

Nr 20

Utlåtande i anledning av väckt motion om inrättande av en socialdomstol

Första lagutskottet har behandlat en inom riksdagen väckt, till lagutskott hänvisad motion, nr 778 i andra kammaren av herrar *Sjöholm* och *Rubin*. I motionen hemställs att riksdagen ville i skrivelse till Kungl. Maj:t anhålla att det i SOU 1960: 19 framlagda förslaget till lag om socialdomstol efter erforderlig överarbetning snarast föreläggs riksdagen.

Motionen

Motionärerna anför till stöd för sitt yrkande följande.

Enligt 1960 års barnavårdslag beslutas omhändertagande för samhällsvård av barn av den kommunala barnavårdsnämnden. Erhålles icke samtycke till ingripandet skall beslutet underställas länsstyrelsen. Denna ordning har länge varit föremål för kritik såsom icke tillfredsställande ur rättssäkerhetssynpunkt. För nu mer än sex år sedan, år 1960, framlades förslag om inrättande av särskilda socialdomstolar med uppgift att besluta bl. a. i ärenden om omhändertagande av barn. Detta lagförslag har emellertid ännu inte föranlett någon lagstiftningsåtgärd.

Det föreligger otvivelaktigt ett starkt behov av att det mycket långtgående ingripande i den enskildes privata sfär som ett fråntagande av barn från dess föräldrar innebär omgärdas av alla tänkbara rättssäkerhetsgarantier. Ett beslutsorgan bör inrättas som garanterar att dessa fall blir underkastade helt objektiv bedömning. Alla på fallet inverkan omständigheter måste framkomma. En sådan allsidig belysning kan endast ske inför domstolsliknande organ med möjlighet att höra vittnen.

En reform på detta område bör icke längre anstå. Det lagförslag som föreligger och som remissbehandlats bör nu kunna föreläggas riksdagen.

Barnavårdslagens bestämmelser om omhändertagande m. m.

I 4 kap. barnavårdslagen ges bestämmelser om barnavårdsnämnds ingripanden. I 25 § anges de fall i vilka barnavårdsnämnd har att ingripa för att skydda barn och unga mot olämplig uppväxtmiljö eller för att tillrättaföra barn och unga som brister i anpassning till omgivningen och samhället. Barnavårdsnämnd skall enligt 26 § i första hand tillgripa förebyggande åtgärder såsom hjälpåtgärder, varning, föreskrifter rörande levnadsförhållanden och övervakning. Om förebyggande åtgärder bedöms vara *Bihang till riksdagens protokoll 1967. 9 saml. 1 avd. Nr 20*

gagnlösa eller om sådana åtgärder vidtagits utan att medföra rättelse, skall nämnden enligt 29 § omhänderta den underårige för samhällsvård. Om sannolika skäl föreligger för att ingripande med stöd av 25 § är påkallat, kan nämnden enligt 30 § under vissa förutsättningar omhänderta den underårige för utredning under högst fyra veckor. Den omhändertagne skall överlämnas till enskilt hem eller placeras i lämplig anstalt. Den som omhändertagits på grund av sitt eget beteende kan intas i ungdomsvårdsskola. Sådan intagning beslutas av socialstyrelsen efter ansökan av barnavårdsnämnd.

Har barnavårdsnämnd enligt 29 § eller 30 § beslutat att någon skall omhändertas för samhällsvård eller utredning, skall beslutet ofördröjligen på visst sätt delges honom själv, om han fyllt femton år, och hans föräldrar. Erhålles inte vederbörligt samtycke från både föräldrarna och i förekommande fall den underårige själv, skall beslutet underställas länsstyrelsens prövning. Talan mot länsstyrelsen kan föras hos Kungl. Maj:t. Besvären avgörs av regeringsrätten.

