende intagna under år 1995 som har dömts till minst ett års fängelse har de tilltalade dömts för mord i fem fall och i två fall för dråp. Därutöver finns ett fall av försök till mord, ett fall med samlad brottslighet omfattande rån, grov stöld och misshandel. I två fall var det fråga om omfattande brottslighet med grovt rån som det svåraste brottet. Ett fall avsåg grovt narkotikabrott.³⁸

De tre yngsta som har dömts till fängelse är 16 år eller strax därunder. En pojke som var 15 år och 10 månader när brottet (mord)

³⁵ Ds 1997:32

³⁶ Kriminalvårdsstyrelsens rapport Unga i fängelse 1995

³⁷ Se föregående not

³⁸ Vi har haft tillgång till 12 av 13 domar i vilka unga under 18 år dömts till fängelse i minst ett år.

begicks dömdes till fängelse fem år. En pojke just fyllda 16 år dömdes även han för mord till sex års fängelse.

Frihetsberövande enligt LVU

Frihetsberövande enligt LVU kan komma i fråga om inte vård kan ordnas på frivillig väg. Till detta återkommer vi när vi behandlar artiklarna 40.3 och 40.4 (se avsnitt 14.5.9).

Straffprocessuella frihetsberövanden

Allmänt

Barn som begår brott kan gripas, anhållas och häktas av polis, åklagare respektive domstol enligt bestämmelser i 24 kap. rättegångsbalken och lagen (1964:167) om unga lagöverträdare (LUL).

Gripande

Gripande är en särskild straffprocessuell åtgärd som får tillgripas i några olika situationer. Ett gripande förutsätter att det föreligger häktningsskäl om inte det är fråga om att gripa någon som påträffas på bar gärning eller på flyende fot. Enligt vad som kommer att redovisas i det följande finns det för barn särskilda regler vad gäller häktning som innebär att barn under 15 år inte får häktas och att barn mellan 15 och 18 år får häktas endast i undantagsfall. Om lagstiftaren genom de regler som inskränker möjligheten att häkta barn under 18 år också haft för avsikt att inskränka möjligheten att gripa barn är oklart.³⁹

När det gäller gripande av barn som har påträffas på bar gärning eller flyende fot, finns inte några särregler för barn som har fyllt 15 år.

På samma sätt som gäller för äldre barn, får även barn som har begått brott före 15 års ålder gripas om de anträffas på bar gärning eller på flykt från brottsplatsen (34 § LUL). Den gripne skall skyndsamt överlämnas till närmaste polisman. Polismyndigheten eller åklagaren skall omedelbart besluta om den unge skall frigges eller hållas kvar för förhör.

³⁹ Jfr. SOU 1990:60 s. 97

Kvarhållande enligt LUL

Den som är under 18 år och gripits och som åklagaren beslutat att inte anhålla, får polismyndigheten hålla kvar för att skyndsamt kunna överlämna honom till hans föräldrar, annan vårdnadshavare, en tjänsteman inom socialtjänsten eller någon annan lämplig vuxen person (14 §).

Häktning och anhållande

Beslut om häktning fattas av domstol. Den som på sannolika skäl är misstänkt för ett brott, för vilket är föreskrivet fängelse ett år eller däröver får häktas enligt de närmare föreskrifter som anges i 24 kap. 1 § rättegångsbalken. Om det på grund av den misstänktes ålder, hälsotillstånd eller någon annan liknande omständighet kan befaras att häktning skulle komma att medföra allvarligt men för den misstänkte, får häktning ske endast om det är uppenbart att betryggande övervakning inte kan ordnas (24 kap. 4 §).

Den som inte har fyllt arton år får häktas endast om det finns synnerliga skäl (23 § LUL). Dessa bestämmelser i förening med vad som anges i 24 kap. 4 § rättegångsbalken innebär att den som är under 18 år får häktas endast när det är uppenbart att betryggande övervakning inte kan ordnas och det dessutom föreligger synnerliga skäl för häktning.

Ett beslut av domstol om häktning kan föregås av ett anhållningsbeslut som fattas av åklagare. Detta skall ske i avvaktan på domstolens prövning av häktningsfrågan. För anhållningsbeslut krävs att åklagaren anser att det finns skäl för häktning.

Praxisgenomgång m.m.

JO har i några ärenden uttalat sig om anhållningsbeslut rörande ungdomar under 18 år.⁴⁰ I ärendena riktade JO kritik mot de åklagare som fattat anhållningsbesluten. De anhållnas ålder har därvid spelat en viktig roll. JO har hänvisat till Sveriges åtaganden enligt Barnkonventionen och särskilt hänvisat till bestämmelserna i artikel 3.1 om att barnets bästa skall komma i främsta rummet och till artikel 37 (b) om frihetsberövande av barn.

År 1992 var i medeltal 7 ungdomar under 18 år häktade. Motsvarande siffra för åren 1993-1995 var 5, 4 respektive 7 häktade.

⁴⁰ Dnr 4360-95, 1813-1994, 1825-1994 och 1909-1994

Motsvarande siffra för gripna/anhållna var 1, 1, 2, respektive 1 ungdom.⁴¹

Andra frihetsberövanden

Vård av missbrukare

I lagen (1988:870) om vård av missbrukare i vissa fall (LVM) finns bestämmelser om tvångsvård. Om inte en missbrukare samtycker till vård enligt bestämmelserna i socialtjänstlagen skall denne under de förutsättningar som anges i LVM ändå beredas vård. LVM är i sig tillämplig på barn under 18 år. I praktiken är det dock LVU som tillämpas på så unga missbrukare.

Psykiatrisk tvångsvård

Lagen (1991:1128) om psykiatrisk tvångsvård innehåller föreskrifter om psykiatrisk vård som är förenad med frihetsberövande och annat tvång (tvångsvård).

Under perioden 1 januari 1992-30 juni 1993 var antalet tvångsvårdade ungdomar få.⁴² I medeltal tvångsvårdades tolv ungdomar i åldern 18 år och yngre. Majoriteten av ungdomarna var 17 eller 18 år (uppgift om antalet ungdomar under 18 år saknas). Under perioden hade 26 ungdomar under 18 år tvångsvårdats under kortare tid än ett år. Av dessa var 16 ungdomar 17 år, 8 ungdomar 16 år och 2 ungdomar var 15 respektive 14 år. I jämförelse med det antal ungdomar som tvångsvårdades under 1980-talet har det skett en markant minskning.

Rättspsykiatrisk vård

Enligt 31 kap. 3 § brottsbalken kan den som har begått brott och som lider av en allvarlig psykisk störning av domstol överlämnas till rättspsykiatrisk vård.

⁴¹ Kriminalvårdsstyrelsens officiella statistik. Medeltal innebär det antal ungdomar som en viss given dag var häktade respektive gripna/anhållna. Uppgift om det totala antalet häktade och gripna/anhållna saknas

⁴² "En undersökning av barn och ungdomar som erhållit psykiatrisk tvångsvård" Socialstyrelsen, november 1996. Enligt en undersökning för perioden 1 oktober 1996 - 31 mars 1997 gjord av Socialstyrelsen har sammanlagt 53 ungdomar under 18 år tvångsvårdats kortare eller längre tid

I lagen (1991:1129) om rättspsykiatrisk vård finns föreskrifter om psykiatrisk vård som är förenad med frihetsberövande och annat tvång i andra fall än som avses i lagen om psykiatrisk tvångsvård. I lagen (1991:1137) om rättspsykiatrisk undersökning finns bestämmelser som föreskriver att om en misstänkt som inte är häktad eller annars berövad friheten, underlåter att inställa sig till en rättspsykiatrisk undersökning eller om det finns något annat skäl att han inte kommer att frivilligt medverka till undersökningen, får rätten besluta att han skall tas in på undersökningsenheten.

Under åren 1992-1995 har inte några unga under 18 år dömts enligt lagen om rättspsykiatrisk vård.⁴³

Förvarstagande enligt utlänningslagen

I vår delrapport Barnkonventionen och utlänningslagen föreslog vi att förvarstagande av barn enligt utlänningslagen som huvudprincip endast skall få tillgripas i de fall då det är oundgängligen nödvändigt för att säkerställa verkställigheten av ett lagakraftvunnet avlägsnande beslut. I denna del föreslog vi ändringar i utlänningslagen.

Enligt 5 kap. 12 § utlänningsförordningen (1989:547) får en utlänning som tas i förvar och som är under 18 år inte tas in i kriminalvårdsanstalt, häkte eller polisarrest. Statens invandrarverk kommer att från den 1 oktober 1997 ta över ansvaret från polisen för personer som tas i förvar och för de lokaler där de förvarstagna skall vistas i. Bestämmelserna om tvångsmedel har därvid förts in i lag. Den nu nämnda bestämmelsen kommer att återfinnas i utlänningslagen (6 kap. 19 §).

14.5.4 Human behandling av varje frihetsberövat barn

Artikel 37

— — —

(c) varje frihetsberövat barn skall behandlas humant och med respekt för människors inneboende värdighet och på ett sätt som beaktar behoven hos personer i dess ålder. Särskilt skall varje frihetsberövat

⁴³ Kriminalvårdsstyrelsens officiella statistik över medeltalet unga under 18 år som dömts enligt lagen om rättspsykiatrisk vård

barn hållas åtskilt från vuxna, om det inte kan anses vara till barnets bästa att inte göra detta, och skall, utom i undantagsfall, ha rätt att hålla kontakt med sin familj genom brevväxling och besök;

Artikelns innebörd

Varje frihetsberövat barn skall behandlas humant och med respekt för människors inneboende värdighet och på ett sätt som beaktar behoven hos personer i dess ålder. Förutom att barn – på samma sätt som vuxna – skall behandlas humant hos polis, åklagare och domstol på ett sätt som är förenligt med grundläggande principer för en rättsstat skall även beaktas att barn kan ha särskilda behov beroende på ålder. Som ett led i den humana behandlingen ingår att barn som har frihetsberövats inte skall blandas med frihetsberövade vuxna utom i de fall då detta kan anses vara till barnets bästa. En konventionsstat som inte håller barn och vuxna som frihetsberövats åtskilda, måste kunna motivera på vilket sätt det är förenligt med barnets bästa.

I den internationella konventionen om medborgerliga och politiska rättigheter anges att envar som har berövats sin frihet skall behandlas humant och med aktning för människans inneboende värde (artikel 10.1).

Bestämmelsen i artikel 37 (c) i Barnkonventionen om att ett frihetsberövat barn, utom i undantagsfall, skall ha rätt att hålla kontakt med sin familj får ses mot bakgrund av andra bestämmelser i konventionen som betonar familjens betydelse för barnet. De undantagsfall som åsyftas är bl.a. att det inte skulle vara förenligt med barnets bästa att hålla kontakt med familjen eller att allmänna intressen såsom betydelsen av en effektiv brottsutredning under häktningstiden gör sig särskilt starka. En annan orsak till inskränkning kan vara hänsynen till säkerheten på en anstalt.

I sitt remissvar i anledning av ratificeringen av Barnkonventionen anförde Svea hovrätt att bestämmelserna om rätt för barnet att hålla kontakt med sin familj genom brevväxling och besök synes stå i strid med svensk gällande rätt, såvitt avser ungdomar intagna i kriminalvårdsanstalt. Hovrätten angav att det i lagen (1974:203) om kriminalvård i anstalt (KvaL) saknas bestämmelser som särskilt reglerar ungdomars speciella behov av kontakt med familjen under den tid de är intagna i kriminalvårdsanstalt.

Artikelns bestämmelser om att barn som har frihetsberövats skall hållas åtskilda från vuxna har sin motsvarighet i den internationella konventionen om medborgerliga och politiska rättigheter (artikel 10.2

(b)). Denna bestämmelse är dock mer långtgående och stadgar att ungdomsbrottslingar skall hållas åtskilda från vuxna och ges en efter deras ålder och rättsliga ställning avpassad behandling. Sverige har förbehållit sig rätten att inte tillämpa denna bestämmelse.

FN-kommittén har i samband med såväl undertecknandet av Barnkonventionen som de första länderrapporterna uttalat sin oro över att det i flera länder finns regler som avviker från artikelns bestämmelser om att hålla frihetsberövade barn åtskilda från vuxna.⁴⁴ De skäl som har framförts av de olika länderna för att ha en ordning som innebär att barn inte konsekvent hålls åtskilda från vuxna är av olika slag. Från FN-kommitténs sida synes man inte acceptera att länderna inte har barnets bästa som utgångspunkt för sina regler om anstaltsplacering av ungdomar.⁴⁵

I samband med ratificeringen av Barnkonventionen föreslog föredragande statsrådet att förbehåll skulle göras för bestämmelserna i artikel 37 (c) bestämmelser om åtskiljande av barn och vuxna.⁴⁶ Riksdagen ansåg emellertid att bestämmelserna i 8 § KvaL om kriminalvård i anstalt otvivelaktigt uppfyllde syftet med konventionens bestämmelser. Enligt riksdagens bedömning var syftet med dessa bestämmelser främst att mycket unga personer som berövats friheten inte skulle placeras med äldre, mer förhårdade kriminella personer.

Socialutskottet anförde bl.a. att det är av vikt att vid bedömningen av om Sverige uppfyller kraven i konventionen hålla i minnet att konventionen är avsedd att tillämpas på ett världsomfattande plan och på rättssystem av mycket skiftande art. Konventionen måste tolkas så att den får en rimlig mening inom ramen för varje nationellt system.⁴⁷

Vidare anförde Socialutskottet att syftet med den aktuella bestämmelsen i konventionen är främst att mycket unga som har berövats friheten inte skall placeras tillsammans med äldre, mer förhårdade kriminella personer. Detta syfte var, enligt utskottet, otvivelaktigt uppfyllt för Sveriges del. Det är andra, i Sverige inte förekommande former av sammanblandning av frihetsberövande barn och vuxna som bestämmelsen, enligt utskottet främst riktar sig mot. Utskottet ansåg mot denna bakgrund att Sverige inte borde reservera sig beträffande artikel 37 (c).

⁴⁴ Detta gäller bl.a. Australien, Canada, Finland, Nya Zeeland, Storbritannien och Sverige

⁴⁵ Se Hodgkin och Newells frågeställning i sin checklista för implementering av Barnkonventionen. Däri ställs frågan "In any situations in which a child may be detained with adults, does legislation require that the best interests of child must be a primary consideration?"

⁴⁶ Prop 1989/90:107 s. 27

⁴⁷ Bet. 1989/90:SoU28

Socialutskottet ansåg det emellertid angeläget att göra en närmare analys av hur långt konventionens krav i denna del får anses gå. Skulle denna analys visa på någon brist i svensk lagstiftning eller i praxis på området borde enligt utskottets mening en ändring på lämpligt sätt övervägas.

I FN kommitténs kommenterande slutsatser med anledning av den år 1992 avlämnade svenska rapporten uttryckte kommittén oro över de svenska förhållanden när det gäller att barn som frihetsberövats inte hålls åtskilda från vuxna. Kommittén föreslog att fortsatta överväganden skulle göras för att säkerställa att frihetsberövade barn hålls åtskilda från vuxna. Därvid är det särskilt viktigt att hänsynen till barnets bästa och alternativ till anstaltsvistelse iakttas.

Svenska förhållanden

Allmänt

I KvaL finns en bestämmelse som motsvarar artikelns bestämmelse om human behandling om att en intagen skall behandlas med aktning för hans människovärde (10 §). Han skall bemötas med förståelse för de särskilda svårigheter som är förenade med vistelse i anstalt.

Placering i anstalt

Vid placering av en intagen som inte har fyllt 21 år skall särskilt beaktas att denne, om inte särskilda skäl föranleder annat, hålls åtskild från sådana intagna som kan inverka menligt på hans anpassning i samhället (7 och 8 §§).

