

Regeringens proposition

1995/96:117

Tystnadsplikt inom enskild familjerådgivning

Prop.
1995/96:117

Regeringen överlämnar denna proposition till riksdagen.

Stockholm den 7 december 1995

Ingvar Carlsson

Ingela Thalén
(Socialdepartementet)

Propositionens huvudsakliga innehåll

I propositionen föreslås vissa ändringar i socialtjänstlagen (1980:620), rättegångsbalken och sekretesslagen (1980:100). Ändringarna i socialtjänstlagen innebär att begreppet familjerådgivning definieras och att samma stränga tystnadsplikt införs för familjerådgivning i enskild regi som enligt sekretesslagen gäller för familjerådgivning i kommunal regi. Vidare föreslås att den skyldighet att göra anmälan till socialtjänsten i vissa fall som föreskrivs för kommunal familjerådgivning skall utvidgas till att omfatta även enskilt bedriven sådan. De regler om inskränkning i vittnesplikt som gäller enligt rättegångsbalken inom den kommunala familjerådgivningen föreslås omfatta även den som är verksam inom enskild familjerådgivning. Slutligen föreslås en ändring i sekretesslagen som innebär att samma begränsning i meddelarfriheten som gäller för kommunala familjerådgivare skall gälla för den som är verksam inom enskild familjerådgivning.

Innehållsförteckning

Prop. 1995/96:117

1	Förslag till riksdagsbeslut	3
2	Lagtext 3	
2.1	Förslag till lag om ändring i socialtjänstlagen (1980:620)	3
2.2	Förslag till lag om ändring i rättegångsbalken	5
2.3	Förslag till lag om ändring i sekretesslagen (1980:100)	6
3	Ärendet och dess beredning	7
4	Överväganden och förslag	7
4.1	Begreppet familjerådgivning och tystnadsplikt inom enskild familjerådgivning	7
4.2	Anmälan till socialnämnd	12
4.3	Vittnesplikt och frågeförbud	13
4.4	Begränsad meddelarfrihet	14
5	Författningskommentar	15
5.1	Förslaget till lag om ändring i socialtjänstlagen (1980:620)	15
5.2	Förslaget till lag om ändring i rättegångsbalken	16
5.3	Förslaget till lag om ändring i sekretesslagen (1980:100)	16
Bilaga 1	Departementspromemorians huvudsakliga innehåll	17
Bilaga 2	Lagförslagen i departementspromemorian	18
Bilaga 3	Sammanställning av remissyttrandena över departementspromemorians förslag	21
Bilaga 4	Lagrådsremissens lagförslag	25
Bilaga 5	Lagrådets yttrande	29
	Utdrag ur protokoll vid regeringssammanträde den 7 december 1995	33

1 Förslag till riksdagsbeslut

Prop. 1995/96:117

Regeringen föreslår att riksdagen

antar regeringens förslag till

1. lag om ändring i socialtjänstlagen (1980:620),
2. lag om ändring i rättegångsbalken,
3. lag om ändring i sekretesslagen (1980:100).

2 Lagtext

2.1 Förslag till lag om ändring i socialtjänstlagen (1980:620)

Härigenom föreskrivs i fråga om socialtjänstlagen (1980:620)¹
dels att 12 a och 71 §§ skall ha följande lydelse,
dels att det i lagen skall införas en ny paragraf, 71 b §, av följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

12 a §²

Kommunen skall sörja för att föräldrar kan erbjudas samtal under sakkunnig ledning i syfte att nå enighet i frågor rörande vårdnad och umgänge (samarbetssamtal).

Kommunen skall *även* sörja för att familjerådgivning kan erbjudas dem som begär det.

Kommunen skall sörja för att familjerådgivning *genom kommunens försorg eller annars genom lämplig rådgivare* kan erbjudas dem som begär det.

Med familjerådgivning avses i denna lag en verksamhet som bedrivs av det allmänna eller yrkesmässigt av enskild och som består i samtal med syfte att bearbeta samlevnadskonflikter i parförhållanden och familjer.

71 §³

Var och en som får kännedom om att en underårig misshandlas i hemmet eller annars behandlas där på ett sådant sätt att det är fara för hans hälsa eller utveckling bör anmäla detta till socialnämnden.

Myndigheter vars verksamhet berör barn och ungdom samt andra myndigheter inom hälso- och sjukvården och socialtjänsten

Myndigheter vars verksamhet berör barn och ungdom samt andra myndigheter inom hälso- och sjukvården och socialtjänsten

¹ Lagen omtryckt 1988:871.

² Senaste lydelse 1994:10.

³ Senaste lydelse 1994:88.

är skyldiga att genast till socialnämnden anmäla om de i sin verksamhet får kännedom om något som kan innebära att social-

är skyldiga att genast till socialnämnden anmäla om de i sin verksamhet får kännedom om något som kan innebära att social-

nämnden behöver ingripa till en underårigs skydd. Detta gäller även dem som är anställda hos sådana myndigheter samt läkare, sjuksköterskor och barnmorskor som inte har sådan anställning.

För dem som är verksamma inom kommunal familjerådgivning gäller anmälningsplikt enligt andra stycket endast om de i sin verksamhet får kännedom om att en underårig misshandlas i hemmet.

Myndigheter, befattningshavare och yrkesutövare som anges i andra stycket är skyldiga att lämna socialnämnden alla uppgifter som kan vara av betydelse för utredning av en underårigs behov av skydd.

Om anmälan från Barnombudsmanen gäller bestämmelserna i 3 § lagen (1993:335) om Barnombudsman.

71 b §

Den som är eller har varit verksam inom enskild familjerådgivning får inte obehörigen röja en uppgift som en enskild har lämnat i förtroende eller som har inhämtats i samband med rådgivningen.

Denna lag träder i kraft den 1 april 1996.

2.2 Förslag till lag om ändring i rättegångsbalken

Prop. 1995/96:117

Härigenom föreskrivs att 36 kap. 5 § rättegångsbalken skall ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

36 kap.
5 §¹

Den som till följd av 2 kap. 1 eller 2 § eller 3 kap. 1 § sekretesslagen (1980:100) eller någon bestämmelse, till vilken hänvisas i något av dessa lagrum, inte får lämna en uppgift får inte höras som vittne om denna utan tillstånd från den myndighet i vars verksamhet uppgiften har inhämtats.

Advokater, läkare, tandläkare, barnmorskor, sjuksköterskor, psykologer, psykoterapeuter, *kuratorer vid familjerådgivningsbyråer, som drivs av kommuner, landsting, församlingar eller kyrkliga samfundigheter*, och deras biträden får höras som vittnen om något som i denna deras yrkesutövning anförtrots dem eller som de i samband därmed erfarit, endast om det är medgivet i lag eller den, till vars förmån tystnadsplikten gäller, samtycker till det.

Advokater, läkare, tandläkare, barnmorskor, sjuksköterskor, psykologer, psykoterapeuter, *familjerådgivare enligt socialtjänstlagen (1980:620)* och deras biträden får höras som vittnen om något som i denna deras yrkesutövning anförtrots dem eller som de i samband därmed erfarit, endast om det är medgivet i lag eller den, till vars förmån tystnadsplikten gäller, samtycker till det.

Rättegångsombud, biträden eller försvarare får höras som vittnen om vad som anförtrots dem för uppdragets fullgörande endast om parten medger det.

Om tystnadsplikt för den som i Svenska kyrkans ordning har vigts till det kyrkliga ämbetet som präst finns föreskrifter i 36 kap. kyrkolagen (1992:300). Den som inom något annat trossamfund än Svenska kyrkan är präst eller den som i sådant samfund intar motsvarande ställning får inte höras som vittne om något som han eller hon har erfarit under bikt eller själavårdande samtal.

Den som har tystnadsplikt enligt 3 kap. 3 § tryckfrihetsförordningen eller 2 kap. 3 § yttrandefrihetsgrundlagen får höras som vittne om förhållanden som tystnadsplikten avser endast i den mån det föreskrivs i nämnda paragrafer.

Om någon enligt vad som sägs i denna paragraf inte får höras som vittne om ett visst rättsförhållande, får vittnesförhör inte heller äga rum med den som under tystnadsplikt biträtt med tolkning eller översättning.

Denna lag träder i kraft den 1 april 1996.

¹ Senaste lydelse 1992:340.

2.3 Förslag till lag om ändring i sekretesslagen (1980:100)

Prop. 1995/96:117

Härigenom föreskrivs att 16 kap. 1 § sekretesslagen (1980:100)¹ skall ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

16 kap.

1 §² Att friheten enligt 1 kap. 1 § tryckfrihetsförordningen och 1 kap. 2 § yttrandefrihetsgrundlagen att meddela och offentliggöra uppgifter i vissa fall är begränsad framgår av 7 kap. 3 § första stycket 1 och 2, 4 § 1–8 samt 5 § 1 och 3 tryckfrihetsförordningen och av 5 kap. 1 § första stycket samt 3 § första stycket 1 och 2 yttrandefrihetsgrundlagen. De fall av uppsåtligt åsidosättande av tystnadsplikt, i vilka nämnda frihet enligt 7 kap. 3 § första stycket 3 och 5 § 2 tryckfrihetsförordningen samt 5 kap. 1 § första stycket och 3 § första stycket 3 yttrandefrihetsgrundlagen i övrigt är begränsad, är de där tystnadsplikten följer av

10. 19 § första stycket 1 och 3 postlagen (1993:1684)

Föreslagen lydelse

16 kap.

