

Nr 12

Utlåtande i anledning av dels Kungl. Maj:ts proposition med förslag till lag angående ändring i lagen den 4 januari 1956 (nr 2) om socialhjälp, m. m., dels ock i ämnet väckta motioner.

Genom en den 17 januari 1964 dagtecknad proposition, nr 34, vilken hänvisats till lagutskott och behandlats av andra lagutskottet, har Kungl. Maj:t, under återopande av propositionen bilagda i statsrådet och lagrådet förda protokoll, föreslagit riksdagen att antaga följande förslag till

1) lag angående ändring i lagen den 4 januari 1956 (nr 2) om socialhjälp, och

2) lag om ändring i barnavårdslagen den 29 april 1960 (nr 97).

I samband med propositionen har utskottet till behandling förehaft fem i anledning av densamma väckta motioner, nämligen

1) de likalydande motionerna nr 654 i första kammaren av fru *Hamrin-Thorell* och herr *Jacobsson, Per*, samt nr 798 i andra kammaren av herr *Ståhl* och fröken *Elmén*;

2) motionen nr 796 i andra kammaren av fru *Gunne*;

3) motionen nr 797 i andra kammaren av fru *Kristensson* och fröken *Karlsson*; samt

4) motionen nr 799 i andra kammaren av herr *Svensson* i Kungälv och fru *Holmqvist*.

De vid propositionen fogade författningsförslagen är av följande lydelse.

Förslag

till

Lag

angående ändring i lagen den 4 januari 1956 (nr 2) om socialhjälp

Härigenom förordnas, dels att 41—51, 55, 56 och 61 §§ lagen den 4 januari 1956 om socialhjälp skola upphöra att gälla, dels att 8, 35, 53, 54, 58 och 65 §§ samma lag skola erhålla ändrad lydelse på sätt nedan anges, dels ock att överskriften omedelbart framför 41 § skall utgå ur lagen.¹

¹ Senaste lydelse av 35, 41, 48, 53 och 55 §§ se 1960: 98.

(Gällande lydelse)

(Föreslagen lydelse)

8 §.

Är någon — — — — — honom socialhjälp.

Om kommunens fullmäktige så besluta, äger socialnämnden uppdraga åt särskild inom nämnden bildad avdelning eller åt ledamot av nämnden eller åt i kommunens tjänst anställd befattningshavare att å nämndens vägnar fatta beslut i vissa grupper av ärenden, vilkas beskaffenhet skall angivas i fullmäktiges beslut. *Föreläggande, som avses i 41 §, ävensom framställning eller yttrande till fullmäktige må dock icke beslutas annorledes än av nämnden samfällt.*

Om kommunens fullmäktige så besluta, äger socialnämnden uppdraga åt särskild inom nämnden bildad avdelning eller åt ledamot av nämnden eller åt i kommunens tjänst anställd befattningshavare att å nämndens vägnar fatta beslut i vissa grupper av ärenden, vilkas beskaffenhet skall angivas i fullmäktiges beslut. Framställning eller yttrande till fullmäktige må dock icke beslutas annorledes än av nämnden samfällt.

Beslut, vilket — — — — — nästa sammanträde.

35 §.

Make är — — — — — andra maken.

För socialhjälp, som utgått till make för tid, då andra maken varit häktad eller intagen i *arbetshem*, fångvårds- eller tvångsarbetsanstalt, ungdomsvårdsskola eller allmän vårdanstalt för alkoholmissbrukare och till följd därav icke varit i stånd att fullgöra sin underhållsskyldighet mot maken, föreligger icke ersättningsskyldighet enligt denna paragraf. Ersättningsskyldighet föreligger ej heller för socialhjälp, som utgått till make för tid, då andra maken åtnjutit socialhjälp enligt 12 §.

För socialhjälp, som utgått till make för tid, då andra maken varit häktad eller intagen i fångvårds- eller tvångsarbetsanstalt, ungdomsvårdsskola eller allmän vårdanstalt för alkoholmissbrukare och till följd därav icke varit i stånd att fullgöra sin underhållsskyldighet mot maken, föreligger icke ersättningsskyldighet enligt denna paragraf. Ersättningsskyldighet föreligger ej heller för socialhjälp, som utgått till make för tid, då andra maken åtnjutit socialhjälp enligt 12 §.

53 §.

Socialstyrelsen har att genom råd och upplysningar verka för att socialhjälpverksamheten ordnas och utvecklas på ett ändamålsenligt sätt *samt att öva uppsikt över arbetshemmen.*

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

(Gällande lydelse)

(Föreslagen lydelse)

54 §.

Över socialnämnds ----- annorlunda förordnar.

Klagan må ej föras över föreläggande, som meddelats med stöd av 41 §.

58 §.

