

Tillämpningen och tolkningen av 25 § barnavårdslagen

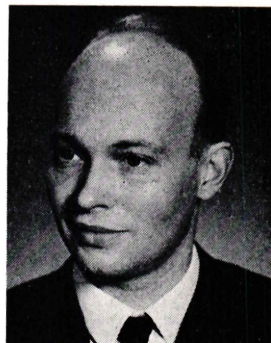
Några synpunkter

En livlig debatt har på senare år förts om tvångets ställning i socialvården. Starka röster har höjts för att de sociala nämnderna skall befrias från tvångsbefogenheterna bl a av behandlingspsykologiska skäl.

I denna situation är det särskilt angeläget att kartlägga hur lagstiftningen om tvångsåtgärder tillämpas ute i socialarbetet. En rad fältundersökningar vid Juridiska institutionen i Lund har ägnats sådana frågeställningar. Resultaten synes ge vid handen att den nuvarande lagstiftningen ofta tolkas påtagligt "extensivt", dvs tvångsåtgärder tillämpas utan att detta har ett säkert stöd i lagen. Undersökningarna visar också att lagtillämpningen icke är enhetlig.

En granskning av följderna av denna "extensiva" lagtolkning visar en rad uppenbara nackdelar.

Gunnar Bramstång är professor i offentlig rätt vid Lunds universitet.



Gunnar Bramstång

I den under senare år synnerligen intensiva debatten om administrativa frihetsberövanden och andra socialförvaltningsrättsliga ingripanden i den personliga integriteten har intresset övervägande varit inriktat på frågor rörande genomgripande reformer av detta förvaltningsområde. I olika sammanhang har starka röster påkallat, att de sociala nämnderna måtte i görligaste mån befrias från den belastning i deras arbete, som befogenheten att utöva tvång anses innebära bl a från behandlingspsykologisk synpunkt. Tankar i denna riktning har exempelvis framförts av 1964 års nykterhetsvårdsundersökning (Nykterhetsvårdens läge Del 1, SOU 1967:36), vid Föreningen Sveriges Socialvårdschefers årsmöte och studiedagar i Sundsvall september 1967 (Sociallagstiftningen — hjälpmedel eller hinder, Malmö 1968) samt av

Samarbetskommittén för socialvårdens målfrågor (Socialvård i framtiden, Sthlm 1970).

Innan närmare ställning toges till behovet av reformer inom en viss gren av den offentliga förvaltningen, torde det finnas skäl att söka kartlägga, hur denna verksamhet fungerar i praktiken. För socialförvaltningsrättens vidkommande kan undersökningen därvidlag få antingen en övervägande teoretisk-juridisk eller en mera praktisk-tvärvetenskaplig inriktning. I det första fallet intresserar framför allt myndigheternas sätt att tolka lagen, deras val av lagtolkningsmetod, i det andra åter det faktiska behandlingsresultat — den resocialiserande effekt — som uppnås genom olika myndighetsavgöranden. Att uppfattningen om åtgärdernas *förväntade* positiva eller negativa effekt kan vara ägnad att i någon mån påverka valet av metod att tolka förutsättningarna för desamma må redan här antydvas.

Brister i hemmiljön (25 § a)

Vad 25 § a) barnavårdslagen 29/4 1960 (BvL) beträffar saknas ännu en rättsvetenskaplig, monografisk framställning rörande barnavårdsorgans tillämpning av detta stadgande. En doktorsavhandling på området förväntas emellertid. Av

Ur lagen av den 29 april 1960 om samhällets vård av barn och ungdom (BvL)

25 §.

Barnavårdsnämnd har att vidtaga åtgärder enligt 26—29 §§

a) *om någon, som ej fyllt aderton år, misshandlas i hemmet eller eljest där behandlas på sådant sätt, att hans kroppsliga eller själsliga hälsa utsättes för fara, eller om hans utveckling äventyras på grund av föräldrarnas eller annan fostrares olämplighet som fostrare eller bristande förmåga att fostra honom samt*

b) *om någon, som ej fyllt tjugo år, på grund av brottslig gärning, sedeslöst levnadssätt, underlåtenhet att efter förmåga ärligen försörja sig, missbruk av rusdrycker eller narkotiska medel eller av annan jämförlig anledning är i behov av särskilda tillrättaförande åtgärder från samhällets sida.*

Har någon som avses i b) gjort sig skyldig till brottslig gärning, må ingripande enligt denna lag dock ej ske efter det att han fyllt aderton år, såvida icke hans livsföring i övrigt utgör tillräcklig anledning därtill eller sådant ingripande med hänsyn till pågående behandling enligt denna lag eller av annan särskild anledning måste anses lämpligast för hans tillrättaförande.

26 §.

Föreligger sådant förhållande som avses i 25 §, skall barnavårdsnämnden söka att såvitt möjligt åstadkomma rättelse genom en eller flera förebyggande åtgärder, nämligen

1. *hjälpåtgärder, innefattande råd och stöd,*
2. *förmaning och varning,*
3. *föreskrifter rörande den underåriges levnadsförhållanden samt*
4. *övervakning*

Nämnden äger för genomförande av vad från dess sida tillrättats eller föreskrivits bestrida kostnader för rådfrågning, undersökning, behandling, utbildning och dylikt samt lämna bidrag till resor, kläder, annan utrustning och omkostnader i övrigt.

