



Kommittédirektiv

Ställföreträdarskap att lita på – en översyn av reglerna om gode män och förvaltare

Beslut vid regeringssammanträde den 18 juli 2019

Sammanfattning

En särskild utredare ska se över reglerna om gode män och förvaltare. Översynen syftar bl.a. till att förbättra tillsynen på området, skapa bättre förutsättningar för att kompetenta personer ska ställa upp som ställföreträdare och stärka enskildas ställning och skydd. I slutändan handlar det om att de personer i vårt samhälle som är i behov av en ställföreträdare ska kunna lita på att de får den hjälp och det stöd som behövs.

I uppdraget ingår att ta ställning i frågor om bl.a.

- hur rekryteringen av kompetenta ställföreträdare kan underlättas och i vilka särskilda fall som det bör kunna utses professionella ställföreträdare,
- hur ställföreträdare kan få ett bättre och mer professionellt stöd under pågående uppdrag,
- om och hur det kan upprättas ett nationellt ställföreträdarregister,
- förbättrade möjligheter för den enskilde att föra fram klagomål mot sin ställföreträdare,
- vilka ytterligare tillsynsverktyg och sanktionsmöjligheter som behövs, och
- förbättrade möjligheter för den enskilde att få ekonomiska skador ersatta om ställföreträdaren missköter sig.

Utredaren ska lämna de förslag till författningsändringar och andra åtgärder som behövs.

Uppdraget ska redovisas senast den 24 februari 2021.

Behovet av en utredning

En viktig del i det svenska välfärdssamhället är att de personer som på grund av t.ex. sjukdom eller funktionsnedsättning inte kan sköta sina angelägenheter får hjälp med detta. När sådan hjälp inte kan ges på ett mindre ingripande sätt, fyller gode män och förvaltare en viktig funktion som ställföreträdare för den enskilde. Andra förordnade ställföreträdare, t.ex. gode män för ensamkommande barn, ska ge underåriga det stöd och den hjälp som de behöver i sin vardag.

Ställföreträdaren bidrar i de allra flesta fall med ett stort ideellt engagemang och gör en värdefull insats för att stödja en medmänniska i en utsatt situation. Det inträffar dock att en ställföreträdare på grund av okunskap, slarv eller i värsta fall ont uppsåt missköter sitt uppdrag. Samhället har ett ansvar för att förebygga misskötsamhet och för att agera kraftfullt när så är påkallat.

Regeringen och riksdagen har kontinuerligt sett över regelverket och skärpt tillsynen. De åtgärder som vidtagits har lett till en positiv utveckling på området. Det står emellertid klart att mer behöver göras för att säkerställa att det arbete som utförs och tillsynen över verksamheten är av sådan hög kvalitet att enskildas rättssäkerhet och likabehandling fullt ut ska kunna garanteras. Det är tydligt att det finns ett behov av att se över regelverket om gode män och förvaltare. (Se även skr. 2017/18:128.)

I maj 2018 gjordes ändringar i förmyndarskapsförordningen (1995:379) för att förbättra den tillsynsvägledning som länsstyrelserna ansvarar för. Samma månad beslutades det om regeringsuppdrag till länsstyrelserna respektive Statskontoret. Länsstyrelserna fick i uppdrag att ta fram riktlinjer för överförmyndare och ställföreträdare i vissa frågor och att överväga hur statistiken över överförmyndarnas verksamhet kan förbättras. Statskontoret fick i uppdrag att överväga hur länsstyrelsernas samordning av tillsyn och tillsynsvägledning på området för gode män och förvaltare kan förbättras. Uppdragen redovisades i april 2019 (dnr Ju2019/01616/L2 och Ju2019/01643/L2).

Nästa steg i arbetet är att låta en särskild utredare se över regelverket om gode män och förvaltare. En sådan översyn bör syfta till att förbättra tillsynen på området, skapa bättre förutsättningar för att personer ska ställa upp som ställföreträdare och stärka enskildas ställning och skydd. I slutändan handlar det om att säkerställa att regelverket är modernt och rättssäkert och att de personer som är i behov av en ställföreträdare ska kunna lita på att de får den hjälp och det stöd som de behöver.

Våren 2017 tillkännagav riksdagen att regeringen bör ta initiativ till en uppföljning av hur lagstiftningen om överförmyndare, gode män och förvaltare fungerar och överväga förbättringar av systemet (bet. 2016/17:CU10 punkt 24, rskr. 2016/17:189). Genom det uppdrag som nu ges anser regeringen att tillkännagivandet är slutbehandlat.

En översyn av reglerna om gode män och förvaltare

Utredarens uppdrag är att se över reglerna om gode män och förvaltare för att säkerställa att reglerna är moderna och rättssäkra. Utredaren ska inte se över ställföreträdarsystemet som helhet, utan inriktningen på uppdraget är att utredaren ska koncentrera sig på de områden där det finns problem och brister. I uppdraget ingår även att, om det vid övervägandena i fråga om gode män och förvaltare framkommer skäl för det, se över motsvarande regler för andra förordnade ställföreträdare. När det gäller ställföreträdare för barn ska utredaren ta ställning till om och i så fall hur barnrättsperspektivet behöver förtydligas (se prop. 2017/18:186 s. 92 f.).

De förslag på författningsändringar som lämnas ska så långt som möjligt ansluta till systematiken i föräldrabalken och lagen (2005:429) om god man för ensamkommande barn. I sitt arbete ska utredaren sträva efter att skapa enkla och tydliga regler.

Det finns många förbättringsåtgärder som kan övervägas och i det följande redovisas frågor som utredaren ska ägna särskild uppmärksamhet åt. Utredaren är oförhindrad att överväga även andra närliggande åtgärder, om det bedöms lämpligt och möjligt inom den bestämda tidsramen för uppdraget.

Som redovisas närmare nedan under rubriken Konsekvensbeskrivningar ska utredaren analysera de samhällsekonomiska effekterna i utredningsarbetets alla delar. Utredaren ska även analysera de offentligfinansiella effekterna av de förslag som övervägs.