Över länsstyrelsens slutliga beslut eller utslag i sådant mål eller ärende, som avses i 27, 30, 31, 39 eller 40 §, 52 § andra eller tredje stycket eller 54 § *första stycket*, må besvär anföras hos kammarrätten. Talan må dock ej fullföljas hos kammarrätten allenast beträffande ränta eller rättegångskostnad.

Över länsstyrelsens slutliga beslut eller utslag i sådant mål eller ärende, som avses i 27, 30, 31, 39 eller 40 §, 52 § andra eller tredje stycket eller 54 §, må besvär anföras hos kammarrätten. Talan må dock ej fullföljas hos kammarrätten allenast beträffande ränta eller rättegångskostnad.

Har mål, ----- dess helhet.

Har länsstyrelsen ----- förd klagan.

65 §.

Delgivning och annan handräckning, som ombesörjes av polismyndighet, meddelas kostnadsfritt.

Delgivning ombesörjes kostnadsfritt av polismyndighet.

Denna lag träder i kraft den 1 juli 1964. Därefter må ej någon kvarhållas i arbetshem eller hållas till tvångsarbete som ådömts jämlikt 50 §.

Förslag

till

Lag

om ändring i barnavårdslagen den 29 april 1960 (nr 97)

Härigenom förordnas, att 14 kap. barnavårdslagen den 29 april 1960 skall upphöra att gälla samt att 12 § samma lag skall erhålla ändrad lydelse på sätt nedan anges.

(Gällande lydelse)

(Föreslagen lydelse)

12 §.

Om kommunens fullmäktige så bestämna, äger barnavårdsnämnden uppdraga åt särskild inom nämnden bildad avdelning eller åt ledamot i nämnden eller åt befattningshavare i kommunens tjänst att på nämndens vägnar avgöra vissa grupper av ärenden, vilkas beskaffenhet skall angivas i fullmäktiges beslut. Nämnden må dock icke annorledes än genom samfällt beslut

1. utdöma förelagt vite,
2. vidtaga åtgärd enligt 26 § 2.,
3. eller 4. eller enligt 29 eller 30 § eller göra framställning om intagning i ungdomsvårdsskola,
3. meddela beslut som avses i 46 § andra stycket, tillstånd som avses i 47 § eller förbud som avses i 50 eller 51 §,
4. meddela föreläggande enligt 100 §,
5. fullgöra vad som ankommer på nämnden enligt föräldrabalken, enligt 4 § andra stycket eller 5 § lagen om allmänna barnbidrag eller enligt 11 § 1 eller 3 mom., 12 § 2 mom. eller 17 § andra stycket bidragsförskottslagen eller
6. göra framställning eller avgiva yttrande till kommunens fullmäktige.

Beslut som — — — — — nästa sammanträde.

Om kommunens fullmäktige så bestämna, äger barnavårdsnämnden uppdraga åt särskild inom nämnden bildad avdelning eller åt ledamot i nämnden eller åt befattningshavare i kommunens tjänst att på nämndens vägnar avgöra vissa grupper av ärenden, vilkas beskaffenhet skall angivas i fullmäktiges beslut. Nämnden må dock icke annorledes än genom samfällt beslut

1. utdöma förelagt vite,
2. vidtaga åtgärd enligt 26 § 2, 3 eller 4 eller enligt 29 eller 30 § eller göra framställning om intagning i ungdomsvårdsskola,
3. meddela beslut som avses i 46 § andra stycket, tillstånd som avses i 47 § eller förbud som avses i 50 eller 51 §,
4. fullgöra vad som ankommer på nämnden enligt föräldrabalken, enligt 4 § andra stycket eller 5 § lagen om allmänna barnbidrag eller enligt 11 § 1 eller 3 mom., 12 § 2 mom. eller 17 § andra stycket bidragsförskottslagen eller
5. göra framställning eller avgiva yttrande till kommunens fullmäktige.

Denna lag träder i kraft den 1 juli 1964. Därefter må ej någon kvarhållas i arbetshem eller hållas till tvångsarbete som ådömts jämlikt 14 kap.

Propositionens huvudsakliga innehåll

I propositionen föreslås att bestämmelserna i socialhjälp- och barnavårdslagarna om arbetsföreläggande upphäves fr. o. m. den 1 juli 1964. Av propositionen redovisas här endast vad föredragande departementschefen anfört i statsrådet.

I *motionerna I: 654* och *II: 798* har hemställts, »att riksdagen måtte avslå Kungl. Maj:ts proposition nr 34 samt i skrivelse till Kungl. Maj:t anhålla om nytt förslag efter det att pågående utredningar rörande utsökningslagstiftningen och indrivningsförfarandet avslutats».