29 §.

Om förebyggande åtgärder bedömas vara gagnlösa eller om sådana åtgärder vidtagits utan att medföra rättelse, skall den underåriga omhändertagas för samhällsvård.

31 §.

Om någon som ej fyllt aderton år behöver vård och fostran på grund av att föräldrarna avlidit eller övergivit honom, skall barnavårdsnämnden, om behovet icke tillgodoses på annat sätt, omhändertaga honom för samhällsvård.

Är någon som ej fyllt aderton år, utan att fall som avses i 25 § föreligger, i behov av specialvård eller annan vård och fostran utom hemmet på grund av att föräldrarna icke kunnat bereda honom sådan vård eller eljest underlåta att tillfredsställande sörja för honom, skall nämnden, om behovet ej tillgodoses på annat sätt, på begäran av föräldrarna eller med deras samtycke omhändertaga honom för samhällsvård.

Den som fyllt femton år må, om ej särskilda skäl föranleda annat, endast efter eget samtycke omhändertagas enligt denna paragraf.

juris kandidaten Ove Johemans, Lund, redan framlagda forskningsresultat kan utläsas, att stadgandet stundom tolkas påtagligt extensivt (utvidgande). Detta torde dock ej gälla misshandelsrekvisitet, som av fåtaliga regeringsrättsavgöranden att döma åtminstone i tidigare praxis synes ha tolkats med försiktighet.

Föräldrabalken (FB) 6 kap 3 § har emellertid genomgått en tämligen radikal omredigering. Huruvida denna lagändring, som trätt i kraft 1/7 1966, har åstadkommit en liberalisering i fråga om tolkningen av misshandelsrekvisitet torde ännu vara outrett. (Beträffande innebörden av rekvisiten i 25 § a) BvL se närmare Bramstång, Den offentliga barnavården, Uppsala 1970, s 41 ff.)

En viktig fråga vid tillämpningen av 25 § a) BvL är gränsdragningen mellan detta stadgande och 31 § samma lag. Tillämpligheten av förstnämnda stadgande utesluter uttryckligen s k svag samhällsvård enligt 31 § 2 st. Endast med en objektiv och i tveksamma fall restriktiv (inskränkande) tolkning av 25 § a) kan möjligheterna att använda 31 § fullt ut tillvaratagas. Vissa fördelar vinnes härigenom, varom mera nedan.

Förhållandet mellan 25 och 31 §§ BvL har blivit föremål för en fältundersökning av Gunilla Persson. Undersökningen, vilken redovisats som uppsats i ämnet tillämpade studier i offentlig rätt med folkrätt vid Juridiska Fakulteten i Lund (VT 1971), ger vid handen, att 25 § a) BvL i vissa fall tolkats utvidgande. Förfarandet kan givetvis medföra en motsvarande inskränkning i tillämpningsområdet för 31 § 2 st. I litteraturen understrykes, att distinktionen mellan de båda omhändertagandeformerna ("stark" och "svag" samhällsvård) ej har iakttagits strikt i praxis. (Se närmare Bramstång, tidigare a a s 87 ff.)

Asociala underåriga (25 § b)

Tillämpningen av 25 § b) BvL har behandlats i en monografi, nämligen min doktorsavhandling "Förutsättningarna för barnavårdsnämnds ingripande mot asocial ungdom" (Lund 1964). Åtskilliga exempel lämnas här på en från legalitetssynpunkt mer eller mindre dubiös och stundom klart lagstridig tillämpning av stadgandet och dess när-

maste motsvarigheter i tidigare lagstiftning. Väl att märka avser de i avhandlingen anförda rättsfallen genomgående att belysa lagtolkningsfrågor, icke kvantitativa aspekter eller problem tillhörande behandlingsforskningen. Undersökningen ger dock under alla förhållanden klart vid handen, att någon enhetlig lagtolkningsmetod varken vunnit anslutning i de lägre instanserna eller — vilket är mera anmärkningsvärt — i regeringsrätten (RegR). Från gradualavhandlingen må i sistnämnda avseende hänvisas till RÅ 1961 S 243 (s 526 ff) och 1963 S 5 (s 531 ff) exemplifierande en extensiv samt RÅ 1944 ref 1, 1955 ref 8, 1962 S 234 (s 558 ff) och 1963 S 173 (s 561 ff) belysande en restriktiv tolkningsstil. (Se även beträffande en restriktiv tolkning RÅ 1963 S 58 med kommentar, avh s 307 f.)

