

Regeringskansliet
Justitiedepartementet
Enheten för familjerätt och allmän förmögenhetsrätt
103 33 Stockholm**Yttrande över betänkandet Gode män och förvaltare – en översyn
(SOU 2021:36)**

(Ju2021/01883)

Inledning och allmänna synpunkter

En viktig del av JO:s uppdrag är att främja och värna om enskildas rättssäkerhet. JO har tillsyn över överförmyndare, men inte över ställföreträdare. Det som framkommer i JO:s tillsynsärenden illustrerar dock ofta den stora betydelse som såväl överförmyndares som ställföreträdarens arbete har för enskilda. Många av de problem som utredningen pekar på är sådana som JO har sett i sin tillsynsverksamhet och som beskrivs i såväl protokoll från inspektioner som beslut.

Flera av utredningens förslag syftar till att stärka enskildas rättssäkerhet. Det är givetvis positivt med åtgärder som förväntas få det resultatet. Som framgår av mitt remissyttrande är det underlag som utredningen säger sig basera sina slutsatser på dock i stor utsträckning redovisat på ett mycket översiktligt sätt. Det kan redan här uppmärksammas att endast ett mindre urval av i huvudsak beslut som bedöms vara principiellt viktiga publiceras på JO:s webbplats. Av den anledningen kan t.ex. en sådan sammanställning av webbpublicerade beslut som finns i betänkandets avsnitt 20.6 knappast ge någon meningsfull vägledning. Utredningens analyser framstår vidare ofta som alltför grunda. Det gör det svårt för mig att ta ställning till många av de förslag som presenteras i betänkandet. Jag noterar härutöver att utredningen vid flera tillfällen pekar på viktiga frågor som den har avstått från att gå in på med hänvisning till tidsbrist (se t.ex. s. 328, 389 och 438 i betänkandet).

Jag kan också konstatera att många av utredningens förslag endast innebär att befintlig rättspraxis lagfästs eller att lagstiftningen på andra sätt förtydligas utan att rättsläget ändras. Även om jag är positiv till en del av förslagen av denna karaktär eller inte har något att invända emot dem, är jag inte övertygad om att de i praktiken kommer att medföra några påtagliga förändringar.

Sammanfattningsvis bedömer jag att utredningens förslag kan komma att bidra till vissa förbättringar av ställföreträdarsystemet, men jag anser att en mer gedigen och genomgripande översyn hade varit önskvärd.

I det följande lämnar jag närmare synpunkter på delar av betänkandet.

Huvudmannen i fokus (kapitel 5)

Ställföreträdaren ska beakta huvudmannens vilja eller förmodade inställning (avsnitt 5.5.1)

I JO-anmälningar mot överförmyndare förekommer inte sällan uppgifter om att gode män och förvaltare tagit otillräcklig hänsyn till sina huvudmäns vilja. Eftersom JO inte har tillsyn över ställföreträdare utreds sådana uppgifter inte närmare. Jag kan dock konstatera att det som ibland framförs till JO överensstämmer med den bild som utredningen fått från aktörer verksamma på området (avsnitt 5.4 i betänkandet). I likhet med utredningen anser jag att ett rättssäkert ställföreträderskap med huvudmannens bästa för ögonen bör utövas med beaktande av huvudmannens egen vilja. Därför tillstyrker jag förslaget till förtydligande i 12 kap. 3 § föräldrabalken.

Upphörande av godmanskap när huvudmannen inte längre samtycker (avsnitt 5.5.3)

Jag har inga invändningar mot att det införs en uttrycklig bestämmelse om att ett godmanskap ska upphöra om huvudmannen inte längre samtycker till det. Dock ifrågasätter jag den föreslagna begränsningen till de fall då samtycke varit en förutsättning för godmanskap. Det kan förekomma att godmanskap har anordnats för någon vars tillstånd hindrat att hans eller hennes inställning inhämtats, men att det senare skett sådana förbättringar av den enskildes tillstånd att detta hinder inte längre finns kvar. Enligt min mening är det i det läget självklart att godmanskapet ska upphöra om den enskilde begär det. Utformningen av den föreslagna ändringen i 11 kap. 19 § föräldrabalken bör därför övervägas ytterligare.

Begränsning av anhörigas rätt att ta del av handlingar hos överförmyndaren (avsnitt 7.4.1)

Jag tillstyrker utredningens förslag om att anhörigas rätt att ta del av handlingar hos överförmyndaren inte ska gälla om det med hänsyn till huvudmannens intressen finns särskilda skäl mot att handlingen lämnas ut.