I *motionen II: 796* har yrkats, »att riksdagen med avslag på Kungl. Maj:ts proposition nr 34 måtte i skrivelse till Kungl. Maj:t anhålla om en skyndsamt utredning och förslag till riksdagen angående ny lagstiftning om åtgärder mot försumliga försörjare och om överförandet till länsstyrelserna av befogenheten att i enlighet med vad lagen kan komma att stadga besluta om intagande på arbetsanstalt».

I *motionen II: 797* har hemställts, »att riksdagen, med avslag å proposition nr 34, i skrivelse till Kungl. Maj:t måtte hemställa om skyndsamt utredning och förslag rörande åtgärder mot försumliga försörjare i syfte att ersätta nuvarande bestämmelser om arbetsföreläggande».

I *motionen II: 799* har anhållits, »dels att riksdagen i anledning av proposition nr 34/1964 måtte besluta att i skrivelse till regeringen begära utredning snarast möjligt om åtgärder, avsedda att ersätta bestämmelserna om arbetsföreläggande inom socialhjälp- och barnavårdslagarna, och dels att detta utredningsarbete måtte bedrivas i samarbete med de övriga nordiska länderna, varvid frågan vidgas att gälla hela indrivningsförfarandet vid underhållsskyldighet».

Beträffande de skäl motionärerna anfört till stöd för sina yrkanden får utskottet hänvisa till *motionerna II: 798, II: 796, II: 797* och *II: 799*.

Departementschefen

Föredragande departementschefen, statsrådet Aspling, har anfört:

»Skyldighet för försumlig försörjare att utföra arbete som förelagts honom av kommunal myndighet har funnits i vårt land sedan lång tid tillbaka och betraktades ursprungligen som ett utflöde av en kommunens husbonderätt över den som försummade sin försörjningsplikt så, att familjen måste erhålla fattigvård. Kommunen kunde göra sig betald för sin fordran på ersättning för den lämnade fattigvården genom att utnyttja försörjarens arbetskraft. Den försumlige försörjaren kunde inte mot sin vilja kvarhållas i arbetet, men däremot kunde han dömas till tvångsarbete, om han nekade att

utföra av fattigvårdsstyrelsen anvisat arbete. Genom 1918 års fattigvårdslag skärptes bestämmelserna angående arbetsföreläggande så att den försumlige försörjaren kunde tvingas till det arbete, som förelagts honom av fattigvårdsstyrelsen. Landstingen blev skyldiga att hålla särskilda anstalter, arbetshem, i vilka av fattigvårdsstyrelsen förelagt arbete skulle kunna utföras. Möjligheten att i sista hand döma till tvångsarbete i tvångsarbetsanstalt kvarstod. Enligt motiven till fattigvårdslagen var arbetskyldighetens uppgift inte att skaffa kommunen ersättning för lämnad fattigvård utan att förmå den försörjningspliktige att för framtiden fullgöra sina plikter mot de anhöriga.

Då barnavården bröts ut ur fattigvården år 1924 infördes motsvarande bestämmelser i barnavårdslagen. Samtidigt tillkom den nyheten att barnavårdsnämnd fick befogenhet att meddela arbetsföreläggande även för den som underlät att betala i dom eller avtal fastställt underhållsbidrag till barn. Det var alltså här fråga om underlåtenhet att fullgöra en civilrättslig förpliktelse och något krav på att samhället skulle ha åsamkats kostnader genom försummelsen uppställdes inte.

Reglerna om arbetsföreläggande har i stort sett oförändrade överförts till 1956 års socialhjälpslag och 1960 års barnavårdslag. Enligt nu gällande bestämmelser kan socialnämnd förelägga den arbete i arbetshem som av lättja eller liknöjdhet försummat sin försörjningsplikt mot hustru eller barn under 16 år, så att kommunen måst lämna socialhjälp. Barnavårdsnämnd kan meddela arbetsföreläggande för den som av lastbarhet, vårdslöshet, lättja eller liknöjdhet så försummar sina skyldigheter mot barn under 16 år, att samhällsvård måst beredas barnet, och tillika undandrar sig att fullgöra sin ersättningsskyldighet för vården. Vidare kan arbetsföreläggande av barnavårdsnämnd meddelas den som av lättja eller liknöjdhet underlåter att betala i dom eller avtal fastställt underhållsbidrag till barn under 16 år. Den sistnämnda grunden för arbetsföreläggande är den i praktiken viktigaste, eftersom barnavårdsnämnderna för utgivet bidragsförskott inträder i barnets rätt till underhållsbidrag gentemot den bidragspliktige.

Om den försumlige försörjaren inte frivilligt inställer sig på arbetshemmet eller avviker därifrån, kan polismyndigheten meddela handräckning för hans hämtande. På arbetshemmet skall den som förelagts arbete stanna kvar tills det finns grundad anledning anta att han i fortsättningen skall fullgöra sin försörjningsplikt. Han får dock inte hållas kvar längre tid i oavbruten följd än ett år. Den som missköter sig på arbetshem och inte tar rättelse av varning kan i sista hand dömas till tvångsarbete av länsstyrelsen.