Fältundersökningar — låt vara av betydligt mera begränsad karaktär — rörande barnavårdsorganens praxis har sedermera företagits av studerande vid Juridiska Fakulteten och Socialhögskolan i Lund. Sålunda har Henrik Bolander, Christer Jonsson och Bo Rolfsson såsom uppsats i ämnet tillämpade studier i offentlig rätt med folkrätt presenterat en givande undersökning rörande "Barnavårdsnämnderna och bagatellbrottligheten" (VT 1971). Materialet har hämtats från två städer samt tre mellanstora och två mindre landskommuner. Författarnas slutsats blir, att lagtillämpningen företer betydande divergenser till men för stabilitet, konsekvens och förutsebarhet. De finner sig härvidlag böra anförda följande, enligt min mening välmotiverade, synpunkter.

"Ett allmänt rättssäkerhetskrav är, att den enskilde skall kunna förutse domstolars och administrativa myndigheters beslut på grundval av gällande lag. Det skall icke behöva krävas av den enskilde, att han, innan han flyttar till en ny kommun, tar reda på vilken speciell praxis, som råder

~~~~~  
*Det skall icke behöva krävas av den enskilde, att han, innan han flyttar till en ny kommun, tar reda på vilken speciell praxis, som råder inom socialförvaltningen på den nya orten.*  
~~~~~

Skarp kritik riktas mot användningen av
varningsinstitutet.

inom socialförvaltningen på den nya orten. En eljest välanpassad underårig, som en enda gång gjort sig skyldig till ett bagatellbrott, vilket barnavårdsnämnden i hemkommunen skulle lämna utan åtgärd, skall ej riskera att i en ny hemkommun tilldelas varning."

Skarp kritik riktas mot användningen av varningsinstitutet. "I vissa kommuner är", heter det, "förutsebarheten helt visst tillgodosedd, men på det viset, att en underårig, som gjort sig skyldig till en brottslig gärning, hur bagatellartad den än må vara, kan vara säker på att han tilldelas varning oberoende av sin sociala anpassning. Med tanke på det stora antalet varningsbeslut utan laga grund synes det i rättssäkerhetens intresse vara påkallat med en lagändring beträffande varningsinstitutet."

Diskutabel laglighet

Ytterligare en uppsats för tillämpade studier må i sammanhanget noteras. Göran Persson har granskat tillämpningen av 25 § b) BvL vid vissa barnavårdsnämnder (BvN) i Jönköpings län (VT 1971). Persson lämnar åtskilliga exempel på fall, där frågan om ingripandets laglighet framstår som ytterst diskutabel. I synnerhet konstateras vid de tre berörda nämnderna en extensiv tolkning av rekvisitet "brottslig gärning". BvN vill, förmodar författaren, tydligen "friköpa" de underåriga brottslingarna från straff genom att vidtaga förebyggande åtgärder med stöd av 25 § b) och 26 § BvL.

Tillämpningen av rekvisitet "missbruk av narkotiska medel" har behandlats i tvenne uppsatser för två betyg i rättskunskap vid Socialhögskolan i Lund. Även i detta sammanhang kan givetvis de intrikata spörsmålen rörande förhållandet mellan de judiciella myndigheterna och barnavårdsorganen aktualiseras (jfr Bramstång, tidigare a a 1964, s 238 ff); den underåriga kan ju komma i konflikt med narkotikastrafflagen 8 mars 1968.

Marja Ström hävdar emellertid i slutkommentaren till sin undersökning, att den främsta anledningen till den i uppsatsen påvisade extensiva tolkningen av narkotikamissbruksrekvisitet icke har varit straffhotet i förhållande till den underåriga utan fastmera den omständigheten, att de representerade nämnderna *generellt* varit anhängare av denna lagtolkningsmetod. Anne-Maj Holmberg framhåller däremot, att "då det ur allmänpreventiv synpunkt anses angeläget, att någon reaktion följer på brott av den här typen, händer det som i fallen 'Siv' och 'Marianne' att BvL tolkas extensivt, förmodligen även i syfte, att friköpa från åtal". Symtomatiskt för den exemplifierade lagtillämpningen är, att i dessa båda fall respektive ärende *först hade avskrivits* av BvN utan åtgärd men några veckor *senare återupptagits*, då åklagaren begärt nämndens yttrande p g a ifrågasatt åtal rörande narkotikabrott. Nämnden beslutade 23/11 1966 att ställa flickorna under övervakning. Besluten motiverades med att dessa *under sommaren* vid flera tillfällen *inköpt* haschisch för eget bruk och *använt* det, samt att de *hållit till* i dåliga kamratrekar. (Kurs. här.) Tempus må tala sitt tydliga språk; aktualitetskravet synes näppeligen vara uppfyllt. Av flera skäl vill jag med bestämdhet ifrågasätta det berättigade i dylika omsvängningar. Ett ändrat ställningstagande i skärpande riktning måste kunna stödjas på BvL och kan icke motiveras med att den underåriga löper risk att åtalas. (Se närmare Bramstång, Socialrättsliga utlåtanden, Lund 1970, s 12 ff.) Ett avgörande, som helt eller övervägande dikteras av allmänpreventiva skäl eller av syftet att "friköpa" den underåriga från åtal, torde få betecknas som ett utslag av illojal maktanvändning eller i varje fall som hänsynstagande till ovidkommande omständigheter. (Jfr Bramstång i Förvaltningsrättslig Tidskrift 1966 s 195 ff samt tidigare a a 1970, s 12.)