I barnavårdskommitténs år 1956 avgivna betänkande med förslag till ny barnavårdslag (SOU 1956:61) berördes frågan om domstolsmässig prövning av ärenden rörande omhändertagande av barn. I barnavårdsärenden rörande väsentliga ingrepp i de enskildas personliga förhållanden borde enligt kommittén muntlig handläggning tillämpas hos länsstyrelsen i största möjliga utsträckning. Länsstyrelsen borde ha rätt att till hörande inkalla personer, som kunde förväntas vara i stånd att lämna värdefulla upplysningar för ärendes utredning samt att höra sådana personer under ed eller motsvarande försäkran. Vidare måste vara sört för att enskild, som ärendet rör, finge erforderligt biträde vid utförande av sin talan inför länsstyrelsen. Länsstyrelsens beslutanderätt borde enligt kommittén utövas av ett kollegium, bestående av representant eller representanter för länsstyrelsen jämte lekmannabisittare. Det beslutande organet måste vara sådant, att det kunde godtas såsom förvaltningsdomstol. Att prövningen anförtroddes åt ett domstolsmässigt organ måste också anses vara en nödvändig följd av att Sverige anslutit sig till Europarådets konvention om de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna. Med hänsyn härtill krävdes bl. a. att en kvalificerad jurist inginge i kollegiet. Det vore icke till fyllest att dylik jurist biträdde såsom föredragande eller eljest enligt länsstyrelseinstruktionens regler deltog i handläggningen utan rösträtt. Landshövdingarna vore i regel icke jurister och både för dem och för landssekreterarna torde i regel möta hinder att ägna ifrågavarande ärenden den betydande tid, som ärendena oundgängligen måste beräknas kräva. Vad beträffar lekmännen ansåg kommittén övervägande skäl tala för att dessa valdes så att de verkligen kunde anses som lekmän och icke som specialsakkunniga. Kollegiet borde lämpligen bestå av landshövdingen eller landssekreteraren (eller dennes ställföreträdare) jämte chefen för den sektion, varå

socialvårdsärenden handläggs, och tre bisittare. En av de deltagande representanterna för länsstyrelsen måste vara för domarvärv kvalificerad jurist och på honom borde ankomma att leda handläggningen.

I *propositionen* med förslag till *barnavårdslag* (prop. 1960:10) tog föredraganden, statsrådet Ulla Lindström, icke ställning till nu nämnda av kommittén berörda spörsmål. I anslutning till de i förslaget upptagna bestämmelserna om förfarandet hos länsstyrelsen i underställningsmål uttalade hon — under hänvisning till att utredningen om administrativa frihetsberövanden hade att framlägga förslag till bestämmelser om handläggningen rörande sådana ingrepp — att nyssnämnda regler delvis vore att fatta som ett provisorium.

I sammanhanget må framhållas att *1966 års riksdag* på förslag av andra lagutskottet (utl. nr 55) i anledning av väckta motioner i skrivelse till Kungl. Maj:t hemställt om en allsidig översyn av barnavårdslagen.

Vissa statliga betänkanden rörande förvaltningsförfarandet, m. m.

I december 1953 tillkallades särskilda sakkunniga att utreda frågan om rättsliga garantier vid administrativa frihetsberövanden och därmed sammanhängande spörsmål. De sakkunniga, som antog benämningen utredningen om administrativa frihetsberövanden, avgav i juni 1960 *betänkande med förslag till lag om socialdomstol m. m.* (SOU 1960:19).

I betänkandet framläggs i första hand förslag till ökade rättssäkerhetsgarantier vid handläggningen på länsplanet av mål om administrativa frihetsberövanden beträffande alkoholmissbrukare, barn och ungdom, försumliga försörjare, lösdrivare samt sådana psykiskt efterblivna, vilkas in-skrivning vid särskola eller vårdanstalt ifrågasättes. För handläggningen av dylika mål föreslår utredningen inrättande av särskilda socialdomstolar inom varje län och inom Stockholms stad. Socialdomstol skall vara organiserad såsom en kollegial förvaltningsdomstol med en domarkompetent jurist såsom ordförande och två lekmän med erfarenhet i allmänna värv såsom bisittare. Utredningens majoritet föreslår, att socialdomstolen organiseras inom länsstyrelserna och överståthållarämbetet med landssekreteraren eller dennes ställföreträdare resp. underståthållaren eller kanslidirektör, såsom ordförande. En minoritet inom utredningen föreslår, att socialdomstolen skall ha en fristående ställning med en ordförande, vilken bör vara eller ha varit ordinarie innehavare av domarämbete. Ordförandeskapet bör enligt detta förslag vara heltidssyssla åtminstone i Stockholm och de större länen, medan det i landet i övrigt i större eller mindre utsträckning torde komma att utgöra bisyssla vid sidan av annan tjänst.