1 §² Att friheten enligt 1 kap. 1 § tryckfrihetsförordningen och 1 kap. 2 § yttrandefrihetsgrundlagen att meddela och offentliggöra uppgifter i vissa fall är begränsad framgår av 7 kap. 3 § första stycket 1 och 2, 4 § 1–8 samt 5 § 1 och 3 tryckfrihetsförordningen och av 5 kap. 1 § första stycket samt 3 § första stycket 1 och 2 yttrandefrihetsgrundlagen. De fall av uppsåtligt åsidosättande av tystnadsplikt, i vilka nämnda frihet enligt 7 kap. 3 § första stycket 3 och 5 § 2 tryckfrihetsförordningen samt 5 kap. 1 § första stycket och 3 § första stycket 3 yttrandefrihetsgrundlagen i övrigt är begränsad, är de där tystnadsplikten följer av

10. 19 § första stycket 1 och 3 postlagen (1993:1684)

11. 71 b § socialtjänstlagen (1980:620)

Denna lag träder i kraft den 1 april 1996.

¹ Lagen omtryckt 1992:1474.

² Senaste lydelse 1995:490.

3 Ärendet och dess beredning

Prop. 1995/96:117

Med anledning av förslagen i prop. 1993/94:4 om familjerådgivning beslutade riksdagen i december 1993 om skyldighet för kommunerna att erbjuda familjerådgivning till dem som begär det. Samtidigt beslutade riksdagen att som sin mening ge regeringen till känna vad socialutskottet anfört om att enhetliga tystnadspliktsbestämmelser bör gälla för all familjerådgivning oavsett om den bedrivs av en kommun eller en entreprenör (bet. 1993/94:SoU10, rskr. 1993/94:58).

Inom Socialdepartementet har utarbetats en departementspromemoria med förslag till lagstiftning om tystnadsplikt inom enskild familjerådgivning. Departementspromemorian har remissbehandlats.

En sammanfattning av promemorian finns i *bilaga 1*. De lagförslag som lades fram i promemorian finns i *bilaga 2*. En förteckning över remissinstanserna och en sammanställning av remissyttrandena finns i *bilaga 3*.

Lagrådet

Regeringen beslutade den 9 november 1995 att inhämta Lagrådets yttrande över de lagförslag som finns i *bilaga 4*. Lagrådets yttrande finns i *bilaga 5*.

Regeringen har i propositionens lagförslag följt det förslag som Lagrådets majoritet framfört. Lagrådets synpunkter behandlas i avsnitt 4.1 samt i författningskommentaren till de lagrum som Lagrådet lämnat synpunkter på.

4 Överväganden och förslag

4.1 Begreppet familjerådgivning och tystnadsplikt inom enskild familjerådgivning

Regeringens förslag: Begreppet familjerådgivning definieras i 12 a § socialtjänstlagen (1980:620). Med familjerådgivning avses verksamhet som bedrivs av det allmänna eller yrkesmässigt av enskild och som består i samtal med syfte att bearbeta samlevnadskonflikter i parförhållanden och familjer.

Liksom tidigare är kommunen skyldig att sörja för att familjerådgivning kan erbjudas den som begär det. Familjerådgivning lämnas genom kommunens försorg eller annars genom lämplig rådgivare.

En ny bestämmelse, 71 b §, införs i socialtjänstlagen som för enskild familjerådgivning föreskriver motsvarande tystnadsplikt som gäller för familjerådgivning i kommunal regi.

Departementspromemorian: Överensstämmer i huvudsak med regeringens förslag.

Remissinstanserna: Remissinstanserna är huvudsakligen positiva till att det införs en närmare definition av familjerådgivning och att enhetliga regler om tystnadsplikt skall gälla för kommunal och enskild familjerådgivning som bedrivs yrkesmässigt. Ett antal remissinstanser anser dock att

någon form av etableringskontroll behövs bl.a. för att en god kvalitet skall kunna upprätthållas och för att underlätta i bevishänseende exempelvis när fråga om vittnesplikt uppkommer. Några anser att det bör vara mer utpräglade kvalitetskriterier i 12 a §.

Kammarrätten i Göteborg avstyrker att promemorian läggs till grund för lagstiftning. Kammarrätten menar att endast verksamhet som i någon mening är föremål för offentligrättslig kontroll bör omfattas av sekretesskydd. Annars finns enligt kammarrätten en påtaglig risk för att det kan uppstå tillämpningssvårigheter för domstolar och andra myndigheter.

Länsrätten i Malmöhus län menar att formuleringen "annan lämplig vårdgivare" är olämplig eftersom det i vissa fall inte finns någon som kan avgöra vem som är lämplig vårdgivare. Länsrätten föreslår därför att "lämplig" byts ut till "särskild".

Socialstyrelsen har inget att erinra mot förslaget men vill dock peka på att det inte krävs tillstånd för att bedriva enskild familjerådgivning och att kommunen, om något avtal med familjerådgivaren inte finns, saknar möjlighet att garantera verksamhetens kvalitet. Kommunen kan därför enligt Socialstyrelsen inte fullgöra sin skyldighet att sörja för att familjerådgivning kan erbjudas dem som begär det, genom hänvisning till en enskild familjerådgivning som bedriver verksamhet utan avtal med kommunen.

Skälen för regeringens förslag: Från den 1 januari 1995 har kommunerna ansvar för familjerådgivning enligt socialtjänstlagen (1980:620). I 12 a § stadgas att kommunen skall sörja för att familjerådgivning kan erbjudas dem som begär det. Någon närmare definition av begreppet familjerådgivning finns inte. Av allmänna regler framgår att kommunen kan fullgöra sin skyldighet genom att i egen regi bedriva sådan verksamhet eller genom avtal med enskilda familjerådgivare.

Enligt 7 kap. 4 § andra stycket sekretesslagen (1980:100) gäller sekretess inom kommunal familjerådgivning för uppgift som enskild har lämnat i förtroende eller som har inhämtats i samband med rådgivning. Med kommun avses i detta sammanhang både borgerlig och kyrklig kommun, dvs. kommun, landstingskommun, församling och kyrklig samfällighet. Till denna kategori räknas också familjerådgivare som är att anse som uppdragstagare åt kommunen.

Sekretesslagens bestämmelser gäller med vissa undantag inte enskilda yrkesutövare. För yrkesmässigt bedriven enskild familjerådgivning i enlighet med socialtjänstlagen gäller i stället samma regel som för annan enskilt bedriven verksamhet enligt socialtjänstlagen. I 71 a § socialtjänstlagen föreskrivs att den som är eller har varit verksam inom yrkesmässigt bedriven enskild verksamhet som avser insatser enligt denna lag inte obehörigen får röja vad han därvid har erfarit om enskildas personliga förhållanden. Denna tystnadsplikt är inte lika långtgående som den som enligt sekretesslagen gäller för kommunalt bedriven familjerådgivning. Sekretess inom kommunal familjerådgivning gäller för alla uppgifter som den enskilde lämnat i förtroende eller som familjerådgivaren inhämtat i samband med rådgivningen, medan tystnadsplikt inom enskilt bedriven verksamhet endast gäller uppgift om enskilds personliga förhållanden.

Enligt promemorian finns det uppgifter som tyder på att det börjar bli vanligare att privata vårdgivare erbjuder rådgivning helt oberoende av överenskommelse med kommun. Detta leder till att enskilda som söker rådgivning riskerar att ovetande vända sig till någon som inte är att anse som familjerådgivare och som därmed inte är underkastad lagstadgad tystnadsplikt. Det är enligt promemorian angeläget att all verksamhet som kan betecknas som familjerådgivning, oberoende om den bedrivs i kommunal regi eller inte, likställs i tystnadspliktshänseende.

Regeringen anser också att samma tystnadsplikt bör gälla för familjerådgivning oavsett om den bedrivs helt i kommunal regi, av enskild familjerådgivare som har avtal med kommunen eller av annan enskild familjerådgivare. En ny paragraf, 71 b §, med i princip samma lydelse som 7 kap. 4 § andra stycket sekretesslagen (1980:100) bör därför införas i socialtjänstlagen (1980:620). Det väsentliga bör vara att rådgivningen uppfyller vissa kriterier, att den faller inom en i socialtjänstlagen, förslagsvis i ett nytt tredje stycke i 12 a §, närmare angiven definition av begreppet familjerådgivning. Därmed kan bestämmelser om tystnadsplikt m.m. anknyta till begreppet familjerådgivning i 12 a § tredje stycket. Vidare bör det av lagen framgå att familjerådgivning, om den faller inom definitionen, kan bedrivas i enskild regi (även utan överenskommelse med kommunen).

En bestämmelse om tystnadsplikt för enskild familjerådgivning kräver således att familjerådgivning definieras närmare i lagtexten. Det framgår av promemorian att sådan rådgivning huvudsakligen varit inriktad på att hjälpa samlevande par med sin relation. Syftet är att bistå dem så att de kan hantera sina konflikter, problem och krissituationer på sådant sätt att de kan fortsätta att leva tillsammans. Familjerådgivningen, som är frivillig, arbetar med samtalsmetodik, framför allt i syfte att ge klienterna insikt om sina problem. Den största klientgruppen är par med barn, som har svårigheter i sin vuxenrelation. De flesta vill ha hjälp att lösa problemen så att de kan leva vidare tillsammans. För andra par är separationen redan ett faktum. Familjerådgivningen kan då bidra till att dämpa konflikten så att föräldrarna får möjlighet att fungera tillsammans i föräldrarollen efter separationen.