Bättre förutsättningar för att kompetenta personer ska kunna rekryteras och arbeta som ställföreträdare

Ett bättre stöd till utsedda ställföreträdare

Att vara ställföreträdare är ett viktigt uppdrag. Systemet bygger på att enskilda personer i alla delar av samhället kan ta på sig uppdrag och göra en viktig insats för en medmänniska. Det är därför en angelägen uppgift att säkerställa att det finns personer som vill ta på sig uppdrag och ägna uppgiften både tid och kraft.

Den som utses till ställföreträdare ska vara lämplig. I detta krav ligger att den tilltänkta ställföreträdaren ska ha förutsättningar att utföra de uppgifter som följer av uppdraget. För att fler personer ska våga ta steget och åta sig ställföreträdaruppdrag kan det finnas anledning att vidta åtgärder som är inriktade på att se till att de som rekryteras får den utbildning och det stöd i övrigt som de behöver. Det skulle också bidra till att ställföreträdare kan utföra sina uppdrag med hög kvalitet.

Sedan 2015 har överförmyndarna ett ansvar för att erbjuda ställföreträdare utbildning. Även om utbildning för ställföreträdare har blivit vanligare och mer utvecklad, skiljer det sig dock fortfarande mycket åt mellan överförmyndarna när det gäller vilken utbildning som erbjuds och vilken kvalitet som utbildningen håller. Det beror delvis på att kommunernas förutsättningar och organisation varierar.

Även när det gäller vilket stöd som erbjuds utsedda ställföreträdare kan det konstateras att det varierar mellan olika kommuner, vilket bl.a. beror på att kommunerna anpassar stödet efter lokala behov. Om en ställföreträdare behöver få hjälp i komplicerade frågor eller vända sig till någon efter att t.ex. ha blivit hotad eller på annat sätt illa bemött, är det inte självklart vem han eller hon ska kontakta. Ställföreträdaren är uppdragstagare och inte anställd av kommunen. Inte heller finns det i lag någon skyldighet för överförmyndaren att vägleda eller stödja ställföreträdaren, vilket länsstyrelserna har gentemot överförmyndaren.

Mot denna bakgrund finns det anledning att undersöka vilken utbildning som en ställföreträdare behöver för uppdraget och vilket behov som ställföreträdare har av stöd under genomförandet av sitt uppdrag. Överförmyndaren behöver inte nödvändigtvis själv stå för utbildningen eller det

stöd som bör erbjudas. För att underlätta överförmyndarens uppgift och ge ställföreträdare en bättre chans till ett likvärdigt stöd oberoende av var i landet de fullgör sina uppdrag, kan det också handla om att åstadkomma en bättre samordning av utbildnings- och stödinsatser som genomförs av flera överförmyndare gemensamt eller som genomförs av organisationer eller av andra myndigheter än de kommunala överförmyndarverksamheterna.

Utredaren ska därför

- undersöka vilket behov av utbildning och stöd ställföreträdare har och ta ställning till hur detta bäst kan tillgodoses.

Professionella ställföreträdare i särskilda fall

Trots att åtgärder har vidtagits under årens lopp för att förbättra överförmyndarnas möjligheter att rekrytera ställföreträdare finns det fortfarande svårigheter med att få tag på ställföreträdare för vissa uppdrag. Så kan vara fallet t.ex. om huvudmannen har särskilda behov och behöver en ställföreträdare med särskild kompetens eller om det under en begränsad tid behöver utses ställföreträdare för ett stort antal enskilda. Några kommuner har löst sina rekryteringsproblem genom att inrätta förvaltarenheter med kommunala tjänstemän som har till uppgift att vara ställföreträdare för hjälpbehövande kommuninvånare eller genom att anlita ställföreträdare genom ett privat företag. Det råder delade meningar om huruvida inrättande av förvaltarenheter är en bra lösning för att tillhandahålla ställföreträdare. Justitieombudsmannen har uttalat att de kommuner som försökt lösa ställföreträdarfrågan i särskilt komplicerade ärenden t.ex. genom inrättande av förvaltarenheter, utgör efterföljansvärda exempel (JO 2009/10 s. 431). Dessa ställföreträdare får sina uppdrag personligen på samma sätt som andra ställföreträdare.

En viktig beståndsdel i ställföreträdarsystemet är det ideella inslaget, att en ställföreträdare hjälper en medmänniska i en utsatt situation. En stor andel av ställföreträdarna utgörs av anhöriga. Det kan även handla om personer som huvudmannen själv har föreslagit för uppdraget eller som han eller hon på något annat sätt har ett särskilt förtroende för. Enligt regeringen bör ställföreträdarsystemet även fortsättningsvis utgå från och bygga på det ideella inslaget. Mot bakgrund av de svårigheter som finns i vissa fall med att rekrytera lämpliga ställföreträdare finns det dock anledning att överväga i vilka särskilda fall som ställföreträdaruppdrag bör kunna utföras av kommunala tjänstemän eller andra professionella ställföreträdare. Det bör även övervägas om uppdrag i vissa fall ska kunna utföras av juridiska personer.

En möjlighet att utse professionella ställföreträdare skulle i vissa fall kunna leda till att flera ställföreträdare utses för att hjälpa en enskild i olika angelägenheter. Ett exempel på en sådan situation är om en person har ett särskilt behov av ekonomisk hjälp och en ställföreträdare med sådan kompetens därför utses i den delen. Det kan behöva belysas vad som ligger i en ställföreträdares uppdrag och hur ställföreträdarna bör samverka.

Utredaren ska därför

- ta ställning till i vilka särskilda fall som ställföreträdaruppdrag bör kunna utföras av kommunala tjänstemän eller andra professionella ställföreträdare samt om juridiska personer ska kunna förordnas att utföra ställföreträdaruppdrag.

Nationellt ställföreträdarregister

En förbättringsåtgärd som i olika sammanhang har lyfts fram är införandet av ett nationellt ställföreträdarregister. Ett sådant register skulle t.ex. kunna underlätta för överförmyndare att i samband med lämplighetsbedömningen kontrollera att en tilltänkt ställföreträdare inte redan har så många uppdrag att han eller hon riskerar att få det svårt att sköta det nya uppdraget. Ett register skulle också kunna utgöra ett hjälpmedel i överförmyndarens tillsyn och kontroll när en ställföreträdare har uppdrag i flera kommuner. Till detta kommer att flera myndigheter och organisationer har uppgett att det finns ett behov av en automatiserad förmedling av information om ställföreträdarskap. Det handlar bl.a. om att aktörerna, exempelvis Försäkringskassan, banker och kreditupplysningsföretag, lättare ska kunna få tillgång till uppdaterade uppgifter och kunna kontrollera ett ställföreträdarskaps giltighet och omfattning. Det finns därför anledning att närmare undersöka om och hur ett nationellt ställföreträdarregister kan upprättas.