Erforderliga bestämmelser om socialdomstolens organisation och handläggningen vid denna upptas i ett förslag till lag om socialdomstol. Reglerna om ärendenas handläggning är utformade med särskild tanke på att till-

godose den enskildes berättigade krav på rättssäkerhet men även på att åstadkomma ett smidigt och effektivt förfarande för genomförande av de inom de olika vårdområdena erforderliga ingripandena.

För att det beslutande organet, socialdomstolen, skall få en fullt fristående och opartisk ställning föreslår utredningen, att det allmännas intresse, vilket vanligen går ut på att ingripande i visst fall kommer till stånd, skall tillvaratas av den myndighet, som inom varje tillämpningsområde har att föranstalta om ingripande: beträffande alkoholmissbrukare nykterhetsnämnd eller polismyndighet, beträffande barn och ungdom barnavårdsnämnd, beträffande försumliga försörjare barnavårdsnämnd eller socialnämnd, beträffande lösdrivare polismyndighet samt beträffande psykiskt efterblivna vederbörande rektor eller vårdföreståndare. Härigenom kommer förfarandet vid socialdomstolen i viss mån att präglas av att två parter, en allmän och en enskild, står emot varandra. Den enskilde, mot vilken ingripandet riktas, betraktas dock som part endast i den mån han uppnått 15 års ålder; är han under 21 år, är jämväl vårdnadshavaren part.

Utredningen betonar, att det inför socialdomstol icke bör bli fråga om ett förfarande av samma karaktär som i en straffprocess och att det bör åligga domstolen att vid behov hjälpa den myndighet till rätta, som för det allmännas talan. Domstolen är skyldig svara för att utredningen är fullständig samt äger vid behov påkalla utredning och införskaffa bevisning.

Handläggningen vid socialdomstol bör enligt utredningens mening i stor omfattning präglas av muntlighet. Finns det med hänsyn till sakens beskaffenhet eller eljest erforderligt, skall muntlig förhandling anordnas. Har part påkallat förhandling, skall sådan i regel hållas. Part skall äga anlita ombud eller biträde vid utförande av sin talan inför socialdomstolen. Biträde på det allmännas bekostnad, s. k. offentligt biträde, skall kunna av domstolen förordnas för enskild part, om det med hänsyn till sakens beskaffenhet eller eljest för tillvaratagande av partens rätt finns vara av synnerlig vikt.

Socialdomstol skall vidare enligt förslaget äga höra vittnen på ed. Om vittnen och vittnesförhör skall i huvudsak gälla rättegångsbalkens bestämmelser. Mot beslut av socialdomstol skall talan kunna föras i regeringsrätten.

Efter remissbehandling överlämnades betänkandet jämte remissyttrandena år 1962 till den samma år tillsatta kommittén för utredning av frågan om den administrativa rättsskipningens omfattning och organisation, *förvaltningsdomstolskommittén*. Denna kommitté har i november 1966 avlämnat betänkande om förvaltningsrättsskipningen (SOU 1966:70). I betänkandet framläggs huvudsakligen överväganden och förslag rörande regeringsrätts- och kammarrättsorganisationen och dessa domstolars arbetsuppgifter. Här må endast framhållas att bägge domstolarna föreslås få möjlighet att i ökad utsträckning ha muntlig handläggning.

Betänkandet är f. n. föremål för remissbehandling.

År 1964 har *besvärssakkunniga* framlagt sitt slutbetänkande med förslag till lag om förvaltningsförfarandet (SOU 1964:27). Den föreslagna lagen om förvaltningsförfarandet är avsedd att tillämpas hos förvaltningsmyndigheter — varunder inbegrips Kungl. Maj:t i stadsrådet — och domstolar, då de handlägger ärenden, som angår enskilda. I lagförslaget upptas regler för såväl förfarandet i första instans som för besvär förfarandet. Vidare återfinns bestämmelser om tillämpning av de särskilda rättsmedlen resning, återställande av försutten tid och nullitetsbesvär i förvaltningsärenden.

