

Nr 72

Utlåtande i anledning av Kungl. Maj:ts proposition med förslag till lag angående ändring i lagen den 27 juli 1954 (nr 579) om nykterhetsvård.

Genom en den 13 november 1964 dagtecknad proposition, nr 202, 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

Lag

angående ändring i lagen den 27 juli 1954 (nr 579) om nykterhetsvård

Härigenom förordnas, att 5, 8 och 64 §§ lagen den 27 juli 1954 om nykterhetsvård skola erhålla ändrad lydelse på sätt nedan anges.

(Nuvarande lydelse)

(Föreslagen lydelse)

5 §.

Kommunal nykterhetsnämnd — — — — — kommunens socialnämnd.

Konungen äger — — — — — av länsnykterhetsnämnden.

Ledamöter i — — — — — av nämnden.

Vid val — — — — — till tjänstgöring.

I fråga — — — — — skälen därför.

I fråga om nykterhetsnämnd i Stockholm gälla de bestämmelser, som Konungen på förslag av stadsfullmäktige meddelar.

8 §.

1 mom. I kommun, — — — — — nykterhetsnämnds prövning.

2 mom. Kommunal nykterhetsnämnd — — — — — kan ske.

Konungen äger för viss kommun förordna, att befattningen med ären-

Bihang till riksdagens protokoll 1964. 9 saml. 2 avd. Nr 72

(Nuvarande lydelse)

den i övrigt, vilka kommunal nykterhetsnämnd har att handlägga, må i den utsträckning Konungen bestämmer tillkomma ett eller flera arbetsutskott, som utsetts inom nämnden. Närmare föreskrifter om arbetsutskotts sammansättning och verksamhet meddelas av Konungen.

(Föreslagen lydelse)

3 mom. I fråga om organisationen av nykterhetsvården i Stockholm skola gälla de särskilda bestämmelser som efter förslag av stadsfullmäktige fastställas av Konungen.

Kan i annan kommun organisationen icke lämpligen anordnas efter vad i lagen sägs, äger Konungen på framställning av kommunens fullmäktige medgiva undantag.

64 §.

Då undersökning — — — — — lovlig verksamhet.

Vad hos nykterhetsnämnd förekommit rörande personer, som äro föremål för nämndens behandling, må ej yppas för obehöriga.

Den som är eller varit verksam inom samhällets nykterhetsvård må ej obehörigen yppa vad han därvid erfarit rörande enskilda personliga förhållanden. Bryter någon häremot, dömes till dagsböter eller fängelse i högst sex månader. Brott som nu sagts må åtalas av allmän åklagare endast efter angivelse av målsägande.

Alla handlingar i förekommande ärenden skola så förvaras, att de icke åtkommas av obehöriga.

Alla handlingar i förekommande ärenden skola så förvaras, att de icke äro tillgängliga för obehöriga.

Denna lag träder i kraft den 1 januari 1965.

Propositionens huvudsakliga innehåll

I propositionen föreslås att i nykterhetsvårdslagen införes en regel av innebörd att, om organisationen av nykterhetsvården i viss kommun inte lämpligen kan anordnas enligt lagens bestämmelser, Kungl. Maj:t skall

kunna medge erforderliga undantag på framställning av kommunens fullmäktige. En motsvarande dispensmöjlighet finns redan enligt socialhjälp- och barnavårdslagarna.

Av propositionen redovisas här endast vad *föredragande departementschefen, statsrådet Aspling*, anfört vid lagrådsremissen och vid avlåtande av propositionen samt vad lagrådet anfört i anledning av departementsförslaget. Beträffande övriga delar, såsom redogörelse för gällande bestämmelser, för en inom socialdepartementet upprättad promemoria i ämnet samt för remissyttrandena däröver, hänvisas till propositionen.

