

Regeringens proposition

1975/76:69

med förslag till lag om ändring i barnavårdslagen (1960:97)

beslutad den 30 oktober 1975.

Regeringen föreslår riksdagen att antaga det förslag som har upptagits i bifogade utdrag av regeringsprotokoll.

På regeringens vägnar

OLOF PALME

LENNART GEIJER

Propositionens huvudsakliga innehåll

I propositionen föreslås förtydligande ändringar i 14 § fjärde stycket barnavårdslagen. Bestämmelserna där, som rör frågan i vilken utsträckning förvaltningslagen är tillämplig i ärenden hos barnavårdsnämnd, har vållat vissa tillämpningssvårigheter.

Förslag till Lag om ändring i barnavårdslagen (1960:97)

Härigenom föreskrives i fråga om barnavårdslagen (1960:97)¹
dels att i 87 § ordet "Konungen" skall bytas ut mot "regeringen",
dels att 14 § skall ha nedan angivna lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

14 §

Åligger det barnavårdsnämnd enligt denna lag eller annan författning att i anledning av ansökan eller eljest pröva viss fråga eller har nämnden genom anmälan eller på annat sätt fått kännedom om fall, där åtgärd som ankommer på nämnden kan antagas vara påkallad, skall erforderlig utredning inledas utan dröjsmål.

Utredningen skall åsyfta att allsidigt klarlägga de omständigheter som äro av betydelse för ärendets bedömning. Den skall genomföras så skyndsamt som förhållandena betinga och bedrivs på sådant sätt, att obehag, olägenhet eller kostnad icke i onödan vållas någon.

Vad som framkommit vid utredningen av betydelse i ärendet skall upptecknas i protokoll eller tillvaratagas på annat betryggande sätt.

Utan hinder av 2 § 2 förvaltningslagen (1971:290) äga 6, 8-10, 14, 15, 17, 19 och 20 §§ nämnda lag tillämpning i *samtliga* ärenden hos barnavårdsnämnd. Bestämmelserna i 17 § förvaltningslagen äga motsvarande tillämpning på barnavårdsnämnds beslut under ärendes handläggning.

Utan hinder av 2 § 2 förvaltningslagen (1971:290) äga 6 och 8-10 §§ nämnda lag samt, i den mån ej annat följer av 3 § förvaltningslagen, 14, 15, 17, 19 och 20 §§ *samma* lag tillämpning i *sådana* ärenden hos barnavårdsnämnd som avses i första stycket. Bestämmelserna i 17 § förvaltningslagen äga motsvarande tillämpning på barnavårdsnämnds beslut under *sådant* ärendes handläggning.

Denna lag träder i kraft en vecka efter den dag, då lagen enligt uppgift på den utkommit från trycket i Svensk författningssamling.

¹ Lagen omtryckt 1971:308.

JUSTITIEDEPARTEMENTET

Utdrag
PROTOKOLL
vid regeringsammansammanträde
1975-10-30

Närvarande: statsministern Palme, ordförande, och statsråden Sträng, Johansson, Holmqvist, Aspling, Lundkvist, Geijer, Bengtsson, Norling, Feldt, Sigurdsen, Zachrisson, Leijon, Hjelm-Wallén

Föredragande: statsrådet Geijer

Proposition med förslag till lag om ändring i barnavårdslagen (1960:97)

I skrivelse till regeringen den 10 juli 1975 har justitieombudsmannen Bertil Wennergren (JO) väckt fråga om ändring av 14 § barnavårdslagen (1960:97) såvitt rör den i paragrafen intagna hänvisningen till förvaltningslagen (1971:290). I skrivelsen framhåller JO att regeringsrätten träffat två avgöranden som rör tillämpning av denna paragraf och att dessa avgöranden kan leda till komplikationer. JO har inhämtat yttrande i frågan från Svenska kommunförbundet. Jag har i denna fråga samrått med chefen för socialdepartementet.

Förvaltningslagen innehåller bl. a. bestämmelser om ombud och biträde (6 §), myndighets vägledningsplikt (8 §), tolk (9 §), remiss (10 §), parts rätt till insyn i utredningsmaterialet (14 §), myndighets kommunikationsplikt (15 §), myndighets motiveringsplikt (17 §), rättelse av förbiseendefel i beslut (19 §) och ansvar för brott mot vissa förbehåll och förordnanden (20 §). Bestämmelserna om ombud och biträde, myndighets vägledningsplikt, tolk och remiss är generellt tillämpliga i alla ärenden som omfattas av lagen. Enligt 3 § är däremot övriga av de nämnda bestämmelserna tillämpliga bara i den mån det i ärendet är fråga om utövning av befogenhet att för enskild bestämma om förmån, rättighet, skyldighet, disciplinär bestraffning eller annat jämförbart förhållande (s. k. myndighetsutövning mot enskild). Bestämmelserna skall dock inte tillämpas när ärendet avser föreskrift till allmän efterrättelse och fråga inte är om prövning med anledning av överklagande. Helt utanför förvaltningslagens tillämpningsområde faller enligt 2 § 2 sådana ärenden hos kommunal myndighet som avgörs genom beslut vilket överklagas genom kommunalbesvär. Förvaltningslagens bestämmelser om myndighets motiveringsplikt (17 §) gäller vidare bara i fråga om beslut varigenom myndighet avgör ärende, s. k. slutliga beslut, men inte i fråga om beslut under ärendes handläggning.

