

LAGRÅDET

Utdrag ur protokoll vid sammanträde 2012-06-08

Närvarande: F.d. justitierådet Dag Victor samt justitieråden Lennart Hamberg och Per Virdesten.

Samverkan för att förebygga ungdomsbrottslighet

Enligt en lagrådsremiss den 31 maj 2012 (Justitiedepartementet) har regeringen beslutat att inhämta Lagrådets yttrande över förslag till

1. lag om ändring i polislagen (1984:387),
2. lag om ändring i offentlighets- och sekretesslagen (2009:400),
3. lag om ändring i socialtjänstlagen (2001:453).

Förslagen har inför Lagrådet föredragits av rättssakkunnige Stefan Jansson.

Förslagen föranleder följande yttrande av Lagrådet:

Förslaget till lag om ändring i polislagen

Enligt förslaget ska bestämmelsen om tillfälligt omhändertagande av unga i 12 § kompletteras med en ny andra mening av vilken det framgår att risken för att den unge utsätts för brott, involveras i brottslig verksamhet eller skadas genom något annat socialt

nedbrytande beteende ska beaktas vid tillämpningen av den i första meningen upptagna bestämmelsen. I remissen påstås inte att ett genomförande av förslaget skulle innebära någon materiell förändring av rättsläget utan förslaget betecknas endast som ett klargörande av vad som redan gäller.

Lagrådet har inte heller någon annan uppfattning än att risker av det slag som nämns i den föreslagna kompletteringen kan vara sådana att de också innefattar risker för hälsa eller utveckling. I de ursprungliga motiven exemplifieras också bestämmelsens tillämpningsområde på ett sätt som ger stöd för att den ska förstås på det sättet.

Det förtjänar emellertid betonas att den valda lagstiftningstekniken innebär att de risker som enligt förslaget ska nämnas särskilt aldrig i sig är tillräckliga för ett omhändertagande. Det måste alltid prövas om detta också innebär att det föreligger en sådan risk för den unges hälsa eller utveckling som krävs enligt första meningen. Det innebär att risken för den unges hälsa eller utveckling inte bara måste vara allvarlig. Den ska dessutom vara överhängande (en "långsiktig" risk räcker inte), uppenbar (någon tvekan om risken får inte föreligga) och situationsbunden (anknuten till de förhållanden under vilka den unge anträffas).

I remissen behandlas frågan om förslagets förenlighet med grundlag och internationella konventioner helt kortfattat. Det hänvisas därvid till de bedömningar av den nuvarande bestämmelsen i detta hänseende som gjordes i prop. 1990/91:86 och det sägs att den nu föreslagna kompletteringen inte föranleder någon annan bedömning.

Den fråga som framstod som mest tveksam och ägnades störst uppmärksamhet i den nämnda propositionen var i vad mån 12 § var förenlig med den uttömmande regleringen av tillåtna frihetsberövan-

den i artikel 5:1 i Europakonventionen. Frågan var närmast om omhändertaganden enligt 12 § kunde anses falla under punkten d) som avser fall "då en underårig i laga ordning är berövad sin frihet för att undergå skyddsuppfostran eller för att inställas inför vederbörlig rättslig myndighet". I propositionen gjordes den bedömningen att frihetsberövanden med stöd av 12 § polislagen "måste anses stå i överensstämmelse" med den aktuella punkten.

Att punkten skulle vara tillämplig även i fall där den unge inte var föremål för åtgärder enligt socialtjänstlagstiftningen och överlämnades till föräldrar eller annan vårdnadshavare motiverades med att rätten till ingripande förutsatte att det förelåg sådana omständigheter som gjorde att ett omedelbart omhändertagande enligt LVU kunde aktualiseras och att polisen därför även i dessa fall "självfallet" skulle underrätta socialnämnden "så snart som möjligt". Enligt propositionen syftade således ingripandena "till att frågan om åtgärder som ryms inom begreppet skyddsuppfostran i den europeiska konventionens mening skall bli föremål för prövning av behörig myndighet".

Lagrådet är för sin del inte övertygad om att den bedömning som då gjordes är korrekt. Med hänsyn till att det nu framlagda förslaget inte innebär något förändrat materiellt rättsläge har emellertid Lagrådet inte ansett sig ha anledning att göra någon egen närmare bedömning av förhållandet mellan regleringen i paragrafen och de krav som följer av Europakonventionen. Lagrådet vill ändå peka på att det, även vid sidan av ny praxis angående frihetsberövanden från Europadomstolen, nu finns ett annat underlag för att bedöma frågan än när den nämnda propositionen skrevs.

I propositionen berördes den näraliggande frågan om i vad mån 13 § polislagen var förenlig med Europakonventionen. Frågan ansågs förtjänt av närmare överväganden som dock skulle tas upp i ett

senare sammanhang. Sådana överväganden redovisades i proposition 1996/97:175 (jfr härtill även prop. 2008/09:131 s. 12 f).