Vårdnadstvistutredningen konstaterar i sitt betänkande Vårdnad – boende – umgänge (SOU 1995:79) att vissa samarbetsamtal faller under detta begrepp. Regeringen delar den uppfattningen. *Lagrådet* anför att det vore önskvärt med en tydligare belysning av förhållandet mellan samarbetsamtal och familjerådgivning. *Lagrådet* konstaterar att hithörande frågor inom kort kommer att aktualiseras med anledning av Vårdnadstvistutredningens betänkande och anser sig därför kunna godta förslaget. Regeringen håller med *Lagrådet* om att det är önskvärt med en tydligare belysning av förhållandet mellan samarbetsamtal och familjerådgivning. Detta görs dock lämpligast vid beredningen av Vårdnadstvistutredningens betänkande.

Arbete som familjerådgivare kräver stor erfarenhet av arbete med människor i kris och människor med relationsproblem. En förutsättning för att en enskild rådgivningsverksamhet skall få anses utgöra familjerådgivning bör därför vara att verksamheten bedrivs yrkesmässigt. Därmed föreligger

större förutsättningar för en god kvalitet i verksamheten. *En ledamot av Lagrådet* förordar att krav på yrkesmässighet inte bör ställas. Den som vänder sig till en rådgivare som inte bedriver rådgivningen yrkesmässigt har annars inte någon garanti för att uppgift som lämnas i förtroende inte obehörigen röjs. Regeringen anser dock, förutom vad som anförts ovan om önskvärdheten av erfarenhet, att det skulle föra för långt att inordna alla samtal som uppfyller kriterierna i övrigt på familjerådgivning under tystnadspliktsbestämmelsen m.fl. bestämmelser. Yrkesmässighet är också ett kriterium för att tystnadspliktsbestämmelsen i 71 a § socialtjänstlagen skall vara tillämplig på enskild verksamhet som avser andra insatser enligt socialtjänstlagen.

Med familjerådgivning bör, såsom föreslås i promemorian, således avses verksamhet som bedrivs av det allmänna eller yrkesmässigt av enskild och som består i samtal med syfte att bearbeta samlevnadskonflikter i parförhållanden och familjer. 12 a § socialtjänstlagen bör kompletteras med en sådan definition i ett nytt tredje stycke. Därigenom bör också det straffbara området för brott mot tystnadsplikt enligt 20 kap. 3 § brottsbalken vara tillfredsställande avgränsat och andra tillämpningsproblem begränsade.

Det är också önskvärt att familjerådgivaren bedriver upplysningsverksamhet om samlevnad. Något krav på detta bör dock inte uppställas i lagen.

Familjerådgivningen i Sverige har en hög kvalitet. Det är angeläget att behålla denna höga kvalitet. När de nya reglerna för familjerådgivningen infördes ansågs det angeläget att möjliggöra för de nya huvudmännen, kommunerna, att använda privata entreprenörer för att tillgodose behovet av familjerådgivning. Kommunerna skulle således kunna träffa avtal med enskilda familjerådgivare att de i kommunens ställe skulle ge familjerådgivning. Kommunen skulle kunna hänvisa sina medborgare till sådana privata familjerådgivare. De privata familjerådgivarna skulle sedan få ersättning av kommunen. Ett inte obetydligt antal kommuner har utnyttjat möjligheten att lägga ut familjerådgivningen på entreprenad.

Förutsättningen för verksamheten var således att ett avtal träffades mellan kommunen och entreprenören. Genom denna konstruktion fick kommunerna avgörande möjligheter att kontrollera kvaliteten på verksamheten. Höll inte den privata familjerådgivaren måttet kunde kommunen låta bli att förnya avtalet.

Det var inte förutsett att privata familjerådgivare skulle kunna vara verk samma utan att ett avtal med kommunen fanns. I promemorian tas emellertid upp fall där privata entreprenörer erbjudit familjerådgivning till allmänheten utan att ha ett avtal med kommunen. Givetvis finns den möjligheten för vem som helst oavsett kompetens för uppgiften. Det går rimligtvis inte heller att förbjuda något sådant. Om det inte är en ideellt driven verksamhet torde dock den enskildes kostnad för sådan enskild familjerådgivning bli betydligt större än den eventuella avgift som kommunen har för samma verksamhet. Kommunal familjerådgivning är också väl känd och lätt tillgänglig. Icke avtalsbunden privat verksamhet borde därför enbart bli mycket marginell. Det bästa sättet att hålla kvaliteten uppe generellt är således att kommunens egen verksamhet, inklusive

avtalsreglerad privat verksamhet, håller god kvalitet.

När det gäller de enstaka familjerådgivare som ändå driver yrkesmässig verksamhet helt på egen hand är det ur klienternas synpunkt viktigt att tystnadsplikt av samma slag som familjerådgivningssekretessen inom kommunal verksamhet finns för dem.

Regeringen finner inte tillräckliga skäl för att idag införa någon form av kvalitetskontroll över privat familjerådgivning. Såsom *en ledamot av Lagrådet* framför kan frågan dock komma att behöva uppmärksammas mot bakgrund av hur den privata icke avtalsbundna familjerådgivningen utvecklas i framtiden. I Socialstyrelsens arbete ingår att fortlöpande följa familjerådgivningsverksamheten.

I promemorians förslag till ändringar i 12 a § finns, förutom definitionen av begreppet familjerådgivning, ett tillägg till bestämmelsen om kommunens skyldighet att erbjuda familjerådgivning som föreskriver att familjerådgivning lämnas genom kommunens försorg eller genom annan lämplig vårdgivare.

Länsrätten i Malmöhus län har föreslagit att "lämplig" byts ut till "särskild" då det i vissa fall inte finns någon som kan avgöra vem som är lämplig rådgivare. Socialstyrelsen har menat att eftersom tillstånd inte krävs för enskild familjerådgivning kan kommunen inte fullgöra sin skyldighet genom hänvisning till en enskild familjerådgivning som bedriver verksamhet utan avtal med kommunen.

Regeringen anser dock att det föreslagna tillägget i 12 a § andra stycket om att familjerådgivning skall lämnas genom kommunens försorg eller genom annan lämplig rådgivare skall läsas mot vad som föreskrivs i den föregående meningen om kommunens skyldighet att erbjuda familjerådgivning. En i det avseende tydligare formulering i lagtexten bör göras i enlighet med förslag av majoriteten i *Lagrådet*. Kommunen kan om det är en lämplig enskild rådgivare hänvisa den enskilde dit. Kommunen har då ett ansvar för att det verkligen är en "lämplig" rådgivare. Vad som krävs för att det ansvaret skall vara uppfyllt, ett formellt avtal eller tillräcklig insyn i verksamheten på annat sätt, kan skilja sig från fall till fall.

4.2 Anmälan till socialnämnd

Regeringens förslag: Den skyldighet som föreligger för familjerådgivning i kommunal regi att i vissa fall göra anmälan till socialtjänsten enligt 71 § tredje stycket socialtjänstlagen utvidgas till att omfatta även familjerådgivning i enskild regi. I klargörande syfte tilläggas även att anmälningsplikten omfattar, förutom fall då underårig misshandlas i hemmet, fall då underårig utnyttjas sexuellt i hemmet.

Departementspromemorian: Överensstämmer i huvudsak med regeringens förslag.

Remissinstanserna: Remissinstanserna godtar i huvudsak promemorians förslag. *Socialtjänstkommittén* anser att ett förtydligande bör göras om att anmälningsplikten även gäller om underårig utnyttjas sexuellt i hemmet. *Svenska kommunförbundet* anser att begränsningen av anmälningskyldigheten till när misshandeln sker i hemmet bör tas bort.

Skälen för regeringens förslag: Enligt 71 § andra stycket är vissa offentliga organ och befattningshavare vid dessa, samt vissa angivna yrkesutövare, skyldiga att anmäla till socialnämnden om de i sin verksamhet får kännedom om något som kan innebära att socialnämnden behöver ingripa till en underårigs skydd.

I 71 § tredje stycket föreskrivs att anmälningsplikten enligt andra stycket gäller för dem som är verksamma inom kommunal familjerådgivning endast om de i sin verksamhet får kännedom om att en underårig misshandlas i hemmet.

Enligt fjärde stycket är den som har anmälningsplikt enligt andra stycket också skyldig att lämna socialnämnden alla uppgifter som kan vara av betydelse för utredning av en underårigs behov av skydd. För dem som är verksamma inom kommunal familjerådgivning gäller inte uppgiftsskyldighet.

En av socialnämndens viktigaste uppgifter är att se till att barn och ungdomar, som befinner sig i en utsatt situation, får den vård och det skydd som de behöver. För att kunna fullgöra denna uppgift måste socialnämnden ha möjlighet att få uppgifter om den unges situation och hans behov av hjälp. Ofta är socialnämnden därvid beroende av i vilken utsträckning som den kan få uppgifter från myndigheter och befattningshavare som kommit i kontakt med den unge och hans familj.