Departementschefen

Föredragande departementschefen har vid lagrådsremissen anfört följande:

»Utvecklingen har under de senaste årtiondena gått mot bildandet av större och mer bärkraftiga kommunala enheter. Således nedgick genom den år 1946 beslutade kommunindelningsreformen antalet borgerliga primärkommuner från 2 498 till 1 037. Genom beslut vid 1962 års riksdag rörande kommunernas samgående i kommunblock lades vidare en grund för fortsatt kommunsammanslagning på frivillighetens väg. Ett av skälen till en sådan anpassning av den kommunala indelningen till samhällsutvecklingens krav har varit önskemålet att erhålla effektiva lokala förvaltningsorgan och därmed bevara och stärka den kommunala självstyrelsen.

Vissa nackdelar har emellertid ansetts kunna vara förenade med denna utveckling. Sålunda har i skilda sammanhang framhållits att den leder till minskad lokal representation inom det kommunala nämndväsendet, vilket i sin tur medför bristande orts- och personkännedom hos nämndledamöterna, och till sämre kontakt med lokala problem och synpunkter. Önskemål har därför — särskilt i kommuner, som avser att ansöka om sammanläggning — framkommit om åtgärder som tillgodoser de lokala intressena bl. a. på socialvårdens område.

Samtidigt härmed har under senare år gjort sig gällande en strävan att tillämpa den s. k. familjevårds- eller familjeprincipen inom socialvården. Denna princip innebär att ärenden rörande en och samma familj handlägges av ett och samma organ. På tjänstemannaplanet är en sådan samordning möjlig redan med gällande lagstiftning och den tillämpas också på flera håll i landet. Vad gäller de beslutande organen är en samordning såtillvida möjlig, som de tre viktigaste sociala nämnderna, nämligen socialnämnden, barnavårdsnämnden och nykterhetsnämnden, kan ges en identisk sammansättning. En sådan nämndorganisation innebär emellertid en kraftig minskning av antalet förtroendemän, varigenom möjligheterna att åstadkomma en tillräcklig lokal representation ytterligare försvagas. Härtill kommer att arbetsbördan för en sådan nämnd många gånger måste bli orimligt stor.

Ett sätt att komma till rätta med nu antydda problem ligger däri, att man vidgar möjligheterna till delegation av beslutanderätten inom kommunalförvaltningen. Kommunalrättskommittén har i uppdrag att utreda frågan om sådan vidgad delegationsrätt. I direktiv till kommittén uttalas bl. a., att en fristående lokal förvaltning för olika kommundelar visserligen är mindre ändamålsenlig, men att det synes möjligt att vidga rätten till delegation t. ex. så att avgörandet av ärenden, som endast berör viss kommundel eller där bosatta medborgare, får överlämnas till ledamot eller suppleant i nämnden jämte en eller flera utanför nämnden stående personer från orten. Härigenom skulle, heter det vidare i direktiven, fördelarna av en central kommunalförvaltning kunna bevaras samtidigt som olika kommundelar skulle kunna beredas kontinuerlig representation vid avgörandet av förvaltningsangelägenheter som har särskild anknytning till orten och dess befolkning. Med hänsyn till dylika organs sammansättning synes enligt direktiven rätten till delegation inte behöva inskränkas enbart till rutinärenden. Ärenden av stor vikt eller principiell betydelse bör dock, heter det, förbehållas den centrala nämnden, som även bör kunna meddela generella direktiv för handhavandet av uppgifter som sålunda delegeras.

Önskemål har framkommit om att kommuner, som så finner lämpligt, redan nu borde få möjlighet att söka sig fram till en organisation i enlighet med de riktlinjer som angivits i direktiven till kommunalrättskommittén. I departementspromemorian framlägges förslag till en lagändring som, utan att föregripa det pågående utredningsarbetet, skulle göra det möjligt för Kungl. Maj:t att medge en ordning med lokal fördelning av beslutanderätten i vissa kommuner.