I förarbetena till KvaL framhölls att det nya anstaltssystemet medförde att fördelningen av intagna mellan olika anstalter i princip kom att ske oberoende av de intagnas ålder. Detta gällde åtminstone i fråga om lokalanstalterna.

I den remissbehandling som föregick den svenska ratificeringen av Barnkonventionen angav flera remissinstanser, bl.a. Svea hovrätt och att de svenska bestämmelserna inte var förenliga med konventionens bestämmelser.

Riksåklagaren anförde i sitt remissvar att konventionen utgår från presumtionen om att barn och vuxna skall hållas åtskilda. En sådan presumtion finns inte i 8 § KvaL. Enligt Svea hovrätt borde artikeln läsas tillsammans med artikel 40.3 vari konventionsstaterna åläggs att

främja införandet av institutioner, som är speciellt anpassade för barn som befinner sig skyldiga att ha begått brott.

Fängelseutredningen konstaterade att möjligheterna att utforma kriminalvårdslagstiftningen så att unga intagna inte får någon kontakt med äldre intagna är begränsade. Enligt utredningen fanns det två tänkbara modeller.⁴⁸

Den ena lösningen skulle innebära att alla ungdomar under 18 år samlas i en eller några få centralt belägna anstalter. I praktiken förmodligen endast en anstalt för hela landet eftersom gruppen fängelsedömda är liten. Samtidigt skulle gruppen likväl vara tillräckligt stor för att ge upphov till särskilda problem. En erfarenhet som har gjorts inom kriminalvården var nämligen att det är nödvändigt att begränsa antalet ungdomar som samtidigt är intagna i en anstalt. En annan konsekvens av att ha alla fängelsedömda ungdomar i en anstalt kan bli att ungdomarnas möjligheter att hålla kontakt med sina föräldrar försämras eftersom anstalten måste placeras förhållandevis centralt i landet. Den andra lösningen skulle innebära att den unge placeras nära hemorten och där isoleras från de äldre. Den enskilde kommer då att enbart träffa anstaltspersonal, besökare samt möjligen någon enstaka jämnårig intagen. Fängelseutredningen ansåg att detta inte var förenligt med den unges bästa. Erfarenheten av det danska systemet – med en anstaltsavdelning för unga under 18 år strikt åtskilda från äldre – är enligt Fängelseutredningen entydigt negativa. Enligt Fängelseutredningen föreföll det sammanfattningsvis inte vara förenligt med de ungas bästa att införa en ordning som helt utesluter kontakt med äldre intagna. Den tolkning av Barnkonventionen som hittills har accepterats i Sverige borde enligt Fängelseutredningens mening inte frångås.

Som närmare kommer att behandlas i det följande finns förslag om att ändra i det nuvarande påföljdssystemet för ungdomar under 21 år. En ny påföljd, överlämnande till vård vid särskilt ungdomshem föreslås. Tillämpningsområdet för denna påföljd kommer att vara tillräckligt för att fängelsestraffet i princip skall kunna utmönstras som alternativ för de yngsta lagöverträdarna. Eftersom den längsta tiden för placering vid särskilt ungdomshem föreslås bli fyra år kan det dock även fortsättningsvis bli någon enstaka ungdom som varje år döms till fängelse.⁴⁹

⁴⁸ SOU 1993:76

⁴⁹ Ds 1997:32

Förslagen om att ändra påföljdssystemet för unga utgör också utgångspunkt för den beredning av frågan om att frihetsberövade barn skall hållas åtskilda från vuxna, som f.n. sker inom Justitiedepartementet. I det beredningsarbete som pågår övervägs att föra in en bestämmelse i KvaL om att ett barn som placeras i anstalt skall hållas åtskilt från vuxna om det inte anses vara till barnets bästa att inte göra det.

Kriminalvårdsstyrelsen (KVS) har antagit följande tre principer beträffande lagöverträdare under 18 år. Den första principen innebär att ett frihetsberövat barn skall hållas åtskilt från vuxna, om det inte anses vara till barnets bästa att inte göra det. Enligt KVS förpliktar artikel 37 (c) till att i varje enskilt fall särskilt pröva och avgöra vad som är till barnets bästa. Enligt den andra principen skall vid en dom på fängelse på två år och däröver placering i första hand ske på kriminalvårdsanstalten Mariefred. De intagna på denna anstalt består till mer än hälften av unga personer (under 25 år). Vid en dom till fängelse på fyra och därutöver och där brottets grovhet och speciella art är knutet till den dömdes psykiska hälsa kan, enligt den tredje principen, placering vid en specialavdelning ske vid kriminalvårdsanstalten i Norrköping.

Vid verkställighet av den föreslagna påföljden överlämnande till vård vid särskilt ungdomshem torde bestämmelsen i artikel 37 (c) vara tillämplig. Med hänsyn till behandlingsinnehållet i vården och den ringa ålderskillnaden som kommer att föreligga mellan de äldsta och de yngsta intagna torde dock bestämmelsen inte kunna tillämpas fullt ut.⁵⁰

Placering av andra som frihetsberövats

I 3 § andra stycket lagen (1976:376) om behandlingen av häktade och anhållna m.fl. föreskrivs att förvaringen skall ske på sådant sätt att förbindelse mellan häktade som kan antas påverka varandra i mål eller ärende såvitt möjligt förhindras. Även i övrigt skall häktad, särskilt om han är under 21 år, förvaras så att han inte utsätts för olämpligt inflytande av annan häktad.

I ett ärende hos JO där polismyndigheten inte hade underrättat vårdnadshavaren om att sonen hade gripits har JO på samma sätt som de i det föregående refererade anhållningsärendena hänvisat till Barnkonventionens bestämmelser (se avsnitt 14.5.3). Kritik har i

⁵⁰ Se föregående not

ärendet riktats mot de ansvariga poliserna för sin underlåtenhet att inte underrätta vårdnadshavaren.⁵¹

I LVU finns inte några bestämmelser om att de under 18 år skall hållas åtskilda från äldre intagna, dvs. 19 och 20-åringar. Av information utgiven av Statens institutionsstyrelse (SiS) framgår att flera särskilda ungdomshem som målgrupp anger ungdomar mellan 13 och 20 år. Det kan förekomma att det finns en spridning bland intagna på ett särskilt ungdomshem på mellan 13 och 20 år. Det är då fråga om de större hemmen med flera separata byggnader. De yngre hålls då åtskilda från de äldre genom att behandlingsavdelningarna finns i olika byggnader. Däremot dras inte någon skarp gräns mellan 17 och 18 åringarna eftersom det, med tanke på den ringa ålderskillnaden, kan vara bra för dem att bo och behandlas tillsammans.⁵²

Av tvångsvårdade ungdomar under perioden 1 januari 1992-30 juni 1993 fick 11 av 26 ungdomar vård inom vuxenpsykiatri. Som skäl för detta anges i en majoritet av fallen avsaknaden av resurser inom den barn- och ungdomspsykiatriska verksamheten. I resursbristen ligger också bristande möjligheter att ta hand om utagerande ungdomar.⁵³

En parlamentarisk kommitté har tillsatts för en översyn av vissa frågor om psykiatrisk tvångsvård m.m.⁵⁴ I direktiven finns dock inte angivet att frågan om att hålla ungdomar under 18 år som frihetsberövats åtskilda från vuxna skall utredas.

Besök och brevväxling

För intagna i kriminalvårdsanstalt och för häktade och anhållna finns bestämmelser om besök och brevväxling.⁵⁵ Huvudregeln är en rätt för de intagna till besök, brevväxling och telefonsamtal. Inskränkningar kan göras bl.a. med hänvisning till säkerheten på anstalten. Bestämmelserna är generella och det finns således inga särbestämmelser för ungdomar under 18 år. Det finns inte heller några myndighetsföreskrifter eller allmänna råd som reglerar dessa frågor. Enligt uppgift från KVS, till vilken de intagna kan framföra klagomål

⁵¹ Dnr 2931-1994

⁵² Uppgifter hämtade vid samtal med företrädare för SiS

⁵³ "En undersökning av barn och ungdomar som erhållit psykiatrisk tvångsvård" Socialstyrelsen, november 1996. Enligt en undersökning för perioden 1 oktober 1996-31 mars 1997 gjord av Socialstyrelsen hade 20 ungdomar under 18 år tvångsvårdats på vuxenpsykiatrisk enhet

⁵⁴ Dir 1995:140

⁵⁵ 25-30 §§ KvaL och 9-12 §§ lagen om behandling av häktade och anhållna m.fl.

om förhållandena på anstalten, upplever man inte där att avsaknaden av särskilda bestämmelser om besök, brevväxling och telefonsamtal för ungdomar under 18 år innebär några problem.

14.5.5 Vissa rättssäkerhetsfrågor för ett frihetsberövat barn

Artikel 37

d) varje frihetsberövat barn skall ha rätt att snarast få tillgång till såväl juridiskt biträde och annan lämplig hjälp som rätt att få lagligheten i sitt frihetsberövande prövad av en domstol eller annan behörig, oberoende och opartisk myndighet samt rätt till ett snabbt beslut i saken.

Artikeln innehåller

I artikel 37 (d) finns en ovillkorlig rätt för varje frihetsberövat barn att snarast få tillgång till såväl juridiskt biträde som annan lämplig hjälp. Något utrymme för konventionsstaten att införa regler som ger domstolar och myndigheter utrymme för bedömning om det är befogat med juridiskt biträde synes inte finnas. Detsamma gäller artikelns övriga bestämmelser om rätt att få sin sak prövad av en domstol och opartisk myndighet samt rätt till ett snabbt beslut i saken.

Särskilda bestämmelser om rätten till juridiskt biträde i samband med ett frihetsberövande finns inte vare sig i den internationella konventionen om medborgerliga och politiska rättigheter eller i Europakonventionen. Bestämmelser om rätt till juridiskt biträde finns i stället i de bestämmelser som rör frågan om en rättvis och offentlig rättegång (se avsnitt 14.5.8).

Enligt de nu nämnda internationella konventionerna skall den som anhållits eller häktats för brott ha rätt att ofördröjligen (promptly) ställas inför en domare eller annan ämbetsman som beklätts med domsmakt (artikel 9.3 i den internationella konventionen om medborgerliga och politiska rättigheter och artikel 5.3 i Europakonventionen).

Om någon har frihetsberövats av annan anledning än anklagelse om brott har han rätt att påfordra att lagligheten av frihetsberövandet snabbt prövas av domstol.

Såväl i den internationella konventionen om medborgerliga och politiska rättigheter som i Europakonventionen finns bestämmelser om att den som har berövats friheten som misstänkt för brott skall ha rätt till rättegång inom skälig tid eller frigivning i väntan på rättegång (artikel 9.3 respektive artikel 5.3.)

Svenska förhållanden

I svensk lagstiftning finns regler som säkerställer ett snabbt förfarande för frihetsberövade. Detta gäller såväl rätten att få frihetsberövandet prövat av domstol som att få ett avgörande i sak. För barn under 18 år som har frihetsberövats, gäller bestämmelserna i LUL (se avsnitt 14.5.8).

14.5.6 Allmänt om behandling av barn som har begått brott

Artikel 40

1. Konventionsstaterna erkänner rätten för varje barn som misstänks eller åtalas för eller befunnits skyldigt att ha begått brott att behandlas på ett sätt som främjar barnets känsla av värdighet och värde, som stärker barnets respekt för andras mänskliga rättigheter och grundläggande friheter och som tar hänsyn till barnets ålder och önskvärdheten att främja att barnet återanpassas och tar på sig en konstruktiv roll i samhället.

— — —

I ratificeringspropositionen angavs att det allmänt kan sägas om innehållet i hela artikel 40 att det motsvarar i stort vad som redan gäller för Sverige enligt bestämmelser i den internationella konventionen om medborgerliga och politiska rättigheter och i Europakonventionen.⁵⁶

⁵⁶ Prop. 1989/90:107 s.86

14.5.7 Förbud mot retroaktiv strafflagstiftning

Artikel 40.

2. För detta ändamål och med beaktande av tillämpliga bestämmelser i internationella instrument skall konventionsstaterna särskilt säkerställa att

a) inget barn skall misstänkas för eller åtalas för eller befinnas skyldigt att ha begått brott på grund av en handling eller underlåtenhet som inte var förbjuden enligt nationell eller internationell rätt vid den tidpunkt då den begicks;

Artikeln innebär

IFN:s universella deklaration om de mänskliga rättigheterna anges att ingen får dömas för handling eller underlåtenhet som vid tidpunkten för när den begicks inte var straffbar enligt inhemsk eller internationell rätt (artikel 11.2.) Det tillfogas i deklarationen att inte heller högre straff får bestämmas än vad som var tillämpligt vid den tidpunkt då den straffbara gärningen begicks. Denna straffrättsliga s.k. legalitetsprincip – *nullum crimen sine lege, nulla poena sine lege* – har också kommit till uttryck i den internationella konventionen om medborgerliga och politiska rättigheter och i Europakonventionen (artikel 15 respektive artikel 7).

Svenska förhållanden

I regeringsformen anges att straff eller annan brottspåföljd inte får åläggas för gärning som inte var belagd med brottspåföljd när den förövades. Inte heller får svårare brottspåföljd åläggas för gärningen än den som var föreskriven då (2 kap.10 §).

I lagen (1964:163) om införande av brottsbalken föreskrivs att ingen får dömas för gärning, för vilken det inte var stadgat straff när den begicks. Straff skall bestämmas efter den lag som gällde när gärningen företogs. Gäller annan lag när dom meddelas, skall den lagen tillämpas, om den leder till frihet från straff eller till lindrigare straff (5 §).

14.5.8 Rättssäkerhetsgarantier

Artikel 40.2

b) varje barn som misstänks eller åtalas för att ha begått brott skall ha åtminstone följande garantier:

(i) att betraktas som oskyldigt innan barnets skuld blivit lagligen fastställd;

(ii) att snarast och direkt underrättas om anklagelserna mot sig och, om lämpligt, genom sina föräldrar eller vårdnadshavare, och att få juridiskt biträde eller annan lämplig hjälp vid förberedelse och framläggande av sitt försvar;

(iii) varje barn som misstänks eller åtalas för att ha begått brott skall åtminstone ha följande garantier: att få saken avgjord utan dröjsmål av en behörig, oberoende och opartisk myndighet eller rättskipande organ i en opartisk förhandling enligt lag och i närvaro av juridiskt eller annat lämpligt biträde och, såvida det inte anses strida mot barnets bästa, särskilt med beaktande av barnets ålder eller situation, barnets föräldrar eller vårdnadshavare;

(iv) att inte tvingas avge vittnesmål eller erkänna sig skyldigt; att förhöra eller låta förhöra vittnen som åberopas mot barnet samt att på lika villkor för egen räkning få vittnen inkallade och förhörda;

(v) att, om barnet anses ha begått brott, få detta beslut och beslut om åtgärder till följd därav omprövade av en högre behörig, oberoende och opartisk myndighet eller rättskipande organ enligt lag;

(vi) utan kostnad få hjälp av tolk, om barnet inte kan förstå eller tala det språk som används

(vii) att få sitt privatliv till fullo respekterat under alla stadier i förfarandet.

Artikelns innebörd

2 b i)

Bestämmelsen i 2 b i) om att betraktas som oskyldig tills hans skuld lagligen fastställts kommer även till uttryck i den internationella konventionen om medborgerliga och politiska rättigheter och i Europakonventionen (artikel 14.3 respektive artikel 14.3).