Lagen om förvaltningsförfarandet avses skola lända till efterrättelse icke bara inom statsförvaltningen utan också inom kommunalförvaltningen, visserligen ej hos beslutande kommunal församling men väl hos kommunernas verkställande organ, i den mån de handlägger ärenden angående enskilda. Målsättningen har för de sakkunniga varit att på förfarandelagstiftningens område framdeles skall finnas två grundläggande lagverk, rättegångsbalken för rättegångsmålen och lagen om förvaltningsförfarandet för förvaltningsärenden angående enskilda. Med tanke på rättssäkerheten har besvärssakkunniga sett det som en central uppgift att utforma reglerna i en lag om förvaltningsförfarandet så att de ger verklig trygghet för att de avgöranden, som träffas i förvaltningen, blir materiellt riktiga. Stor vikt har även fästs vid tillgodoseendet av förekommande rättelsebehov. Kommittén understryker att det är ett rättvisekrav att lika fall behandlas lika var de än förekommer. Såsom en huvuduppgift har därför framstått att likformighet skapas i handläggningshänseende så långt sig göra låter.

När det gäller bestämmelsernas innehåll har besvärssakkunniga i åtskilliga avseenden kunnat bygga på redan befintlig lagstiftning i ämnen rörande förvaltningsförfarandet och på allmänna förvaltnings sedvänjor. En modernisering och vidareutveckling av förfarandet har emellertid även i dessa delar eftersträfvats. Några huvudpunkter redovisas i det följande.

Rätten att föra talan genom ombud och att anlita biträde i förvaltningsärenden föreslås lagfäst.

Reformkrav har bl. a. framförts om införande av muntlighet i förvaltningsförfarandet. De sakkunniga har utgått från att det administrativa förfarandet i princip även framgent skall vara skriftligt. Att så förblir fallet är en förutsättning för att det alltför skall kunna vara billigt och enkelt. Muntlighet erfordras emellertid för vissa situationer och föreslås skola tillämpas, då det finns vara av vikt för utredningen. Sådan muntlig handläggning får närmast till uppgift att fullständiga en i övrigt skriftlig handläggning.

Bland övriga frågor om ärendes utredning, vilka de sakkunniga ägnat särskild uppmärksamhet, kan nämnas spørsmålen om parts rätt till aktinsyn och om myndighets skyldighet att kommunicera utredningsmaterial med part. Besvärssakkunniga har vidare bl. a. sökt precisera, om och i vad mån part skall vara skyldig att medverka vid ett ärendes utredning.

För att underlätta för den enskilde att själv föra sin talan och sålunda bespara honom kostnader för biträdeshjälp föreslår de sakkunniga, att

myndigheterna i olika avseenden skall vara honom behjälpliga och vägleda honom. Även i övrigt har de sakkunniga eftersträvat att bevara förfarandets billighet. De sakkunniga har också sökt tillgodose de reformkrav, som framförts i fråga om kostnadsfördelningen i förvaltningsförfarandet, genom förslag om regler beträffande viss rätt för enskild part till ersättning av allmänna medel för särskilda kostnader, som han ådragit sig vid fullgörande av sina utredningsplikter.

I fråga om ärendes avgörande föreslås bestämmelser, avsedda att ge större stadga åt beslutsförfarandet än det för närvarande äger. Särskild vikt har fästs vid att få till stånd regler om besluts motivering, om meddelande av besvärshänvisning och om besluts tillkännagivande för part, vilka uppfyller de anspråk på rättssäkerhet som görs gällande i dessa hänseenden. I fråga om motivering föreslås, att beslut skall innehålla de skäl, på vilka avgörandet grundas, i den mån det icke av särskild anledning finns obehövt eller olämpligt. Besvärshänvisning avses skola meddelas, där det icke finns uppenbart obehövt. Beträffande besluts tillkännagivande anges, att beslut skall delges part, där det icke finns uppenbart obehövt.

Med avseende på förvaltningsförfarandets ordinarie rättsmedel, besvär, ter det sig naturligt att ge regler icke blott om överklagbarhet, besvär rätt och besvärstid utan även om besvär sinlaga och dess ingivande. Beträffande besvär sinlagas ingivande föreslår de sakkunniga i anslutning till den allmänna utvecklingstendensen, att ingivandet skall ske hos den myndighet, som meddelat det beslut, vilket överklagas. De sakkunniga har även funnit det ändamålsenligt att i samband med inlagans mottagande en förberedande behandling av besvären äger rum hos beslutsmyndigheten.

Då förvaltningsärende handläggs hos domstol — allmän eller särskild domstol eller förvaltningsdomstol — finns förutsättningar att anordna ett mer kvalificerat utredningsförfarande än hos myndigheter i allmänhet. Förutsättningarna bör tillvaratas genom att särskilda bestämmelser meddelas om utredningsmedlen hos domstol. Besvärssakkunniga föreslår bl. a., att domstol skall äga höra vittne under ed och, då verkligt behov därav föreligger, handlägga ärende genom fullständig muntlig huvudförhandling alldeles som tviste- och brottmål handläggs i rättegång.