Syftet med skyldigheten att anmäla barns missförhållanden är alltså att skydda barnet. Trots den mycket stränga sekretess som råder inom den kommunala familjerådgivningen har av detta skäl införts en begränsad anmälningskyldighet för rådgivare i sådan verksamhet. Något sakligt skäl att ha olika regler i fråga om anmälningsplikt för kommunal respektive enskild verksamhet inom familjerådgivning torde inte finnas.

Anmälningskyldigheten enligt 71 § tredje stycket socialtjänstlagen bör således utsträckas till att omfatta all familjerådgivning. Bestämmelsen bör göras fristående från andra stycket så att det klart framgår att den inte bara

gäller familjerådgivning som bedrivs av en myndighet. I andra stycket bör samtidigt i klargörande syfte föreskrivas att stycket inte gäller för familjerådgivning.

Såsom socialtjänstkommittén har anfört i sitt betänkande Ny socialtjänstlag (SOU 1994:139 s. 475) är det inte alldeles givet att ordet misshandel täcker alla former av sexuellt utnyttjande av underåriga i hemmet. Eftersom sådana handlingar alltid bör anmälas till socialtjänsten föreslås därför en komplettering av tredje stycket på denna punkt. Däremot bör begränsningen till hemmet finnas kvar för att inte en alltför vid tillämpning, i förhållande till den restriktivitet som avsetts med bestämmelsen, skall bli följden.

4.3 Vittnesplikt och frågeförbud

Regeringens förslag: Frågeförbudet enligt 36 kap. 5 § andra stycket rättegångsbalken utsträcks till att gälla alla som är eller har varit verksamma inom familjerådgivning, dvs. inom såväl enskild som kommunal sådan.

Departementspromemorian: Överensstämmer i huvudsak med regeringens förslag.

Remissinstanserna: De remissinstanser som yttrat sig om vittnesplikt och frågeförbud tillstyrker förslaget i denna del.

Skälen för regeringens förslag: Reglerna om uppgiftsskyldighet enligt 71 § socialtjänstlagen har visst samband med reglerna om vittnesplikt som regleras i 36 kap. rättegångsbalken. Som en grundsats gäller att tystnadsplikt får vika för vittnesplikt. Men i 36 kap. 5 § finns vissa undantag från denna huvudregel. I paragrafens andra stycke föreskrivs att personer som tillhör vissa angivna yrkesgrupper inte får höras om något som de har blivit anförtrodda i sin yrkesutövning eller som de i samband med denna har fått reda på, om det inte är medgett i lag eller den till vilkens förmån tystnadsplikten gäller samtycker till det (frågeförbud). Frågeförbud gäller bl.a. psykologer, psykoterapeuter samt kuratorer vid familjerådgivningsbyråer som drivs av kommuner, landsting, församlingar eller kyrkliga samfälligheter. Frågeförbudet gäller också biträden till de ifrågavarande yrkesgrupperna.

Frågeförbudet skall iaktas av domstolen självmant och kan inte efterges av vittnet. Bestämmelserna om vittnesplikten och frågeförbudet gäller i tillämpliga delar också i förvaltningsdomstol (25 § förvaltningsprocesslagen).

En yrkesutövare får inte förete en skriftlig handling, om dess innehåll kan antas vara sådant, att han inte får höras som vittne om det (38 kap. 2 § andra stycket rättegångsbalken). Detta innebär att om en skriftlig handling innehåller en uppgift som omfattas av frågeförbudet enligt

36 kap. 5 § rättegångsbalken får yrkesutövaren inte förete denna handling vid domstol.

Frågeförbudet enligt rättegångsbalken gäller, som sagt, bland annat kura-

torer vid familjerådgivningsbyråer som drivs av kommuner, landsting, kyrkliga samfundigheter samt deras biträden. Yrkesutövare som driver enskild familjerådgivning omfattas alltså inte av bestämmelsen om frågeförbud. I och med att tystnadsplikten och anmälningsskyldigheten föreslås bli likformig för kommunal och enskild verksamhet bör en likformighet skapas också när det gäller vittnesplikt. Regeringen föreslår därför att frågeförbudet skall omfatta all familjerådgivning vare sig den är kommunal eller enskild.

4.4 Begränsad meddelarfrihet

Regeringens förslag: Meddelarfriheten begränsas beträffande enskild familjerådgivning.

Departementspromemorian: Departementspromemorian innehöll inte något förslag om begränsningar i meddelarfriheten.

Remissinstanserna: *Justitiekanslern* anser i sitt remissyttrande att det bör övervägas om inte meddelarfriheten bör begränsas på motsvarande sätt som för familjerådgivning där det allmänna är huvudman, genom en hänvisning i 16 kap. 1 § sekretesslagen (1980:100) till den föreslagna 71 b § socialtjänstlagen (1980:620).

Skälen för regeringens förslag: Som huvudregel gäller principen om meddelarfrihet i svensk rätt, vilket innebär att det i viss utsträckning är möjligt att straffritt lämna normalt sekretessbelagda uppgifter för publicering i tryckt skrift eller i radio eller TV. Meddelarfriheten ingår sedan länge som ett led i den reglering som avser att förverkliga offentlighetsprincipen. 16 kap. sekretesslagen innehåller dock vissa undantag från huvudregeln om meddelarfrihet. Inom socialtjänsten t.ex. råder endast i undantagsfall meddelarfrihet. Detsamma gäller beträffande kommunal familjerådgivning. Någon motsvarande inskränkning finns inte i fråga om enskild familjerådgivning.

Regeringen anser, i likhet med vad *Justitiekanslern* anför i sitt remissyttrande, att meddelarfriheten för den som är verksam inom enskild familjerådgivning bör begränsas på motsvarande sätt som för familjerådgivning där det allmänna är huvudman. Det görs lämpligen genom en hänvisning i 16 kap. 1 § sekretesslagen (1980:100) till den föreslagna 71 b § socialtjänstlagen (1980:620).

5 Författningskommentar

5.1 Förslaget till lag om ändring i socialtjänstlagen (1980:620)

12 a §

Ändringen i *andra stycket*, som har formulerats i enlighet med förslag av majoriteten i *Lagrådet*, innebär att kommunens ansvar att tillhandahålla familjerådgivning kan uppfyllas genom kommunens egen försorg eller genom lämplig enskild rådgivare. Det innebär också att kommunen, när den hänvisar en person till en enskild familjerådgivare, har ett ansvar för att det är en "lämplig" rådgivare. Vad som krävs för att det ansvaret skall anses uppfyllt, ett formellt avtal eller tillräcklig insyn i verksamheten på annat sätt, kan skilja sig från fall till fall.

I ett nytt *tredje stycke* har begreppet familjerådgivning definierats. Stycket har formulerats i enlighet med förslag av majoriteten i *Lagrådet*. Med familjerådgivning menas verksamhet som bedrivs av det allmänna, oftast kommunen, eller yrkesmässigt av enskild och som består i samtal med syfte att reda ut och bearbeta samlevnadskonflikter i parförhållanden. Familjerådgivning kan därutöver med fördel omfatta mer allmän upplysningsverksamhet om samlevnadsproblem. För att en enskild rådgivningsverksamhet skall benämnas familjerådgivning krävs alltså att den bedrivs yrkesmässigt. Med yrkesmässighet avses att rådgivningen ges av en professionell rådgivare till ett större antal personer och att verksamheten är av varaktig karaktär. Enligt 71 a § ställs samma krav på yrkesmässighet för att annan enskild verksamhet enligt socialtjänstlagen skall omfattas av i den paragrafen angiven tystnadspliktsbestämmelse.

71 §

I *andra stycket* har en upplysning lagts till om att stycket inte gäller familjerådgivning. En fristående bestämmelse om anmälningsskyldighet inom familjerådgivning finns i tredje stycket.

I *tredje stycket* har kopplingen till andra stycket tagits bort. Det har i stället formulerats som en fristående bestämmelse om anmälningsskyldighet, tillämplig på all familjerådgivning som uppfyller definitionen på familjerådgivning i 12 a § tredje stycket. I sak innebär den samma inskränkta anmälningsskyldighet som den som gäller i dag för kommunal familjerådgivning. Ett klargörande har också gjorts om att anmälningssplikten även omfattar kännedom om att en underårig utnyttjas sexuellt i hemmet. Anmälningssplikten gäller alla former av sexuellt utnyttjande. *Lagrådet* har utvecklat sin syn på hur begreppet "utnyttjas sexuellt" bör tolkas, bl.a. anför att någon direkt koppling till brottsbalkens bestämmelse om straff för sexuellt utnyttjande av underårig inte bör göras. Regeringen har samma uppfattning i frågan.

För rådgivning som inte faller under definitionen i 12 a § tredje stycket gäller uppmaningen att anmäla enligt paragrafens första stycke.

Att märka är att uppgiftsskyldigheten enligt fjärde stycket, som föreslås oförändrat, liksom hittills inte gäller familjerådgivare.

71 b §

Paragrafen är ny. Den reglerar tystnadsplikten inom enskild familjerådgivning, dvs. sådan enskild rådgivning som faller under definitionen i 12 a § tredje stycket. Bestämmelsen har i princip samma utformning som sekretesslagens bestämmelse om sekretess inom kommunal familjerådgivning, se 7 kap. 4 § andra stycket sekretesslagen (1980:100).

Att en uppgift inte får röjas "obehörigen" innebär att om tillåtelse eller skyldighet att lämna uppgift stadgas i annan lagbestämmelse, så får uppgiften lämnas ut.