Enligt socialhjälpslagen äger socialnämnden, om kommunens fullmäktige så beslutar, uppdraga åt särskild inom nämnden bildad avdelning eller åt ledamot av nämnden eller åt i kommunens tjänst anställd befattningshavare att på nämndens vägnar fatta beslut i vissa grupper av ärenden, vilkas beskaffenhet skall angivas i fullmäktiges beslut. Samma regel finns i barnavårdslagen. Framställningar och yttranden till fullmäktige är i båda lagarna undantagna från delegation.

I barnavårdslagen finns därutöver åtskilliga andra inskränkningar i delegationsmöjligheten. Förbehållna beslut av den samfälliga barnavårdsnämnden är sålunda bl. a. omhändertagande för samhällsvård enligt 29 § — motsvarande vad som tidigare benämndes skyddsuppfostran — eller för utredning, framställning om intagning i ungdomsvårdsskola, flertalet förebyggande åtgärder i enskilda fall, såsom övervakning och föreskrifter rörande underårigs levnadsförhållanden, ävensom tillstånd att mottaga fosterbarn samt förbud enligt 50 § att skilja fosterbarn från fosterhemmet. Dessutom får nämnden endast samfälligt avge yttranden till domstol i vårdnads- och adoptionsärenden.

I nykterhetsvårdslagen, som tillkom före socialhjälp- och barnavårds-

lagarna, är delegationsrätten utformad på annat sätt. Nykterhetsnämnden äger, utan att tillfråga fullmäktige, själv uppdraga åt ordföranden, en eller flera ledamöter eller viss befattningshavare hos nämnden att avge yttrande till polismyndighet i körkortsärenden. Vidare äger Kungl. Maj:t för viss kommun förordna, att befattningen med ärenden i övrigt, vilka kommunal nykterhetsnämnd har att handlägga, må i den utsträckning Kungl. Maj:t bestämmer tillkomma ett eller flera arbetsutskott som utsetts inom nämnden.

Gemensamt för de nu återgivna bestämmelserna är, att de på förtroendemannaplanet endast medger delegation inom nämnden. Bestämmelserna, som i och för sig är ägnade att medföra lättnader i nämndernas arbetsbörda, ger således ingen möjlighet till utläggande av beslutanderätten på organ med lokal förankring.

Enligt samtliga tre lagar skall särskilda bestämmelser gälla för Stockholms stad. Sådana bestämmelser har fastställts av Kungl. Maj:t.

Både socialhjäpslagen och barnavårdslagen innehåller därjämte en generell dispensregel av innebörd att, därest organisationen av socialhjäpsverksamheten respektive barnavårdsverksamheten i annan kommun än Stockholm inte lämpligen kan ordnas efter vad lagen stadgar, Kungl. Maj:t på framställning av kommunens fullmäktige äger medge de undantag som är påkallade. Någon begäran om dispens har ännu icke gjorts enligt barnavårdslagen och endast i ett fall har dispensmöjligheten enligt socialhjäpslagen utnyttjats. Bestämmelserna innebär dock, att något hinder i lag inte möter för en kommun att, under förutsättning av Kungl. Maj:ts godkännande, redan nu söka sig fram till en organisation av socialhjäps- och barnavårdsverksamheten i enlighet med de riktlinjer som angivits i direktiven till kommunalrättskommittén.

Däremot innehåller nykterhetsvårdslagen inte någon sådan generell dispensregel som nu sagts, och de överväganden som gjorts i departementspromemorian har resulterat i ett förslag att motsvarande regel införes även i nykterhetsvårdslagen. Förslaget har tillstyrkts eller lämnats utan erinran av så gott som samtliga remissorgan, och jag förordar att det genomföres. Såsom framhållits i departementspromemorian är förslaget, vilket tillstyrkts av kommunalrättskommittén, inte ägnat att föregripa nämnda kommittés arbete.