BvN vill, förmodar författaren, tydligen "friköpa" de underåriga brottslingarna från straff genom att vidtaga förebyggande åtgärder med stöd av 25 § b.

Bortsett från det ur legalitetssynpunkt förkastliga med en sådan lagtillämpning har man all anledning att fråga sig, om förfarandet verkligen motiveras av bärkraftiga praktiska skäl.

Ovan anförda liksom andra av studerande företagna fältundersökningar bekräftar riktigheten av mitt konstaterande i doktorsavhandlingen 1964, att 25 § b) BvL i samband med åklagares eller domstols begäran om yttrande stundom pressas i extensiv riktning till att omfatta fall, där behov av tillrättaförande (d v s uppfostrande) åtgärder saknas och stadgandet följaktligen måste anses sakna tillämplighet.

Frivilligt samarbete ett alternativ

Bortsett från det ur legalitetssynpunkt förkastliga med en sådan lagtillämpning har man all anledning att fråga sig, om förfarandet verkligen motiveras av bärkraftiga praktiska skäl. BvN:s ingripande utgör ju för det första ingalunda någon ovillkorlig förutsättning för ett beslut att ej tala å brott (jfr 1 § lagen 20 mars 1964 med särskilda bestämmelser om unga lagöverträdare; LUL). Väckes åtal, kan för det andra förfarandet utmynna i ett bötesstraff (BrB 33 kap 4 §), vilket i åtskilliga fall, där en underårigs kriminalitet måste betraktas som en isolerad företeelse, torde utgöra en adekvat påföljd. För det tredje synes BvN äga tämligen betydande möjligheter att inom ramen för den allmänt förebyggande barna- och ungdomsvården (jfr i synnerhet den i fråga om vissa kategorier av underåriga *skärpta tillsynsplikten* jämlikt 3 § BvL) på frivillighetens grund verka resocialiserande i sådana situationer, där visserligen brister föreligger men 25 § med en försiktig tolkning saknar tillämplighet.

Någon läsare invänder måhända, att 3 § utslutande äger en *generell* inriktning och ej kan utgöra stöd för *individuellt* förebyggande verksamhet. Härtill må dock genmälas, att en del arrangemang inom ramen för 3 § — t ex försöksverksamhet med vissa skolelever från observationsklasser, innebärande möjlighet till fritidssysselsättning

(Lund) — i sin konkretion med nödvändighet innebär en individualisering. Som ytterligare ett exempel må nämnas de i Lund inrättade arbetsgrupperna för utredning och behandling av unga alkohol- och narkotikabrukare. Genom etablerandet av sådana arbetsgrupper avses att bereda vissa kategorier av underåriga behandling i form av bl a samtalsterapi; en generell syftning föreligger följaktligen. Denna inriktning går givetvis ej förlorad, då BvN i det individuella fallet *erbjuder* en underårig att delta i gruppens sammankomster. Gemensamt för de allmänna stödåtgärderna är, framhåller barnavårdskommittén, att det är den enskildes sak att utnyttja de möjligheter som bjudes och att välja mellan dem. (SOU 1956:61 s 334.)

Förhållandet mellan allmänt förebyggande åtgärder enligt 3 § BvL och individuellt förebyggande åtgärder enligt 26 § samma lag belyses i en uppsats av Per Olof Ahlström (tillämpade studier i offentlig rätt med folkrätt VT 1971). Författaren har besökt och med utgångspunkt från ett frågeformulär intervjuat befattningshavare vid BvN i nio kommuner. Svaren ger vid handen, att de allmänna stödåtgärderna stundom fått en viss individuell prägel, t ex klädesanskaffning samt beredande av vistelse och arbete på annan ort i och för miljöbyte. Även i litteraturen har understrukits, att gränsen mellan åtgärder enligt 3 och 26 §§ BvL delvis är flytande. (Karl J. Höjer, Samhället och barnen, 9 u. Sthlm 1969, s. 224 not 1.) Gränsdragningsfrågan har en viss ekonomisk aspekt (jfr 26 § 2 st), vilket i sammanhanget blott må antydhas.

Uppkommer i samband med åklagares begäran om yttrande fråga om BvN:s ingripande mot en ung lagöverträdare, är det otvivelaktigt för denne en avgjord fördel, om nämnden avstår från att pressa rekvisiten i 25 § och i stället *vid behov* er-

Den underåriga undgår då att få betala det pris, som ett lagstridigt åsättande av stämpeln "asocial vårdbehövande" för hans vidkommande på olika sätt kan innebära.

bjuder och tillhandahåller stöd i någon form jämligt 3 § BvL. Den underårige undgår då att få betala det pris, som ett lagstridigt åsättande av stämpeln "asocial vårdbehövande" för hans vidkommande på olika sätt kan innebära. (Mera om de negativa biverkningarna i det följande.) Från behandlingssynpunkt torde dessutom många gånger ett frivilligt deltagande i exempelvis en samlalsgrupp rörande narkotikaprobem kunna antagas vara vida överlägset en av den underårige och/eller dennes anhöriga med föga entusiasml accepterad övervakning.