I författningskommentaren på s. 560 i betänkandet anges att det exempelvis kan finnas förutsättningar för att neka en anhörig rätt att ta del av en handling om ett utlämnande riskerar att medföra skada för huvudmannen. Ordet ”skada” för främst tankarna till ekonomisk skada. Det bör förtydligas att särskilda skäl mot att handlingen lämnas ut också kan finnas om ett utlämnande riskerar att medföra att huvudmannen lider men av andra slag.

Erinran om serviceskyldigheten (avsnitt 8.5)

Det är givetvis mycket viktigt att huvudmän, ställföreträdare och andra som vänder sig till överförmyndaren får sådan hjälp att de kan ta till vara sina intressen och att överförmyndaren även i övrigt lever upp till sin serviceskyldighet. Jag är emellertid inte övertygad om att en bestämmelse i förmynderskapsförordningen (1995:379) som erinrar om 6 § förvaltningslagen (2017:900) skulle bidra till förbättringar på

detta område. Som utredningen framhåller, gäller serviceskyldigheten även utan en sådan erinransbestämmelse. Det finns flera andra bestämmelser i förvaltningslagen som det är viktigt att överförmyndare efterlever, såsom 7 och 9 §§. JO har t.ex. återkommande kritiserat överförmyndare som inte levt upp till det krav på snabb handläggning som ställs i 9 § förvaltningslagen. Jag ser inget behov av den föreslagna erinransbestämmelsen och befarar dessutom att den skulle kunna ge upphov till missförstånd rörande överförmyndares skyldighet att följa övriga bestämmelser i förvaltningslagen.

En skyldighet för överförmyndaren att anmäla misstanke om brott till åtal (avsnitt 10.6.2)

Utredningen pekar på att det kan uppstå problem när en ny ställföreträdare får till uppgift att ta ställning till om en förmyndare eller en tidigare god man eller förvaltare ska polisanmälas. Liknande problematik har även uppmärksammats i JO:s tillsynsverksamhet, se t.ex. mitt beslut den 2 juli 2021, dnr 2648-2019. I likhet med utredningen bedömer jag att det finns klara fördelar med att införa en skyldighet för överförmyndare att underrätta allmän åklagare om en ställföreträdare kan misstänkas ha begått brott mot huvudmannen. Jag tillstyrker därför detta förslag.

De begrepp som används för att avgränsa ställföreträdarens uppdrag (avsnitt 11.4.1)

Som utredningen påpekar, är innebörden av begreppen bevaka rätt, förvalta egendom och sörja för person sparsamt beskriven i lag och förarbeten. Det hade därför varit värdefullt om utredningen hade presenterat en mer utförlig sammanställning av domstolsavgöranden om sådana frågor. Särskilt när det gäller gränserna för vad som aldrig kan ingå i en ställföreträdarens uppdrag uppkommer det inte sällan frågor där förarbetsuttalanden och rättspraxis inte ger klara svar. Så sent som den 7 juli 2021 avgjorde Högsta domstolen exempelvis två mål som gällde förutsättningarna för att en god man eller förvaltare ska kunna ansöka om äktenskapsskillnad för sin huvudmans räkning (mål nr T 3563-20 och T 695-20).

Jag är inte övertygad om att det finns tillräckligt starka skäl för att ändra de begrepp som används för att avgränsa ställföreträdarens uppdrag, dvs. de hjälpbehov som ett ställföreträdarskap kan vara avsett att tillgodose. Om begreppen ändras vore det önskvärt med fylliga förarbetsuttalanden som ger vägledning om var gränserna går. I författningskommentaren på s. 543–545 i betänkandet ges i och för sig en del exempel, men jag bedömer att de inte är tillräckliga för att åstadkomma en märkbart ökad klarhet. Exempelvis vore det värdefullt med uttalanden om hur huvudmannens rätt att själv bestämma var han eller hon ska bo eller vistas förhåller sig till en förvaltares behörighet att säga upp och ingå bostadshyresavtal för sin huvudmans räkning (jfr även JO 2020/21 s. 476 och JO:s beslut den 26 maj 2021, dnr 1963-2020, samt den 15 september 2021, dnr 1597-2020).