2 b ii och iii)

Bestämmelserna i punkterna 2 b ii) och 2 b iii) behandlar det rättsliga förfarandet från det att ett barn misstänks för att ha begått ett brott till domstolsförhandlingen. Bestämmelserna sönderfaller i tre delfrågor; ett snabbt avgörande av saken, rätten till juridiskt eller annat biträde samt föräldrarnas eller vårdnadshavarnas närvaro. Den första och den andra frågan finns även behandlade i den internationella konventionen om medborgerliga och politiska rättigheter och i Europakonventionen.

I såväl den internationella konventionen om medborgerliga och politiska rättigheter som i Europakonventionen uppräknas vissa minimirättigheter (artikel 14.3 respektive 6.3). Dessa rättigheter utgör särskilda element som ingår i den allmänna rätten till en rättvis och offentlig förhandling (*fair and public hearing*). En av minimirättigheterna är att bli underrättad om innebörden av och grunden för anklagelserna mot honom. Denna underrättelse inom ramen för brottmålsprocessen måste vara mera precis och detaljerad än den underrättelse som skall lämnas till en anhållen person (se artikel 9.3 i den internationella konventionen om medborgerliga och politiska rättigheter och artikel 5.2 i Europakonventionen).

I Europakonventionen finns ett krav på att rättegång i brottmål rörande anklagelse för brott skall hållas inom skälig tid (artikel 6.1). Begreppet skälig tid betyder inte här samma sak som skälig tid i samband med ett frihetsberövande (se artikel 5.3 i samma konvention).

När det gäller avgöranden i Europadomstolen har vederbörande regering i många fall, som avsett att domstolen inte har avgjort ett mål i skälig tid, till sitt försvar anfört att domstolarna eller en viss domstol har haft en alltför omfattande arbetsbörda. Europadomstolen har kommenterat detta genom att framhålla att staterna är ansvariga för hur de organiserar sitt rättsväsende och att det därvid ankommer på dem att tillse att domstolarna har kapacitet att uppfylla förpliktelseerna enligt Europakonventionen.

Barnkonventionens motsvarande bestämmelser återfinns i 2 b ii) som anger att varje barn som misstänks eller åtalas för att ha begått brott snarast och direkt skall underrättas om anklagelserna och i 2 b iii) om att få saken avgjord utan dröjsmål. När det gäller ett frihetsberövat barn enligt artikel 37 (d) sägs, som angetts i det föregående, att barnet har rätt att få ett snabbt beslut i saken. På samma sätt som i Europakonventionen ställs större krav på snabb handläggning när det gäller frihetsberövade barn. Därmed inte sagt att skälen för ett snabbt domstolsavgörande enligt Barnkonventionen enbart beror på att det rent allmänt är bra att främja ett snabbt rättegångsförfarande. Det främsta skälet till ett snabbt avgörande när det gäller barn som har begått brott är vikten av en snabb reaktion från samhällets sida.

Innebörden av Europadomstolens kommentarer om att staterna är ansvariga för att organisera rättsväsendet på ett sådant sätt att förpliktelserna uppfylls har bäring även på Barnkonventionen. Konventionsstaterna kan inte hänvisa till att en stor arbetsbörda har fördröjt handläggningen på ett sådant sätt att åtaganden som gjorts genom bestämmelserna i artikel 40.2 b iii) inte har kunnat uppfyllas.

Bestämmelser om rätt att få juridiskt biträde finns i Europakonventionen och i den internationella konventionen om medborgerliga och politiska rättigheter (artikel 6.3 (c) respektive artikel 14.3 (d)). I dessa bestämmelser anges att den anklagade skall ha rätt att försvara sig personligen eller genom rättegångsbiträde som han själv har utsett. Vid behov kan den anklagade erhålla rättegångsbiträde utan kostnad om "rättsvisans intresse så fordrar". I flera fall har Europadomstolen funnit att brott mot konventionens regler föreligger därför att den anklagade inte har försetts med rättegångsbiträde eller vägrats rättshjälp. I samtliga fall har domstolen gått in på en prövning av den anklagades behov av rättegångsbiträde utifrån sådana kriterier som om det i målet förekommit komplicerade rättsfrågor.

När det gäller motsvarande bestämmelser i Barnkonventionen synes dessa vara mera ovillkorliga till sin karaktär än de ovan refererade bestämmelserna i den internationella konventionen om medborgerliga och politiska rättigheter och i Europakonventionen. En sådan uppfattning har också FN-kommittén gett uttryck för i samband med 1992 års svenska rapport till kommittén. Det var enligt kommittén otillfredsställande att frågan om försvarare var beroende av påföljdens karaktär eller sociala myndigheternas välvilja.⁵⁷ Man

⁵⁷ Jfr FN-kommitténs uttalande i sina första rapport om Tyskland i vilken kommittén var bekymrad över tyskarnas reservation som innebär att legalt eller annat biträde inte behöver förordnas vid mindre överträdelse av strafflagens bestäm-

borde enligt kommittén se till att offentlig försvarare alltid förordnades då ett barn misstänktes ha begått ett brott.⁵⁸

Bestämmelserna om föräldrarnas medverkan skall ses mot bakgrund av vad som sägs i Barnkonventionens preambel. Däri anges att familjen är den grundläggande enheten i samhället och den naturliga miljön för alla dess medlemmar och särskilt viktig för barnens utveckling och välfärd. Barnets behov av och rätt till båda sina föräldrar och föräldrarnas ansvar för barnet är också en röd tråd i konventionens sakartiklar (se t.ex. artiklarna 5 och 18).

Det är fråga om en rätt för varje barn att föräldrarna eller vårdnadshavarna blir informerade om anklagelserna. Det är således ingen självständig rätt för de vuxna att bli informerade. Skulle en sådan information strida mot barnets bästa skall den inte lämnas. För att myndigheterna skall kunna besluta om att informera föräldrarna eller vårdnadshavarna bör de vara skyldiga att i sina överväganden ta hänsyn till barnets önskemål (jfr. artikel 12).

2 b iv)

I konventionen om medborgerliga och politiska rättigheter finns en bestämmelse om att den tilltalade inte får tvingas vittna mot sig själv eller erkänna sig skyldig (artikel 14.3 (g)). Någon direkt motsvarighet finns inte i Europakonventionen, men dess innehåll torde vara täckt av den allmänna regeln om rätten till en rättvis rättegång (artikel 6.1).

Vidare föreskrivs i den internationella konventionen om medborgerliga och politiska rättigheter och i Europakonventionen att den tilltalade skall ha rätt att förhöra eller låta förhöra vittnen som åberopas mot honom (artikel 14.3 (e) respektive artikel 6.3 (d)). Den tilltalade har även rätt att för egen räkning få vittnen inkallade och förhörda under samma förhållanden som vittnen åberopade mot honom. Dessa bestämmelser innebär inte någon obegränsad rätt i dessa hänseenden utan garanterar i stället att det för de båda parterna i processen gäller samma villkor.

Barnkonventionens motsvarighet till de nu redovisade bestämmelserna återfinns således i artikel 40.2 (b iv). Någon avgörande skillnad mellan de olika konventionernas bestämmelser finns inte i detta avseende.

melser (Germany CRC/C15/ Add. 43 para 20)

⁵⁸ I artikel 15.1 i Beijingreglerna sägs följande om rätt till juridiskt biträde "Throughout the legal proceedings the juvenile shall have the right to be represented by a legal adviser or to apply free legal aid where there is provision for such in the country"

2 b v)

Rätten att få sin sak omprövad regleras även i den internationella konventionen om medborgerliga och politiska rättigheter och i det sjunde protokollet till Europakonventionen (artikel 14.5 respektive artikel 2).

2 b vi)

Även denna bestämmelse i Barnkonventionen har sin motsvarighet i den internationella konventionen om medborgerliga och politiska rättigheter och i Europakonventionen (artikel 14.3 f respektive artikel 6.3 e).

Svenska förhållanden

Allmänt

En grundläggande princip som tillämpas i svensk rätt men som inte kommer till uttryck i svensk lagstiftning, är att var och en som misstänks och åtalas för ett brott skall anses oskyldig tills en fällande dom mot den åtalade vunnit laga kraft.

De frågor som behandlas i artikelns övriga bestämmelser, förutom bestämmelsen om att betraktas som oskyldig tills det finns en lagakraftvunnen dom, regleras i lagen (1964:167) med särskilda bestämmelser om unga lagöverträdare (LUL). Lagen reglerar i huvudsak förfarande vad avser personer i åldern 15 till 21 år. När det gäller brott begångna av barn som inte fyllt 15 år finns särskilda bestämmelser i lagens 31-36 §§.

Skynsam handläggning

En förundersökning mot den som inte har fyllt arton år och som gäller brott för vilket det är föreskrivet fängelse i mer än sex månader skall bedrivas med särskild skynsamhet (4 § LUL). Förundersökningen skall avslutas och beslut i åtalsfrågan fattas så snart det kan ske och senast inom fyra veckor från delgivning av brottsmisstanke enligt 23 kap. 18 § första stycket rättegångsbalken. Tidsfristen får överskridas endast om det är nödvändigt med hänsyn till utredningens beskaffenhet eller andra omständigheter.

Mål mot den som inte har fyllt tjuogoett år skall alltid behandlas skyndsamt (29 §). Väcks allmänt åtal mot den som inte har fyllt arton år för ett brott för vilket det är föreskrivet fängelse i mer än sex månader skall de frister iakttagas som är föreskrivna för åtgärder i mål där den tilltalade är häktad. I stället för den tid om en vecka som föreskrivs i 45 kap. 14 § rättegångsbalken för hållande av huvudförhandling, skall gälla en tid om två veckor. Dom i ett mål mot den som inte har fyllt 21 år skall som regel avkunnas muntligen vid huvudförhandlingen (30 §).

I ett ärende hos JO har åklagarmyndigheten i Göteborg uppgett att de särskilda handläggningstiderna i LUL inte kan efterlevas.⁵⁹ Åklagarmyndigheten har i remiss till JO angett bl.a. följande.

Alltsedan bestämmelsens ikraftträdande har det förelegat stora svårigheter att följa den aktuella tidsfristen. Undantagsregeln, dvs. att tidsfristen får överskridas endast om det är nödvändigt med hänsyn till utredningens beskaffenhet eller andra omständigheter, har i praktiken blivit huvudregel. Förundersökningarna i ungdomsmålen bygger på samverkan mellan sociala myndigheter, polis och åklagare. Anledningen till att tidsfristen inte kunnat hållas har varit stora svårigheter att få fram utredningarna från polisen och yttranden från socialtjänsten. Åklagarna har haft upprepade kontakter med företrädare för polisen och socialtjänsten i syfte att effektivisera och påskynda förfarandet utan större resultat. Det är här det största problemet finns.

Enligt åklagarmyndigheten är en bidragande orsak till problemen en omorganisation på polissidan. En väl fungerande ungdomsrotel har ersatts av en provisorisk utredningsenhet för ungdomsären den. Den nya organisation som är på förslag med utredning av ungdomsmål på närpolisen befarar åklagarmyndigheten ytterligare kommer försämra situationen.

⁵⁹ Dnr 1877-96

De problem som finns i Göteborg har inte funnits i de inspektioner JO gjort på några andra håll i landet. Det har där varit fråga om myndigheter i mindre städer.⁶⁰

JO, som i sitt beslut har pekat på vikten av ett väl fungerande samarbete mellan polis, åklagare och socialnämnden, har funnit anledning att informera justitieutskottet, Justitiedepartementet och Riksåklagaren om ärendet.

Juridiskt biträde

Den misstänkte får biträdas av försvarare när han förbereder och utför sin talan. Om den misstänkte är under arton år utses försvarare av den som har vårdnaden om honom (21 kap. 3 § RB).

Reglerna om offentlig försvarare i rättegångsbalken innehåller inte några särskilda regler vad gäller omyndiga. Är den misstänkte anhållen eller häktad skall offentlig försvarare förordnas för honom, om han begär det. Offentlig försvarare skall också på begäran förordnas för den som är misstänkt för ett brott, för vilket inte är stadgat lindrigare straff än fängelse i sex månader. Försvarare skall därutöver förordnas om det föreligger särskilda skäl med hänsyn till den misstänktes personliga förhållanden. Ett sådant särskilt förhållande är den misstänktes ålder (21 kap. 3 a §).

En fråga om förordnande av offentlig försvarare skall tas upp då en framställning om det görs eller rätten annars finner anledning till detta. En offentlig försvarare kan förordnas även om den misstänkte inte begär det (21 kap. 4 §). En misstänkt skall, i samband med att han underrättas om skälig misstanke, underrättas om sin rätt att under förundersökningen biträdas av försvarare och om att offentlig försvarare i vissa fall kan förordnas (12 § förundersökningskungörelsen). Förundersökningsledaren skall göra anmälan till rätten om att offentlig försvarare enligt 21 kap. 3 a § rättegångsbalken skall förordnas för den misstänkte (23 kap. 5 §).

För en tilltalad som inte har fyllt arton år skall offentlig försvarare förordnas, om det inte är uppenbart att han saknar behov av försvarare (24 § LUL).

⁶⁰ Uppgifter inhämtade vid samtal med företrädare för JO

Av förarbetena till den nuvarande lydelsen av bestämmelsen om offentlig försvarare framgår att FN-kommittén hade synpunkter på de regler om offentlig försvarare som gällde tidigare. Kommittén fann det otillfredsställande att frågan om offentlig försvarare enligt den tidigare bestämmelsen i LUL var beroende av påföljdens karaktär eller de sociala myndigheternas välvilja.

Med hänsyn till bl.a. uttalandena från kommittén ändrades regeln i LUL om offentlig försvarare till sin nuvarande lydelse. I förarbetena till den ändrade lydelsen anges följande⁶¹

Personer som är under 18 år och som misstänks för brott bör normalt få offentlig försvarare. Enligt uppgift åt det också de aktuella bestämmelserna i lagen om unga lagöverträdare och rättegångsbalken som har kommit att tillämpas. Trots att böter är den vanligaste påföljden i åldern 15-17 år (under år 1992 bestämdes påföljden till böter i 2 425 av totalt 4 144 meddelade domar) tillämpas, enligt uppgifter som inhämtats hos några av de större tingsrätterna i landet, bestämmelserna om rätt till offentlig försvarare generöst när det gäller unga lagöverträdare. Det torde vara sällsynt att en person under 18 år som begärt att få en offentlig försvarare inte får det.

När det gällde de fall där åtal inte hade väckts, t.ex. därför att åtalsunderlåtelse meddelats eller att strafföreläggande hade utfärdats, anges i förarbetena att regleringen i rättegångsbalken torde utgöra tillräckliga garantier för att personer under 18 år får offentlig försvarare när det behövs.⁶² Den särskilda bestämmelsen om offentlig försvarare för unga borde därför även i fortsättningen bara gälla för tilltalade.

När det gäller frågan om att den som är under 18 år skall kunna påverka valet av försvarare saknas i LUL bestämmelser om detta. Således gäller bestämmelserna i 21 kap. 3 § RB om att försvarare för omyndig utses av den som har vårdnaden. Någon motsvarande regel finns inte avseende vem som skall begära offentlig försvarare.

Bestämmelserna i 24 § LUL gäller endast den som är tilltalad. Behovet av offentlig försvarare under förundersökningen för den som inte har fyllt 18 år och i fall där åtal aldrig väcks tillgodoses i stället genom reglerna i rättegångsbalken. I samband med att 24 § fick sin nuvarande lydelse tog riksdagen ställning till att bestämmelserna i rättegångsbalken utgör tillräckliga garantier för att personer under 18

⁶¹ Prop. 1994/95:12

⁶² Se föregående not

år får offentlig försvarare även i de fall där åtal inte väcks, t.ex. för att åtalsunderlåtelse meddelas eller strafföreläggande utfärdas.⁶³

Föräldrar och vårdnadshavare

När åtal väcks mot den som inte har fyllt arton år, skall tingsrätten underrätta vårdnadshavaren eller annan som svarar för den unges vård och fostran om åtalet och om tidpunkten för huvudförhandlingen, om det inte finns särskilda skäl mot det. Vårdnadshavaren skall höras om åtalet avser brott för vilket kan följa fängelse om inte särskilda skäl talar mot det (26 §).