Ett genomförande i större skala av det ovan i korthet skisserade programmet innebure enligt min uppfattning en betydelsefull förskjutning av tvånget till förmån för frivilligheten inom ett viktigt område av socialförvaltningsrätten och eo ipso beaktansvärda fördelar från både legalitets- och effektivitetssynpunkt. Förverkligandet därav torde numera i viss mån möjliggöras genom en 27/5 1971 vidtagen ändring av LUL, som trätt i kraft 1/7 samma år (SFS 1971:241). Enligt 1 § LUL i dess nya lydelse skall åtalsunderlåtelse kunna motiveras även av "annan hjälp och stöd-åtgärd". Noteras bör bl a departementschefens uttalande, att åtal bör kunna underlåtas, även om något formellt beslut om ingripande enligt BvL inte meddelas, förutsatt att den unge rent faktiskt har blivit föremål för hjälp och stödåtgärd från BvN:s sida. (Prop 1971:100 s 37.) Det förtjänar dock att understrykas, att en rikt fasetterad förebyggande verksamhet givetvis ställer betydligt större anspråk på BvN och dess resurser än ett slentrianmässigt utdelande av varningar i dessa sammanhang.

Som tidigare framgått, ger de i större eller mindre skala företagna fältundersökningarna liksom uppgifter i doktrinen otvetydigt vid handen bristande enhetlighet vid tolkningen av 25 § BvL. Eftersom valet av lagtolkningsmetod de lege lata (*lex lata*, gällande rätt) utan tvekan får den största betydelse vid fördelningen av frivillighet och tvång inom rättsområdet, ämnar jag i det följande återkomma till spörsmålet. Dessförinnan må emellertid behandlingsforskningen inom socialförvaltnings-

rätten och angränsande fält samt dess resultat ytterst summariskt antyas.

Otillfredsställande behandlingsresultat

Den år 1961 tillsatta kommittén för behandlingsforskning vid ungdomsvårdsskolorna konstaterade i ett 29/4 1964 avgivet betänkande, att behandlingsresultaten vid dessa institutioner vore otillfredsställande samt att kunskaperna om klientelet och om behandlingseffekterna vore otillräckliga. Utförda undersökningar visade, att flertalet av eleverna syntes återfalla i brott eller annat asocialt beteende efter avslutad vård. (SOU 1964: 24 s 205 ff. Jfr även Göte Nilsson i Sociala Meddelanden 1964:7—8 s 135 f samt Dick Blomberg, a a s 142.) Beaktansvärd i sammanhanget är även Bengt Börjessons undersökning av prognosen för unga lagöverträdare efter olika slag av behandling, "Om påföljders verkningar", diss. Uppsala 1966. Av intresse är bl a att notera, att tidigare ingripanden av BvN på grund av kriminalitet i hög grad "indicerar återfall" efter utdömande av den (för undersökningen) kvalificerande påföljden. Visserligen innebär, som författaren påpekat, detta förhållande givetvis inte att BvN:s ansträngningar haft negativ effekt; "de avspeglar i stället en hos individen tidigare demonstrerad disponibilitet för kriminalitet som visat sig resistent mot olika korrektiva åtgärder". (A a s 111.) Å andra sidan inbjuder iakttagelsen knappast till påståendet om en *positiv* verkan av BvN:s agerande. Ytterligare bör uppmärksammas Börjessons slutsats, att "påföljderna *ungdomsfängelse* och *fortsatt skyddsuppföstran* utfaller negativt vid jämförelse med övriga påföljder". (A a s 141.)

Nykterhetsvårdens behandlingsresultat har gjorts till föremål för en synnerligen kritisk granskning av 1964 års nykterhetsvårdsundersökning (SOU 1967:36). Den varierande tillämpningen av nykterhetsvårdslagen har därvid flerstädes påtalats.

Fördelar med en restriktiv lagtolkning

Som redan inledningsvis antytts, rör sig den moderna debatten om de socialförvaltningsrättsliga tvångsingripandena främst kring frågor om genomgripande lagreformer, varigenom de lege

ferenda (*lex ferenda*, lagen som man önskar se den utformad i framtiden) tvånget avses skola elimineras eller i varje fall avsevärt förträngas inom rättsområdet. De lege lata finnes emellertid en — som det vill synas ej tillräckligt beaktad — möjlighet att genom anlitan­det av en viss *lagtolkningsmetod* nå ett gott stycke på denna väg. Fördelarna med en objektiv och i tveksamma fall restriktiv (sammanfattningsvis här benämnd försiktig) tolkningsstil bör följaktligen i korthet och utan anspråk på fullständighet redovisas.