Ett ställföreträdarregister skulle kunna ha flera och i grunden skilda användningsområden och innehålla känsliga personuppgifter, t.ex. uppgifter om enskildas hälsotillstånd. Därför bör det särskilt analyseras vad syftet skulle vara med ett sådant register. Vidare måste skyddet för enskildas integritet beaktas och det behöver analyseras hur ett register ska vara utformat för att uppfylla kraven i EU:s dataskyddsförordning. Det måste också övervägas vilken kompletterande författningsreglering som behövs.

Frågan om att upprätta ett nationellt ställföreträdarregister omfattar vidare en rad andra överväganden, bl.a. vilken aktör som bör ansvara för ett register

och behovet av sekretessreglering. Utformningen av ett register bör även analyseras i förhållande till andra liknande nationella ombuds- eller behörighetsregister. Vidare bör ett ställföreträdarregisters roll i den förvaltningsgemensamma digitala infrastrukturen analyseras. Det bör även övervägas vilken koppling som ett ställföreträdarregister bör ha till elektroniska framtidsfullmakter (se nedan under rubriken Insatser för en ökad digitalisering). Ett register bör utformas med ambitionen att minimera den administrativa bördan för deltagande kommuner.

Utredaren ska därför

- ta ställning till om och hur ett nationellt ställföreträdarregister kan upprättas.

Tidpunkt för utbetalning av ställföreträdarens arvode

Ställföreträdare har rätt till ett skäligt arvode för uppdraget och ersättning för de utgifter som har krävts för uppdragets fullgörande. Arvodet beslutas av överförmyndaren och betalas av den enskilde eller kommunen, beroende på den enskildes ekonomiska förutsättningar. Det är också överförmyndaren som bestämmer hur ofta och för vilken tid som arvode ska betalas. Ofta beslutas arvodet årligen i samband med överförmyndarens granskning av ställföreträdarens förvaltning.

Det har lyfts fram att det ofta dröjer länge innan ställföreträdaren får ersättning för nerlagt arbete och utlägg. Det finns inte någon möjlighet för överförmyndaren att besluta om förskott på arvodet eller för de inblandade att i förväg avtala om ett arvode.

Utredaren ska därför

- analysera om reglerna om ställföreträdarens arvode och utlägg bör ändras i syfte att göra det möjligt för ställföreträdare att få ersättning i ett tidigare skede än vad som ofta är fallet i dag.

En förbättrad tillsyn

Den kommunala överförmyndarverksamhetens organisation och kompetens

För att ordningen med gode män och förvaltare ska fungera på ett tillfredsställande sätt är det av avgörande betydelse att tillsynen är effektiv och av hög kvalitet i hela landet. Viktiga faktorer för tillsynsarbetets bedrivande är

organisationen av och kompetensen hos de organ som utövar tillsyn över ställföreträdarna.

Det ska finnas en överförmyndare i varje kommun. Överförmyndaren har i uppdrag att utöva tillsyn över ställföreträdaren genom att granska den redovisning som denne lämnar in och se till att den enskildes tillgångar används till hans eller hennes nytta och är tryggt placerade.

Organisationsformen och kompetensen hos landets överförmyndarverksamheter varierar, vilket bl.a. beror på att regleringen av överförmyndarverksamheten ger utrymme för lokal anpassning. Detta kan i sin tur få till följd att ärenden hanteras på olika sätt runt om i landet och att vissa verksamheter, särskilt de av mindre storlek, är sårbara vid förändrade förhållanden. En väl fungerande kommunal organisation bidrar till en rättssäker ärendehantering och ett fungerande ställföreträdarsystem.

En kommun kan besluta att det ska finnas en överförmyndarnämnd i stället för en överförmyndare. Flera kommuner kan också samverka genom att inrätta en gemensam överförmyndarnämnd. En överförmyndarnämnd medger att förtroendevalda med skilda erfarenheter kan engageras för överförmyndaruppgifterna. Om uppgifterna sköts av endast en överförmyndare riskeras kompetensförluster när majoritetsförhållandena i kommunen ändras vid val och leder till byte på posten. Med en överförmyndarnämnd kan en kontinuerlig sakkunskap lättare upprätthållas. Lagstiftaren har tidigare gett uttryck för att en ordning med överförmyndarnämnder är att föredra framför enskilda överförmyndare och att mycket talar för att en sådan ordning borde göras obligatorisk (prop. 2007/08:150 s. 57). Det har även senare förts fram att ett sätt att höja kompetensen hos överförmyndarna kan vara att överförmyndarnämnder görs obligatoriska som organisationsform (SOU 2013:27 s. 228 f.). Det finns nu anledning att åter analysera hur överförmyndarverksamheten bör vara organiserad.

Fullmäktige i kommunen beslutar i frågor om den kommunala organisationen. I fråga om överförmyndarverksamheten är det emellertid inte möjligt för kommunfullmäktige att ändra organisationsformen under pågående mandatperiod och i stället för att ha en överförmyndare inrätta en överförmyndarnämnd. Detta skiljer sig från vad som gäller enligt kommunallagen (2017:725) i fråga om fullmäktiges rätt att organisera den kommunala verksamheten. Det kan ifrågasättas om denna skillnad är sakligt motiverad.