Enligt den föreslagna lydelsen av 12 kap. 2 § föräldrabalken ska gode män och förvaltare bevaka den enskildes rätt i de angelägenheter som uppdraget omfattar. Det framgår inte av förslaget till ändringar i 11 kap. 4 § föräldrabalken att ”bevaka

rätt” ska anses ingå i de föreslagna nya begreppen och att den enskildes behov även i det avseendet ska beaktas vid prövningen av anordnande frågor. Av rättssäkerhetsskäl är det viktigt att detta framgår uttryckligen även där. Jag anser därför att 11 kap. 4 § föräldrabalken bör förtydligas i detta avseende.

Som utredningen framhåller i avsnitt 11.4.3, ska den enskilde inte utsättas för mer ingripande åtgärder än vad som är nödvändigt. Det är angeläget att den som prövar en fråga om anordnande av ställföreträdarskap noggrant överväger vad som måste ingå i uppdraget. Jag anser därför att det i 11 kap. 4 § bör anges att ett godmanskap *ska avgränsas till* den enskildes behov, inte endast att godmanskapet kan begränsas utifrån det.

Professionella ställföreträdare (kapitel 15)

I likhet med utredningen bedömer jag att professionella ställföreträdare behövs för att alla som är i behov av en god man eller förvaltare ska kunna få den hjälp som de har rätt till (jfr JO 2009/10 s. 431 och mitt beslut den 17 februari 2021, dnr 2586-2019). Varken kommunala förvaltarenheter eller privata företag med anställda ställföreträdare passar emellertid särskilt väl in i det nuvarande regelsystemet för ställföreträdare. Som framgår på s. 310 i betänkandet, finns det bl.a. arbetsrättsliga frågor och arvodesfrågor som kan skapa problem.

Jag har i och för sig inga invändningar mot att det regleras i vilka situationer som professionella ställföreträdare får användas, men även om förslaget genomförs kommer det att återstå många svårigheter. Därför är det enligt min mening olyckligt att utredningen inte har haft möjlighet att ta ett helhetsgrepp, så att föräldrabalkens regelverk även i övrigt kan anpassas till professionella ställföreträdare. Förutsättningarna för att i slutändan åstadkomma ett så välfungerande regelverk som möjligt torde bli bättre om frågorna hanteras i ett sammanhang.

Ställföreträdarens redovisning och överförmyndarens tillsyn (kapitel 16)

Förslagen i betänkandets kapitel 16 syftar bl.a. till att de delar av en ställföreträdarens uppdrag som inte är av ekonomisk karaktär i större utsträckning än i dag ska kunna granskas av överförmyndaren. Sådana frågor torde ofta kunna vara minst lika viktiga för huvudmannen som de ekonomiska. Det är positivt om de får ökad uppmärksamhet. Jag tillstyrker därför detta förslag.

Granskning inom rimlig tid (kapitel 17)

JO har återkommande framhållit vikten av att granskningen av årsräkningar inte tar för lång tid. Som utredningen framhåller, ligger detta i såväl huvudmannens som ställföreträdarens intresse. En lagstadgad övre gräns för hur lång tid granskningen får ta kan verka handlingsdirigerande och därmed bidra till att handläggnings-tiderna hålls nere. Jag ser därför positivt på förslaget.

Ökad beslutanderätt för överförmyndaren (kapitel 22)

Utredningen för på s. 385 i betänkandet ett resonemang om att det i allmänhet saknas behov av långtgående rättsliga överväganden och kvalificerade rättsliga bedömningar i ärenden där ingen som är behörig att yttra sig motsätter sig att godmanskaps anordnas, omprövas eller upphör. Det kan emellertid förekomma att även ärenden av detta slag kräver överväganden som inte är alldeles enkla. Exempelvis kan ett läkarintyg vara så gammalt eller så knapphändigt motiverat att det är tveksamt om det kan läggas till grund för en bedömning av om den enskildes inställning kan hämtas in. Andra gånger kan det vara svårbedömt om en åsiktsyttring från den enskilde ska förstås som att han eller hon motsätter sig godmanskaps. Ärenden med rekryteringssvårigheter kan vidare kräva bedömningar av om överförmyndaren har gjort tillräckliga ansträngningar för att hitta en lämplig ställföreträdare (jfr t.ex. RH 2018:5). Starka skäl talar för att den bedömningen bör göras av någon annan än överförmyndaren och för att det bör finnas en oberoende utomstående aktör som har möjlighet att bevaka hur överförmyndarens rekryteringsåtgärder fortskrider.