Det är inte tillåtet att överklaga den kommunala nämndens beslut om arbetsföreläggande. Om den som förelagts arbete inte frivilligt inställer sig på arbetshemmet och nämnden därför begär polishandräckning, prövar po-

lismyndigheten huruvida arbetsföreläggandet var lagligen grundat. Polismyndighetens beslut kan överklagas hos länsstyrelsen och vidare hos regeringsrätten.

Antalet arbetsförelägganden har under senare år sjunkit. Under slutet av 1950-talet meddelades i genomsnitt ca 1 500 arbetsförelägganden om året, det stora flertalet av barnavårdsnämnd. År 1961 meddelade barnavårdsnämnderna sammanlagt 743 förelägganden och motsvarande siffra för år 1962 beräknas preliminärt till 621. De flesta arbetsförelägganden leder aldrig till intagning i arbetshem. I slutet av 1950-talet intogs i genomsnitt omkring 300 personer om året, medan motsvarande siffra för år 1962 var 92. Den 1 november 1963 var antalet intagna på Västergårdens arbetshem — det enda som nu användes — endast 15. Sommaren 1946 företog dåvarande socialläkaren Gunnar Inghe en undersökning av klientelet på arbetshemmen. I stort sett var resultatet av undersökningen att cirka 90 procent av de intagna var i behov av vård i någon form, såsom nykterhetsvård eller mental-sjukvård. Senare iakttagelser angående de på arbetshem intagna har i stort sett bekräftat resultatet av den nämnda klientelundersökningen.

Vid olika tillfällen har ifrågasatts huruvida lagstiftningen om arbetsföreläggande står i överensstämmelse med vissa av Sverige ratificerade konventioner, nämligen dels Internationella arbetsorganisationens konvention nr 29 angående tvångs- eller obligatoriskt arbete, enligt vilken sådant arbete får åläggas endast genom en i judiciell ordning meddelad dom, dels Europarådets konvention angående skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna, vari det föreskrives att ingen får berövas friheten utan att ha möjlighet att snabbt få sin sak prövad av domstol. Även från andra synpunkter har under senare tid kritiska röster höjts mot institutet arbetsföreläggande. Kritiken har i huvudsak gällt själva förfarandet och dess brister i rättssäkerhetsavseende. Med anledning av en framställning från riksdagens justitieombudsman utfärdade Kungl. Maj:t år 1959 ett cirkulär till social- och barnavårdsnämnderna i riket med föreskrifter om omsorgsfull utredning i olika avseenden, innan arbetsföreläggande meddelas. För barnavårdsnämndernas del innebar vidare bestämmelserna i 1960 års barnavårdslag skärpta krav på förfarandet i samtliga ärenden, som handlägges av barnavårdsnämnd.

Utredningen om administrativa frihetsberövanden föreslog i sitt år 1960 avgivna betänkande en långtgående omläggning av förfarandet och instansordningen när det gällde administrativa frihetsberövanden, med bland annat inrättande av socialdomstolar. I samma betänkande framlade utredningen förslag till en särskild lag om åtgärder mot försumliga försörjare, avsedd att ersätta socialhjälpslagets och barnavårdslagets regler i detta ämne. I sina huvuddrag innebar förslaget att de kommunala nämnderna inte vidare skulle meddela arbetsföreläggande och att beslut om intagning i arbetshem skulle meddelas av socialdomstol. Bestämmelserna om intagning i och ut-

skrivning från arbetshem anslöt sig till motsvarande regler i nykterhetsvårdslagen beträffande allmän vårdanstalt för alkoholmissbrukare. Betänkandet ledde inte till lagstiftning och förfarandet vid administrativa frihetsberövanden övervägs nu av förvaltningsdomstolskommittén.

Några delade meningar råder inte om att den nuvarande ordningen för ingripanden i administrativ väg mot försumlig försörjare är otillfredsställande. Innan man närmare går in på möjligheterna för ett från rättssäkerhetssynpunkt mera tillfredsställande förfarande, finns det anledning att allvarligt överväga om administrativt frihetsberövande över huvud har någon plats i modern lagstiftning som ett medel för att garantera underhållsskyldighetens fullgörande.

I samband med remissbehandlingen av det betänkande, som avgavs av utredningen om administrativa frihetsberövanden, ställdes från några håll frågan om arbetsföreläggandet hade något berättigande i dagens samhälle. Riksdagens justitieombudsman ifrågasatte i en förnyad framställning i ämnet år 1962, huruvida ett så allvarligt ingrepp som ett frihetsberövande i form av intagning på arbetshem borde bibehållas vid försummelse av försörjningsplikt. Den utredning, som samma år tillsattes och vars förslag jag i det föregående redogjort för, fick i uppdrag att undersöka huruvida arbetsföreläggandet med därtill anknutna regler alltjämt borde bestå.