Om någon som inte har fyllt arton år är skäligen misstänkt för brott, skall vårdnadshavaren eller annan som svarar för den unges vård och fostran omedelbart underrättas samt kallas till förhör som hålls med den unge, om detta inte är till men för utredningen eller det annars finns särskilda skäl mot det (5 §).

Rätt till omprövning

När det gäller artikelns bestämmelser om att få sin sak prövad i högre instans finns inga särregler för barn eller ungdom.

Rätt till tolk

Rätt till tolk har part, vittne eller annan som skall höras inför rätten och som inte klarar svenska språket. Ersättning till tolk betalas av allmänna medel (5 kap. RB).

14.5.9 Bestämmelser, förfaranden och myndigheter särskilt anpassade för barn

Artikel 40

— — —
3. *Konventionsstaterna skall främja införandet av lagar och förfaranden samt upprättandet av myndigheter och institutioner som är speciellt anpassade för barn som misstänks eller åtalas för eller befinnas skyldiga att ha begått brott och skall särskilt*

(a) fastställa en lägsta straffbarhetsålder;

⁶³ Prop. 1994/95:12, bet 1994/95:JuU1, rskr. 1994/95:39, bet. 1994/95:JuU6, rskr 1994/95:165

(b) vidta åtgärder, då så är lämpligt och önskvärt, för behandling av barn under denna ålder utan att använda domstolsförfarande under förutsättning att mänskliga rättigheter och rättsligt skydd till fullo respekteras.

4. Olika åtgärder som t.ex. vård, ledning och föreskrifter om tillsyn, rådgivning, övervakning, vård i fosterhem, program för allmän utbildning och yrkesutbildning och andra alternativ till anstaltsvård skall finnas tillgängliga för att säkerställa att barn behandlas på ett sätt som är lämpligt för deras välfärd och är rimligt både med hänsyn till deras personliga förhållanden och till brottet.

Artikels innebörd

I artikel 40.3 föreskrivs att konventionsstaterna skall söka främja införandet av lagar och förfaranden samt upprätta myndigheter och institutioner som är speciellt anpassade för barn som misstänks eller åtalas för eller befinns skyldiga att ha begått brott. Konventionsstaterna skall därvid särskilt fastställa en lägsta straffbarhetsålder och vidta åtgärder, då så är lämpligt och önskvärt, för behandling av barn under denna ålder utan att använda domstolsförfarande, under förutsättning att mänskliga rättigheter och rättsligt skydd till fullo respekteras.

Enligt artikel 40.4 skall olika åtgärder som t.ex. vård, ledning och föreskrifter om tillsyn, rådgivning, övervakning, vård i fosterhem, program för allmän utbildning och yrkesutbildning och andra alternativ till anstaltsvård finnas tillgängliga för att säkerställa att barn behandlas på ett sätt som är lämpligt för deras välfärd och är rimligt både med hänsyn till deras personliga förhållanden och till brottet.

Artiklarna 40.3 och 40.4 tillsammans med bestämmelserna i artikel 37 (b) om frihetsberövanden innebär en inriktning på påföljdssystemet bort från frihetsberövande påföljder, särskilt fängelse. I stället skall påföljdssystemet vara inriktat på rehabilitering av den unge med anpassning till samhället som slutligt mål.

Allmänt om det svenska påföljdssystemet

Straffvärdets betydelse för att bestämma påföljd ligger till grund för de nya regler i brottsbalken som började gälla år 1989. Straffvärdet skall ge uttryck för hur klandervärt brottet är. Straffvärdet är en funktion av gärningens skadlighet eller farlighet samt gärningsmannens skuld sådan den kommit till uttryck i gärningen.

Straff skall, med beaktande av intresset för en enhetlig rättstillämpning, bestämmas inom ramen för den tillämpliga straffskalan efter brottets art eller den samlade brottslighetens straffvärde. Vid bedömningen av straffvärdet skall särskilt beaktas den skada, kränkning eller fara som gärningen inneburit, vad den tilltalade insett eller borde ha insett om detta samt de avsikter eller motiv som den tilltalade haft (29 kap. 1 § BrB).

Som förmildrande omständigheter när straffvärdet bestäms skall särskilt beaktas att den tilltalades handlande stått i samband med hans uppenbart bristande utveckling, erfarenhet eller omdömesförmåga (29 kap. 3 § 3). Bestämmelsen torde främst vara tillämplig på ungdomar. Omognad reducerar skulden och sänker därför straffvärdet. Tillämpningen av bestämmelsen bör ske med stor försiktighet. Detta markeras genom att det skall röra sig om uppenbart bristande utveckling etc. Att någon rent allmänt är omdömeslös, vilket torde kunna sägas om många som begår brott, är inte skäl för att tillämpa bestämmelsen.⁶⁴

Lagöverträdarens ungdom skall särskilt beaktas vid straffmätningen, om han var under 21 år när han begick brottet (29 kap. 7 §). Tanken bakom denna bestämmelse är att ungdomar helst inte skall vistas i fängelse och i vart fall under en så kort tid som möjligt.

De redovisade bestämmelserna ger uttryck för en mildare syn på unga lagöverträdare och implicerar motsvarande krav på andra regler i reaktionssystemet för ungdomar. Utöver dessa bestämmelser finns en grundläggande bestämmelse om att ungdomar som har begått brott innan de fyllt 18 år får dömas till fängelse endast om det föreligger synnerliga skäl (30 kap. 5 §).

Svensk lagstiftning

Allmänt

I det svenska rättssystemet finns flera olika typer av påföljd. Förutom böter finns de icke frihetsberövande påföljderna villkorlig dom och

⁶⁴ Prop 1987/88:120 s. 86

skyddstillsyn samt fängelse. Vid val av påföljd anses fängelse som svårare påföljd än villkorlig dom och skyddstillsyn.

Villkorlig dom och skyddstillsyn

Som skäl för villkorlig dom skall rätten beakta om det saknas särskild anledning att befara att den tilltalade kommer att göra sig skyldig till fortsatt brottslighet. När det gäller skyddstillsyn skall rätten särskilt beakta om det finns anledning att anta att denna påföljd kan bidra till att den tilltalade avhåller sig från fortsatt brottslighet. Skyddstillsyn skall vara förenad med övervakning från dagen för domen. Skyddstillsyn kan förenas med fängelse i lägst 14 dagar och högst tre månader. Såväl villkorlig dom som skyddstillsyn kan förenas med dagsböter.

Överlämnande till vård inom socialtjänsten

Som har angetts i det föregående kan rätten i stället för att döma till någon av de nu nämnda påföljderna överlämna den som har begått brottslig gärning till särskild vård (31 kap. 1-3 §§ BrB). Rätten överlämnar då åt annan myndighet att utforma påföljden. När det gäller ungdomar under 18 år är det i regel överlämnande åt socialnämnden att föranstalta om erforderlig vård inom socialtjänsten som kommer i fråga. För att rätten skall kunna välja denna påföljd åligger det i princip domstolen att avgöra om den som har begått brottslig gärning kan bli föremål för vård eller annan åtgärd enligt socialtjänstlagen eller LVU.

Domstolens prövning om den tilltalade kan bli föremål för vård enligt SoL eller LVU innebär inte att domstolen skall ta ställning till frågan om vilken åtgärd som skall vidtas enligt någon av dessa lagar. Domstolen har att göra detta endast såtillvida det är möjligt att den kan finna, att vård av det slag som pågår eller ställs i utsikt, är sådan att man bör välja en annan påföljd än överlämnande till vård inom socialtjänsten.

Fängelse

I det föregående har angetts att särskilda regler gäller för unga under 18 år vad gäller val av fängelse som påföljd (30 kap. 5 § BrB). I det föregående har även angetts att det vad gäller straffmätningen (29 kap. 7 §) finns bestämmelser som direkt riktar sig till ungdomar

under 21 år och att bestämmelserna i 29 kap. 3 § 3 kan ha särskild betydelse för ungdomar vid bedömningen av ett brotts straffvärde.

Val av påföljd

Vid val av påföljd skall rätten fästa särskilt avseende vid omständigheter som talar för en lindrigare påföljd än fängelse och att sådana omständigheter som anges i 29 kap. 5 § därvid skall beaktas (30 kap. 4 §). Rätten skall alltså innan den dömer till fängelse alltid pröva om inte villkorlig dom eller skyddstillsyn är en tillräckligt ingripande påföljd. Utgångspunkten för denna prövning är primärt brottslighetens straffvärde. Utöver straffvärdet får rätten beakta brottets art och den tilltalades tidigare brottslighet. Den omständigheten att gärningen har ett högt straffvärde är ofta ett avgörande skäl för att döma till fängelse.⁶⁵

Vissa brott anses på grund av sin art motivera fängelse även om de inte har ett särskilt högt straffvärde. Vad som här avses är t.ex. grovt rattfylleri, mened, vissa brott mot vapenlagen samt oprovocerad misshandel eller i vissa fall våld mot tjänsteman.

För brott som någon begått innan han har fyllt 18 år får rätten döma till fängelse endast om det finns synnerliga skäl (30 kap. 5 §). Av bestämmelsens ordalydelse och av dess förarbeten framgår att det endast i sällsynta undantagsfall får dömas till fängelse. I stället bör som har angetts i det föregående den som är mellan 15 och 17 år i första hand överlämnas till vård inom socialtjänsten.

Anledning att överväga att döma någon i denna ålder till fängelse föreligger endast om det står klart att det saknas förutsättningar för vård inom socialtjänsten och brottet är sådant att mycket starka skäl talar för en frihetsberövande påföljd. Sådana skäl föreligger främst när brottet har ett högt straffvärde. Däremot är det svårt att ange situationer där tidigare lagföringar eller brottets art leder till bedömningen att rätten måste döma till fängelse. Det är överhuvudtaget inte lätt att ge generella exempel på fall där fängelse bör komma i fråga för ungdomar. Överlämnande till vård inom socialtjänsten kan komma i fråga även vid de allra grövsta våldsbrotten såsom mord (se praxisgenomgången i det följande).

⁶⁵ Prop. 1987/88:120 s. 120

Åtalsunderlåtelse

Konventionsstaterna skall allmänt se till att lagar och förfaranden införs som är speciellt anpassade för barn som misstänks eller åtalas eller befins skyldiga att ha begått brott. Bestämmelserna om åtalsunderlåtelse i 16 och 17 §§ LUL är av betydelse i detta sammanhang. I förarbetena till de senaste ändringarna i LUL anförde regeringen följande.

Dessa bestämmelser ger mycket vidsträckta möjligheter till åtalsunderlåtelse för ungdomar som har begått brott innan de fyllt 18 år. Presumtionen kan sägas vara mot åtal i dessa fall. Lagregleringen bygger på grundtanken att ansvaret för ungdomar som begått brott i huvudsak skall vila på socialtjänsten och inte kriminalvården. En viktig tanke bakom regleringen är också att institutet åtalsunderlåtelse möjliggör en snabb och smidig handläggning av brott som begås av unga. Den grund för åtalsunderlåtelse som 1 § LUL huvudsakligen vilar på är att den unge är eller blir föremål för vård eller annan åtgärd enligt socialtjänstlagen eller lagen med särskilda bestämmelser om vård av unga eller för annan åtgärd som innebär att han får hjälp eller stöd. Åtalsunderlåtelse får beslutas på denna grund om det med skäl kan antas att den åtgärd som vidtas är vad som är lämpligast för den unge.

I förarbetena anges beträffande antalet beslut om åtalsunderlåtelse följande.

Under år 1992 meddelades totalt 16 118 åtalsunderlåtelser, vilket är 10 % av samtliga lagföringar. Antalet är något lägre än under föregående år då motsvarande siffra var 17 695. Åldersgruppen 15-17 år erhöll 5 496 åtalsunderlåtelser, varav 4 770 med stöd av dåvarande 1 § LUL, 167 med dåvarande 6 § LUL och 557 med stöd av 20 kap. 7 § rättegångsbalken. Under år 1991 var motsvarande siffror något högre. Då meddelades totalt 6 868 åtalsunderlåtelser för nämnda åldersgrupp, varav 6 061 enligt dåvarande 1 § LUL, 182 enligt dåvarande 6 § LUL och 625 enligt rättegångsbalkens regler.⁶⁶

Barn under 15 år

För brott som någon som har begått innan han fyllt femton år får påföljd inte dömas (1 kap. 6 § BrB). Detta utesluter inte att den som

⁶⁶ Prop 1994/95:12 s. 74f

är yngre än 15 år kan bli föremål för utredning om brott. Den som misstänks för att före 15 års ålder ha begått ett brott kan bli föremål för ett särskilt förfarande som benämns bevistalan (37 § LUL). Förfarandet innebär att åklagare får, om det krävs ur allmän synpunkt, efter framställning av socialnämnd, länsstyrelse eller vårdnadshavare för den unge, begära prövning hos domstol huruvida den unge begått brottet. Bestämmelserna om allmänt åtal tillämpas vid bevistalan med det undantaget att de tvångsmedel som avses i 24-26 kap. RB inte får användas.

När det gäller brottsutvecklingen gör BRÅ den analysen att minderårigas brottslighet ökade kraftigt under perioden 1975-1994, en ökning med cirka 70 %. En avsevärt större ökning än för ungdomar (15-19 år). Det verkar enligt BRÅ som om minderårigas brottslighet sedan mitten av 1970-talet ökar i snabbare takt än för ungdomar i åldern 15-19 år.⁶⁷

De minderårigas brottslighet när det gäller stöldbrott ökade något långsammare än gruppens totala brottslighet. Övervägande delen av ökningen kan hänföras till butiksstölderna; minderårigas brottslighet koncentreras också i hög grad till dessa brott. Utvecklingen för våldsbrott är däremot anmärkningsvärd. Antalet våldsbrott som registrerats för minderåriga i relation till antalet 10-14 åringar i landet har ökat med hela 500 % sedan år 1977. En del av denna ökning kan, enligt BRÅ, sannolikt tillskrivas en ökad anmälningsbenägenhet, men med stor sannolikhet föreligger det också en kraftig faktisk ökning av denna brottslighet.

Omhändertagande enligt LVU

Förutsättningar för omhändertagande

Om frivillig vård inte kan komma till stånd kan ett ingripande med stöd av 3 § LVU bli aktuellt. Enligt detta lagrum skall den som genom missbruk, brottslig verksamhet eller något annat socialt nedbrytande beteende utsätter sin hälsa eller utveckling för påtaglig risk att skadas tas om hand för vård.

Uttrycket "påtaglig risk för skada" som grundläggande förutsättning för beredande av vård enligt lagen infördes genom nya LVU och ersatte då uttrycket "allvarlig fara" (i avsnitt 14.2.2 har vi redogjort

⁶⁷ BRÅ-rapport 1996:4

för begreppet "påtaglig risk för skada" enl. 2 § LVU). Ändringen bör ses mot bakgrunden att den tidigare bestämmningen hade tolkats så att ingripande kunde ske först i ett relativt sent skede, då problemen blivit så allvarliga att det var svårt att komma till rätta med dem. Samhället bör således enligt nya LVU kunna ingripa i ett tidigare skede, när det finns möjligheter att vända en destruktiv utveckling. Med det ändrade uttrycket markeras att det i första hand är vård inom socialtjänsten som skall komma i fråga.