Överförmyndarnämnden får uppdra åt en ledamot, en ersättare eller en tjänsteman att på nämndens vägnar avgöra vissa grupper av ärenden. Överförmyndaren får på motsvarande sätt uppdra åt en tjänsteman att avgöra ärenden på överförmyndarens vägnar. Någon möjlighet för nämnden eller överförmyndaren att, på liknande sätt som enligt kommunallagen, uppdra åt t.ex. ordföranden eller en tjänsteman att besluta i ärenden som är av brådsakande natur finns emellertid inte. Inte heller finns det någon möjlighet att delegera beslutanderätten i frågor om entledigande av en god man eller förvaltare på grund av bristande lämplighet. Att det inte finns någon delegationsrätt i dessa fall kan medföra att en ställföreträdare som missköter sig inte kan entledigas förrän nämnden har sitt nästa sammanträde eller överförmyndaren finns på plats. Frågan är därför om delegationsrätten bör utökas.

Det uppställs i dag inte några formella kompetenskrav på den som utses till överförmyndare eller ledamot i en överförmyndarnämnd. Visserligen ansvarar kommunen och länsstyrelsen för att se till att kunskapsnivån är tillfredsställande. Med hänsyn till de kvalificerade arbetsuppgifter som en överförmyndare eller en ledamot i överförmyndarnämnden förväntas utföra kan det dock ändå diskuteras om det inte bör ställas krav på överförmyndaren eller ledamöterna i överförmyndarnämnden att inneha viss särskild kompetens. Att uppställa sådana krav är emellertid inte oproblematiskt ur ett demokratiskt och systematiskt perspektiv. Andra alternativ skulle därför kunna vara att se till en persons lämplighet eller att ställa krav på fullgörande av viss utbildning vid tillträdet av uppdraget.

Utredaren ska därför

- överväga om det bör ställas krav på att överförmyndarverksamheten ska vara organiserad i viss form,
- överväga om kommunerna bör få ändra organisationsformen för överförmyndarverksamheten under löpande mandatperiod,
- överväga om överförmyndare och överförmyndarnämnder bör få en utökad möjlighet att delegera beslutanderätten, och
- överväga om det är lämpligt att ställa krav på att överförmyndaren eller ledamöterna i en överförmyndarnämnd, tillsammans eller var för sig, ska ha viss särskild kompetens eller, och om så inte bedöms vara fallet, överväga andra sätt för att skapa bättre förutsättningar för dem att utföra sitt uppdrag.

Beslutanderätt i frågor om ställföreträdarskap

Beslutanderätten i frågor om ställföreträdarskap är delad mellan överförmyndaren och tingsrätten. Till exempel är det tingsrätten som beslutar om godmanskap eller förvaltarskap för någon som på grund av sjukdom, psykisk störning eller något annat liknande förhållande behöver hjälp att ta hand om sina angelägenheter. När domstolen meddelar ett sådant beslut ska den samtidigt förordna en god man eller förvaltare att utföra ställföreträdaruppgiften. Överförmyndaren har till uppgift att förordna god man i ett antal andra situationer. En liknande delad beslutanderätt förekommer i frågor om entledigande av ställföreträdare.

För att myndigheternas resurser ska utnyttjas på bästa sätt är det viktigt att arbetsfördelningen mellan dem är ändamålsenlig. Det kan, särskilt mot bakgrund av strävan efter att renodla domstolarnas verksamhet till dömande uppgifter, diskuteras om överförmyndaren bör få utökad behörighet att besluta i frågor om ställföreträdarskap, med möjlighet att överklaga beslutet till tingsrätten. Till exempel är det inte givet att beslut om godmanskap eller förvaltarskap i samtliga fall behöver meddelas av tingsrätten. Överförmyndaren kan genom den inhämtade utredningen ha en god bild av den enskildes behov, särskilt om det är fråga om otvistiga eller okomplicerade ärenden. Ytterligare ett exempel på ett område där kan det diskuteras om det är ändamålsenligt att beslutanderätten är delad mellan myndigheterna är frågor om entledigande av ställföreträdare.

Utredaren ska därför

- överväga om överförmyndaren bör få utökad behörighet att meddela beslut i frågor om ställföreträdarskap.

Bättre kontroll över ställföreträdarens förvaltning

Ställföreträdarens verksamhet står under överförmyndarens tillsyn. Granskningen görs med ledning av de förteckningar, årsräkningar, sluträkningar och annat som har upprättats i anledning av förvaltningen. Överförmyndaren har av den anledningen rätt att gå igenom räkenskaper och anteckningar som ställföreträdaren upprättar och förvarar med anledning av sitt uppdrag. Ställföreträdaren är också skyldig att lämna överförmyndaren de upplysningar om sin verksamhet som begärs. Om det finns brister i förvaltningen, kan överförmyndaren rikta en anmärkning mot ställföreträdaren och, beroende på hur allvarlig bristen är, vidta andra åtgärder, t.ex. beslut om utvidgad kontroll eller om entledigande.

För att ställföreträdare och överförmyndare ska veta vad som förväntas av dem är det viktigt med tydlighet i fråga om hur ställföreträdare ska redovisa sin förvaltning och om hur överförmyndare ska granska förvaltningen. Tydlighet i dessa frågor underlättar även länsstyrelsernas arbete med att kontrollera överförmyndarna, eftersom det blir lättare för länsstyrelserna att bedriva en likvärdig tillsyn. Länsstyrelserna har på regeringens uppdrag nyligen tagit fram nationella riktlinjer för hur ställföreträdare bör redovisa sin förvaltning och hur överförmyndare bör granska förvaltningen (se ovan under rubriken Behovet av en utredning).

Väsentligt är också att den bakomliggande lagstiftningen uppfyller de krav på klarhet som måste kunna ställas på ett modernt och rättssäkert regelverk. Genom tydliga regler minskar risken för olika tolkningar och ökar förutsättningarna för likvärdighet vid ställföreträdarnas redovisning och myndigheternas tillsyn. Det är också viktigt att lagstiftningen ger överförmyndarna effektiva möjligheter att vid behov och utöver den årliga granskningen kontrollera hur ställföreträdaren sköter ett pågående uppdrag, t.ex. efter klagomål från den enskilde eller någon anhörig till honom eller henne.

Utredaren ska därför, med beaktande av länsstyrelsernas framtagna riktlinjer och vad de anför i sin redovisning av uppdraget,

- överväga om lagstiftningen bör förtydligas i fråga om vilka krav som ska ställas på ställföreträdarens redovisning av förvaltningen och på överförmyndarnas granskning, och
- överväga om överförmyndarna bör få utökade möjligheter att vid behov kontrollera en ställföreträdarens förvaltning.