Utredningsmannen framhåller i sin promemoria, att samhället i dag på ett helt annat sätt än tidigare sörjer för att familjemedlemmarna inte behöver lida nöd på grund av den försörjningspliktiges försummelse. Han visar även på de allt större möjligheterna att hjälpa de försumliga försörjarna själva till rätta genom t. ex. arbetsvård, nykterhetsvård eller mentalsjukvård. Arbetsföreläggandet har, säger utredningsmannen, alltmer kommit att få karaktären av ett påtryckningsmedel mot de försumliga försörjarna för att förmå dem att återgälda stat och kommun deras utlägg, främst i form av bidragsförskott, och denna utveckling strider mot lagstiftarens intentioner. Det är enligt utredningsmannens uppfattning ovärdigt ett rättssamhälle att för indrivning av sina fordringar mot enskilda använda hot om frihetsberövande som påtryckningsmedel. Han föreslår därför att *a r b e t s f ö r e l ä g g a n d e t* avskaffas och förslaget vinner anslutning hos det stora flertalet remissorgan.

Jag kan för egen del instämma i vad utredningsmannen anfört. Det är förstäeligt om möjligheten till kännbart ingripande mot försumliga försörjare ansågs oundgängligt i en tid, då samhällets vilja och förmåga att bistå människor i nöd var avsevärt mycket mindre än de nu är och då det verkligen gällde att värna familjens rätt till försörjning. I våra dagar är läget ett helt annat. I betydande omfattning träder samhället i den försörjningspliktiges ställe för att säkra en dräglig tillvaro för familjen. Av särskild betydelse härvidlag är bidragsförskotten. Även för socialhjälpens och den samhälleliga barnavårdens del torde ett i viss mån likartat resonemang kunna föras. Socialpolitiska kommittén har nyligen lagt fram förslag, som

innebär en avsevärd höjning av bidragsförskotten samtidigt som förskotten ändrar karaktär och övergår till en grundgaranti för barns försörjning oavsett försörjarens ekonomiska förhållanden. Vetskapen om att lagstiftningen medger särskilda tvångsåtgärder mot den som försummar sin underhållsplikt kan naturligtvis ha den verkan att frivillig betalning kommer till stånd även av underhållsbidrag överstigande de belopp som kan utgå i bidragsförskott. Denna effekt av bestämmelserna är svår att mäta och torde inte påverka den principiella bedömningen av reglerna om arbetsföreläggande. Ett genomförande av socialpolitiska kommitténs förslag kommer att begränsa det antal fall då bidragsförskotten inte täcker det fastställda underhållsbidraget. Med hänsyn till det anförda torde det finnas fog för påståendet att de nuvarande reglerna om åtgärder mot försumliga försörjare inte spelar någon avgörande roll för de underhållsberättigades trygghet i ekonomiskt avseende.

Häremot har invänts att ett borttagande av arbetsföreläggandet kommer att undanskymma den familjerättsliga principen om underhållsskyldighet gentemot make och barn som, samhällets stödåtgärder till trots, alltfört måste vara grundläggande. För min del finner jag det starka tvivel underkastat, om de nuvarande åtgärderna mot försumliga försörjare har någon egentlig betydelse för att hos ett ovilligt klientel skapa förståelse för de förpliktelser som familjebanden grundar. Enligt stadgad praxis kan den som förelagts arbete i arbetshem undgå intagning eller uppnå frigivning, om han gör en avbetalning på sin skuld. Det är ett känt faktum att de i allmänhet inte alltför betydande belopp, som härvidlag erfordras, i många fall ställes till den försumlige försörjarens förfogande av andra personer. En lagtillämpning sådan som den nu angivna torde knappast vara ägnad att stödja en moralbildning i anslutning till de familjerättsliga underhållsreglerna.

Tillämpningen av bestämmelserna om arbetsföreläggande leder till att andra försumliga försörjare knappast tages in på arbetshem än sådana som saknar varje möjlighet att driva upp medel för avbetalning på skulden. De på arbetshem intagna utgör ett utpräglat restklientel. Personer tillhörande denna kategori, med markerade svårigheter till anpassning i ett normalt arbetsliv, kan i viss mån sägas vara de för vilka vistelsen på arbetshem är minst ändamålsenlig. Gjorda iakttagelser bekräftar att de intagna i regel är i behov av kroppssjukvård, mentalsjukvård, nykterhetsvård eller annan specialvård. Det riktiga måste vara att söka återföra dessa människor till arbete genom att bereda dem den vård de behöver framför att hålla dem på anstalter av den typ arbetshemmen representerar. Det ligger i sakens natur att vistelsen på arbetshem inte kan tillgodose behovet av medicinsk eller liknande vård, men vistelsen torde inte heller ägna sig särskilt väl som förberedelse för en arbetsplacering efter utskrivningen. I arbetsmarknadsorganens arbetsvårdande åtgärder finns numera ett instrument som på långt bättre sätt bör kunna bereda vägen till arbetsmarknaden.