Med uttrycket "påtaglig risk för skada" anges således den nivå som bör föreligga för att ett tvångsomhändertagande av den unge skall få göras. Övergående eller mindre betydande risk är inte tillräcklig för ett ingripande. Det får heller inte vara fråga om något subjektivt antagande om att barnet löper risk att skadas. Inte heller får ovidkommande omständigheter, som t.ex. allmänna samhällsvärderingar, läggas till grund för ett tvångsomhändertagande. Det måste finnas konkreta omständigheter som talar för att risk föreligger.

Omhändertagande på grund av brott får inte komma i fråga för rena bagatellförseelser och inte heller för enstaka brott som inte är av allvarlig art. Det är först vid en brottslighet som ger uttryck för en sådan bristande anpassning till samhällslivet att det kan sägas föreligga ett vård- och behandlingsbehov som det kan antas bli fråga om att bereda den unge vård med stöd av LVU.

Ingripande med stöd av LVU får inte användas i syfte att tillgodose samhällsskyddet utan att det finns ett behov av vård och behandling. Detta utesluter emellertid inte att ett sådant ingripande även kan få konsekvenser avseende samhällsskyddet.

Verkställighet av LVU-beslut

Socialnämnden bestämmer hur vården av den unge skall ordnas och var han skall vistas under vårdtiden (11 § LVU). Dessa bestämmelser anger således de nödvändiga förutsättningarna för att vården skall komma till stånd. De övergripande bestämmelserna om nämndens vårdansvar finns i SoL. De vårdformer som kan komma i fråga för en omhändertagen är vård i enskilt hem, i ett familjehem eller i ett hem för vård och boende. Familjehem är ett slags enskilt hem där en placering sker genom socialnämndens försorg. Nu nämnda vårdformer kan användas oberoende av om placeringen sker frivilligt eller utan samtycke.

Tre grundläggande principer för vården är kontinuitet, flexibilitet och närhet. Kontinuitet innebär att den unge inte skall få ett avbrott i sin pågående behandling även om behandlingsformerna växlar. En

anpassning av behandlingsformen utifrån varje enskild individ skall ske, vilket kräver ett brett register av olika handlingsalternativ oberoende av vilken vårdform som väljs. Närhetsprincipen innebär vid vård utom det egna hemmet att vården skall förläggas så nära hemmet som möjligt. Skälet till att förlägga vården på nära håll är att det kan vara viktigt att flera familjemedlemmar deltar i behandlingen eftersom den unges problem ofta är ett uttryck för svårigheter och brister i omgivningen.

Allmänt kan sägas att familjehemsvården är den dominerande vårdformen för barn och ungdomar som behöver bli föremål för omhändertagande. Särskilt gäller det för de yngre barnen. Avsikten med familjehemmen är att den unge skall ingå som en familjemedlem. Vård i familjehem har i många fall ansetts överlägsen vård i institution därför att det uppstår en nära anknytning till vuxna föräldraersättare och därmed en viktig känslomässig relation mellan dem och den unge.

Helhetssynen inom vård- och behandlingsarbetet innebär att socialnämnden skall lämna stöd, hjälp och annat bistånd efter en bedömning av den enskildes och hans familjs samlade behov. I vissa fall blir det dock nödvändigt med mer omfattande insatser än vad de enskilda hemmen kan erbjuda. Enligt SoL har socialtjänsten ett ansvar för att det finns institutioner som klarar dessa mer omfattande insatser. Det blir här fråga om insatser som sträcker sig över hela dygnet med särskilt utbildad personal i särskilt anpassade lokaler.

För vård av unga, som på någon grund som anges i 3 § behöver stå under särskilt noggrann tillsyn, skall finnas särskilda ungdomshem (12 § LVU). Det rör sig således om unga som inte kan beredas vård och behandling i familjehem eller i hem för vård och boende. Den unge som har placerats på ett hem för särskilt noggrann tillsyn kan hindras att lämna hemmet och i övrigt underkastas den begränsning av rörelsefriheten som är nödvändig för att vården skall kunna genomföras. Den unges rörelsefrihet får också inskränkas när det behövs av hänsyn till andra intagnas eller personalens säkerhet (15 §).

Den unge får beredas vård i en låst enhet, normalt dock högst två månader i följd. Undantagsvis kan vården i låst enhet pågå längre, om den unge samtidigt bereds tillfälle till vistelse i öppnare former.

I ett forskningsprojekt avseende det särskilda ungdomshemmet Råby har placeringstider och inläsningstider på ungdomshemmet studerats. Därvid har konstaterats att behandlingstider och inläsningstider ökat under den studerade perioden (1982-1993).⁶⁸

⁶⁸ Vård av ungdomar med sociala problem – en forskningsöversikt utgiven av SiS, 1996

Under den studerade perioden varierade intagningsstiderna mellan 1 månad och 52 månader, med ett medelvärde på 13 månader och en median på 11 månader. Den sammanlagda tiden på låst avdelning varierade mellan 0 och 36 månader med ett medelvärde på 7 månader. Inläsningstiden varierade mellan 0 och 28 månader med ett medelvärde på 5,7 månader.

Tiden för sammanhängande vistelse på låsbar avdelning ligger klart över de lagstadgade två månaderna. Tiden har också ökat tydligt under den undersökta tidsperioden. Medelvärdet för inläsningstider har från att ha varit 3,29 månader i början av undersökningsperioden stigit till värden runt 7 månader i slutet av perioden. På den låsbara avdelning med mest uttalad behandlingsinriktning har både placeringstiderna och den sammanhängande inläsningstiden ökat avsevärt. Placeringstiden har ökat från 9,7 månader till 16,6 månader och den sammanlagda inläsningstiden från 6,8 månader till 9,4 månader.⁶⁹

Enligt uppgifter från SiS finns en tendens i motsatt riktning till den som rapporten från Råby anger, dvs. mot allt kortare tider. Detta uppfattas av SiS som ett problem när den intagna utreds under två månader och därefter lämnar det särskilda ungdomshemmet. I många fall innebär det att den unge inte är beredd att lämna hemmet.

Huvudmannaskap för de särskilda ungdomshemmen

Staten är sedan år 1993 huvudman för de särskilda ungdomshemmen eller § 12-hem som de tidigare benämndes. Huvudmannaskapet övergick då till staten från kommunerna eller landstingskommunerna. Även tidigare har det förekommit att huvudmannaskapet för dåtidens motsvarighet till särskilda ungdomshem (t.ex. ungdomsvårdsskolor) från tid till annan växlat mellan stat och kommun. För planering och drift av hemmen svarar SiS.

Det ändrade huvudmannaskapet från år 1993 föranleddes av en omfattande kritik mot den tidigare ordningen. Kritiken riktades mot att kommunaliseringen hade inneburit en otillräcklig differentiering av vården och att alla som behövde vård inte kunde erbjudas sådan.

SiS skall anvisa plats i särskilt ungdomshem om socialnämnden har beslutat att den unge skall vistas i ett sådant hem (12 § andra stycket). SiS skall pröva den unges vårdbehov och hemmets lämplighet. Det förutsätter att SiS har god kännedom om de ungas

⁶⁹ A.a. s. 81

behov liksom en ingående kunskap om institutionernas olika behandlingsprofil och uppgift i den differentierade institutionsstrukturen.

Vårdens utformning m.m.

För vårdens innehåll och utformning gäller bestämmelserna i SoL och i 11-20 §§ LVU. Socialnämnden ansvarar för att den som genom nämndens försorg har tagits emot i ett annat hem än det egna får god vård (22 § SoL). Vården bör utformas så att den främjar den enskildes samhörighet med de anhöriga och kontakt med hemmiljön.

Socialnämnden bestämmer hur vården av den unge skall ordnas och var han skall vistas under vårdtiden (11 § LVU). Ett sådant beslut kan den unge själv överklaga hos länsrätten om han/hon har fyllt 15 år.

Socialnämnden skall noga följa vården av den som får vård med stöd av denna lag (13 §). Socialnämnden skall 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 prövningen.

SiS leder och har tillsyn över de särskilda ungdomshemmen. Beslutar en föreståndare vid ett särskilt ungdomshem om tvångsåtgärder skall detta meddelas huvudmannen.

I direktiven till Barnpsykiatriutredningen⁷⁰ sägs att utredningen skall föreslå åtgärder som syftar till att förbättra samarbetet med socialtjänsten, inklusive de särskilda ungdomshemmen, och hälso- och sjukhusen. Detta berör således även de ungdomar som är intagna på särskilda ungdomshem på grund av att de har begått brott eftersom det inte är ovanligt att dessa ungdomar även har psykiska problem. Företrädare för de särskilda ungdomshemmen har även omvitnat att ungdomar med akuta psykiska problem nekas vård inom psykiatri med hänvisning till att det inte finns resurser för att ta emot utagerande ungdomar.

Påföljdsval – en praxisgenomgång

I den följande genomgången finns rättsfall från Högsta domstolen (HD) och hovrätterna från såväl tiden före som efter ändringarna i straffrättsystemet, som trädde i kraft den 1 januari 1989. I ett tidigt rättsfall efter införandet av det nya straffrättsystemet hänvisade HD till vad som uttalats i förarbetena till den nya lagstiftningen om att

⁷⁰Dir 1995:75

äldre praxis beträffande påföljdsval för ungdomar under 18 år alltjämt skall vara vägledande.⁷¹

HD har vid ett flertal tillfällen betonat att, när det gäller ungdomar under 18 år, fängelse bör komma i fråga bara i sällsynta undantagsfall. Som en viktig synpunkt har framhållits att frihetsstraff särskilt för unga människor kan få en starkt nedbrytande effekt.

Enligt HD får som allmän princip anses gälla att skälen för en icke frihetsberövande påföljd eller för ett kort fängelsestraff blir starkare ju närmare straffbarhetsgränsen 15 år den tilltalade befann sig (se bl.a. NJA 1990 s. 622).

I målet NJA 1996 s.509, det s.k. Klippan-målet, dömde HD en vid tiden för gärningen nyss fyllda 16-årig pojke till fyra års fängelse för mord. I domen redovisade HD de skäl som ligger till grund för ställningstagandet att välja fängelse framför överlämnande till vård inom socialtjänsten. HD konstaterade att valet står mellan å ena sidan ett mycket ingripande, men noga reglerat, fängelsestraff och å andra sidan en sådan för den unges anpassning klart lämpligare påföljd, som överlämnande till socialtjänsten. Någon möjlighet för en allmän domstol att påverka innehållet i och längden av vården inom socialtjänsten finns inte. Enligt HD var det därmed svårt för domstolen att i det konkreta fallet bedöma påföljden och göra en avvägning mot andra likvärdiga fall.

HD anförde att valet mellan fängelse och vård inom socialtjänsten inte ger, särskilt vid mycket grova brott, utrymme för ett tillräckligt nyanserat ställningstagande, och domstolarna ställs alltså i dylika fall inför en mycket vansklig uppgift. HD konstaterade att domstolen i flera tidigare fall uttalat att den vård inom socialtjänsten som de sociala myndigheterna föranstaltat om inte framstått som en med hänsyn till den aktuella brottslighetens straffvärde tillräckligt ingripande påföljd.

I det aktuella målet hade den tilltalade efter hovrättens dom varit omhändertagen enligt LVU och placerad på ett särskilt ungdomshem. Han hade under två månaders tid haft stränga restriktioner och hela dygnet vistats på en slutna enhet inom vilken han studerat och utfört visst arbete. Efter de inledande två månaderna ansåg nämnden att den tilltalade skulle fortsätta att behandlas under lika slutna former som tidigare, vilket institutionschefen motsatte sig.

HD konstaterade i domen att det av socialnämndens yttrande och de uppgifter som institutionschefen lämnat framgår att pojken har ett

⁷¹ NJA 1990 s.159

vårdbehov som bäst tillgodoses på ett särskilt ungdomshem, under för närvarande slutna former, men att vården i slutna former när som helst kan upphöra. HD anförde när det gäller gränsdragningen mellan att döma pojken till fängelse eller att överlämna honom till vård inom socialtjänsten följande.

L döms för mord. Minimistrafvet för mord är fängelse tio år. Även om det vore önskvärt att L överlämnades till vård inom socialtjänsten för en tid som – med beaktande också av den tid under vilken han varit berövd friheten i målet som anhållen och häktad tillsammans med den tid han varit intagen på s.k. låsbar enhet på ett § 12-hem – framstår som en tillräckligt ingripande reaktion på brottet från samhällets sida, kan det för närvarande inte anses möjligt att tillgodose detta önskemål. Sådana synnerliga skäl som avses i 30 kap. 5 § första stycket brottsbalken föreligger att döma L till fängelse. Det kan anmärkas att kriminalvårdens möjligheter att ge den vård och behandling som L behöver förbättras genom inrättandet av Norrköpingsanstaltens särskilda avdelning för unga."

Vid bestämmandet av påföljd hänvisade HD till bestämmelserna i 30 kap. 5 § första stycket BrB, Barnkonventionens bestämmelser i artikel 37 och det förhållandet att L vid tiden för gärningen var nyss fyllda 16 år.

HD har i ett antal mål före det nu redovisade rättsfallet gjort gränsdragningar för fängelse vid brott som begåtts av mycket unga människor. I NJA 1985 s. 757 bestämde HD påföljden till överlämnande till vård inom socialtjänsten för en pojke som när brotten begicks var 17 år, men 18 år vid tidpunkten för HD:s dom (avgörande för tillämpningen av de särskilda reglerna för yngre lagöverträdare var då tidpunkten för domen). Han dömdes för dråp vid ett tillfälle och grov misshandel vid ett annat tillfälle.

Enligt HD var, med hänsyn till den synnerligen allvarliga brottslighet som pojken gjort sig skyldig till, en förutsättning för att överlämnande till vård inom socialtjänsten skulle komma i fråga att vården skulle ske i ett särskilt ungdomshem enligt bestämmelserna i 12 § LVU. Vid tiden för avgörandet var pojken sedan en tid intagen på ett sådant hem.

HD konstaterade att vid val av påföljd hänsynen till den allmänna laglydnaden med stor styrka gör sig gällande vid en så allvarlig brottslighet som pojken gjort sig skyldig till.⁷² Han hade vid tiden för domen varit anhållen och häktad i 231 dagar, vilket enligt HD betydde att hänsynen till allmän laglydnad därmed i betydande omfattning blivit tillgodosedd. HD anförde vidare att även vistelsen på det särskilda ungdomshemmet åtminstone till en början innebar ett långtgående frihetsberövande och att vården kunde fortgå tills den omhändertagne var 21 år. HD konstaterade att även vårdpåföljden därför kunde i avsevärd grad tillgodose hänsynen till allmän laglydnad.

I två avgöranden från hovrätterna, det ena från tiden före straffrättsreformen och det andra från tiden därefter, har frågan varit att bestämma påföljd för i det ena fallet två 17-åriga och en 16-årig pojke och i det andra fallet en 15-årig pojke som dömts till dråp respektive mord. I båda fallen bestämde domstolen påföljden till överlämnande till vård inom socialtjänsten.

I fallet med de två 17-åringarna och 16-åringen, RH 1987:47, konstaterade hovrätten att socialnämndens avsikt var att ge pojkarna vård i ett sådant hem som avses i 12 § LVU med en slutenhet som en sådan placering innebär och att vårdtiden bedömdes bli åtminstone två år. Hänsynen till allmän laglydnad var enligt hovrätten i viss mån beaktad genom att pojkarna hade varit frihetsberövade som anhållna och häktade. Den behandling som pojkarna var i behov av fanns inte inom kriminalvården och en vistelse på kriminalvårdsanstalt skulle enligt hovrätten inte främja deras framtida anpassning i samhället.