Om den föreslagna dispensregeln i nykterhetsvårdslagen genomföres, får alltså Kungl. Maj:t möjlighet att för kommuner, vilkas fullmäktige gör framställning därom, fastställa en organisation av kommunens socialhjäpsverksamhet, barnavård och nykterhetsvård, som förlägger beslutanderätt till lokala organ för olika delar av kommunen utan att samtliga ledamöter av de lokala organen är ledamöter av den centrala nämnden. Av förarbetena till motsvarande regel i barnavårdslagen framgår att Kungl. Maj:t vid beviljande av dispens inte får frångå lagens huvudprinciper. Att en delegation

av beslutanderätten utöver de i barnavårdslagen stadgade gränserna för delegation inom nämnden skall kunna ske med stöd av dispensregeln, har dock förutsatts vid lagens tillkomst (prop. 1960: 10 s. 222).

I promemorian diskuteras i vad mån inskränkningar bör göras i ett lokalt organs beslutanderätt. Är organet sammansatt av minst tre ledamöter, därav lämpligen en från den centrala nämnden, och uppställes därjämte det kravet att samtliga ledamöter eller suppleanter för dessa skall vara närvarande vid beslutets fattande, d. v. s. lika många som erfordras för beslutförhet i barnavårdsnämnd med fem ledamöter, bör enligt promemorian det lokala organet kunna få besluta i samtliga ärenden, även i dem som nu är undantagna från delegation inom nämnden. Beträffande omhändertagande för samhällsvård enligt 29 §, omhändertagande för utredning, framställning om intagning i ungdomsvårdsskola och förbud enligt 50 § att skilja fosterbarn från fosterhemmet bör dock i rättssäkerhetens intresse det ytterligare villkoret gälla att, i fall av skiljaktiga meningar inom det lokala organet, beslutet skall underställas den centrala nämnden. Med det angivna resonemanget som utgångspunkt anföres i promemorian, att dispens enligt den föreslagna regeln i nykterhetsvårdslagen — under samma förutsättningar beträffande det lokala organets sammansättning — bör kunna avse delegation av samtliga beslut enligt nykterhetsvårdslagen. Vad som sagts om underställning i fall av oenighet bör därvid gälla framställning om tvångsintagning på allmän vårdanstalt för alkoholmissbrukare.

De i promemorian anförda synpunkterna har godtagits av flertalet remissorgan. Från vissa håll har emellertid höjts kritiska röster mot en så vidsträckt delegation och gjorts gällande att i vart fall frågor rörande administrativa frihetsberövanden bör förbehållas den centrala nämnden.

För egen del vill jag understryka vad socialstyrelsen och även andra remissorgan anført om att avgörandet i frågor, som gäller frihetsberövande eller eljest är av djupt ingripande natur för den enskilde, kräver erfarenhet och överblick och att man genom en alltför vidsträckt delegation till lokala organ riskerar att förlora det värde som ligger i en enhetlig praxis. Att delegera beslutanderätten i dessa ärenden till lokala organ för alltför små enheter torde av angivna skäl inte vara lämpligt. Annorlunda förhåller det sig beträffande storstadsdistrikt och andra större kommundelar. Hänsyn måste givetvis också tagas till de förutsättningar som bedöms föreligga i fråga om möjligheterna att tillföra det ifrågasatta organet erforderlig sakkunskap. Det är enligt min uppfattning lämpligast att, på motsvarande sätt som skedde vid tillkomsten av den generella dispensregeln i barnavårdslagen, uttala att Kungl. Maj:t vid meddelande av dispens inte får frångå nykterhetsvårdslagens huvudprinciper. Slutligen vill jag understryka, att ledningen av nykterhetsvården i stort inom kommunen — däri inbegripet framställningar och yttranden till kommunens fullmäktige — givetvis bör vara förbehållen den centrala nämnden.

Under remissbehandlingen har i några fall framställts önskemål om ytterligare ändringar i nykterhetsvårdslagen i syfte att bringa denna lag i bättre överensstämmelse med de två andra lagarna på socialvårdsområdet. Då emellertid de i promemorian föreslagna lagändringarna torde vara tillfyllest för att ge kommunerna möjlighet att söka sig fram till en organisation i enlighet med de riktlinjer som angivits i direktiven till kommunalrättskommittén, finner jag mig för närvarande inte böra föreslå ytterligare ändringar i nykterhetsvårdslagen.