Om således åtgärderna i administrativ väg mot försumliga försörjare kan

sägas ha mindre betydelse från de underhållsberättigades synpunkt och vara olämpliga såsom behandling för det fåtal personer, som kan tänkas bli föremål för frihetsberövande, återstår frågan om dessa åtgärders roll som ett led i indrivningen av fordringar. Som förut antytts har arbetsföreläggandet sitt viktigaste användningsområde såsom påtryckningsmedel i samband med kommunernas återkrav av utgivna bidragsförskott. En kommunal myndighet har alltså här möjlighet att för indrivning av kommunens egen fordran utnyttja ett hot om frihetsberövande. Detsamma gäller de övriga fall, i vilka arbetsföreläggande är medgivet, nämligen då kommunerna haft kostnader för socialhjälp eller samhällsvård åt make eller barn till den som avses med föreläggandet.

Det torde stå klart för alla att den nu angivna särställningen för kommunerna knappast kan bibehållas. Den senast av utredningen om administrativa frihetsberövanden förordade ordningen, enligt vilken en statlig myndighet skulle kunna på ansökan av socialnämnd eller barnavårdsnämnd besluta om en försumlig försörjares intagande på arbetshem, lämnar också rum för stor tvekan. På intet annat område förekommer eller ifrågasättes någon möjlighet till frihetsberövande för att ge eftertryck åt indrivningen av fordringar. I fråga om andra civilrättsliga fordringar än krav på underhållsbidrag till barn har man sedan mer än 80 år kunnat undvara detta påtryckningsmedel inom exekutionsförfarandet. Inte heller för de offentligt-rättsliga anspråkens del står ett sådant tvångsmedel till förfogande i andra fall än då arbetsföreläggande nu kan tillämpas. Jag finner det för min del svårt att motivera att samhället just på detta område skulle tillerkänna sina fordringsanspråk en dylik förmånsställning i indrivningshänseende. Även om det nuvarande systemet kan ha visat sig effektivt som påtryckningsmedel, är detta inte något tillräckligt skäl för att behålla ett förfarande, vari frihetsberövande ingår, helst som effektiviteten torde vara i hög grad beroende på den från rättssäkerhetssynpunkt icke godtagbara anordningen att de kommunala organen själva utfärdar arbetsföreläggandet.

På grund av det anförda tillstyrker jag utredningsmannens förslag om att de nu gällande bestämmelserna om åtgärder mot försumliga försörjare skall utgå ur lagstiftningen.

Vid övervägandet i vad mån det administrativa frihetsberövandet bör ersättas med ingripande i annan form mot försumliga försörjare har utredningsmannen tagit upp frågan om kriminalisering. Tanken på att göra försummelse av underhållsplikt straffbar enligt svensk lag har vid olika tillfällen dryftats utan att några lagstiftningsåtgärder vidtagits. Även denna gång har kriminaliseringstanken avvisats såväl från utredningsmannens som remissorganens sida. De invändningar som kan riktas mot administrativ påföljd för försummelse av underhållsplikt gäller i mycket också för straffrättslig påföljd, och jag anser mig sakna anledning att närmare gå in på kriminaliseringsalternativet.

Därest som jag förordar reglerna i socialhjälp- och barnavårdslagarna angående åtgärder mot försumliga försörjare upphäves utan att ersättas av nya bestämmelser, som medger frihetsinskränkningar, måste samhället givetvis söka tillvarata de andra möjligheter, som kan begagnas för att förmå försumliga försörjare att fullgöra sina förpliktelser. Såsom utredningsmannen framhållit kan rehabiliteringsåtgärder av olika slag — medicinsk vård, nykterhetsvård, arbetsvård m. m. — vara ägnade att återföra en del av de försumliga försörjarna till arbetsmarknaden och därigenom sätta dem i stånd att bättre bidra till de anhörigas försörjning.

De nuvarande särskilda åtgärderna mot försumliga försörjare har som nämnts sin egentliga betydelse som ett led i indrivningsförfarandet. Detta förfarande bygger i första hand på de normala exekutiva åtgärderna utmätning och införsel. Redan nu har Stockholms stads barnavårdsnämnd, som utger omkring 20 procent av samtliga bidragsförskott i riket, kunnat nöja sig med det vanliga utsökningsförfarandet och avstå från att anlita arbetsföreläggande. En omfattande revision av utsökningslagstiftningen förbereds av lagberedningen. Syftet med denna revision är bl. a. att åstadkomma ett effektivare och efter moderna förhållanden bättre anpassat utsökningsväsen. På grundval av förslag från lagberedningen har vid årets riksdag beslutats vissa lagändringar, som medför en förbättrad ställning i utsökningshänseende för familjerättsliga underhållsbidrag. De förändringar av utsökningsväsendets organisation, som torde bli genomförda i samband med polisväsendets förstatligande, kan också väntas verka i riktning mot ett effektivare förfarande.