En närliggande fråga är överförmyndarens möjligheter att inom ramen för tillsynsverksamheten inhämta uppgifter från andra aktörer än myndigheter. I dag kan överförmyndare inhämta uppgifter från t.ex. banker, men inte från försäkringsbolag. Att uppgifter inte kan inhämtas från de sistnämnda innebär att tillsynen försvåras eftersom överförmyndaren inte kan kontrollera t.ex. vad en utbetalning från bolaget avser eller på vilket sätt den enskildes medel placeras.

Utredaren ska därför

- ta ställning till om överförmyndare inom ramen för tillsynsverksamheten bör få inhämta uppgifter från fler aktörer än vad som är fallet i dag.

Ställföreträdare är i dag skyldiga att före den 1 mars varje år i en årsräkning till överförmyndaren redogöra för förvaltningen under föregående år. Någon möjlighet för överförmyndaren att bestämma att årsräkningen ska ges in vid en annan tidpunkt under året eller att årsräkningen ska avse ett s.k. brutet räkenskapsår finns inte. Den nuvarande ordningen innebär därför att det kommer in ett stort antal årsräkningar till överförmyndaren för granskning samtidigt, vilket kan vara påfrestande för verksamheten och leda till att granskningen tar längre tid än önskvärt. Det finns av dessa skäl anledning att överväga om årsräkningar bör kunna ges in till överförmyndaren mer utspritt under året.

Även i övrigt finns det anledning att fundera på om det behövs åtgärder för att säkerställa att överförmyndarens granskning sker inom en rimlig tid. Ett syfte med överförmyndarnas tillsyn är att motverka rättsförluster för de svagaste i samhället. En lång handläggningstid för att t.ex. granska en ställföreträdare årsräkning kan medföra att den enskilde lider skada, eftersom överförmyndaren då inte tillräckligt snabbt upptäcker eventuell missköt-samhet.

Utredaren ska därför

- ta ställning till om ställföreträdare bör kunna lämna in årsräkningar över förvaltningen till överförmyndaren mer utspritt under året och om det behövs andra åtgärder för att säkerställa att överförmyndarens granskning sker inom en rimlig tid.

En bättre samordning av tillsynen över överförmyndarna

Sju av landets länsstyrelser utövar tillsyn över överförmyndarna. Länsstyrelsernas uppgift är att se till att överförmyndarna kontrollerar att ställföreträdarnas verksamhet sköts på ett korrekt sätt. De ska också med råd stödja överförmyndarna i deras verksamhet och se till att utbildningen av överförmyndarna är tillfredsställande.

För att tillsynen ska bli så effektiv som möjligt är det nödvändigt att åstadkomma en bättre samordning i tillsynsarbetet. En utgångspunkt bör även i fortsättningen vara att kommunernas överförmyndarverksamheter ska utöva tillsyn över ställföreträdarna. En fråga som har lyfts i olika sammanhang är om det bör utses en förvaltningsmyndighet med huvudansvar för tillsynen. Syftet med att utse en huvudansvarig aktör skulle vara att en sådan på ett

bättre sätt bedöms kunna samordna tillsynen och tillsynsvägledningen än vad de ansvariga länsstyrelserna tillsammans gör i dag.

Statskontoret har nyligen haft i uppdrag att överväga hur länsstyrelsernas samordning kan förbättras för att tillsynen och tillsynsvägledningen ska bli så effektiv och ändamålsenlig som möjligt. I detta sammanhang skulle Statskontoret överväga om en central aktör – en länsstyrelse eller någon annan förvaltningsmyndighet – bör ha ansvaret att samordna tillsynen och/eller tillsynsvägledningen (se ovan under rubriken Behovet av en utredning). Statskontoret föreslår att en av länsstyrelserna ges i uppdrag att samordna länsstyrelsernas arbete och att det inrättas en bred samverkansgrupp som omfattar representanter för kommunerna och länsstyrelserna.

Utredaren ska, med utgångspunkt i Statskontorets förslag,

- ta ställning till hur tillsynen över överförmyndarna och tillsynsvägledningen bör vara organiserad i framtiden.

Effektivare tillsynsverktyg och sanktionsmöjligheter vid tillsynen över överförmyndarverksamheten

Länsstyrelserna utövar tillsyn över överförmyndarnas verksamhet. Om det vid tillsynen framkommer att en överförmyndare på något sätt missköter sig, har länsstyrelsen emellertid få möjligheter att ingripa. I praktiken kan länsstyrelsen endast rikta anmärkning mot överförmyndarens handläggning och ålägga denne att inom viss tid underrätta länsstyrelsen om vilka åtgärder som har vidtagits med anledning av anmärkningen. Det kan ifrågasättas om länsstyrelserna vid sina ingripanden har tillräckliga och effektiva tillsynsverktyg och sanktionsmöjligheter för att tillsynen ska få fullt genomslag.

Utredaren ska därför

- ta ställning till vilka ytterligare tillsynsverktyg och sanktionsmöjligheter som länsstyrelserna behöver vid tillsynen över överförmyndarna.

Statistik av hög kvalitet

Sedan 2016 redovisas statistik om ställföreträdarverksamheten i landet. Det är viktigt att statistiken om ställföreträdarskap är av hög kvalitet, inte minst för att kunna göra uppföljningar på området och för att kunna rikta in tillsynsarbetet på de frågor där behovet är som störst. Det är därför en brist att den statistik som hittills har tagits fram och redovisats inte har varit heltäckande och av tillräcklig kvalitet.

Länsstyrelserna har nyligen haft i uppdrag att överväga i vilka avseenden insamlingen av statistik över överförmyndarnas verksamhet kan förbättras för att statistiken ska bli mer tillförlitlig och användbar i tillsynsverksamheten (se ovan under rubriken Behovet av en utredning). Utifrån resultatet av det uppdraget bör det övervägas vilka regeländringar och andra åtgärder som behövs för att säkerställa att statistiken på ställföreträdarområdet håller en hög kvalitet och omfattar sådana uppgifter som är relevanta och nödvändiga för att kunna följa tillsynsarbetet samt planera och följa upp verksamheten runt om i landet.