Den som bryter mot denna bestämmelse kan dömas för brott mot tystnadsplikt enligt 20 kap. 3 § brottsbalken.

5.2 Förslaget till lag om ändring i rättegångsbalken

36 kap.

5 §

I *andra stycket* har frågeförbudet utsträckts till att omfatta alla familjerådgivare (och deras biträden) vars verksamhet uppfyller kriterierna i 12 a § socialtjänstlagen (1980:620). Det innebär att frågeförbudet gäller, utöver de yrkesutövare som omfattas idag, även enskild familjerådgivning. En sådan yrkesutövare blir därmed också underkastad bestämmelsen i 38 kap. 2 § rättegångsbalken om förbud att förete skriftlig handling.

Lagrådet har anfört att den formulering som lagrummet fått i ett avseende eventuellt skulle kunna innebära en inskränkning i förhållande till idag i fråga om vilka som omfattas av frågeförbudet. Detta skulle i så fall vara fallet när samarbetsamtal letts av en tjänsteman vid en familjerådgivningsbyrå. Såsom anförts i avsnitt 4.1 bör dock förhållandet mellan samarbetsamtal och familjerådgivning tas upp i samband med beredningen av Vårdnadstvistutredningens betänkande Vårdnad – boende – umgänge (SOU 1995:79 s. 129 ff).

5.3 Förslaget till lag om ändring i sekretesslagen (1980:100)

16 kap.

1 §

En ny elfte punkt har lagts till som innebär att samma begränsning av meddelarfriheten skall gälla för den som är verksam inom enskilt bedriven familjerådgivning som för den som är verksam inom kommunalt bedriven familjerådgivning.

Departementspromemorians huvudsakliga innehåll

I syfte att skapa likformighet i fråga om tystnadsplikt m.m. när det gäller familjerådgivningsverksamhet, vare sig den bedrivs i kommunal eller enskild regi, föreslås vissa ändringar i socialtjänstlagen och rättegångsbalken.

Bestämmelsen i 12 a § socialtjänstlagen föreslås ändrad så att familjerådgivning i enskild regi skall kunna lämnas utan att särskild överenskommelse har träffats med kommun. Dessutom ges i bestämmelsen en definition på vad som avses med familjerådgivning. Med familjerådgivning avses enligt förslaget samtal som bedrivs yrkesmässigt i syfte att bearbeta samlevnadsproblem och konflikter i parförhållanden och familjer samt upplysningsverksamhet om samlevnad.

En ny bestämmelse i socialtjänstlagen, 71 b §, föreslås, enligt vilken samma stränga sekretess skall råda för enskild familjerådgivning som i dag gäller för kommunal familjerådgivning.

Vidare föreslås att den inskränkta anmälningsskyldighet, som i dag gäller för den kommunala familjerådgivningen, utvidgas till att omfatta också enskild familjerådgivning.

Slutligen föreslås att den inskränkning i vittnesplikten, som finns i 36 kap. 5 § andra stycket rättegångsbalken (det s.k. frågeförbudet), i fortsättningen skall gälla alla som är eller har varit verksamma inom familjerådgivning.

Prop. 1995/96:117
Bilaga 1

Lagförslagen i departementspromemorian

Prop. 1995/96:117
Bilaga 2

1 Förslag till lag om ändring i socialtjänstlagen (1980:620)

Härigenom föreskrivs i fråga om socialtjänstlagen (1980:620)¹
dels att 12 a och 71 §§ skall ha följande lydelse,
dels att det i lagen skall införas en ny paragraf, 71 b §, av följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

12 a §

Kommunen skall sörja för att föräldrar kan erbjudas samtal under sakkunnig ledning i syfte att nå enighet i frågor rörande vårdnad och umgänge (samarbetssamtal).

Kommunen skall även sörja för att familjerådgivning kan erbjudas dem som begär det. Familjerådgivning lämnas genom kommunens försorg eller, *sedan kommunen träffat särskild överenskommelse om det, genom annan särskild vårdgivare.*

Kommunen skall även sörja för att familjerådgivning kan erbjudas dem som begär det. Familjerådgivning lämnas genom kommunens försorg eller *genom annan lämplig vårdgivare. Med familjerådgivning avses samtal som bedrivs yrkesmässigt i syfte att bearbeta samlevnadsproblem och konflikter i parförhållanden och familjer samt upplysningsverksamhet om samlevnad.*

71 §

Var och en som får kännedom om att en underårig misshandlas i hemmet eller annars behandlas där på ett sådant sätt att det är fara för hans hälsa eller utveckling bör anmäla detta till socialnämnden.

Myndigheter vars verksamhet berör barn och ungdom samt andra myndigheter inom hälso- och sjukvården och socialtjänsten är skyldiga att genast till socialnämnden anmäla om de i sin verksamhet får kännedom om något som kan innebära att socialnämnden behöver ingripa till en underårigs skydd. Detta gäller även dem som är anställda hos sådana myndigheter samt läkare, sjuksköterskor och barnmorskor som inte har sådan anställning.

För dem som är verksamma *inom kommunal familjerådgivning* gäller anmälningsplikt enligt andra stycket endast om de i sin verksamhet får kännedom om att en underårig misshandlas i hemmet.

För dem som är verksamma *inom familjerådgivning* gäller anmälningsplikt enligt andra stycket endast om de i sin verksamhet får kännedom om att en underårig misshandlas i hemmet.

Myndigheter, befattningshavare och yrkesutövare som anges i andra stycket är skyldiga att lämna socialnämnden alla uppgifter som kan vara av betydelse för utredning av en underårigs behov av skydd.

Om anmälan från Barnombudsmannen gäller bestämmelserna i 3 § lagen (1993:335) om Barnombudsman.

71 b §

Den som är eller har varit verksam inom enskild familjerådgivning får inte obehörigen röja en uppgift som enskild har lämnat i förtroende

Nuvarande lydelse

*eller som har inhämtats i samband
Föreslagen lydelse
med rådgivningen.*

Prop. 1995/96:117
Bilaga 2

Denna lag träder i kraft den...

2 Förslag till lag om ändring i rättegångsbalken

Härigenom föreskrivs att 36 kap. 5 § rättegångsbalken skall ha följande lydelse.

Prop. 1995/96:117
Bilaga 2

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

36 kap. 5 §

Den som till följd av 2 kap. 1 eller 2 § eller 3 kap. 1 § sekretesslagen (1980:100) eller någon bestämmelse, till vilken hänvisas i något av dessa lagrum, inte får lämna en uppgift får inte höras som vittne om denna utan tillstånd från den myndighet i vars verksamhet uppgiften har inhämtats.

Advokater, läkare, tandläkare, barnmorskor, sjuksköterskor, psykologer, psykoterapeuter, kuratorer vid familjerådgivningsbyråer, som drivs av kommuner, landsting, församlingar eller kyrkliga samfundigheter, och deras biträden får höras som vittnen om något som i denna deras yrkesutövning anförtrots dem eller som de i samband därmed erfarit, endast om det är medgivet i lag eller den, till vars förmån tystnadsplikten gäller, samtycker till det.

Advokater, läkare, tandläkare, barnmorskor, sjuksköterskor, psykologer, psykoterapeuter och deras biträden samt de som är eller har varit verksamma inom familjerådgivning får höras som vittnen om något som i denna deras yrkesutövning anförtrots dem eller som de i samband därmed erfarit, endast om det är medgivet i lag eller den, till vars förmån tystnadsplikten gäller, samtycker till det.

Rättegångsombud, biträden eller försvarare får höras som vittnen om vad som anförtrots dem för uppdragets fullgörande endast om parten medger det.

Om tystnadsplikt för den som i Svenska kyrkans ordning har vigts till det kyrkliga ämbetet som präst finns föreskrifter i 36 kap. kyrkolagen (1992:300). Den som inom något annat trossamfund än Svenska kyrkan är präst eller den som i sådant samfund intar motsvarande ställning får inte höras som vittne om något som han eller hon har erfarit under bikt eller själavårdande samtal.

Den som har tystnadsplikt enligt 3 kap. 3 § tryckfrihetsförordningen eller 2 kap. 3 § yttrandefrihetsgrundlagen får höras som vittne om förhållanden som tystnadsplikten avser endast i den mån det föreskrivs i nämnda paragrafer.

Om någon enligt vad som sägs i denna paragraf inte får höras som vittne om ett visst rättsförhållande, får vittnesförhör inte heller äga rum med den som under tystnadsplikt biträtt med tolkning eller översättning.

Denna lag träder i kraft den...

Sammanställning av remissyttrandena över departementspromemorians förslag

Prop. 1995/96:117
Bilaga 3

Remissinstanserna

Justitieombudsmannen, Justitiekanslern, Kammarrätten i Göteborg, Länsrätten i Malmöhus län, Socialstyrelsen, Riksåklagaren, Rikspolisstyrelsen, Länsstyrelsen i Östergötlands län, Vårdnadstvistutredningen, Socialtjänstkommittén, Landstingsförbundet, Svenska kommunförbundet, Stockholms kommun, Falu kommun, Kalmar kommun, Umeå kommun, Föreningen Kommunal- och landstingsanställda familjerådgivare, KYFA och Svenska kyrkans utbildningsnämnd.

Remitterade förslag

Tystnadsplikt m.m.