I överensstämmelse med det anförda har inom socialdepartementet upprättats förslag till lag angående ändring i lagen den 4 januari 1956 (nr 2) om socialhjälp samt förslag till lag om ändring i barnavårdslagen den 29 april 1960 (nr 97), innebärande att bestämmelserna om åtgärder mot försumliga försörjare upphäves fr. o. m. den 1 juli 1964. Efter denna tidpunkt kan ett dessförinnan meddelat arbetsföreläggande inte leda till intagning på arbetshem, och om någon försumlig försörjare skulle vara intagen på sådant hem eller fullgöra tvångsarbete, skall han omedelbart friges.

Av lagförslagen, vilka torde få fogas såsom bilaga till detta protokoll, är förslaget till lag om ändring i barnavårdslagen av den natur att lagrådets utlåtande däröver bör inhämtas.»

Lagrådet

Lagrådet har lämnat förslaget till lag om ändring i barnavårdslagen utan erinran.

Utskottet

I förevarande proposition föreslås att bestämmelserna i socialhjälp- och barnavårdslagarna om arbetsföreläggande skall upphöra att gälla från och med den 1 juli 1964.

I motionsparet I: 654 och II: 798 yrkas avslag å propositionen samt nytt förslag efter det pågående utredningar rörande utsökningslagstiftningen och indrivningsförfarandet avslutats.

Även i motionerna II: 796 och II: 797 yrkas avslag å propositionen. Dessutom anhålles i dessa motioner om skyndsamt utredning och förslag rörande åtgärder mot försumliga försörjare i syfte att ersätta nuvarande bestämmelser.

Vidare begäres i motionen II: 799 snarast möjligt utredning om åtgärder avsedda att ersätta bestämmelserna om arbetsföreläggande.

Beträffande frågan huruvida arbetsföreläggande kan avskaffas med hänsyn till den bidragsberättigades behov har departementschefen framhållit, att samhället i dag på ett helt annat sätt än tidigare sörjer för att familjemedlemmar icke behöver lida nöd på grund av den försörjningskyldiges försummelse. Härvid har departementschefen hänvisat till ett av socialpolitiska kommittén framlagt förslag angående bidragsförskott, som innebär en höjning av förskotten samtidigt som dessa ändrar karaktär och blir en grundgaranti för barns försörjning oavsett försörjarens ekonomiska förhållanden. Från flera håll har framhållits att ett borttagande av arbetsföreläggande skulle undanskymma den familjerättsliga principen om underhållsskyldighet mot make och barn. Departementschefen har emellertid funnit det tvivelaktigt, om de nuvarande åtgärderna har någon egentlig betydelse för att hos ett ovilligt klientel skapa förståelse för de förpliktelser som familjebanden grundar. Vidare har departementschefen framhållit, att den nuvarande ordningen för ingripanden i administrativ väg mot försumliga försörjare är otillfredsställande från rättssäkerhetssynpunkt. På grund av bl. a. det anförda har departementschefen föreslagit att bestämmelserna om arbetsföreläggande skall utgå ur lagstiftningen.

Utskottet finner sig så till vida kunna instämma i departementschefens mening att nuvarande bestämmelser om arbetsföreläggande bör slopas, med hänsyn till deras allvarliga brister, främst ur rättssäkerhetssynpunkt. De försumliga försörjare som hittills omhändertagits på arbetshem torde, i den mån de är i behov av särskild vård, kunna få en mera adekvat behandling inom andra vårdformer. Av det sagda följer att utskottet biträder propositionen.

Det torde icke kunna förnekas, att bestämmelserna om arbetsföreläggande haft betydelse som påtryckningsmedel vid försöken att indriva underhållsbidrag. De ekonomiska förpliktelser som det här är fråga om har en sådan angelägenhetsgrad, att det är befogat att genom särskilda bestäm-