En fråga som tidigare har diskuterats, och som även tas upp i Riksrevisi-
ons rapport Tillsyn av ställföreträdare och överförmyndare – Statens
bristande ansvar för samhällets mest utsatta (RiR 2017:33), är om de
insamlade uppgifterna bör vara en del av den officiella statistiken. När
reglerna om statistik infördes ansågs det att arbetet med att sammanställa
statistik bör påbörjas och kvalitetssäkras innan det tas ställning till om så bör
vara fallet (prop. 2013/14:225 s. 40). Frågan är därför om och i sådant fall i
vilken utsträckning som det nu finns skäl att låta de insamlade uppgifterna
utgöra officiell statistik. Att låta uppgifterna omfattas av den officiella
statistiken skulle bl.a. förbättra möjligheterna för den statistikansvariga
myndigheten att kräva in statistik från myndigheter på kommunal nivå.

Utredaren ska därför, med beaktande av länsstyrelsernas rapport,

- analysera och ta ställning till vilka regeländringar och andra åtgärder som behövs för att säkerställa att statistiken på ställföreträdarområdet håller en hög kvalitet och omfattar sådana uppgifter som är relevanta och nödvändiga för att kunna följa tillsynsarbetet samt planera och följa upp verksamheten, och
- analysera om de uppgifter som samlas in bör utgöra officiell statistik och i så fall föreslå vilken myndighet som ska vara officiell statistikmyndighet.

Enskildas ställning och skydd bör stärkas

Förbättrade möjligheter för den enskilde att få ekonomiska skador ersatta

Även om det vidtas effektiva åtgärder för att förbättra tillsynen och kontrollera ställföreträdnarnas arbete, går det inte att helt undvika att en ställföreträdare missköter sig vid genomförandet av sitt uppdrag. Sådan misskötsamhet kan leda till att den enskildes tillgångar används på ett felaktigt sätt eller att han eller hon av annan anledning orsakas ekonomiska skador.

Enligt den nuvarande ordningen är ställföreträdare skyldiga att ersätta skada som de uppsåtligen eller av vårdslöshet har orsakat den enskilde. Trots att enskilda under årens lopp har lidit skada på grund av ställföreträdarens misskötsamhet, har möjligheten att få skadestånd sällan utnyttjats.

Det har tidigare övervägts olika lösningar för att förbättra möjligheterna för enskilda att få sina ekonomiska skador ersatta men detta har inte lett till att några åtgärder vidtagits (se t.ex. prop. 2007/08:150 s. 54 f. och prop. 2013/14:225 s. 31 f.).

Med hänsyn till att det i praktiken har visat sig vara svårt och omständligt för den enskilde att få ersättning för skador vid ställföreträdarens misskötsamhet och därigenom hållas skadelös, finns det enligt regeringen anledning att på nytt överväga frågan och ta fram konkreta och genomförbara förslag. Den ställföreträdare som missköter sig bör som utgångspunkt alltjämt ha det slutliga ersättningsansvaret.

Utredaren ska därför

- ta ställning till hur enskilda kan få förbättrade möjligheter att få ersättning för sådana ekonomiska skador som har uppstått på grund av ställföreträdarens misskötsamhet.

Enklare för enskilda att föra fram klagomål och få stöd vid frågor om ställföreträdarskapet

Om en enskild inte kan komma överens med ställföreträdaren eller på annat sätt är missnöjd med honom eller henne eller har frågor om ställföreträdarskapet, kan den enskilde vända sig till överförmyndaren. Anledningen till detta är inte minst att överförmyndaren utövar tillsyn över ställföreträdaren och beslutar i frågor som har att göra med ställföreträdarskapet. Detta bör vara utgångspunkten även fortsättningsvis.

Det kan emellertid hända att den enskilde anser att överförmyndaren inte tillhandahåller tillräcklig hjälp eller inte tar synpunkterna på allvar. I en sådan situation är det inte tydligt till vem som den enskilde kan vända sig för att få råd och stöd samt föra fram klagomål. Denna otydlighet är olycklig eftersom den försvårar för den enskilde att göra sina rättigheter gällande, särskilt eftersom en person med ställföreträdare ofta kan ha svårt att själv ta till vara sina intressen. I förlängningen kan det också leda till ett bristande förtroende för ställföreträdarsystemet.

En jämförelse kan göras med klagomålssystemet inom hälso- och sjukvården. Enligt det systemet ska den enskilde i första hand vända sig till vårdgivaren. Det finns också patientnämnder i varje landsting och kommun som patienten kan komma i kontakt med. Patientnämndernas huvudsakliga uppgift är att på ett lämpligt sätt hjälpa patienter att föra fram klagomål till vårdgivare och att få klagomål besvarade av vårdgivaren. Vidare ska nämnderna bl.a. tillhandahålla eller hjälpa patienter att få den information patienterna behöver för att kunna ta till vara sina intressen i hälso- och sjukvården. Det kan diskuteras om det inte även på ställföreträdarområdet finns anledning att inrätta fristående organ som kan hjälpa enskilda som är i behov av information eller vill föra fram klagomål.

Utredaren ska därför

- ta ställning till hur det kan underlättas för enskilda att få stöd vid frågor om ställföreträderskapet och föra fram klagomål.

Utökad insyn för den enskilde i ställföreträdarens arbete

Ett ställföreträderskap innebär ofta ett minskat inflytande för den enskilde över angelägenheter som i högsta grad rör hans eller hennes person. För att den enskilde ska känna trygghet i en sådan situation är det avgörande att han eller hon har förtroende för sin ställföreträdare. I det avseendet är det viktigt att den enskilde har möjlighet att, om han eller hon vill och har förmåga, kontrollera hur ställföreträdaren sköter sitt uppdrag och t.ex. hanterar den enskildes medel.

Trots detta finns det inga regler som ger den enskilde en direkt möjlighet till insyn i ställföreträdarens förvaltning. I stället är den enskilde hänvisad till att hos överförmyndaren begära ut den redovisning och de andra handlingar som rör ställföreträderskapet och som har hämtats in från ställföreträdaren. Det kan diskuteras om den enskilde – och eventuellt även hans eller hennes anhöriga – bör ha en bättre kontrollmöjlighet och därmed utökad insyn i ställföreträdarens förvaltning än så.