Samma tystnadsplikt skall, genom en ny 71 b § i socialtjänstlagen, gälla för privata som för kommunala familjerådgivare.

Anmälningsskyldighet

Även privata familjerådgivare skall ha anmälningsskyldighet enligt 71 § tredje stycket socialtjänstlagen.

Begreppet familjerådgivning

Ett tillägg i 12 a § socialtjänstlagen föreslås som närmare anger vad som skall avses med familjerådgivning. Enligt tillägget lämnas familjerådgivning genom kommunens försorg eller genom annan lämplig vårdgivare. Med familjerådgivning avses samtal som bedrivs yrkesmässigt i syfte att bearbeta samlevnadsproblem och konflikter i parförhållanden och familjer samt upplysningsverksamhet om samlevnad.

Inskränkning av vittnesplikten

Samma inskränkning i vittnesplikten föreslås för enskilda familjerådgivare som den som i dag gäller för kuratorer vid kommunala familjerådgivningsbyråer enligt 36 kap. 5 § rättegångsbalken.

Remissinstansernas svar

Begreppet familjerådgivning

Justitieombudsmannen anser att det är positivt att det införs en närmare definition av familjerådgivning.

Prop. 1995/96:117
Bilaga 3

Kammarrätten i Göteborg avstyrker att promemorian läggs till grund för lagstiftning överhuvudtaget. *Kammarrätten* menar att endast verksamhet som i någon mening är föremål för offentlighetskontroll bör omfattas av sekretesskydd. De enda krav som ställs upp för att verksamheten skall omfattas av regelsystemet är enligt *kammarrätten* att verksamheten skall bedrivas yrkesmässigt och att vårdgivaren skall vara lämplig. Det innebär en påtaglig risk för att det kan uppstå tillämpningssvårigheter för domstolar och andra myndigheter. Det kan uppstå en process i processen angående skyldigheten att vittna. Det är ett rimligt krav att den som vill söka familjerådgivning på förhand kan förvissa sig om att tystnadsplikt kommer att gälla i fråga om de uppgifter som han eller hon lämnar eller som eljest kommer fram vid rådgivningen.

Länsrätten i Malmöhus län har inget att erinra i sak men menar att formuleringen "annan lämplig vårdgivare" är olämplig eftersom det i vissa fall inte finns någon som kan avgöra vem som är lämplig vårdgivare. Länsrätten föreslår därför att "lämplig" byts ut till "särskild".

Socialstyrelsen – har inget att erinra mot förslaget men vill dock peka på att det inte krävs tillstånd för att bedriva enskild familjerådgivning och att kommunen, om något avtal med familjerådgivaren inte finns, saknar möjlighet att garantera verksamhetens kvalitet. Kommunen kan därför enligt *Socialstyrelsen* inte fullgöra sin skyldighet att sörja för att familjerådgivning kan erbjudas dem som begär det, genom hänvisning till en enskild familjerådgivning som bedriver verksamhet utan avtal med kommunen.

Till *Riksåklagarens* yttrande är bifogat ett yttrande från *Åklagarmyndigheten i Göteborg* som anser att en etableringskontroll, i form av registrering eller annat godkännande, skulle medföra betydande fördelar. I samband därmed skulle information kunna ges om lämpligt handhavande av de känsliga uppgifterna och om betydelsen av de olika lagbestämmelser som blir tillämpliga. Det skulle också bättre kunna tillgodose syftet att upprätthålla en god kvalitet och underlätta i bevishänseende. Att bemöta invändningar om att verksamheten är ideell eller tillfällig kan annars kräva betydande utredning. Enligt ett likaså till *Riksåklagarens* yttrande bifogat yttrande från *Statsåklagarmyndigheten för speciella mål* är en svaghet med förslaget att privat familjerådgivning som inte bedrivs yrkesmässigt lämnas utan skydd och att det kan komma att uppstå gränsdragningsfrågor. Myndigheten anser dock att man får acceptera den valda lösningen eftersom en ytterligare utvidgning skulle leda till tillämpningsproblem. Myndigheten vill också peka på att den föreslagna lydelsen av 12 b § socialtjänstlagen inte innebär några kvalitetskrav.

Föreningen Kommunal- och landstingsanställda familjerådgivare anser inte att man med den valda formuleringen i 12 a § säkerställer kvalitet i önskvärd utsträckning. Ordet "yrkesmässigt" garanterar inte professionalitet utan synes kunna omfatta all verksamhet av angiven art som bedrivs i vinstsyfte. Sådan verksamhet som bedrivs i enskild regi omfattas inte heller av länsstyrelsens tillsyn.

KYFA anser att sekretessbestämmelser för enskilda familjerådgivare bör knytas till definierade kvalitetsskriterier.

Svenska kyrkans utbildningsnämnd framhåller att begreppet familjerådgivning inte fullt ut är definierat i 12 a § socialtjänstlagen, vilket skulle kunna få till följd att kvaliteten på verksamheten blir låg. Utbildningsnämnden föreslår att den föreslagna lydelsen kompletteras med att familjerådgivningen skall ske på ett sakkunnigt sätt och att vårdgivare skall ha en för ändamålet adekvat utbildning. Alternativt föreslås att man inför någon form av tillstånd eller legitimationstvång.

Tystnadsplikt m.m.

Justitieombudsmannen, Justitiekanslern, Rikspolisstyrelsen har inget att erinra mot förslaget. Justitiekanslern anser dock att det också bör övervägas om inte meddelarfriheten bör begränsas på motsvarande sätt som för familjerådgivning där det allmänna är huvudman, genom en hänvisning i 16 kap. 1 § sekretesslagen (1980:100) till den föreslagna 71 b § socialtjänstlagen (1980:620).

Länsrätten i Malmöhus län, Socialstyrelsen har inget att erinra mot förslaget.

Riksåklagaren anser att det är tillfredställande att enhetliga sekretessregler kommer att gälla för kommunal och enskild familjerådgivning som bedrivs yrkesmässigt.

Landstingsförbundet ser mycket positivt på att familjerådgivning i enskild regi ges samma regler och skyldigheter som redan finns inom offentligt bedriven verksamhet.

Umeå kommun framför att enskilda vårdgivare i dag ofta erbjuder olika behandlingsalternativ inom sin verksamhet, som psykoterapi, kriterapi, familjerådgivning, samarbetsavtal m.m. Om lagförslaget antas kommer följdaktligen sådana vårdgivare i framtiden att arbeta under olika sekretessbestämmelser. Det är viktigt att det uppmärksammas och att det görs fullständigt klart vilka sekretessbestämmelser som gäller för olika former av samtalsbehandling.

KYFA anser att sekretessbestämmelser för enskilda familjerådgivare bör knytas till definierade kvalitetsskriterier.

Anmälningsskyldighet

Justitieombudsmannen finner inte anledning att motsätta sig förslaget.

Länsrätten i Malmöhus län, Socialstyrelsen, Rikspolisstyrelsen har inget att erinra mot förslaget.

Socialtjänstkommittén framför att kommittén i sitt huvudbetänkande (SOU 1994:139) Ny socialtjänstlag föreslagit ett tillägg i 71 § tredje stycket socialtjänstlagen (1980:620) om att anmälningsskyldigheten även gäller i de fall kännedom erhålles om att en underårig utnyttjas sexuellt i hemmet. Motsvarande tillägg bör enligt kommittén göras i promemorians förslag.

Svenska kommunförbundet anser att begränsningen av anmälningsskyl-

digheten till när misshandel sker i hemmet bör tas bort. Den bör även omfatta situationer då ett barn exempelvis misshandlas av en lärare, är utsatt för sexuella övergrepp från en släkting eller andra situationer som inte täcks av uttrycket "i hemmet" i fall där föräldrarna själva inte kan förmås att göra anmälan.

Stockholms kommun anser att det bör övervägas om inte den föreslagna lydelsen i 71 § tredje stycket socialtjänstlagen bör förtydligas så att det klart framkommer att anmälningsplikten inte begränsas till myndighetsanställda.

Inskränkning i vittnesplikt

Länsrätten i Malmöhus län har inget att erinra mot förslaget.

Riksåklagaren har inget att erinra mot att den nu föreslagna personkretsen omfattas av bestämmelsen i 36 kap. 5 § rättegångsbalken, även om en utvidgning av kretsen annars bör präglas av stor restriktivitet.

Till *Riksåklagarens* yttrande är bifogat ett yttrande från *Regionåklagarmyndigheten i Göteborg* som anser att den föreslagna lydelsen av 36 kap. 5 § rättegångsbalken kan föranleda tveksamhet om även biträden till familjerådgivare skall omfattas av frågeförbudet och föreslår därför en något annan formulering av det tillagda.

Stockholms kommun tillstyrker förslaget men anser att lydelsen bör kompletteras genom att mellan orden "familjerådgivning" och "får" införa "enligt socialtjänstlagen".

Prop. 1995/96:117
Bilaga 3

Lagrådsremissens lagförslag

Prop. 1995/96:117
Bilaga 4

1 Förslag till lag om ändring i socialtjänstlagen (1980:620)

Härigenom föreskrivs i fråga om socialtjänstlagen (1980:620)¹
dels att 12 a och 71 §§ skall ha följande lydelse,
dels att det i lagen skall införas en ny paragraf, 71 b §, av följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

12 a §²

Kommunen skall sörja för att föräldrar kan erbjudas samtal under sakkunnig ledning i syfte att nå enighet i frågor rörande vårdnad och umgänge (samarbetssamtal).