⁷² Vid tiden för avgörandet skulle hänsynen till den allmänna laglydnaden vara ett kriterium vid val av påföljd

Hovrätten hänvisade i sin dom till att individualpreventiva skäl givits företräde i rättspraxis beträffande så unga lagöverträdare som det här var fråga om.⁷³

I fallet med 15-åringen, RH 1993:10, förde hovrätten ett liknande resonemang. Pojken var placerad på ett särskilt ungdomshem enligt 12 § LVU med en tänkt behandlingstid på minst två år. I domen konstaterade hovrätten att han hade varit frihetsberövad som anhållen och häktad samt blivit omedelbart omhändertagen enligt 6 § LVU.

I tre fall från början på 1990-talet avseende grova våldsbrott, rån fanns med i samtliga fall, har HD ansett att de föreslagna åtgärderna inom socialtjänsten, med hänsyn tagen till brottslighetens höga straffvärde, inte vara en tillräckligt ingripande påföljd.

I NJA 1990 s. 578 dömdes således en 17-årig pojke till skyddstillsyn jämte en månads fängelse för rån som han hade förövat tillsammans med en kamrat. HD konstaterade att den planerade vården var avsedd att komma till stånd utan tillämpning av LVU. Det var ovisst om den planerade placeringen i familjehem på grund av pojkens tveksamhet skulle komma till stånd. Inte heller hade socialtjänsten redovisat någon annan åtgärd som enligt HD:s mening var tillräckligt ingripande för att vara ett alternativ till andra påföljder. I sina fortsatta överväganden ansåg HD att skyddstillsyn, även om den förenas med böter, inte var tillräckligt ingripande med hänsyn till brottets höga straffvärde. Pojken dömdes därför till skyddstillsyn i förening med fängelse en månad.

I NJA 1990 s. 622 hade två 16-åringa pojkar gjort sig skyldiga till omfattande brottslighet innefattande bl.a. försök till rån och rån. Av olika skäl var det enbart beträffande den ene aktuellt att i första hand överväga vård inom socialtjänsten som påföljd.

Socialnämnden hade efter det att pojken under en månad hade varit omhändertagen med stöd av LVU och placerad på en låst enhet på ett särskilt ungdomshem beslutat att inte ansöka om fortsatt LVU-vård. Skälet för detta var bl.a. nämndens goda samarbete med pojkens föräldrar. Han hade börjat arbeta och skötte sig bra både hemma och på arbetet. Han hade regelbunden kontakt med psykolog på PBU.

Enligt HD talade vad som framkommit om pojkens personliga förhållanden och de åtgärder som hade vidtagits av de sociala myndigheterna till förmån för en sådan lösning. HD anförde vidare att straffvärdet av den brottslighet som han hade gjort sig skyldig till emellertid var så högt att åtgärderna inom socialtjänsten inte kunde anses utgöra en tillräckligt ingripande påföljd.

⁷³ Jfr. föregående not

Valet av påföljd för båda pojkarna kom i stället att stå mellan fängelse och skyddstillsyn, eventuellt i kombination med fängelse. HD övervägde beträffande de båda ynglingarna om skyddstillsyn med hänsyn brottslighetens straffvärde var en tillräckligt ingripande påföljd. HD fann att så inte var fallet utan ansåg det oundgängligen påkallat att förena skyddstillsynen med fängelse.

Frågan om vård inom socialtjänsten är en tillräckligt ingripande påföljd var föremål för prövning i NJA 1993 s. 456. En pojke hade gjort sig skyldig till bl.a. tre rån när han var 16 år. Han var placerad i ett hem för vård och boende (HVB-hem) dit han kom efter en kortare tids placering i familjehem. Placeringen på HVB-hemmet planerades från början till ett år men förlängdes på pojkens begäran. Han påbörjade gymnasiestudier och bedömdes över huvud taget ha genomgått en positiv utveckling.

Med samma skäl som i NJA 1990 s. 622 fann HD att åtgärderna inom socialtjänsten inte kunde anses utgöra en tillräckligt ingripande påföljd. Valet av påföljd kom därför att i stället stå mellan fängelse och skyddstillsyn, eventuellt i förening med fängelse.

HD fann att det inte förelåg synnerliga skäl att döma till fängelse. HD beaktade därvid att pojken under tio månader hade varit placerad i familjehem och HVB-hem och att det för vistelsen gällt vissa restriktioner, att pågående behandling gett goda resultat samt att ett fängelsestraff riskerade att få starkt nedbrytande effekt på honom och omintetgöra de behandlingsresultat som uppnåtts.

I några av de nu refererade rättsfallen där HD har ansett att förutsättningar att överlämna den tilltalade till vård inom socialtjänsten saknats, har HD i stället haft att överväga om de icke frihetsberövande påföljderna villkorlig dom respektive skyddstillsyn varit tillräckligt ingripande påföljder. I NJA 1990 s. 622 fann HD att det var oundgängligen påkallat att förena skyddstillsyn med fängelse. I NJA 1993 s.456 blev utgången den motsatta.

I två avgöranden från år 1996 har HD i mål NJA 1996 s. 757 respektive Svea hovrätt i mål B 2681/95 dömt två ungdomar som båda var 17 år när brotten begicks till fängelse en månad för mened. Överlämnande till socialvården var inte aktuell som påföljd. HD hänvisade till bestämmelserna i 30 kap. 4 § andra stycket som anger att, förutom brottslighetens straffvärde och återfall i brottslighet, brottslighetens art kunde utgöra skäl att döma till fängelse. I HD var en ledamot skiljaktig och anförde att principen om att döma till fängelse med hänsyn till brottets art i regel bör vika för principen om att det skall föreligga synnerliga skäl att döma en person under 18 år till fängelse. Den skiljaktiga ledamoten anförde vidare att det över

huvudtaget framstår som mindre väl förenligt med den mycket restriktiva möjligheten att ådöma gärningsmän i denna ålder fängelse att utnyttja denna möjlighet på grund av brottets art, dvs. närmast av allmänpreventiva skäl.

Brottet mened får i detta sammanhang betraktas som ett något speciellt brott. Domen ger därför knappast underlag för några långtgående slutsatser.

NJA 1997 s. 103 bestämde HD påföljden till villkorlig dom jämte dagsböter för en pojke som när brotten begicks var ännu inte fyllda 17 år. I hovrätten hade pojken dömts till fängelse för bl.a. vållande till annans död, grovt brott. Brottslighetens art medförde inte att det förelåg synnerliga skäl att döma till fängelse.

Pågående reformarbete om ungdomspåföljder

Departementspromemorian Påföljder för unga lagöverträdare

Den nuvarande påföljden överlämnande till vård inom socialtjänsten skall finnas kvar. Avsikten med förslagen i promemorian är att utformningen av påföljden stramas upp. För att i ökad utsträckning tillgodose kravet på förutsebarhet skall socialnämndens yttrande ges ett utförligare innehåll. Omprövningen av valet av påföljd skall bli effektivare för att tillgodose kravet på konsekvens. Detta sker genom att det i domen ges en särskild föreskrift om att den unge skall underkasta sig den vård som socialnämnden planerat. Följs inte föreskriften, riskerar den unge att överlämnandet undanröjs och ersätts av en annan påföljd. För att åstadkomma ett större mått av proportionalitet skall domstolen på ett mer uttalat sätt än för närvarande pröva om socialnämndens planerade åtgärder är tillräckligt ingripande med hänsyn till brottslighetens karaktär. Dessutom införs en möjlighet att meddela en särskild föreskrift om ungdomstjänst.

En ny påföljd, överlämnande till vård vid särskilt ungdomshem, föreslås i syfte att lagöverträdare under 18 år skall kunna hållas utanför kriminalvårdens anstalter och frihetsberövandet skall verkställas med beaktande av de särskilda hänsyn som måste tas vid frihetsberövanden av barn och ungdomar. Verkställigheten skall utformas så, att risken för skadeverkningar av frihetsberövandet minimeras samtidigt som möjligheterna att ge en kvalificerad vård och behandling tas till vara. Verkställigheten måste dock ske under sådana former att frihetsberövandet kan genomföras med en tillräcklig grad av säkerhet.

Ansvar för verkställigheten skall anförtros åt SiS, som skall genomföra den i nära samarbete med socialtjänsten i den dömdes hemkommun.

Domstolen får döma till den nya påföljden endast om det föreligger synnerliga skäl. I första kan så vara fallet om brottet har ett mycket högt straffvärde, men även upprepade återfall i allvarlig brottslighet kan i vissa fall motivera att påföljden bestäms till överlämnande till vård vid särskilt ungdomshem. Påföljden skall tidsbestämmas av domstolen i brottmålet efter brottets straffvärde till lägst två månader och högst fyra år. Den unges behov av vård skall inte tillmätas någon betydelse vid påföljdsbestämningen. Verkställigheten skall ske vid sådant särskilt ungdomshem som avses i 12 § LVU.

Som angetts i det föregående bör tillämpningsområdet för påföljden överlämnande till vård vid särskilt ungdomshem vara tillräckligt för att fängelsestraffet i princip skall kunna utmönstras som alternativ för de yngsta lagöverträdarna. Detta utesluter emellertid inte att det kan förekomma situationer där fängelse ändå är den mest relevanta påföljden för de yngsta lagöverträdarna.

14.5.10 Våra överväganden

Flera av bestämmelserna i artiklarna 37 och 40 har, som den gjorda genomgången visar, sina motsvarigheter i andra internationella konventioner. En av dessa konventioner är Europakonventionen som sedan den 1 januari 1995 gäller som lag i Sverige. Efterlevnaden i Sverige av dessa bestämmelser bereder i allmänhet inte några problem.

I olika sammanhang har framförts att efterlevnaden av Barnkonventionen inte kan ses i ett statiskt perspektiv. Utgångspunkten är i stället att efterlevnaden av konventionen är en process som innebär en dynamisk utveckling. Tydliga precisa krav på t.ex. förbud mot kroppsstraff kompletteras i konventionen med de fyra generella principerna om barnets bästa, respekt för barnets åsikter, barnets rätt till utveckling samt att varje barn, utan diskriminering, skall ges möjlighet att utnyttja sina rättigheter.

I artiklarna 37 och 40 får de generella principerna ett större eller mindre genomslag. Vissa bestämmelser är tämligen absoluta till sin karaktär och ger därför inte något utrymme för de generella principerna att inverka på tolkningen. Detta gäller främst de ovan nämnda bestämmelserna som har sin motsvarighet i Europakonventionen och i den internationella konventionen om medborgerliga och

politiska rättigheter. I tolkningen av andra bestämmelser i Barnkonventionen är utrymmet större.

Frihetsberövande av ett barn innebär i vissa fall att andra intressen sätts före principen om barnets bästa. I huvudsak är detta fallet då frihetsberövandet utgörs av en reaktion på brottslighet. Hänsynen till samhällsskyddet och till att samhället med kraft reagerar mot grov brottslighet gör sig här gällande med sådan styrka att fängelse inte kan undvikas. Detta kommer även till uttryck i gällande praxis vad avser påföljdsbestämningen för ungdomar under 18 år.

I Sverige frihetsberövas ett fåtal barn varje år genom att sättas i fängelse. De fall som gäller långa frihetsberövanden är ofta en reaktion på grov våldsbrottslighet. Antalet ungdomar dömda till långa fängelsestraff visar, som har redovisats i det föregående, en tendens att öka. Vi ser med oro på den pågående utvecklingen mot allt fler och längre fängelsestraff, även om den i och för sig kan förklaras med fler fall av grov brottslighet och brister i det nuvarande påföljdssystemet.

Enligt vår uppfattning måste det ske en minskning av antalet ungdomar som döms till fängelse. Fängelse bör också så långt det är möjligt undvikas som påföljd för ungdomar under 18 år. Detta innebär emellertid inte att vi är av den uppfattningen att frihetsberövande av ungdomar under 18 år kan undvikas i alla situationer.

Det är mot bakgrund av detta enligt vår mening tillfredsställande att det nu finns ett förslag som har som uttalad målsättning att drastiskt minska förvaring av barn i fängelse till förmån för frihetsberövande inom systemet med särskilda ungdomshem. Genom det nya förslaget om en tidsbestämd påföljd i särskilt ungdomshem får Sverige en ordning som också bättre stämmer överens med bestämmelserna i artikel 40.3 i Barnkonventionen om särskilda institutioner och förfaranden för barn som begått brott.

Enligt vår mening bör således tankarna och förslagen som finns i departementspromemorian Påföljder för unga lagöverträdare genomföras. Skulle så inte ske finns det anledning att med stor oro se på den ökade användningen av fängelse som påföljd för ungdomar under 18 år.

Som vi har redogjort för i det föregående kan det även utanför det straffrättsliga området bli aktuellt att frihetsberöva en person under 18 år. Ett sådant frihetsberövande kan, enligt vår mening vara förenligt med barnets bästa endast i de fall det ingår som en nödvändig förutsättning för att vårda ett barn. Ett frihetsberövande måste emellertid föregås av en noggrann prövning och endast ske under förutsättning att försöken till att ge frivillig vård har uttömts eller

bedömts som utsiktslösa. Ett frihetsberövande kan i vissa fall vara nödvändigt för att någon vård av den unge överhuvud taget skall komma till stånd.

Fängelseutredningen har, som redovisats i det föregående, pekat på vilka konsekvenser det kan få att ha en strikt åtskillnad mellan ungdomar som frihetsberövats och vuxna. Som utgångspunkt för sina överväganden har utredningen haft det nuvarande påföljdssystemet och det antal ungdomar som i dag döms till fängelse.

Om det föreslagna nya påföljdssystemet för unga lagöverträdare införs kommer antalet unga i fängelse att minska drastiskt. Detta innebär att endast några enstaka ungdomar med mycket långa fängelsestraff kommer att placeras på kriminalvårdsanstalt. Placering av unga med så långa fängelsestraff sker i dag på särskild avdelning inom Norrköpingsanstalten.

Enligt vår mening bör reglerna för placering av unga på anstalt utformas i enlighet med vad som föreskrivs i artikel 37 (c) i Barnkonventionen, dvs. att varje frihetsberövat barn skall hållas åtskilt från vuxna, om det inte anses vara till barnets bästa att inte göra detta. Detta synes också vara de riktlinjer som i dag gäller för Kriminalvårdsstyrelsen när den placerar ungdomar under 18 år. I varje enskilt fall där placering sker tillsammans med vuxna bör beslutet kunna motiveras. Som Fängelseutredningen visat kan det finnas situationer där det är till den unges bästa att placeras tillsammans med vuxna. Detta kan t.ex. vara fallet när den unge annars skulle bli helt isolerad från andra intagna. En situation med endast några få unga som samtidigt är intagna i kriminalvårdsanstalt kan oftare komma att inträffa i det nya påföljdssystem som övervägs.

I detta sammanhang finns det enligt vår mening skäl att peka på de förhållanden som gäller för de ungdomar som tvångsvårdas tillsammans med vuxna. Det kan ifrågasättas om den nu gällande ordningen är förenlig med Barnkonventionens bestämmelser. Det vore därför lämpligt att den parlamentariska kommitté som utreder vissa frågor om psykiatrisk tvångsvård även behandlar frågan om placering av ungdomar under 18 år.

När det gäller frihetsberövade barn finns som angetts i det föregående inte någon särskild ordning som gäller den unges rätt att hålla kontakt med sin familj genom brevväxling och besök. Avsaknaden av en sådan ordning kritiserades också i den remissbehandling som föregick ratificeringen av Barnkonventionen. Denna avsaknad har så vitt vi kan bedöma dock inte inneburit några negativa konsekvenser för de unga. Vi anser därför att det nu inte finns skäl att

överväga en särskild reglering av de ungas rätt att hålla kontakt med sin familj genom brevväxling och besök.