I såväl svensk som utländsk offentlig­rättslig doktrin understrykes mångenstädes kravet på *klart författningsstöd* för myndigheters åtgärder i allmänhet. I synnerhet förtjänar rekommendationen uppmärksamhet vid de sk betungande eller förpliktande förvaltningsakterna, till vilka social­förvaltningsrättens tvångsåtgärder måste hänföras. Det principiella *lagbundenhetskravet* bör även av statsrättsliga skäl upprätthållas (jfr RF § 16). Ett negligerande därav vid tillämpningen av BvL skulle nämligen i realiteten innebära, att barn­vårdsmyndigheterna ansåge sig obundna av och ställda över en lag, som utgör grundvalen för deras handlande och rentav existens. Dessa organ skulle i viss mån uppträda som lagstiftare utan att äga dennes kvalifikationer. Reaktion mot en lös­lig lagtillämpning är enligt min mening påkallad och har ej heller uteblivit. (Jfr t ex Hjerner i Svensk Juristtidning 1966 s 577 ff.)

Rättssäkerhetshänsyn talar för en försiktig tolkning. Härigenom främjas objektivitet, stabilitet, konsekvens och förutsebarhet samt motverkas tendenser till subjektivitet, godtycke och moraliserande hos myndigheterna, vilket torde bidra till en allmän höjning av rättskulturen på området. En försiktig tolkning är även bäst förenlig med de väsentliga utbyggnader av de formella rättssäkerhetsgarantierna liksom de förtydliganden av förut­­sättningarna för tvångs­ingripanden, som känne­tecknar utvecklingen inom den moderna social­förvaltningsrätten och icke minst den offentliga barnavården. (Jfr Bramstång i Förvaltningsrättslig tidskrift 1967 s 115 not 11 samt H Strömberg, Speciell förvaltningsrätt, Lund 1970, s 145 med uttalandet, att "reglerna om rekvisiten för fri-

En försiktig tolkning av BvL motiveras av den omständigheten att de underåriga allmänt sett ej besitter samma förmåga som vuxna personer att tillvarata sina rättssäkerhetsintressen.

hetsberövanden, även om de ofta innehåller vaga formuleringar, dock i nyare lagstiftning har utformats med omsorg och under medvetet beaktande av den enskildes frihetsintresse".) Denna strävan efter precisering åskådliggöres måhända bäst genom en jämförelse mellan förutsättningarna för tvångsintagning på sinnessjukhus enligt 1929 års sinnessjuklag och nuvarande lag 16/6 1966 om beredande av slut­en psykiatrisk vård i vissa fall (LPV). Vid sistnämnda lags tillkomst uttalade fö departementschefen, att dessa rekvisit borde utformas så att *tillämpningen bleve så restriktiv som möjligt*. (Prop 1966:53 s 168 och 171.) Syftet med dylika reformer skulle onekligen i väsentliga avseenden förfelas, om rekvisiten för tvångs­ingripanden tolkningsvägen uttunnades. Lagbundenhet och restriktivitet utgör däremot ett naturligt komplement till de förstärkta rättssäkerhetsgarantierna samt harmonierar med det noggranna iakttagande av BvL:s formella förfarandebestämmelser, som RegR:s avgöranden ofta nog vittnar om (jfr ex vis Socialvårdsmål 1965 ref 2 och RÅ 1966 ref 12 rörande tillämpningen av kommunikationsbestämmelsen i 19 § BvL). Det är givetvis av vikt, att den enskilde icke får intryck av att han genom åsidosättande av formföreskrifter hålls utanför ärenden, som berör honom, och att hans synpunkter betraktas som ovidkommande (jfr JO 1965 s 391). Lika väsentligt är det emellertid, att icke känslan av löslighet vid tolkningen av de för ett ingripande grundläggande materiella förutsättningarna vinner insteg.

Trots den i senare lagstiftningsarbete framträdande tendensen till förtydligande av nyss­nämnda rekvisit kvarstår dock i åtskilliga hänseenden en påtaglig vaghet. Tolkningen av obestämda rekvisit kräver varsamhet av såväl rätts­säkerhets- som effektivitetsskäl. Uttunnande av en lagregel medför risk för att denna förlorar sin pregnans och därmed också sin användbarhet.

Som tidigare berörts, har RegR i ett flertal avgöranden — dock ingalunda konsekvent — anslutit sig till en stundom långt driven restriktivitet vid tolkningen av rekvisiten för administrativa frihetsberövanden. RegR:s hållning utgör sålunda ej något praktiskt hinder — och långt mindre ett principiellt sådant — mot valet av en försiktig tolkningsstil. Underinstanserna synes också i viss utsträckning driva lagtillämpningen efter en dylik linje (jfr Bramstång, tidigare a a 1964, s 274 f), låt vara att påståenden om frekvensen av dessa ställningstaganden i avsaknad av kvantitativa undersökningar näppeligen kan framföras.

Av viss praktisk betydelse för lagtillämparen måste anses vara, att JO i åtskilliga ärenden — se t ex för barnavårdens vidkommande JO 1959 s 207 ff, 1963 s 406 ff, 1964 s 366 ff och 540 ff samt 1967 s 524 f — har anfört befogad kritik mot socialvårdsorgan för bristande legalitet vid tvångsingripanden. En försiktig tolkningsstil synes stå i god överensstämmelse med den uppfattning, som dessa och liknande avgöranden ger uttryck åt.