Något enhetligt domstolsbegrepp finns ej i svensk rätt. De sakkunniga föreslår, att vid den föreslagna lagens tillämpning endast sådana myndigheter skall betraktas som domstolar, vilkas ledamöter är domare, d. v. s. befattningshavare som i och för sin befattning avlagt domared.

Betänkandet är efter remissbehandling föremål för Kungl. Maj:ts prövning.

År 1961 tillsattes särskilda sakkunniga — *länsförvaltningsutredningen* — för att utreda frågan om länsförvaltningens organisation m. m. Enligt direktiven har utredningen bl. a. att undersöka i vilka ärendegrupper en medverkan av lekmän i länsstyrelsen kan anses behövt eller önskvärd. Utredningen ämnar enligt vad utskottet erfarit att i maj 1967 framlägga betänkande, vari bl. a., såvitt rör ärenden om administrativa frihetsberövanden, kommer att föreslås att lekmän skall delta i handläggningen samt att länsstyrelsen skall erhålla möjlighet att själv hålla vittnesförhör.

Beträffande behandlingen i övrigt av frågan om den enskildes rättssäkerhet i förvaltningen i allmänhet — särskilt spörsmålet om domstolsmässig prövning av rättsfrågor i förvaltningen — torde utskottet få hänvisa till redogörelsen härför i utskottets utlåtande nr 13 år 1965 och framställningen i SOU 1966: 70 s. 270—275.

Utskottet

Som framgår av den ovan lämnade redogörelsen avgav utredningen om administrativa frihetsberövanden år 1960 ett betänkande med förslag till lag om socialdomstol. Enligt förslaget skulle särskilda socialdomstolar inrättas för handläggningen på länsplanet av mål om administrativa frihetsberövanden beträffande bl. a. barn och ungdom. I förevarande motion hemställs att förslaget efter erforderlig överarbetning snarast måtte föreläggas riksdagen. Till stöd härför anför motionärerna att den nu gällande ordningen för omhändertagande av barn för samhällsvård inte är tillfredsställande från rättssäkerhetssynpunkt. Enligt motionärernas mening kan en allsidig belysning av sådana ärenden endast ske inför domstolsliknande organ med möjlighet att höra vittnen.

Det av motionärerna aktualiserade spörsmålet är sedan flera år föremål för uppmärksamhet i skilda sammanhang. Sålunda har nyssnämnda betänkande av Kungl. Maj:t efter remissbehandling överlämnats till förvaltningsdomstolskommittén för att beaktas vid fullgörandet av dess uppdrag. Kommittén har i november 1966 avlämnat betänkande om förvaltningsrättsskipningen, vari bl. a. framläggs överväganden och förslag rörande regeringsrättens organisation och arbetsuppgifter. Betänkandet är nu föremål för remissbehandling. Vidare har besvärssakkunniga föreslagit utförliga regler för förvaltningsförfarandet i dess helhet. Förslaget är f. n. föremål för bearbetning inom justitiedepartementet. Slutligen bör nämnas att länsförvaltningsutredningen inom kort kommer att framlägga vissa förslag rörande handläggningen av ärenden om administrativa frihetsberövanden samt att 1966 års riksdag hemställt om en allsidig översyn av barnavårdslagen, vilken framställning är beroende på Kungl. Maj:ts prövning.

Vid nu angivna förhållanden bör enligt utskottets mening något initiativ från riksdagens sida i anledning av motionen icke ifrågakomma. Utskottet får därför hemställa,

att förevarande motion, II: 778, icke måtte föranleda någon riksdagens åtgärd.

Stockholm den 14 mars 1967

På första lagutskottets vägnar:

ERIK SVEDBERG

Vid detta ärendes behandling har närvarit

från f ö r s t a kammaren: herrar Erik Svedberg, Hjorth, Arvidson, Ernu-
ulf, fru Lindström, herrar Schött och Axel Kristiansson*;

från a n d r a kammaren: fru Johansson, herr Ekström i Björkvik, fru
Löfqvist*, herr Svensson i Vä, fröken Bergegren*, herrar Gustafsson i Borås,
Keijer och fru Heurlin.

*) Ej närvarande vid utlåtandets justering.