Kommunen skall även sörja för att familjerådgivning kan erbjudas dem som begär det.

Kommunen skall även sörja för att familjerådgivning kan erbjudas dem som begär det. *Familjerådgivning lämnas genom kommunens försorg eller genom annan lämplig rådgivare.*

Med familjerådgivning avses yrkesmässigt bedriven verksamhet med samtal i syfte att bearbeta samlevnadsproblem och konflikter i parförhållanden och familjer.

71 §³

Var och en som får kännedom om att en underårig misshandlas i hemmet eller annars behandlas där på ett sådant sätt att det är fara för hans hälsa eller utveckling bör anmäla detta till socialnämnden.

Myndigheter vars verksamhet berör barn och ungdom samt andra myndigheter inom hälso- och sjukvården och socialtjänsten är skyldiga att genast till socialnämnden anmäla om de i sin verksamhet får kännedom om något som kan innebära att socialnämnden behöver ingripa till en underårigs skydd. Detta gäller även dem som är anställda hos sådana myndigheter samt läkare, sjuksköterskor och barnmorskor som inte har sådan anställning.

Myndigheter vars verksamhet berör barn och ungdom samt andra myndigheter inom hälso- och sjukvården och socialtjänsten är skyldiga att genast till socialnämnden anmäla om de i sin verksamhet får kännedom om något som kan innebära att socialnämnden behöver ingripa till en underårigs skydd. Detta gäller även dem som är anställda hos sådana myndigheter samt läkare, sjuksköterskor och barnmorskor som inte har sådan anställning. *För familjerådgivning gäller i stället vad som sägs i tredje stycket.*

¹ Lagen omtryckt 1988:871.

² Senaste lydelse 1994:10.

³ Senaste lydelse 1994:88.

För dem som är verksamma inom kommunal familjerådgivning gäller anmälningsplikt enligt andra

De som är verksamma inom familjerådgivning är skyldiga att genast anmäla till socialnämnden om de i sin verksamhet får kännedom om att en underårig utnyttjas

stycket endast om de i sin *sexuellt eller* misshandlas i hemmet.
verksamhet får kännedom om att en
underårig misshandlas i hemmet.

Myndigheter, befattningshavare och yrkesutövare som anges i andra
stycket är skyldiga att lämna socialnämnden alla uppgifter som kan vara av
betydelse för utredning av en underårigs behov av skydd.

Om anmälan från Barnombudsmannen gäller bestämmelserna i 3 § lagen
(1993:335) om Barnombudsman.

Prop. 1995/96:117
Bilaga 4

71 b §

*Den som är eller har varit verk-
sam inom enskild familjerådgivning
får inte obehörigen röja en uppgift
som en enskild har lämnat i för-
troende eller som har inhämtats i
samband med rådgivningen.*

Denna lag träder i kraft den 1 april 1996.

2 Förslag till lag om ändring i rättegångsbalken

Härigenom föreskrivs att 36 kap. 5 § rättegångsbalken skall ha följande lydelse.

Prop. 1995/96:117
Bilaga 4

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

36 kap. 5 §¹

Den som till följd av 2 kap. 1 eller 2 § eller 3 kap. 1 § sekretesslagen (1980:100) eller någon bestämmelse, till vilken hänvisas i något av dessa lagrum, inte får lämna en uppgift får inte höras som vittne om denna utan tillstånd från den myndighet i vars verksamhet uppgiften har inhämtats.

Advokater, läkare, tandläkare, barnmorskor, sjuksköterskor, psykologer, psykoterapeuter, kuratorer vid familjerådgivningsbyråer, som drivs av kommuner, landsting, församlingar eller kyrkliga samfundigheter, och deras biträden får höras som vittnen om något som i denna deras yrkesutövning anförtrots dem eller som de i samband därmed erfarit, endast om det är medgivet i lag eller den, till vars förmån tystnadsplikten gäller, samtycker till det.

Advokater, läkare, tandläkare, barnmorskor, sjuksköterskor, psykologer, psykoterapeuter, familjerådgivare enligt socialtjänstlagen (1980:620), och deras biträden får höras som vittnen om något som i denna deras yrkesutövning anförtrots dem eller som de i samband därmed erfarit, endast om det är medgivet i lag eller den, till vars förmån tystnadsplikten gäller, samtycker till det.

Rättegångsombud, biträden eller försvarare får höras som vittnen om vad som anförtrots dem för uppdragets fullgörande endast om parten medger det.

Om tystnadsplikt för den som i Svenska kyrkans ordning har vigts till det kyrkliga ämbetet som präst finns föreskrifter i 36 kap. kyrkolagen (1992:300). Den som inom något annat trossamfund än Svenska kyrkan är präst eller den som i sådant samfund intar motsvarande ställning får inte höras som vittne om något som han eller hon har erfarit under bikt eller själavårdande samtal.

Den som har tystnadsplikt enligt 3 kap. 3 § tryckfrihetsförordningen eller 2 kap. 3 § yttrandefrihetsgrundlagen får höras som vittne om förhållanden som tystnadsplikten avser endast i den mån det föreskrivs i nämnda paragrafer.

Om någon enligt vad som sägs i denna paragraf inte får höras som vittne om ett visst rättsförhållande, får vittnesförhör inte heller äga rum med den som under tystnadsplikt biträtt med tolkning eller översättning.

Denna lag träder i kraft den 1 april 1996.

¹ Senaste lydelse 1992:340.

3 Förslag till lag om ändring i sekretesslagen (1980:100)

Härigenom föreskrivs att 16 kap. 1 § sekretesslagen (1980:100)¹ skall ha följande lydelse.

Prop. 1995/96:117
Bilaga 4

Nuvarande lydelse

16 kap.

1 §² Att friheten enligt 1 kap. 1 § tryckfrihetsförordningen och 1 kap. 2 § yttrandefrihetsgrundlagen att meddela och offentliggöra uppgifter i vissa fall är begränsad framgår av 7 kap. 3 § första stycket 1 och 2, 4 § 1–8 samt 5 § 1 och 3 tryckfrihetsförordningen och av 5 kap. 1 § första stycket samt 3 § första stycket 1 och 2 yttrandefrihetsgrundlagen. De fall av uppsåtligt åsidosättande av tystnadsplikt, i vilka nämnda frihet enligt 7 kap. 3 § första stycket 3 och 5 § 2 tryckfrihetsförordningen samt 5 kap. 1 § första stycket och 3 § första stycket 3 yttrandefrihetsgrundlagen i övrigt är begränsad, är de där tystnadsplikten följer av

10. 19 § första stycket 1 och 3 postlagen (1993:1684)

Föreslagen lydelse

16 kap.

1 §² Att friheten enligt 1 kap. 1 § tryckfrihetsförordningen och 1 kap. 2 § yttrandefrihetsgrundlagen att meddela och offentliggöra uppgifter i vissa fall är begränsad framgår av 7 kap. 3 § första stycket 1 och 2, 4 § 1–8 samt 5 § 1 och 3 tryckfrihetsförordningen och av 5 kap. 1 § första stycket samt 3 § första stycket 1 och 2 yttrandefrihetsgrundlagen. De fall av uppsåtligt åsidosättande av tystnadsplikt, i vilka nämnda frihet enligt 7 kap. 3 § första stycket 3 och 5 § 2 tryckfrihetsförordningen samt 5 kap. 1 § första stycket och 3 § första stycket 3 yttrandefrihetsgrundlagen i övrigt är begränsad, är de där tystnadsplikten följer av

10. 19 § första stycket 1 och 3 postlagen (1993:1684)

11. 71 b § socialtjänstlagen (1980:620)

Denna lag träder i kraft den 1 april 1996.

¹ Lagen omtryckt 1992:1474.

² Senaste lydelse 1995:490.

Utdrag ur protokoll vid sammanträde 1995-11-28

Närvarande: f.d. regeringsrådet Bertil Voss, justitierådet Johan Munch, regeringsrådet Karl-Ingvar Rundqvist.

Enligt en lagrådsremiss den 9 november 1995 (Socialdepartementet) har regeringen beslutat inhämta Lagrådets yttrande över förslag till

1. lag om ändring i socialtjänstlagen (1980:620),
2. lag om ändring i rättegångsbalken,
3. lag om ändring i sekretesslagen (1980:100).

Förslagen har inför Lagrådet föredragits av kammarrättsassessorn Eva Hammar.

Förslagen föranleder följande yttrande:

Förslaget till lag om ändring i socialtjänstlagen (1980:620)

12 a §

Lagrådet:

I det föreslagna tredje stycket definieras familjerådgivning som en yrkesmässigt bedriven verksamhet med samtal i syfte att bearbeta samlevnadsproblem och konflikter i parförhållanden och familjer. Uttrycket "parförhållanden", som inte tidigare synes ha använts i lagstiftningssammanhang, torde få anses omfatta inte bara äktenskap och samboförhållanden utan också andra fasta förbindelser, såväl heterosexuella som homosexuella.