Vid tillkomsten av förvaltningslagen gällde det bl. a. att åstadkomma en samordning mellan denna lag och de specialförfattningar som innehöll

förfarandebestämmelser på förvaltningsområdet. Barnavårdslagen (1960:97) erbjöd därvid speciella problem. Bl. a. måste beaktas att bestämmelserna i 3 kap. barnavårdslagen, som handlar om förfarandet i ärenden hos barnavårdsnämnd, i stor utsträckning ägde tillämpning vare sig barnavårdsnämnds beslut kunde överklagas genom förvaltningsbesvär eller genom kommunalbesvär, medan förvaltningslagens regler, som nyss har sagts, inte är tillämpliga i ärenden som avgörs genom beslut vilket överklagas genom kommunalbesvär. Denna begränsning i förvaltningslagens tillämpningsområde ansågs inte böra få föranleda att rättsskyddet på barnavårdsområdet avsevärt inskränktes. För att förebygga att detta blev fallet men ändå i möjligaste mån skapa en samordning mellan barnavårdslagens och förvaltningslagens regler föreskrevs i ett nytt fjärde stycke i 14 § barnavårdslagen att utan hinder av 2 § 2 förvaltningslagen 6, 8–10, 14, 15, 17, 19 och 20 §§ nämnda lag äger tillämpning i samtliga ärenden hos barnavårdsnämnd (jfr prop. 1971:30 del 2 s. 622). Eftersom förvaltningslagens regler om myndighets motiveringsplikt i enlighet med vad nyss har sagts bara omfattar slutliga beslut, medan barnavårdslagen krävde att barnavårdsnämnd, i den mån det inte befanns obehövt, skulle motivera varje beslut som nämnden meddelade, föreskrevs i det nya stycket i 14 § barnavårdslagen också att bestämmelserna i 17 § förvaltningslagen äger motsvarande tillämpning på barnavårdsnämnds beslut under ärendes handläggning.

När jag föreslog att de nya bestämmelserna skulle placeras i 14 § barnavårdslagen var det min avsikt att markera att bestämmelserna skulle tillämpas bara i sådana ärenden som avses i 14 § första stycket. Där talas om fall där det enligt barnavårdslagen eller annan författning åligger barnavårdsnämnd att med anledning av ansökan eller av annan orsak pröva viss fråga eller där nämnden genom anmälan eller på annat sätt fått kännedom om fall där åtgärd som ankommer på nämnden kan antas vara påkallad. De nya bestämmelserna var inte avsedda att äga tillämpning i personalärenden eller andra direkta självstyrelseärenden som ankommer på barnavårdsnämnd. Avsikten var vidare att tillägget till 14 § barnavårdslagen skulle ge vid handen att förvaltningslagens bestämmelser om parts rätt till insyn i utredningsmaterialet, myndighets kommunikationsplikt, myndighets motiveringsplikt, rättelse av förbiscendefel i beslut och ansvar för brott (14, 15, 17, 19 och 20 §§) i enlighet med 3 § förvaltningslagen skulle gälla bara i sådana ärenden hos barnavårdsnämnd som innefattar myndighetsutövning mot enskild.

Regeringsrätten har år 1975 meddelat två domar som innefattar annan tolkning av bestämmelserna i 14 § fjärde stycket barnavårdslagen än den som sålunda var avsedd. I båda domarna är det fråga om klander av beslut som har överklagats genom kommunalbesvär. Den första domen avser klander av social centralnämnds yttrande till tingsrätt i mål om umgängesrätt. Social centralnämnd kan enligt 1 § lagen (1970:296) om social centralnämnd m. m. handha uppgifter som författningens enligt ankommer på bl. a. barna-