melser underlätta verkställigheten av dem. Utskottet anser vidare att den speciella karaktären hos de bidrag som det här gäller kan motivera, att särskilda påtryckningsmedel används mot den försumlige försörjaren. Det är inte minst från moralisk synpunkt ett samhälleligt intresse att bidragskyldiga verkligen försöker att fullgöra sina förpliktelser. Det borde emellertid enligt utskottets mening vara möjligt att finna bättre former än för närvarande för indrivning av ifrågavarande fordringar. Vid fjolårets riksdag beslöts vissa lagändringar, som medförde en förbättrad ställning i utsökningshänseende för familjerättsliga underhållsbidrag. De förändringar av utsökningsväsendets organisation som torde bli genomförda i samband med polisväsendets förstatislagande kan också väntas verka i riktning mot ett bättre förfarande. Vidare förbereds för närvarande en omfattande revision av utsökningslagstiftningen av lagberedningen. Syftet med denna revision är bl. a. att åstadkomma ett effektivare och efter moderna förhållanden bättre anpassat utsökning förfarande. Det är tänkbart att man inom ramen för detta utredningsarbete kan finna nya former för indrivning av ifrågavarande fordringar. Under utredningen bör enligt utskottets mening särskilt beaktas svårigheterna beträffande indrivning av underhållsbidrag hos den, som för att undgå försörjningsskyldighet ofta byter anställning eller förvärvskälla. Ej heller får förbises de fall där man enligt socialhjälpslagen använt arbetsföreläggandet som påtryckningsmedel för att förmå den försumlige att arbeta för sin familjs försörjning. Vidare bör enligt utskottets mening uppmärksammas de problem som uppkommer på grund av att de nordiska länderna icke har enhetlig lagstiftning inom det nu diskuterade området. Utskottet finner det angeläget att den nordiska lagstiftningen på förevarande område i möjligaste mån samordnas.

Utskottets uttalanden i ämnet synes böra bringas till Kungl. Maj:ts kännedom.

På grund av vad sålunda anförts får utskottet hemställa,

A. att riksdagen, med avslag å följande motioner, såvitt däri yrkats avslag å propositionen, nämligen

1) I: 654 och II: 798,

2) II: 796 samt

3) II: 797,

mätte bifalla förevarande proposition, nr 34;

B. att riksdagen, i anledning av motionerna I: 654 och II: 798, II: 796, II: 797 samt II: 799, såvitt däri hemställts om utredning, mätte i skrivelse till Kungl. Maj:t såsom sin mening giva Kungl. Maj:t till känna vad utskottet anfört om behovet av utredning och ytterligare åtgärder; samt

C. att motionerna I: 654 och II: 798, II: 796, II: 797 samt II: 799, i den mån de icke besvarats genom vad utskottet

ovan hemställt, icke måtte föranleda någon riksdagens åtgärd.

Stockholm den 5 mars 1964

På andra lagutskottets vägnar:

JOHN R. ANDERSON

Vid detta ärendes behandling har närvarit

från f ö r s t a kammaren: herr Axel Svensson, fru Carlqvist, fru Hamrin-Thorell, herrar Lars Larsson, Eric Carlsson, Edström, Hübinette och Dahlberg;

från a n d r a kammaren: herr Anderson i Sundsvall, fröken Sandell, herr Johansson i Södertälje, fru Gunne, fru Eriksson i Ängelholm, herrar Gustavsson i Alvesta, Svensson i Kungälv och Carlsson i Huskvarna.

Reservationer

Vid utskottets hemställan under A.

I.

av fru *Hamrin-Thorell*, herrar *Eric Carlsson*, *Edström*, *Hübinette*, fru *Gunne*, herrar *Gustavsson* i Alvesta och *Carlsson* i Huskvarna, vilka ansett,

a) att det avsnitt i utskottets yttrande å s. 12 som börjar med orden »De försumliga försörjare» och slutar med orden »utskottet biträder propositionen», bort ersättas med text av följande lydelse:

»En avveckling av gällande system kan emellertid enligt utskottets mening icke ske förrän andra åtgärder i syfte att förmå försumliga försörjare att fullgöra sina skyldigheter står till buds. Förslag av sådan innebörd har inte framlagts i anslutning till propositionen, och utskottet anser sig därför icke kunna biträda densamma.»

b) att utskottet under A. bort hemställa,

»att riksdagen med bifall till följande motioner, såvitt däri yrkats avslag å propositionen, nämligen

1) I: 654 och II: 798,

2) II: 796 samt

3) II: 797,

mätte avslå förevarande proposition, nr 34.»

Vid utskottets hemställan under B.

II.

av herrar *Axel Svensson*, *Lars Larsson* och *Johansson* i Södertälje, vilka ansett,

att det avsnitt i utskottets yttrande å s. 12 som börjar med orden »Det torde icke» och slutar med orden »till Kungl. Maj:ts kännedom» samt utskottets hemställan under B.

bort utgå.

III.

av fru *Carlqvist*, herr *Anderson* i Sundsvall och fröken *Sandell*, vilka ansett, att det avsnitt i utskottets yttrande å s. 13 som börjar med orden »Vidare hör enligt» och slutar med orden »möjligaste mån samordnas» bort ersättas med text av följande lydelse:

»De problem som uppkommer på grund av att de nordiska länderna icke har enhetlig lagstiftning inom det nu diskuterade området torde också böra uppmärksammas under utredningsarbetet.»