Enligt förslagen i remissen avses strängare sekretessregler gälla för familjerådgivning än för sådana samarbetsamtal som åsyftas i paragrafens första stycke, dvs. samtal med föräldrar under sakkunning ledning i syfte att de skall nå enighet i frågor rörande vårdnad och umgänge. Till skillnad från samarbetsamtal avses vidare familjerådgivning komma att omfattas av ett principiellt undantag från vittnesplikten. Av den allmänna motiveringen framgår emellertid att begreppet familjerådgivning inte skall uppfattas så snävt att det endast inbegriper fall då rådgivningen inriktas på ett fortsatt samliv mellan klienterna utan att begreppet också skall täcka sådan rådgivning som syftar till att dämpa konflikterna efter en separation, så att föräldrarna får möjlighet att fungera tillsammans i föräldrarollen. En viss oklarhet uppkommer därmed när det gäller förhållandet mellan samarbetsamtal och familjerådgivning.

I remissprotokollet anges i denna del att vissa samarbetsamtal kommer att falla under begreppet familjerådgivning. Eftersom samarbetsamtalen syftar till att enighet skall uppnås mellan föräldrarna och därmed definitionsmässigt får anses utgå från att det har förekommit en konflikt, synes det i själva verket något tveksamt i vad mån det över huvud taget

finns utrymme för att anse att ett samarbetsamtal kan falla utanför begreppet familjerådgivning med den definition som har föreslagits. Frågan har viss praktisk betydelse, eftersom i vårdnads- och umgängesprocesser tidigare konflikter i sådana frågor ibland kan tilläggas betydelse vid bedömningen och det därför inte är otänkbart att någon av parterna kan vilja åberopa den som har lett samarbetsamtalet som vittne. När som ofta torde ha varit fallet samarbetsamtalet har letts av en tjänsteman vid en kommunal familjerådgivningsbyrå synes detta hittills inte ha varit möjligt i annat fall än om den andra parten har samtyckt till det, eftersom det i 36 kap. 5 § andra stycket rättegångsbalken föreskrivna undantaget från vittnesplikten för kuratorer vid familjerådgivningsbyråer och deras biträden får antas ha omfattat även fall då samarbetsamtal har bedrivits hos en sådan byrå. Med den föreslagna regleringen blir frågan mera svårbedömd.

Mot den angivna bakgrunden kunde man ha önskat en tydligare belysning av förhållandet mellan samarbetsamtal och familjerådgivning. Hithörande frågor kommer emellertid inom kort att aktualiseras på nytt med anledning av vårdnadstvistutredningens betänkande Vårdnad – boende – umgänge (SOU 1995:79 s. 129 ff.). Lagrådet anser sig därför böra godta förslaget i angivet hänseende.

Munck och Rundqvist:

Det i definitionen av familjerådgivning angivna rekvisitet "yrkesmässigt" blir inte helt adekvat för de fall rådgivningen lämnas genom kommunens eller annars genom det allmännas försorg. Den i paragrafens andra stycke upptagna föreskriften att familjerådgivning lämnas genom kommunens försorg eller genom annan lämplig person är uppenbarligen inte att uppfatta som en förutsättning för att familjerådgivning i lagens mening skall anses föreligga utan endast som en bestämmelse om kommunens skyldigheter, men föreskriften har i förslaget avfattats så att den möjligen kan ge upphov till missförstånd i angivet hänseende. För att andra och tredje styckena fullt tydligt skall återge den avsedda innebörden föreslår Lagrådet – med vissa redaktionella jämkningar i övrigt – att styckena får följande lydelse.

"Kommunen skall sörja för att familjerådgivning genom kommunens försorg eller annars genom lämplig rådgivare kan erbjudas dem som begär det.

Med familjerådgivning avses i denna lag en verksamhet som bedrivs av det allmänna eller yrkesmässigt av enskild och som består i samtal med syfte att bearbeta samlevnadskonflikter i parförhållanden och familjer".

Voss:

I såväl prop. 1993/94:4 som i departementspromemorian och lagrådsremissen understryks betydelsen av att familjerådgivningen håller en hög kvalitet. Det är därför ägnat att förvåna när det i remissen sägs att det givetvis finns möjlighet för vem som helst att oavsett kompetens erbjuda familjerådgivning och att detta inte rimligtvis går att förbjuda. I remiss-

yttrandena över departementspromemorians förslag efterlyste också vissa instanser någon form av etableringskontroll för enskilda familjerådgivare.

Familjerådgivning i privat regi börjar enligt promemorian bli vanligare. Det sägs också att införandet av 12 a § troligtvis får till följd att familjerådgivningen i fortsättningen i högre grad än tidigare kommer att bedrivas i privat regi. I lagrådsremissen sägs däremot att icke avtalsbunden privat verksamhet borde bli mycket marginell. Skälet härför skulle vara att den enskildes kostnad för sådan familjerådgivning torde bli betydligt större än den eventuella avgift som kommunen har för samma verksamhet. Även om detta skulle visa sig vara en korrekt bedömning, måste det dock antas att sådan icke avtalsbunden privat verksamhet kommer att finnas framöver. Om den bedrivs av någon som saknar nödvändig kompetens för detta viktiga värv, kan den enskilde komma i en allvarlig situation.

Enligt min mening bör det övervägas att införa någon form av kvalitetskontroll över privat familjerådgivning. Även om frågan inte lämpar sig för behandling i detta lagstiftningssammanhang, bör den uppmärksammas mot bakgrund av hur den privata icke avtalsbundna familjerådgivningen kommer att utvecklas.

En fråga som dock bör beaktas i detta sammanhang är förslaget till definition av begreppet familjerådgivning. Enligt 12 a § tredje stycket är ett kriterium härför att verksamheten bedrivs yrkesmässigt. Enligt lagrådsremissen får därigenom förutsättas att rimliga kvalitetskrav tillgodoses. Det är dock enligt min mening inte säkert att en yrkesmässigt bedriven verksamhet, som inte är underkastad något slags kontroll, utgör en garanti för kvalitet. Härtill kommer att förslaget innebär att sekretessbestämmelserna i 71 b § kommer att gälla den som bedriver familjerådgivning yrkesmässigt medan den som utövar verksamheten på annat sätt inte är underkastad någon annan sekretess än sådan som vilar på etisk eller kontraktsrättslig grund. Den som vänder sig till en sådan familjerådgivare har därför ingen garanti för att uppgift som han eller hon har lämnat i förtroende eller som har inhämtats i samband med rådgivningen inte obehörigen röjs.

Jag förordar därför att kriteriet "yrkesmässigt bedriven verksamhet" utgår ur definitionen av familjerådgivning i 12 a §.

Lagrådet:

71 §

Bestämmelsen i tredje stycket föreslås i lagrådsremissen kompletterad så att det klart framgår att anmälningsplikten för den som är verksam inom familjerådgivning omfattar fall där denne i sin verksamhet får kännedom om att en underårig utnyttjas sexuellt i hemmet. Häremot är i sak intet att anmärka. Mot bakgrund av att det finns ett särskilt brott som benämns sexuellt utnyttjande av underårig (6 kap. 4 § brottsbalken) kan möjligen frågan ställas hur långt anmälningsplikten sträcker sig när kännedom erhålls om sådant handlande som faller in under andra straffbestämmelser i brottsbalkens sexualbrottskatalog. Svaret ter sig givet beträffande sådana sexualbrott som våldtäktsbrott och sexuellt tvång. Mer tveksamt kan det

synas vara med t.ex. vissa handlingar som svarar mot beskrivningen av sexuellt ofredande (6 kap. 7 §). Lagrådsremissen ger inte någon närmare belysning av frågan hur anmälningsplikten här skall avgränsas. Emellertid framgår av allmänna motiveringen (avsnitt 4.2) att avsikten är att anmälningsplikten skall täcka in alla former av sexuellt utnyttjande av underåriga i hemmet. Med hänsyn härtill kan det finnas anledning att peka på att någon direkt koppling till brottsbalkens bestämmelse om straff för sexuellt utnyttjande av underårig inte bör göras vid tolkningen av det föreslagna tillägget. Skäl att förorda ändrad utformning av tillägget synes inte föreligga.

Prop. 1995/96:117
Bilaga 5

Förslaget till lag om ändring i rättegångsbalken

36 kap. 5 §

Av författningskommentaren framgår att den föreslagna ändringen inte är avsedd att innebära något annat än att frågeförbudet enligt paragrafen utsträcks till att gälla även enskild familjerådgivning. I enlighet med vad Lagrådet har anfört i anslutning till 12 a § socialtjänstlagen synes det emellertid tveksamt om inte förslaget medför en förändring när det gäller vittnesplikten för det fall att ett samarbetsamtal har letts av en tjänsteman vid en sådan familjerådgivningsbyrå som avses i paragrafen och samtalet inte kan hänföras till familjerådgivning. Lagrådet vill hänvisa till vad som tidigare har sagts om önskvärheten att förhållandet mellan samarbetsamtal och familjerådgivning får en närmare belysning i kommande lagstiftningssammanhang.

Förslag till lag om ändring i sekretesslagen (1980:100)

Förslaget lämnas utan erinran.

Socialdepartementet

Prop. 1995/96:117

Utdrag ur protokoll vid regeringssammanträde den 7 december 1995

Närvarande: statsministern Carlsson, ordförande, och statsråden Hellström, Peterson, Thalén, Freivalds, Wallström, Persson, Tham, Blomberg, Heckscher, Hedborg, Andersson, Winberg, Nygren, Ulvskog, Sundström, Lindh, Johansson

Föredragande: statsrådet Thalén

Regeringen beslutar proposition 1995/96:117 Tystnadsplikt inom enskild familjerådgivning.