En förtydligande lagändring kan åstadkommas, om den försiktiga lagtillämpningen väcker de lagstiftande organens ogillande. Genom en utvidgande tolkning däremot riskeras, att oklarheter i en författningstext konserveras till men för både rättssäkerhet och effektivitet. Endast lagstiftaren kan generellt antagas besitta den överblick över ett rättsområde, som möjliggör ett adekvat ställningstagande till konsekvenserna av en utvidgning.

En försiktig tolkning av BvL motiveras av den omständigheten, att de underåriga allmänt sett ej besitter samma förmåga som vuxna personer att tillvarata sina rättssäkerhetsintressen. Men kan icke dessa intressen tillräckligt bevakas av föräldrarna? Härtill må dock invändas, att vid ingripanden jämlikt 25 § b) ej sällan torde föreligga ett motsatsförhållande mellan föräldrarna och den underårige, stundom kännetecknat av ett visst avståndstagande från de förras sida. Även vid tillämpningen av 25 § a) är givetvis intressekonflikter synnerligen tänkbara. (Jfr i sistnämnda hänseende RÅ 1963 S 78.)

Åtskilliga *behandlingssynpunkter* talar till för-

mån för en försiktig tolkning av tvångsingripanderекvisiten. Den kritiska inställningen till tvångsåtgärderna har tidigare redovisats (jfr även Ylva Eriksson i Socionomförbundets tidskrift 1968:23 s 981 f) liksom den rådande tveksamheten i fråga om behandlingseffekten. Ifrågavarande osäkerhet synes utgöra ett betydelsefullt praktiskt argument för lagbundenhet och restriktivitet inom rättsområdet. (Jfr Bramstång i Förvaltningsrättslig tidskrift 1965 s 182 ff.) Även *behandlingspsykologiska synpunkter* torde motivera en sådan lagtillämpning. Vetenskapen om att ett ingripande grundats på en försiktig lagtolkning kan stundom tänkas vara ägnad att skapa förståelse — och därmed kanske ökad samarbetsvilja och mottaglighet — för behandlingen. Dessutom torde en fast praxis ingiva förtroende hos allmänheten, vilket är en viktig förutsättning för förvaltningens effektivitet. (Jfr SOU 1960:19 s 81. En utbyggnad av rättssäkerhetsgarantierna ansågs kunna förväntas medföra ett större förtroende bland allmänheten till samhällets åtgärder inom vårdområdet.)

Frivillighetens positiva betydelse för behandlingsutfallet har ofta understrukits. (Se t ex H Klackenbergs, Lagen om nykterhetsvård med kommentar, 4 u Sthlm 1967, s 299, samt Kerstin Elmhorns i Socialnytt 1969:9, s 2 ff.) Som redan tidigare antytts, torde möjligheten till förtroende fullt samarbete inom barnavården (3 och 31 §§) bäst tillvaratas genom en försiktig tolkning av 25 §. Skulle det förhålla sig så, att befogenheterna att anlita tvång i och för sig föder misstro, förefaller det rimligt att antaga, att ett flitigt utnyttjande av dessa befogenheter är ägnat att förstärka denna negativa attityd. Socialvårdens behandlingsresurser — fränsett måhända åtgärder av karaktären varning och förmaning — är begränsade. (Jfr ex vis tillgången på övervakare, enskilda hem och anstaltsplatser.) Genom en extensiv tolkning av förutsättningarna för tvångsingripande riskeras att kapaciteten överanstränges samt att den på frivillig grund vilande verksamheten äventyras. Resultatet av ett frikostigt nyttjande av tvångsåtgärder kan bli, att en övergång till en långt driven restriktivitet nödvändiggöres av praktiska skäl. Vill man ej acceptera denna naturliga

Med behandlingssynpunkterna sammanfaller delvis behovet av en relativt klar gränsdragning i förhållande till övriga vårdlagar.

konsekvens, får resursfördelningen ske efter andra normer (jfr RÅ 1967 S 390 ang beredande av lekskoleplatser genom lottning) med uppenbar risk för subjektivitet och godtycke.

Med behandlingssynpunkterna sammanfaller delvis behovet av en relativt klar gränsdragning i förhållande till övriga vårdlagar, vilket bäst torde tillgodoses genom en försiktig tolkningsstil. Är en underårig tex på grund av psykisk sjukdom i behov av sluten psykiatrisk vård, saknas helt anledning att genom en extensiv tolkning av BvL draga honom undan från LPV:s tillämpningsområde och därigenom eventuellt äventyra hans möjligheter att erhålla adekvat specialbehandling. Behovet av tämligen fasta gränser mellan vårdlagarna motiveras kanske främst av den bristfälliga regleringen av konkurrens- och konfliktsituationer. Genom dylik stabilitet främjas dessutom generellt såväl rättssäkerhet som effektivitet i gränsområdena samt möjliggöres central planering av verksamheten och en ändamålsenlig fördelning av samhällsresurserna. Dylika överväganden talar givetvis även för en så strikt gränsdragning som möjligt mellan socialvård och kriminalvård.