Även om utredningens förslag genomförs, kan en domstolsprövning av dessa ärenden i och för sig komma till stånd genom överklagande. I ärenden av aktuell slag torde det emellertid inte sällan saknas någon som har vilja eller förmåga att överklaga överförmyndarens beslut. Samtidigt är det fråga om myndighetsutövning som leder till ingripande beslut för personer som ofta befinner sig i utsatta situationer. Utredningens förslag förutsätter därför att överförmyndarna kan leva upp till höga krav på kompetens, professionalism och rättssäker handläggning.

På s. 386 i betänkandet anges att utredningsarbetet har lett till slutsatsen att kompetensnivån och kvaliteten hos överförmyndarna har höjts de senaste åren. Uppgifterna om vad denna slutsats grundas på är emellertid vaga. Det anges att vissa aktörer som utredningen varit i kontakt med har uttryckt den uppfattningen, men någon närmare information om hur dessa aktörer har resonerat finns inte. För egen del är jag inte beredd att uttala mig i frågan om det har skett generella förbättringar av det aktuella slaget. Utredningen hänvisar också till sina egna förslag om tydligare krav på överförmyndarverksamheterna. Som jag varit inne på redan inledningsvis är jag emellertid inte övertygad om att de förslagen kommer att medföra några påtagliga förbättringar. Enligt min uppfattning ger betänkandets summariska analys inte stöd för att det är lämpligt att anförtro överförmyndarna beslutanderätt i den aktuella typen av ärenden. Jag avstyrker därför förslaget.

Om förslaget genomförs, bör det beaktas att det förekommer att den enskilde behöver höras muntligen i ärenden om anordnande av godmanskaps, även om ingen som är behörig att yttra sig motsätter sig godmanskaps. Jag uppfattar utredningens förslag till ändring av 11 kap. 16 § föräldrabalken som att detta är tänkt att gälla även när handläggningen sker hos överförmyndaren. Det förs emellertid inte några resonemang om formerna för detta.

En ny statlig myndighet (avsnitt 23.10.3)

Utredningens analys av alternativen för vem som ska få ansvaret för de uppgifter som räknas upp i betänkandets avsnitt 23.10.2 är mycket knapphändig. Såvitt framgår är analysen inte heller grundad på ett sådant gediget faktaunderlag som bör finnas när inrättandet av en ny myndighet föreslås. De nackdelar som förs fram med alternativet att ge uppgifterna till en befintlig myndighet framstår vidare inte som särskilt stora. På det underlag som redovisas i betänkandet kan jag inte bedöma om en ny myndighet behövs eller inte. Därför avstyrker jag att förslaget genomförs.

Förtydligande i lagen om god man för ensamkommande barn (avsnitt 27.4.1)

Jag tillstyrker utredningens förslag till förtydligande av 2 § lagen (2005:429) om god man för ensamkommande barn.

Det anges i 5 § tredje stycket lagen om god man för ensamkommande barn att godmanskapet upphör utan särskilt beslut när barnet fyller 18 år. Enligt min uppfattning medför denna bestämmelse inte att en överförmyndare som fått information om att Migrationsverket gjort en åldersuppskrivning av ett ensamkommande barn utan vidare kan låta ett godmanskap upphöra. JO har vid flera tillfällen kritiserat överförmyndare för att ha tillämpat denna reglering på ett felaktigt sätt (se t.ex. JO 2017/18 s. 547 och mitt beslut den 25 september 2020, dnr 6100-2018, jfr även RH 2018:18). Enligt min uppfattning finns det skäl att förtydliga även denna bestämmelse.

Ikraftträdande- och övergångsbestämmelser (kapitel 29)

På s. 530 i betänkandet finns ett resonemang om hur förordnanden med begreppen bevaka rätt, förvalta egendom och sörja för person ska tolkas efter det att utredningens förslag om nya begrepp genomförts. Utredningen bedömer att det inte behövs någon övergångsbestämmelse för att klargöra det. Jag instämmer inte i den bedömningen, utan anser att det bör framgå av övergångsbestämmelserna hur äldre förordnanden ska tolkas.

Punkt 1 c i de föreslagna övergångsbestämmelserna anger att ändringarna i 19 kap. 19 och 20 §§ föräldrabalken träder i kraft den 1 januari 2027. Det framstår som att det rätteligen är 19 kap. 1 och 20 §§ som avses.

Katarina Pahlsson

Ärendet har föredragits av Albert Pettersson. Tf. byråchefen Karl Lorentzon har deltagit i beredningen.