I samband med den senaste ändringen i LUL om rätten till offentlig försvarare för unga lagöverträdare angavs att det med utgångspunkt i Barnkonventionens bestämmelser finns en tillfredsställande reglering av frågan om offentlig försvarare för den som är under 18 år. Som reglerna nu är utformade finns det emellertid enligt vår mening en skillnad mellan vad som gäller för den som är tilltalad i förhållande till den som är misstänkt. Vi anser att det inte är förenligt med konventionens bestämmelser att det finns en skillnad i förutsättningarna för att ha rätt till offentlig försvarare beroende på var i den rättsliga processen den unge befinner sig. En ändring i reglerna om offentlig försvarare bör således övervägas i syfte att undanröja denna skillnad.

Vad som i utredningen framkommit om att handläggningstiderna hos polis och åklagare är längre än vad som föreskrivs i LUL inger oro. Det är enligt vår mening av största vikt att föreskrifterna om skyndsam handläggning efterlevs så att den unge snabbt märker av att samhället reagerar på brottet. Om de långa handläggningstiderna är en följd av ekonomiska nedskärningar hos polis och åklagare understryker det ytterligare behovet av att det inom budgetarbetets ram görs beskrivningar av vilka konsekvenser olika nedskärningar får för barn.

14.6 Skydd mot narkotika och alkohol

Artikel 33

Konventionsstaterna skall vidta alla lämpliga åtgärder, innefattande lagstiftningsåtgärder, administrativa och sociala åtgärder samt åtgärder i upplysningssyfte, för att skydda barn från olaglig användning av narkotika och psykotropa ämnen såsom dessa definieras i tillämpliga internationella fördrag och för att förhindra att barn utnyttjas i den olagliga framställningen av och handeln med sådana ämnen.

14.6.1 Artikelns innebörd

Staten är, enligt artikel 33, skyldig att vidta alla lämpliga åtgärder för att skydda barn från narkotika. Med narkotika avses de substanser som är definierade i "lämpliga internationella fördrag". De internationella fördrag som syftas på i detta sammanhang är tre FN-konventioner som anger ramen för narkotikalagstiftningen i de länder som har anslutit sig till konventionerna. De tre konventionerna är 1961 års allmänna narkotikakonvention (The Single Convention on Narcotic Drugs, 1961 och 1972 års tilläggsprotokoll till denna), 1971 års konvention om psykotropa ämnen (Convention on Psychotropic Substances,) och 1988 års konvention mot olaglig hantering av narkotika och psykotropa ämnen (United Nations Convention against illicit Trafficking in Narcotic Drugs and Psychotropic Substances).

Ett land som har anslutit sig till den allmänna narkotikakonventionen förbinder sig att straffbelägga produktion och försäljning av narkotika för icke-medicinskt bruk och att kontrollera all legal tillverkning, handel och distribution. I denna konvention regleras de "klassiska" narkotiska preparaten, till exempel opium, cannabis och koka. Psykotropkonventionen kompletterar den allmänna konventionen så att också de psykotropa ämnena, det vill säga hallucinogener, centralstimulantia, sömnmedel och lugnande medel omfattas. Länder som har ratificerat narkotikabrottskonventionen förbinder sig att straffbelägga såväl illegal produktion, försäljning och innehav av narkotika som förfaranden som innebär att vinsterna från den illegala marknaden döljs eller omsätts.

Det är bara narkotika och psykotropa ämnen som uttryckligen regleras i internationella konventioner. Även i Barnkonventionen nämns endast dessa droger. Under utarbetandet av Barnkonventionen diskuterades emellertid om artikeln även skulle omfatta skydd mot andra droger, framförallt alkohol. Men arbetsgruppen ansåg att det skulle föra för långt att uttryckligen nämna alkohol, eftersom man då också borde ta upp droger som till exempel tobak och lösningsmedel. Dessutom ansågs att ungdomar som missbrukade alkohol eller andra droger ändå skulle omfattas av Barnkonventionen genom det skydd de ges i artikel 39 som ger barnet rätt till fysisk och psykisk rehabilitering.⁷⁴

FN-kommittén har i sin tolkning sett till artikelns *avsikt*, dvs artikeln har tolkats i ljuset av barnets bästa (artikel 3), barnets rätt till utveckling (artikel 6) och barnets rätt till hälsa (artikel 24). Mot den

⁷⁴ Van Bueren G, 1995.

bakgrunden har även alkoholmissbruk bland ungdomar tagits upp, bland annat i FN-kommitténs kommenterande slutsatser till Rysslands och Polens rapporter. I riktlinjerna för de periodiska rapporterna begär kommittén också in information om lagstiftnings- och andra åtgärder som staterna har vidtagit för att skydda barn mot alkohol, tobak och andra substanser som kan vara skadliga för hälsan. Länderna ombeds också att presentera utvärderingar av i vilken mån de vidtagna åtgärderna är effektiva i att skydda barnet.

Artikel 33 skall också kopplas till artikel 17 om massmedia. Staten skall se till att barn och ungdomar får relevant information om droger, information som syftar till att stärka barnets fysiska och psykiska hälsa.

14.6.2 Svensk narkotika- och alkoholpolitik – en översikt

Narkotikapolitiken

Målet för den svenska narkotikapolitiken är ett narkotikafritt samhälle. Därmed skiljer sig Sverige från de flesta andra europeiska länder vars narkotikapolitik i stället har målet "att begränsa narkotikans skadeverkningar". Ett narkotikafritt samhälle är ett högt ställt mål, en vision som ger uttryck för samhällets *hållning* till narkotika; att vi inte accepterar att narkotika integreras i samhället och att vi strävar efter ett samhälle där narkotikamissbruk förblir ett socialt oaccepterat beteende.

Svensk narkotikapolitik består av tre delar: Förebyggande insatser, kontrollpolitik och behandling till narkotikamissbrukare. Dessa delar förutsätter varandra och är alla viktiga i arbetet med att förhindra spridning av narkotika. Karaktäristiskt för den svenska narkotikapolitiken, till skillnad från många andra länder, är att den inte gör någon åtskillnad mellan åtgärder som begränsar tillgången och åtgärder som minskar efterfrågan. Polisens insatser mot gatulangningen syftar till exempel primärt till att begränsa handeln med narkotika. Men polisens insatser får samtidigt effekt på efterfrågan eftersom tydliga markeringar från polisens sida bidrar till att flertalet ungdomar avhåller sig från att pröva narkotika. Eftersom många narkotikamissbrukare finansierar sitt missbruk genom att sälja narkotika i mindre mängder så innebär också behandlingsinsatser att tillgången till narkotika på gatan minskar. En rehabiliterad missbrukare innebär ofta en langare mindre.

Den restriktiva hållningen speglas också i narkotikalagstiftningen som i första hand är inriktad på att förhindra spridning av narkotika. Överlåtelse av narkotika betraktas som en av de allvarligaste gärningarna. Narkotikastrafflagen grundar sig på de internationella konventioner som Sverige har ratificerat. Lagen som trädde i kraft 1968 har ändrats vid ett flertal tillfällen. Både gärningsformerna och straffsatserna har kompletterats och utvidgats – i riktning mot en ökad restriktivitet och en betoning av lagens preventiva syfte.

Enligt den nu gällande narkotikastrafflagen är överlåtelse, framställning, förvärv i överlåtelsetyfte, anskaffning, bearbetning, förpackning, transport, förvaring, innehav och konsumtion av narkotika straffbelagda handlingar. Även konsumtion av narkotika är således straffbelagt i Sverige. Därmed går den svenska lagstiftningen ett steg längre än vad de internationella konventionerna kräver. Det är vidare brottsligt att främja narkotikahandel, vilket till exempel innebär att den som förmedlar kontakt mellan säljare och köpare begår en brottslig handling. Böter eller fängelse kan också ådömas den som visar grov oaksamhet med narkotika. Det innebär till exempel att den som fungerar som kurir och som inte insett, men väl borde ha insett, att det ingick som ett led i en illegal narkotikahandling kan dömas enligt narkotikastrafflagen. Lagen medger vidare förverkande av narkotika eller värdet därav samt vinning av narkotikabrott. Det är också möjligt att med stöd av lagen förverka injektionssprutor och kanyler och andra föremål som används för missbruk, till exempel haschpipor.

Det finns tre olika grader av narkotikabrott; ringa narkotikabrott, brott av normalgraden och grovt narkotikabrott. När domstolarna skall bedöma graden av brottet är flera omständigheter avgörande. Överlåtelse av narkotika bedöms nästan aldrig som ringa narkotikabrott. Domstolen ser särskilt allvarligt på om det handlar om överlåtelse till ungdomar. Vidare tar domstolen hänsyn till bl.a. mängden narkotika och vilket preparat det är fråga om.

I industriellt utvecklade samhällen bekämpas narkotika sedan lång tid tillbaka genom förbud mot handel och innehav.

I många länder är också själva bruket kriminaliserat och förbuden är straffsanktionerade. Skillnaderna mellan olika länders narkotikapolitik är bland annat synen på bruk och innehav av mindre mängder narkotika. I många europeiska länder accepteras innehav "för eget bruk", vilket i praktiken innebär att polisen i dessa länder "ser mellan fingrarna" på den småskaliga narkotikahandeln. I vissa länder har detta i praktiken lett till att försäljning, innehav och konsumtion i

mindre mängder har avkriminaliserats. Däremot beivras den storskaliga handeln med narkotika i alla industriländer.⁷⁵

Alkoholpolitiken

Regering och riksdag har fastställt målet för den svenska alkoholpolitiken; att mellan åren 1980 och 2 000 minska totalkonsumtionen med minst 25 %. Sverige befinner sig långt ifrån det målet, vilket också konstaterades i den nationella handlingsplan som antagits av regeringen.⁷⁶ Den registrerade alkoholförsäljningen hade bara minskat med 6 % mellan åren 1980 och 1994. Men det slogs också fast i den nationella handlingsplanen att det är viktigt att 25 % -målet ligger fast, även om det kommer att ta längre tid att uppnå målet.

Grundläggande för den svenska alkoholpolitiken är, i likhet med narkotikapolitiken, ett nära samspel mellan förebyggande åtgärder, kontrollpolitik och behandling av alkoholmissbrukare. För att hålla nere totalkonsumtionen vidtas en kombination av åtgärder för att minska tillgängligheten på alkohol och åtgärder som begränsar efterfrågan. Parallellt med restriktioner söker vi genom information, utbildning, opinionsbildande arbete och vårdinsatser påverka alkoholvanorna i hela befolkningen.

Skyddet för ungdomar går som en röd tråd genom den svenska alkohollagstiftningen. Åldersgränserna för inköp och servering av alkohol samt förbudet mot att överlåta alkohol till ungdomar är exempel på det. Åldersgränsen för inköp av alkohol från systembutiker är 20 år, medan gränsen för servering på restaurang är 18 år. Att tillämpa en lägre ålder vid servering på restaurang än vid försäljning i systembutik motiveras av att konsumtionen sker under viss kontroll på restauranger. För inköp av lättöl och folköl som säljs i vanliga livsmedelsbutiker är åldersgränsen 18 år.

Skyddsaspekten finns även i bestämmelserna om servering av alkohol. Diskotek och andra nöjesetablissemang, som huvudsakligen vänder sig till en ungdomlig publik, skall normalt sett inte beviljas serveringstillstånd för alkohol.

I WHO:s alkoholpolitiska handlingsplan för Europa konstateras att "de lagstiftningsåtgärder som, inom ramen för en heltäckande alkoholpolitik, har visat sig mest effektiva för att minska alkoholens

⁷⁵ Kuhlhorn E, Kassman A, Ramstedt M, 1996

⁷⁶ Folkhälsoinstitutet 1995:50.

skadeverkningar innefattar lagfäst minimiålder för alkoholinköp, pris- och skatteökningar samt kontroll av tillgången". I stort sett alla länder har infört olika typer av alkoholrestriktioner för att hålla nere totalkonsumtionen av alkohol. Detaljhandelsmonopol finns i till exempel Canada, Norge, Finland, Färöarna och Island, och ett antal av USA:s delstater. Åldersgränser för inköp och servering förekommer likaså i flertalet länder. I Europa är det bara Danmark, Belgien och Portugal som inte har några åldersrestriktioner för inköp av alkohol. Promillegräns i trafiken finns i alla europeiska länder och restriktioner för alkoholreklam förekommer i de flesta. Som regel är reklam för lättöl tillåten i tidningar medan många länder har reklamförbud i TV, en del under vissa tider.

Ökat ungdomsmissbruk

Från början av 1970-talet fram till mitten av 1980-talet minskade missbruket för att sedan stabiliseras på en låg nivå. Under de senaste åren har dock missbruk av narkotika ökat dramatiskt. Av de årliga skol- och värnpliktsundersökningarna framgår att mellan åren 1986 till 1993 pendlade andelen ungdomar i årskurs 9 som uppgav att de någon gång prövat narkotika mellan 3 och 5 %. Enligt de senaste mätningarna 1996 har det skett en ökning till 8 %. Andelen värnpliktiga som prövat narkotika ligger för närvarande på ungefär samma nivå som på 1970-talet, 14 %.

Nyrekryteringen till tungt narkotikamissbruk har under ett tiotal år legat på en mycket låg nivå, men denna positiva bild tycks nu också förändras. Andelen pojkar i årskurs 9 som anger att de använt narkotika under den senaste månaden ökade från 1 till 3 % mellan åren 1994 till 1996. 3 % av en årskull på 50 000 pojkar motsvarar cirka 1 500 pojkar i 15-16 års åldern.

Under 1990-talet har nya preparat introducerats på narkotikamarknaden. Det är framförallt laboratorieframställda droger som t.ex. ecstasy som är en form av amfetamin med vissa hallucinogena effekter. LSD som var relativt vanligt förekommande på 1960-talet men som sedan nästan helt försvann från den illegala marknaden har kommit tillbaka. Under 1990-talet har också kokain fått fäste i Sverige och har nu spridits över hela landet. Amfetamin har blivit allt vanligare, men används nu på ett annat sätt. Tidigare var det vanligt i missbrukarkretsar att injicera amfetamin. I dag röks eller dricks amfetaminet, vilket inneburit att det blivit en av de vanliga så kallade partydrogerna.

Det har under de senaste åren kunnat skönjas en förändring av attityderna till narkotika bland ungdomar. En del av förklaringen till detta är att de nya drogernas inträde på marknaden har skapat en mera glamorös bild av narkotikamissbruket, bland annat därför att de inte injiceras utan sniffas, röks eller dricks. Steget att använda narkotika upplevs då inte som så långt. Heroin har t.ex. länge betraktats som sista anhalten och det har funnits ett starkt motstånd bland ungdomar att använda heroin därför att preparatet injicerades. Nu finns brunt heroin, som röks istället för injiceras och i CAN:s regionala rapporteringssystem har det rapporterats en ökning av missbruket av rökheroin bland ungdomar.⁷⁷

Missbruk av anabola steroider har uppmärksammats under de senaste åren. CAN har sedan 1993 i olika undersökningar frågat ungdomar om deras erfarenheter av bl.a. anabola steroider. I de högstadieundersökningar som genomförts de senaste åren framgår att ca en procent av de 15-åriga pojkarna uppger att de har prövat anabola steroider 1993-1994. Resultaten för 1995 visar på noll procent bland pojkarna i årskurs 9. Flickornas ja-svar i undersökningarna är knappt mätbara. I de senaste årens undersökningar av värnpliktsinskrivna uppgav mellan en och två procent att de hade erfarenhet av anabola steroider. De allra flesta av dessa hade prövat en eller ett par gånger av nyfikenhet. Men undersökningarna visar också att de pojkar som hade stor erfarenhet av anabola steroider också var storkonsumenter av alkohol och hade erfarenhet av narkotika.