Regeringen gjorde i den propositionen, i motsats till beträffande omhändertaganden enligt 12 § i den tidigare propositionen, bedömningen att ett tillfälligt omhändertagande enligt 13 § andra stycket polislagen "inte bör anses utgöra ett frihetsberövande i Europakonventionens mening" utan anses vara förenligt med artikel 2.3 i fjärde tilläggsprotokollet (se s. 41 ff.).

Lagrådet (s. 132 f.) delade inte regeringens bedömning men ville, med hänsyn till att Europadomstolens hittillsvarande avgöranden inte innebar att rättsläget kunde anses helt klarlagt, inte motsätta sig den i remissen valda lösningen. Enligt Justitieutskottet (bet. 1997/98:JuU7 s. 8) fick det anses råda en viss osäkerhet i frågan om tillfälliga omhändertaganden enligt 13 § andra stycket är förenliga med Europakonventionen men enligt utskottet talade övervägande skäl för riktigheten i regeringens uppfattning.

I bägge de nu berörda propositionerna synes frågan om förenligheten med Europakonventionen närmast ha behandlats som en fråga om den aktuella lagstiftningens förenlighet med Europakonventionen. I den senare propositionen hänvisas det emellertid till Europadomstolens praxis vilken enligt propositionen innebär att gränsdragningen mellan frihetsberövanden och andra ingripanden är beroende av de närmare omständigheter som förelegat i den konkreta situationen och påverkas av en mängd olika faktorer som karaktären, varaktigheten och resultatet av åtgärden i fråga samt det sätt på vilket åtgärden verkställts.

I linje härmed kan det hävdas att det avgörande för konventionsenligheten inte är lagstiftningens utformning i sig utan att denna i

enskilda fall inte tillämpas på ett sätt som står i strid med konventionens bestämmelser. Det finns i det sammanhanget anledning att framhålla att efter den tidigare av de nämnda propositionerna har Europakonventionen fått ställning av svensk lag. Detta stryker under att konventionens bestämmelser under alla förhållanden måste beaktas också vid tillämpningen av polislagens bestämmelser om omhändertagande.

Lagrådet har ovan sagt att det nu framlagda förslaget inte innebär någon materiell förändring av rättsläget. En viss reservation måste dock göras beträffande den bedömningen med hänsyn till att det i den föreslagna kompletteringen inte endast sägs att de där angivna riskerna ska beaktas utan att de ska *särskilt* beaktas. Detta skulle, även om det inte sägs i motiven, kunna tas till intäkt för att andra risker, exempelvis risk för fysisk skada till följd av farliga aktiviteter, skulle tillmätas mindre betydelse än tidigare. Enligt vad som upplysts vid föredragningen har detta emellertid inte varit avsikten och några sakliga skäl för en sådan förändrad bedömningsnorm synes inte heller föreligga. Lagrådet föreslår därför att ordet *särskilt* får utgå från den föreslagna lagtexten.

Den föreslagna lagtexten har också, särskilt när det gäller förhållandet mellan olika "risker", fått en utformning som inte är helt lättillgänglig och kan därigenom föranleda tillämpningsproblem. Enligt Lagrådets uppfattning skulle den avsedda innebörden av förslaget framgå tydligare om den nya andra meningens formulerades på exempelvis följande sätt:

Vid bedömningen av risken för den unges hälsa eller utveckling ska det beaktas om det kan befaras att den unge kan komma att utsättas för brott, involveras i brottslig verksamhet eller komma att skadas genom något annat socialt nedbrytande beteende.

Förslaget till lag om ändring i offentlighets- och sekretesslagen

Den föreslagna bestämmelsen i 10 kap. 18 a § ska möjliggöra att socialtjänsten trots socialtjänstsekretessen under vissa förutsättningar till polismyndighet kan lämna ut uppgifter angående den som inte fyllt 21 år. Bestämmelsen är allmänt hållen.

Enligt författningskommentaren kan de uppgifter som får lämnas ut avse den unges adress, arbetsplats m.m. Där anges emellertid också att den i lagförslaget valda formuleringen att uppgifter kan lämnas ut om de "rör" den unge även ger utrymme för att lämna ut uppgifter om andra personer, t.ex. anhöriga eller personer i den unges bekant-skapskrets. Lagrådet ställer sig tveksam till formuleringen och den osäkerhet om räckvidden som den kan ge upphov till, och förordar att vad som ska få lämnas ut är uppgifter om de personliga förhållanden för en enskild som inte fyllt tjuogoett år (jfr förslagen i SOU 2003:99 s. 566 och SOU 2010:15 s.24).

En förutsättning för utlämnade är att det "med hänsyn till övriga omständigheter inte är olämpligt att uppgiften lämnas ut". Det är inte avsett att detta ska ge möjlighet för socialtjänsten att skönsmässigt avslå en begäran om utlämnande. Vad som åsyftas synes framför allt vara situationer där ett utlämnande av en uppgift skulle försvåra socialtjänstens arbete med en anpassning av den unge. Detta bör komma till uttryck i bestämmelsen.

Förslaget till lag om ändring i socialtjänstlagen

Se vad Lagrådet anfört under 10 kap. 18 a § förslaget till lag om ändring i offentlighets- och sekretesslagen.