I enlighet med förslag i departementspromemorian har andra stycket i 64 § nykterhetsvårdslagen ändrats. Stadgandet kommer att överensstämma med 64 § socialhjälpslagen samt 91 § och 92 § andra stycket barnavårdslagen. Detta innebär bland annat att tystnadsplikten kommer att omfatta även sådana ledamöter i lokala organ som inte är ledamöter av den centrala nykterhetsnämnden. Även 64 § tredje stycket har ändrats till överensstämmelse med socialhjälp- och barnavårdslagarna.»

Lagrådet

I fråga om den föreslagna dispensregeln har lagrådet förordat en omredigering, vilket godtagits av Kungl. Maj:t.

Beträffande förslaget till ändring i 64 § har lagrådet anfört:

»Det starkt framträdande behovet av diskretion inom nykterhetsvården bör enligt lagrådets mening föranleda att den personkrets, för vilken tystnadsplikt skall gälla, bestämmas något vidare än enligt förslaget. Tystnadsplikt bör åvila icke allenast den som är eller varit verksam vid behandlingen av frågor enligt lagen utan jämväl sådan personal hos nykterhetsnämnden som visserligen icke kan sägas ha medverkat vid behandlingen av dylika frågor men likväl har möjlighet att få inblick i förekommande ärenden; här åsyftas närmast skrivbiträden och annan expeditiionspersonal. Lagrådet vill förorda ett stadgande av innehåll att vad inom samhällets nykterhetsvård förekommit rörande enskilda personliga förhållanden ej må av någon, som på grund av tjänst eller uppdrag erhållit kunskap därom, yppas för obehöriga.

I andra stycket andra punkten föreslås en straffbestämmelse för den som bryter mot tystnadsplikten. Ändringarna i nämnda stycke ha förklarats innebära, bland annat, att tystnadsplikten kommer att omfatta även sådana ledamöter i lokala organ som icke äro ledamöter av den centrala nykterhetsnämnden. Med hänsyn till att stadgandet i 20 kap. 12 § första stycket brottsbalken torde täcka dessa ledamöter får för deras del straffbestämmelsen anses överflödig. Anmärkas må, att skrivbiträden och annan expeditiionspersonal ur nu angiven synpunkt falla under andra stycket andra punkten i nämnda paragraf (jfr NJA II 1962 s. 301 ff). Straffbestämmelsen torde därför kunna utgå. Åtalsregeln i sista punkten av det föreslagna andra stycket bör då underkastas en redaktionell jämkning.»

Med hänsyn till att likartade regler förmenats böra gälla i fråga om tystnadsplikt inom socialhjälpss verksamhet, barnavård och nykterhetsvård har Kungl. Maj: t ansett, att vad lagrådet anfört beträffande 64 § andra stycket bör iakttagas endast såtillvida att uttrycket »vid behandlingen av frågor enligt denna lag» ersättes med uttrycket »inom samhällets nykterhetsvård».

Utskottet

Utskottet har inte funnit anledning till erinran mot Kungl. Maj: ts förslag och får därför hemställa,

att riksdagen måtte bifalla förevarande proposition, nr 202.

Stockholm den 3 december 1964

På andra lagutskottets vägnar:

AXEL STRAND

Vid detta ärendes behandling har närvarit

från första kammaren: herrar Strand, Axel Svensson, fru Hamrin-Thorell, herrar Lars Larsson, Eric Carlsson, Edström, fru Nilsson och herr Hübinette;

från andra kammaren: herrar Anderson i Sundsvall, Odhe, fröken Sandell, herrar Johansson i Södertälje, Wiklund, fru Gunne, fru Eriksson i Ängelholm och herr Gustavsson i Alvesta.