vårdsnämnd. Regeringsrätten fann att sociala centralnämnden enligt 14 § fjärde stycket barnavårdslagen hade haft att iaktta föreskrifterna i 15 § förvaltningslagen och därmed också föreskrifterna i 19 § barnavårdslagen, som handlar om muntligt förhör. Eftersom sociala centralnämnden inte i enlighet med 19 § barnavårdslagen hade erinrat klaganden om rätten att begära muntligt förhör, upphävde regeringsrätten sociala centralnämndens beslut. Domen innebär att regeringsrätten, trots bestämmelsen i 3 § förvaltningslagen, har funnit 15 § samma lag tillämplig också i ärenden som inte innefattar myndighetsutövning från barnavårdsnämnds sida. Den andra domen avser klander av barnavårdsnämnds beslut i ärende angående en av enskilda kommunmedlemmar begärd ändring av en i statförslaget för år 1974 redovisad omdisponering inom barnstugeverksamheten. Regeringsrätten fann att barnavårdsnämnden enligt 14 § fjärde stycket barnavårdslagen hade haft att iaktta kommunikationsföreskrifterna i 15 § förvaltningslagen. Eftersom detta inte hade skett upphävde regeringsrätten barnavårdsnämndens beslut. Denna dom innebär att hänvisningen i 14 § fjärde stycket barnavårdslagen till där uppräknade bestämmelser i förvaltningslagen anses tillämplig inte bara i rena barnavårdsärenden utan också i självstyrelseärenden som barnavårdsnämnd handlägger.

JO har i sin framställning särskilt pekat på de komplikationer som regeringsrättens tolkning av 14 § fjärde stycket barnavårdslagen kan leda till hos kommuner med social centralnämnd, därför att någon motsvarighet till sistnämnda lagrum inte finns i lagen (1956:2) om socialhjälp och lagen (1954:579) om nykterhetsvård eller i övriga vårdlagar inom sådan nämnds verksamhetsområde.

Kommunförbundet har i sitt yttrande framfört i huvudsak följande. Regeringsrättens dom rörande social centralnämnds yttrande till domstol i mål om umgängesrätt innebär inte någon direkt förändring av rättsläget i förhållande till vad som gällde före förvaltningslagens tillkomst. Den andra domen går längre. Den tolkning, som de båda regeringsrättsdomarna och då främst den senare ger uttryck för, föranleder komplikationer. Om de i 14 § fjärde stycket barnavårdslagen åberopade paragraferna i förvaltningslagen anses tillämpliga i samtliga ärenden som ankommer på barnavårdsnämnd eller i sådan nämnds ställe på social centralnämnd, således även i självstyrelseärenden, innebär detta en avvikelse från vad som annars gäller vid behandlingen av ärenden av denna typ hos olika kommunala nämnder och styrelser. En sådan olikhet strider mot en av grundtankarna vid förvaltningsrättsreformen. Att låta 14 § fjärde stycket barnavårdslagen omfatta också självstyrelseärenden är inte påkallat med hänsyn till den enskildes rättssäkerhet och innebär en betydande administrativ merbelastning, som i många fall framstår som helt omotiverad.

Sammanfattningsvis anför Kommunförbundet att den tolkning, som de nämnda regeringsrättsdomarna bygger på, inte är ändamålsenlig från kommunal synpunkt. Hänvisningen i 14 § barnavårdslagen till förvaltningslagen bör inte tolkas generellt utan bara avse barnavårdsnämnds handläggning

av rena barnavårdsärenden. En lagändring bör därför enligt Kommunförbundets mening genomföras i den riktningen att förvaltningslagen blir tillämplig vid barnavårdsnämnds handläggning av sådana barnavårdsärenden endast i den omfattning motsvarande regler gällde före förvaltningslagens ikraftträdande.

För egen del delar jag JO:s och Kommunförbundets uppfattning att regeringsrättens tolkning av 14 § fjärde stycket barnavårdslagen leder till komplikationer. I enlighet med vad jag har anfört i det föregående överensstämmer regeringsrättens tolkning inte med vad som förutsattes vid förvaltningsrättsreformen. Bestämmelsen bör därför ändras. Undantaget från principen att förvaltningslagen inte är tillämplig i sådant ärende hos kommunal myndighet i vilket beslut överklagas genom kommunalbesvär bör uttryckligen förklaras omfatta bara sådana ärenden hos barnavårdsnämnd som avses i 14 § första stycket. Vidare bör uttryckligen anges att 14, 15, 17, 19 och 20 §§ förvaltningslagen blir tillämpliga bara i den mån annat inte följer av 3 § samma lag.

Med hänvisning till vad jag nu har anfört hemställer jag att regeringen föreslår riksdagen

att antaga inom justitiedepartementet upprättat förslag till lag om ändring i barnavårdslagen (1960:97).

Regeringen ansluter sig till föredragandens överväganden och beslutar att genom proposition föreslå riksdagen att antaga det förslag som föredraganden har lagt fram.