Behandlingsaspekter och *humanitära hänsyn* går stundom samman. Det kan nämligen synas inhumant att utan bärkraftiga skäl vilja underkasta den enskilda individen en behandling, vars effekt bedömes vara tvivelaktig. Möjligheten till självläkning bör ej underskattas. Sveri hävdar, att tonårsbrottslingarna "i huvudsak mår bäst av att man gör det minsta möjliga", enär statistiken visar, att "de allra flesta upphör med sin brottslighet av sig själva". (Socialt Forum 1969:4 s 238.) Liknande tankar har framförts av den finländske sociologen Kettil Bruun. (Jfr Bramstång i Förvaltningsrättslig tidskrift 1965 s 182 f.) Från humanitär synpunkt finnes vidare all anledning att vara försiktig med rubriceringen av en person som ex vis "sedeslös". Negativa psykologiska konsekvenser är

tänkbara: "Man blir det man kallas, får lätt en etikett på sig." (Socialt Forum 1969:4 s 239.) Anmärkas bör, att beteckningen "sinnesslö" kritiserades i förarbetena till 1954 års lag om undervisning och vård av vissa psykiskt efterblivna såsom varande nedsättande och ägnad att försvåra individens sociala anpassning. Skälig tolerans visas av lagtillämparen genom försiktighet vid tolkningen av rekvisit med infamerande innebörd.

Ett författningsstudium ger snabbt vid handen, att ett omfattande regelkomplex av såväl offentligrättsliga som civilrättsliga bestämmelser anknyter till klassificeringar, som återfinnes i socialförvaltningsrättens rekvisit för tvångsingripanden. Bestämda negativa *biverkningar* kan följa ex vis i körkortssammanhang, om en underårig genom en löslig tillämpning av 25 § b) BvL förses med etiketten "rusdrycksmissbrukare". Det ankommer visserligen vanligtvis på resp myndigheter att självständigt pröva rekvisiten i de stadganden de är satta att tillämpa. Otvivelaktigt torde dock i praktiken de sociala organens bedömning av en person få den största betydelse och måhända ibland rentav godtagas utan omprövning. På detta sätt kan rubriceringen av en person tänkas få relevans i ett flertal sammanhang, långt utöver ramen för det ursprungliga ställningstagandet. Konsekvenserna av en extensiv lagtillämpning kan bli livsavgörande för den enskilde och dennes möjligheter att fungera i samhället allvarligt försvåras. Gentemot dessa risker får vägas fördelen av en måhända synnerligen osäker behandlingseffekt. Resonemanget synes innebära ett starkt argument för en försiktig tolkning.

Stundom kan betydande *ekonomisk skada* drabba enskild person till följd av ett administrativt frihetsberövande eller annan åtgärd av tvångskaraktär. Ett skäl för en försiktig tolkning av ifrågavarande rekvisit är, att sådan skada icke

Otvivelaktigt torde dock i praktiken de sociala organens bedömning av en person få den största betydelse och måhända ibland rentav godtagas utan omprövning.

torde ersättas av stat eller kommun. (Jfr Stig Jägerskiöld, Svensk tjänstemannarätt II:2, Uppsala 1961, s 87, samt Hilding Eek i Förvaltningsrättslig tidskrift 1954, s 355 ff.)

Av utrymmesskäl kan i sammanhanget icke granskas de olika effektivitetsöverbäganden och andra synpunkter, som plägar anföras till stöd för en extensiv lagtolkning. Avslutningsvis bör framhållas, att valet av tolkningsstil innebär ett praktiskt ställningstagande, som näppeligen kan angripas från vetenskapliga utgångspunkter. Spörs-

målet torde i stället gälla, om de olikartade värderingarna och kontroversiella uppfattningarna därvidlag kan underbyggas med någorlunda bärkraftig argumentation. (Jfr beträffande fyra olika rättspolitiska åsiktsriktningar vid diskussionen om de administrativa frihetsberövandena Strömberg, tidigare a a 1970, s 144 f.) För den som redan med nuvarande lagstiftning av olika skäl vill begränsa tvångsanvändningen inom socialförvaltningsrätten borde valet dock enligt min uppfattning ej vara svårt att träffa.

Fotoprint kan

BLANKETTER

Distinkt tryck på högklassigt papper, rätt pris och omgående leverans är orsaken till att allt fler läkare och sjukvårdsinrättningar anlitar vår blankettservice.

Några blankettproblem får Ni aldrig, om Ni vänder Er till oss. Vi är utrustade att utveckla och tillverka för Er passande blanketter, att användas i de rutiner som ingår i såväl vård som administration.

Välkomna med Era beställningar och förfrågningar.

Tryckeriaktiebolaget

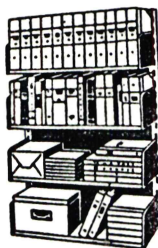
fotoprint

Kungsbäcka

Tel. 0300/110 00-1-2

HYLLOR

**praktiska
konstruktioner
för kontor
arkiv
bibliotek
butiker
laboratorier
privatinredn.**



Sparnings

Försäljningsavd.:

Tel. 67 36 50 — 67 76 75 — 67 76 81
Karlavägen 89 — Stockholm ☐