⁷⁷ CAN, Centralförbundet för alkohol- och narkotikaupplysning

Alkoholmissbruket bland ungdomar har likaledes ökat under de senaste åren. Skolundersökningarna tyder på att ungdomar dricker mer hemtillverkad sprit i dag jämfört med för några år sedan. Andelen flickor i årskurs 9 som uppgett att de druckit hemtillverkad sprit ökade från 30 till 43 % mellan åren 1991 och 1995. För pojkarna ökade andelen från 34 till 42 %. I Socialdepartementets kartläggning "Svartsprit och ungdomar"⁷⁸ görs bedömningen att nästan hälften av alla 16-åringar har druckit svartsprit. Med svartsprit menas då inte bara hemtillverkad sprit utan i begreppet ingår alla former av illegalt tillverkad och distribuerad sprit.

Även på alkoholområdet har nya produkter lanserats. Den så kallade alkoläskan marknadsförs särskilt till ungdomar. Flaskorna och burkarna är utformade på ett sådant sätt att de skall vara attraktiva för unga människor. De har samma storlek och utformning som vanliga läskedrycker och etiketterna är fantasifullt utformade med seriefigurer i grälla och ibland självlysande färger. Alkoläskan finns i många olika smaker och det som är utmärkande för smaken är att den är söt och därigenom döljer alkoholsmaken som kan vara motbjudande för ungdomar. De undersökningar som gjorts visar att det främst är barn och ungdomar som dricker alkoläsk.

Alkoläskan introducerades på Systembolaget i september 1996. Under drygt 3 månader 1996 såldes cirka 2 miljoner liter alkoläsk, vilket är en anmärkningsvärt hög siffra för en ny produkt. Systembolaget försökte i det längsta vägra att sälja alkoläskan med hänvisning till skaderisker för barn och ungdomar. Denna vägran överklagades till Alkoholsortimentsnämnden som med hänvisning till EG-rätten (Romfördragets artikel 30) ålade Systembolaget att sälja alkoläskprodukter. Alkoläskan har varit föremål för debatt i flera EU-länder, framför allt i Storbritannien. Flera kommuner i Storbritannien har förbjudit försäljning av alkoläsk och flera näringsidkare har på eget initiativ stoppat all försäljning.

⁷⁸ Ds 1997:8

Motåtgärder

En rad åtgärder har vidtagits för att minska missbruket av alkohol- och narkotika bland ungdomar. Bland annat har Sverige tagit initiativ till att riktlinjer för marknadsföring och försäljning av alkohol bör utarbetas inom EU. Sverige har också föreslagit att den nuvarande marknadsföringen som särskilt riktas till barn och ungdomar skall förbjudas eller begränsas.

Regeringen har vidare samlat en nationell ledningsgrupp med uppgift att samordna ett förstärkt alkohol- och drogförebyggande arbete.⁷⁹ Ledningsgruppen, vars uppgift är att bygga upp ett långsiktigt förebyggande arbete, ser ungdomar som en prioriterad målgrupp. Vidare har regeringen tillkallat en särskild kommitté vars uppgift är att organisera ett samarbete mellan branschorganisationer, försäkringsbolag och berörda myndigheter när det gäller alkoholförebyggande arbete. Ett prioriterat område att samverka kring är insatser som motverkar den illegala hanteringen och langning till ungdomar.⁸⁰

14.6.3 Våra överväganden

Staten skall skydda barnet mot narkotika. Artikel 33 framhåller därmed narkotikapolitikens förebyggande funktion. Artikeln ger också anvisningar om vilka metoder som skall användas för att förebygga narkotikamissbruk; "lagstiftningsåtgärder, administrativa och sociala åtgärder samt åtgärder i upplysningssyfte". Det görs ingen rangordning mellan dessa olika åtgärder utan alla framhålls som lika viktiga. Både svensk alkohol- och narkotikapolitik bygger på förebyggande informationsinsatser, kontrollåtgärder och sociala insatser, det vill säga de åtgärder som finns uppräknade i artikel 33.

⁷⁹ Regeringsbeslut 1997-04-03

⁸⁰ Dir. 1997:3

Det är viktigt att se allt drogmissbruk bland ungdomar i ett sammanhang. Ända sedan mitten av 1960-talet då spridningen av narkotikamissbruket i Sverige började på allvar, har narkotikamissbrukets utveckling gått hand i hand med utvecklingen av ungdomars alkoholmissbruk. I tider när alkoholmissbruket ökat har narkotikamissbruket följt efter. Det har visat sig att alkoholpolitiska åtgärder får effekter även på det narkotikapolitiska området. Mycket talar för att nivån på narkotikamissbruket påverkas av alkoholpolitiska insatser. Det finns svenska forskare som anser att det bästa sättet att förebygga narkotikamissbruk bland ungdomar är att föra en restriktiv alkoholpolitik.⁸¹

Vi ser mycket allvarligt på att ungdomsmisbruket ökar och att det nu för första gången på många år kan skönjas en något mindre negativ attityd till droger bland ungdomar. De nya drogernas inträde i samhället ställer krav på nya metoder i det förebyggande arbetet. Det finns exempel på att droger säljs på postorder i Sverige och via Internet kan ungdomar få recept på hur man själv kan framställa vissa typer av droger, tips på hur man odlar cannabis och adresser till affärer och organisationer där man kan köpa narkotika. Det är därför av synnerlig vikt att de informationsinsatser som görs anpassas till dessa nya förutsättningar.

Än allvarligare är det att ökningen av ungdomsmisbruket sker parallellt med att alkoholpolitikens medel har förändrats. Inträdet i EU har inneburit att alkoholrestriktionerna har luckrats upp något, bland annat genom att priserna på starköl har sänkts och reglerna för resandeförsel av alkohol har förändrats. Dessa förändringar medför en ökad tillgänglighet av alkohol, vilket är allvarligt eftersom ungdomar är mer utsatta än vuxna för sådana förändringar. Ungdomsmisbruket ökade t.ex. kraftigt under den så kallade mellanölsperioden och i anslutning till att mellanölet togs bort från livsmedelsbutikerna minskade alkoholkonsumtionen bland ungdomar. Ett annat exempel som visar hur känsliga ungdomar är för förändringar i tillgänglighet är starkölsförsöket. På försök släpptes handeln med starköl fri i tre län i november 1967 så att man kunde köpa starköl i vanliga livsmedelsbutiker. Försöket skulle enligt de ursprungliga planerna ha pågått under hela 1968, men avbröts i juni det året på grund av att alkoholkonsumtionen ökade kraftigt i försökslänen, särskilt bland ungdomar. När försöket avbröts minskade alkoholkonsumtionen, främst bland ungdomar.

⁸¹ Folkhälsoinstitutet 1995:50

Åtgärder som begränsar tillgängligheten är med andra ord synnerligen viktiga i ett barn- och ungdomsperspektiv. Det är därför av yttersta vikt att regering och riksdag slår vakt om det kvarvarande alkoholmonopolet, Systembolaget. En avveckling av detaljhandelsmonopolet skulle sannolikt innebära en kraftig ökning av missbruket bland ungdomar. En internationell forskargrupp har visat att alkoholkonsumtionen i Sverige skulle öka dramatiskt om detaljhandelsmonopolet skulle avskaffas.⁸² Ytterligare en aspekt är att efterlevnaden av åldersgränserna skulle vara svårare att upprätthålla om försäljning av alkohol skulle tillåtas i livsmedelshandeln.

Vi ser det också som mycket viktigt att lokalt utveckla metoder som begränsar tillgängligheten av alkohol. Lokala kontroller av hur livsmedelsbutikerna tillämpar åldersgränsen för inköp av folköl är ett exempel på åtgärder som begränsar tillgängligheten. I och med att tillståndsgivningen för servering av alkohol lagts över på kommunerna (från och med 1998 med övergångsbetsämnelser 1995-1997) har kommunerna också fått ett viktigt alkoholpolitiskt instrument i sin hand.

Vi vill särskilt understryka vikten av att skolan uppmärksammas i kommunernas alkoholpolitiska handlingsprogram. Därutöver är det viktigt att det runt om i skolorna förs en levande diskussion om alkohol- och narkotikafrågorna, i syfte att stärka elevernas motstånd mot alkoholpositiva och drogromantisering budskap. Särskild vikt bör läggas vid att förstärka ungdomars motstånd mot narkotika.

Information och påverkan är en sida av det generellt inriktade drogförebyggande arbetet för ungdomar. Erbjudande av alternativa sysselsättningar i drogfria miljöer är en annan. Vi vill understryka den utomordentligt viktiga roll som kommunernas fritidsgårdar, ungdomsgårdar och drogfria arrangemang spelar i det drogförebyggande arbetet. Vi vill också framhålla betydelsen av att kommunerna stödjer ungdomars egna initiativ och idéer inom det här området.

Vi vill i detta sammanhang även betona idrottsrörelsens roll i det förebyggande arbetet. Idrott främjar en positiv utveckling, eller kan vara ett hinder för en negativ utveckling. I den mån idrotten integrerar sociala aktiviteter med träning och tävling kan idrotten vara en sorts "vaccination" mot destruktiva gängbildningar, mot kriminalitet och missbruk. I en begränsad studie av 2 570 idrottsutövare mellan 12 och 19 år i Skåne framgick att idrottsungdomar, såväl pojkar som flickor, använde färre cigaretter, snus, folköl, starköl, vin och sprit jämfört

⁸² Holder H.D., CAN Rapportserie nr 43. Stockholm 1994.

med riksgenomsnittet. I studien hade skåneungdomarnas drogvanor jämförts med resultaten i de rikstäckande skolundersökningarna.⁸³

14.7 Handel med barn

Artikel 35

Konventionsstaterna skall vidta alla lämpliga nationella, bilaterala och multilaterala åtgärder för att förhindra bortförande och försäljning av eller handel med barn för varje ändamål och i varje form.

Frågan om bortförande av barn behandlas även i artikel 11 och i artikel 21, som handlar om adoption, tas också frågan om ekonomisk ersättning för adoptionen upp. Artikeln fokuserar även på den handel med barn som förekommer i syfte att utnyttja barnet för arbete eller sexuella aktiviteter. Då dessa problem, om än synnerligen allvarliga, ändå är av perifer natur för svenska förhållanden, har vi valt att inte gå närmare in i dessa frågor. Vi vill dock peka på det ansvar Sverige har att även internationellt verka för genomförandet av Barnkonventionen. Det gäller inom såväl FN som EU och i vårt närområde i Östersjöregionen. I den nationella handlingsplan som regeringen har utarbetat utifrån den deklaration som antogs av Världskongressen mot kommersiell sexuell exploatering av barn, konstateras att Sverige har en stark ambition att engagera sig internationellt mot kommersiell sexuell exploatering av barn. Som värdland för kongressen har Sverige naturligtvis ett särskilt ansvar att verka för att världskongressens handlingsplan följs upp också utanför Sverige med konkreta åtgärder både regionalt och internationellt.

14.8 Barn i väpnade konflikter

Artikel 38

1. Konventionsstaterna åtar sig att respektera och säkerställa respekt för regler i internationell humanitär rätt som är tillämpliga på dem i väpnade konflikter och som är relevanta för barnet.

⁸³ Bogarve A, Andrén-Sandberg Å, 1996.

2. Konventionsstaterna skall vidta alla tänkbara åtgärder för att säkerställa att personer som inte uppnått 15 års ålder inte deltar direkt i fientligheter.

3. Konventionsstaterna skall avstå från att rekrytera en person som inte har uppnått 15 års ålder till sina väpnade styrkor. Då rekrytering sker bland personer som fyllt 15 men inte 18 år, skall konventionsstaterna sträva efter att i första hand rekrytera dem som är äldst.

Syftet med denna artikel är naturligtvis att skydda barn från att utnyttjas i krig och andra väpnade konflikter. Under utarbetandet av konventionen fördes långa diskussioner, där bl.a. Sverige var pådrivande, om att inga barn enligt konventionens definition skulle tillåtas att rekryteras till väpnade styrkor. Det gick dock inte att komma överens om en sådan skrivning, så det resultat vi ser är en kompromiss. Det pågår emellertid nu förhandlingar om ett tilläggsprotokoll till konventionen, för att få till stånd en 18-årsgräns. Även här spelar Sverige en aktiv roll, bl.a. genom innehavet av ordförandeposten i arbetsgruppen.

Den svenska lagstiftningen har anpassats till den linje som Sverige driver, så att det numera inte skall vara möjligt att kunna rekryteras före 18 års ålder. Enligt 1 kap. 5 § lagen (1994:1809) om totalförsvarsplikt omfattar skyldigheten att göra värnplikt män som är svenska medborgare från det kalenderår när den totalförsvarspliktige fyller nitton år. Mönstring får ske ett år tidigare, dvs från det kalenderår man fyller arton år (2 kap. 2 §). I det militära försvaret ingår även hemvärdet. För att antas som hemvärnsman skall man ha fyllt arton år. Hemvärnsungdom kan den bli som fyllt femton år. Hemvärnsungdom får inte fullgöra hemvärdets uppgifter och inte heller tjänstgöra under höjd beredskap. (Kungl. Maj:ts hemvärns-kungörelse (1970:304) När det gäller den frivilliga försvarsverksamheten, i vilken ingår Sveriges Lottakårer, Sjövärnskåren, Frivilliga radioorganisationen, Frivilliga skytterörelsen m.fl organisationer, gäller enligt 4 § förordningen (1994:524) om frivillig försvarsverksamhet att avtal om tjänstgöring får ingås med den som fyllt sexton år eller, om tjänstgöringen avser försvarsmakten, arton år.

Vi kan således konstatera att Sverige i princip har anpassat lagstiftningen i enlighet med den linje som Sverige driver om att få en ändring till stånd av Barnkonventionens artikel 38.

14.9 Rätten till rehabilitering

Artikel 39

Konventionsstaterna skall vidta alla lämpliga åtgärder för att främja fysisk och psykisk rehabilitering samt social återanpassning av ett barn som utsatts för någon form av vanvård, utnyttjande eller övergrepp; tortyr eller någon annan form av grym, omänsklig eller förnedrande behandling eller bestraffning; eller väpnade konflikter. Sådan rehabilitering och sådan återanpassning skall äga rum i en miljö som främjar barnets hälsa, självrespekt och värdighet.

Barn har inte bara rätt till statens skydd mot olika former av vanvård, utnyttjande och övergrepp etc. När sådant har skett, har barnet också rätt till rehabilitering och social återanpassning. Det är statens skyldighet att vidta alla lämpliga åtgärder för att främja såväl fysisk som psykisk rehabilitering. Det gäller alla de former av vanvård, utnyttjande eller övergrepp som har diskuterats tidigare i detta kapitel. Denna rättighet gäller även asylsökande barn som har kommit hit och där övergreppen har skett i annat land. Många flyktingbarn har med sig traumatiska upplevelser från hemlandet och de är berättigade till rehabiliteringsinsatser här i landet. Diskrimineringsförbudet i artikel 2 – alla barn inom landets jurisdiktion.

Rätten till rehabilitering gäller såväl medicinskt som psykiatriskt som socialt. Rätten till hälsa och sjukvård diskuteras i ett särskilt avsnitt i betänkandet, varför vi inte går in närmare på den delen här. Den psykiska rehabiliteringen och sociala återanpassningen hänger intimt samman, även om det är socialtjänsten som har det sociala ansvaret, vilket kommer till uttryck i 12 § socialtjänstlagen, och landstingen som har ansvar för rehabilitering enligt hälso- och sjukvårdslagen. Eftersom det pågår en utredning, Barnpsykiatrikommittén (S 1995:06), som har till uppdrag att utreda vården och stödet till barn och ungdom med psykiska problem, och som kommer att behandla dessa frågor, avstår vi från att beröra den frågan ytterligare.