Utredaren ska därför

- överväga om den enskilde bör ges möjlighet till utökad insyn i ställföreträdarens förvaltning.

Förstärkt sekretess för uppgifter om den enskilde

Sekretess gäller normalt hos överförmyndaren i ärenden enligt föräldrabalken och lagen om god man för ensamkommande barn för uppgift om enskilds personliga eller ekonomiska förhållanden. Sekretessen hindrar dock inte att uppgifter lämnas till maken eller sambon och närmaste släktingar till den som har en god man eller förvaltare. Den enskildes anhöriga har således en ovillkorlig rätt att få ta del av sådant som rör den enskilde. Överförmyndaren kan alltså inte vägra dessa personer att ta del av uppgifter om den enskilde av personlig eller ekonomisk natur. Det innebär att privata uppgifter om den enskilde som finns hos överförmyndaren kan lämnas ut till anhöriga mot den enskildes vilja och bästa.

Utredaren ska därför

- överväga om det finns anledning att stärka sekretessen för uppgifter om en enskilds personliga eller ekonomiska förhållanden som förekommer i ärenden hos överförmyndaren.

Insatser för en ökad digitalisering

I den offentliga förvaltningens verksamhet och kontakter med andra ska en digital hantering vara förstahandsvalet. En digitalisering av myndigheternas förvaltning bidrar till en högre kvalitet och effektivitet i verksamheten. Ur det perspektivet är det viktigt att regelverket kring ställföreträdare är modernt och möjliggör för överförmyndaren och övriga berörda myndigheter att i så stor utsträckning som möjligt hantera ärenden på digital väg. En sådan utveckling stämmer också överens med målet för digitaliseringspolitiken, nämligen att Sverige ska vara bäst i världen på att använda digitaliseringens möjligheter (prop. 2011/12:1 utg.omr. 22, avsnitt 4).

Lagstiftningen måste även göra det möjligt för ställföreträdare att använda sig av elektroniska hjälpmedel vid utförandet av uppdraget. Det bör därför undersökas om det finns formkrav, dvs. krav på att en handling ska ha en viss form eller tillkomma på ett visst sätt för att ha en viss rättsverkan, eller andra bestämmelser som i onödan försvårar för ställföreträdaren att t.ex. kommunicera elektroniskt med eller ge in digitala redovisningar och andra handlingar till överförmyndaren (jfr Ds 2003:29). Det finns också skäl att analysera om den ökade digitaliseringen i samhället har medfört hinder för ställföreträdaren att på olika sätt hjälpa huvudmannen, t.ex. när betalningar ska göras för huvudmannens räkning via bankers internetjänster, och hur sådana hinder skulle kunna övervinnas eller i vart fall minimeras.

Utredaren ska därför

- ta ställning till vilka ändringar som behövs för att överförmyndarna, övriga berörda myndigheter och ställföreträdarna i så stor utsträckning som möjligt ska kunna använda sig av digitala hjälpmedel, och
- analysera hur den ökade digitaliseringen i samhället på olika sätt kan underlätta en ställföreträdarens möjligheter att hjälpa huvudmannen.

En närliggande fråga gäller elektroniska framtidsfullmakter. År 2017 infördes lagen (2017:310) om framtidsfullmakter. Lagen gör det möjligt för enskilda att genom framtidsfullmakter utse någon som kan ha hand om deras personliga och ekonomiska angelägenheter om de senare i livet inte själva kan det. Framtidsfullmakter utgör ett alternativ till ordningen med god man och förvaltare.

När möjligheten att använda sig av framtidsfullmakter infördes, uttalades det att det kan övervägas att tillåta elektroniska framtidsfullmakter och anpassa regelverket därefter. Frågan om upprättande och hantering av elektroniska framtidsfullmakter bedömdes emellertid komplicerad och kräva särskilda överväganden. Den rymdes därför inte inom ramen för det lagstiftningsärendet (prop. 2016/17:30 s. 34 f.).

Enligt regeringen är det positivt om handlingar kan hanteras elektroniskt i så stor utsträckning som möjligt. Det finns därför skäl att i detta sammanhang närmare undersöka om och hur elektroniska framtidsfullmakter skulle kunna fungera och i vilka avseenden som det nuvarande regelverket behöver anpassas för att en sådan utveckling ska vara möjlig. Även frågan om ett register aktualiseras (se ovan under rubriken Nationellt ställföreträdarregister).

Utredaren ska därför

- överväga om och hur framtidsfullmakter ska kunna upprättas och hanteras elektroniskt.

Frågan om elektroniska framtidsfullmakter har varit föremål för behandling i riksdagen. Våren 2017 tillkännagav riksdagen att regeringen bör ta initiativ till att överväga frågan om upprättande och hantering av elektroniska framtidsfullmakter (bet. 2016/17:CU11 punkt 1 b, rskr. 2016/17:221). Genom uppdraget i denna del anser regeringen att tillkännagivandet är slutbehandlat.

Särskilt om internationella ärenden och om gode män för ensamkommande barn

Frågor om att utse gode män för ensamkommande barn

En utgångspunkt är att en god man ska förordnas för ett ensamkommande barn. Det är i dag inte tydligt i vilken utsträckning som en god man ska utses för ett ensamkommande barn från ett annat EU-land. Lagen om god man för ensamkommande barn gäller generellt för personer som är under 18 år och som är utländska medborgare eller statslösa, men av vissa bestämmelser i lagen följer att en god man inte ska utses om barnet har beviljats uppehållstillstånd i Sverige. En unionsmedborgare har dock uppehållsrätt i Sverige och behöver därför inte något uppehållstillstånd för att vistas här. Det kan därför diskuteras hur lagens bestämmelser ska tolkas och tillämpas när det gäller ensamkommande barn från EU-länder. Detta gäller även för ensamkommande barn som är medborgare i andra länder, om medborgarskapet medför uppehållsrätt i Sverige.

Utredaren ska därför

- analysera i vilken utsträckning det förekommer ensamkommande barn som har uppehållsrätt i Sverige och som har behov av en företrädare och ta ställning till om reglerna om företräderskap för dessa barn behöver ändras.

Behörig överförmyndare och domstol

Behörig överförmyndare i frågor om godmanskap, inklusive godmanskap för ensamkommande barn, och förvaltare är överförmyndaren i den kommun där den enskilde är folkbokförd. Om den enskilde inte är folkbokförd i Sverige, är överförmyndaren i den kommun där den enskilde vistas behörig. I fall ingen av dessa är behörig är överförmyndaren i Stockholms kommun behörig överförmyndare. Den behöriga överförmyndaren ansvarar även för att utöva tillsyn. När det gäller vilken domstol som är behörig, överensstämmer reglerna om detta i allt väsentligt med de om behörig överförmyndare.

Ensamkommande barn och andra enskilda som inte är folkbokförda i Sverige kan av olika skäl flytta, eller vistas i en annan kommun än i den som beslutet om godmanskap meddelades. I en sådan situation kan det uppstå oklarheter i fråga om vilken överförmyndare som ansvarar för ställföreträderskapet och när ansvaret övergår från den ena överförmyndaren till den

andra. Det kan vidare hända att den enskilde avviker. Ansvar för godmanskapet övergår i den situationen från överförmyndaren i kommunen där den enskilde tidigare har vistats till överförmyndaren i Stockholms kommun. Om den enskilde sedan återfinns, återgår ansvaret till överförmyndaren i vistelsekommunen. Den redovisade ordningen riskerar att leda till att enskilda faller mellan stolarna och att det uppstår rättighetsförluster för dem. Den kan också leda till att en överförmyndare som har en upparbetad kontakt med och god kännedom om den enskilde och hans eller hennes bakgrund och behov inte längre är behörig att hantera ärendet. Det finns mot den bakgrunden anledning att analysera om de nuvarande behörighetsreglerna är ändamålsenliga. En utgångspunkt bör lämpligen vara att den överförmyndare som har bäst kännedom om och möjlighet till kontakt med den enskilde ska vara behörig.

Utredaren ska därför

- analysera om reglerna om behörig överförmyndare och domstol när den enskilde inte är folkbokförd i Sverige är ändamålsenliga och utifrån sin analys ta ställning till vilka regeländringar eller andra åtgärder som behövs.

Konsekvensbeskrivningar

Utredaren ska bedöma förslagets ekonomiska konsekvenser och konsekvenser i övrigt för enskilda och det allmänna. Utredaren ska beskriva och om möjligt kvantifiera samhällsekonomiska konsekvenser av förslagen, såsom förslagets påverkan på möjligheten att rekrytera gode män. Utredaren ska beskriva viktiga ställningstaganden vid utformningen av förslagen. Alternativa lösningar som övervägts ska beskrivas och skälen till att de har valts bort. De offentligfinansiella effekterna av utredarens förslag och påverkan på statens inkomster och utgifter ska beräknas. Om förslag som lämnas innebär offentligfinansiella kostnader, ska förslag till finansiering lämnas.

Om förslagen bedöms påverka det kommunala självstyret, ska förslagets konsekvenser och de särskilda avvägningar som föranlett förslagen särskilt redovisas. Detsamma gäller om förslagen har betydelse för sysselsättning och offentlig service i olika delar av landet eller för möjligheterna att nå de integrationspolitiska målen. Utredaren ska genomgående ha ett jämställdhetsperspektiv i den analys som görs. Vidare ska all statistik som utredaren redovisar vara köns- och åldersuppdelad. Om förslagen inte bedöms ha betydelse för jämställdheten mellan kvinnor och män ska detta motiveras.

Utredaren ska även redovisa om förslagen har betydelse för brottsligheten och det brottsförebyggande arbetet. Därtill ska utredaren bedöma förslagets konsekvenser ur ett barnrättsperspektiv, bl.a. med beaktande av FN:s konvention om barnets rättigheter. I alla åtgärder och beslut som påverkar barn ska hänsyn tas till barnets rättigheter och konsekvenserna för barn ska redovisas.

Även i övrigt ska förslagets konsekvenser redovisas enligt kommittéförordningen (1998:1474).

Genomförande och redovisning av uppdraget

På senare år har det genomförts reformer på ställföreträdarområdet i flera av de övriga nordiska länderna. Till exempel förekommer numera i Norge, Finland och Danmark professionella ställföreträdare. Ett annat exempel är att det i Norge har genomförts förändringar i fråga om tillsynen på området och att det där finns en central myndighet med ansvar för att bl.a. samordna tillsynen och utöva tillsyn över myndigheter på lägre nivå. Utredaren ska därför, i den utsträckning som det bedöms lämpligt, analysera hur regelverket ser ut och fungerar i de övriga nordiska länderna och även i de andra länder som utredaren bedömer är av intresse.

Utredaren ska uppmärksamma och beakta Sveriges internationella åtaganden och relevanta EU-regler. Därvid ska utredaren bl.a. beakta FN:s konvention om rättigheter för personer med funktionsnedsättning, inklusive de rekommendationer som konventionens kommitté har lämnat till Sverige (CRPD/C/SWE/CO/1). Det ingår inte i uppdraget att överväga ett svenskt tillträde till den i Haag den 13 januari 2000 dagtecknade konventionen om internationellt skydd för vuxna (2000 års Haagkonvention) eller att undersöka hur svensk rätt förhåller sig till bestämmelserna i den konventionen (jfr SOU 2015:74).

För att de förslag som lämnas ska vara ändamålsenliga och verkkningsfulla är det av vikt att utredaren inhämtar synpunkter och förslag på förbättringsområden från sådana aktörer som besitter värdefulla kunskaper och erfarenheter. Sådana kunskaper och erfarenheter besitts inte minst av föreningar för ställföreträdare och överförmyndare och av andra frivilligorganisationer som verkar på området. Utredaren ska därför, i den utsträckning som det bedöms lämpligt, inhämta synpunkter från berörda myndigheter och organisationer.

Utredaren ska även beakta pågående arbete inom EU, särskilt avseende det gemensamma europeiska asylsystemet, och relevant arbete inom Regeringskansliet.

Uppdraget ska redovisas senast den 24 februari 2021.

(Justitiedepartementet)