

Vissa frågor om gode män och förvaltare

*Betänkande av Utredningen om bättre förutsättningar
för gode män och förvaltare*

Stockholm 2013



STATENS OFFENTLIGA
UTREDNINGAR

SOU 2013:27

Sammanfattning

Uppdraget

Vi har haft i uppdrag att föreslå åtgärder som ger bättre förutsättningar för gode män och förvaltare. Syftet är att säkerställa att det finns tillgång till kvalificerade och lämpliga ställföreträdare.

Uppdraget har avsett frågor inom sex olika områden. Ett område som vi har haft att behandla rör frågan om möjligheten för gode män och förvaltare att kunna bli entledigade även om någon ersättare inte har utsetts. Vidare har vi behandlat frågan om vem som bör stå för kostnaden för gode mäns och förvaltares försäkringar. I uppdraget har även ingått att överväga vilka åtgärder som behöver vidtas för att dödsboet efter en god man eller förvaltare ska få lämpligt stöd i samband med redovisningen av huvudmannens egendom.

En annan fråga som vi har haft i uppdrag att överväga är om överförmyndaren bör bistå tingsrätten med att hämta in utredning i ärenden om godmanskap och förvaltarskap, i vilka tingsrätten fattar beslut. I denna del har vi också tagit ställning till om överförmyndaren bör lämna förslag på ställföreträdare till tingsrätten.

I vårt uppdrag har det även ingått att utarbeta författningsförslag om sekretess hos överförmyndaren i ärenden enligt lagen (2005:429) om god man för ensamkommande barn. En annan fråga har varit att överväga vilka åtgärder som behöver vidtas för att säkerställa att det finns tillgång till relevant statistik över överförmyndarnas verksamhet.

Utöver de i våra direktiv särskilt angivna frågorna har vi haft möjlighet att föreslå andra praktiska åtgärder som bidrar till att skapa bättre förutsättningar för gode män och förvaltare.

Vi har genom en enkätundersökning gjort kartläggningar inom de områden som omfattas av uppdraget.

Entledigande av gode män och förvaltare

Av nuvarande reglering framgår att en god man eller förvaltare har rätt att på begäran bli entledigad. Ställföreträdaren är dock skyldig att kvarstå till dess att en ersättare har utsetts, om ställföreträdarskapet ska fortsätta. Det framgår av våra direktiv att det har riktats kritik mot att en god man eller förvaltare är skyldig att (utan tidsbegränsning) kvarstå i sitt uppdrag till dess att en ersättare har utsetts.

Frågan om under vilka förutsättningar en förvaltare har rätt att bli entledigad trots att en ersättare inte har utsetts och när ett förvalterskap som behövs kan upphöra, behandlades av HD i ett beslut den 9 november 2012 (mål Ö 91-12). En redogörelse för HD:s avgörande finns i avsnitt 4.1.4.

Vi föreslår att den praxis som HD har lagt fast i dessa frågor ska framgå av lagstiftningen. Det ska av FB framgå att en förvaltare inte är skyldig att ha kvar sitt uppdrag till dess att en ny ställföreträdare har utsetts, om han eller hon har skälig orsak att lämna uppdraget dessförinnan.

Vid bedömningen av vad som är en skälig orsak ska det göras en avvägning mellan förvaltarens bevekelsegrunder för att avsluta uppdraget och huvudmannens behov av förvaltare. Förvaltaren måste som regel godta vissa och kanske inte helt obetydliga olägenheter för att behovet av förvalterskap ska tillgodoses.

I FB ska det också regleras att ett förvalterskap ska upphöra när en ställföreträdare som har skälig orsak att lämna sitt uppdrag entledigas, om en ny ställföreträdare inte kan utses och överförmyndaren har vidtagit alla rimliga åtgärder för att finna någon som är lämplig och villig att ta på sig uppdraget. Ett förvalterskap ska under dessa förutsättningar kunna upphöra också i de fall ett uppdrag som förvaltare har upphört av någon annan orsak, t.ex. när ställföreträdaren har avlidit. Beslut om entledigande av förvaltaren och upphörande av förvalterskapet ska fattas av rätten.

HD:s uttalanden och de omständigheter som förelåg i det fall som var föremål för prövning i HD:s avgörande talar för att det bör kunna bli aktuellt att låta ett förvalterskap upphöra (trots att det finns ett behov av ett sådant) endast i ett fåtal fall per år. Vi har gjort bedömningen att möjligheterna för förvaltare att bli entledigade och förutsättningarna för att ett förvalterskap ska upphöra inte bör utvidgas i förhållande till vad som framgår av avgörandet. Detta beror på att det är tveksamt om den enskildes behov av hjälp och stöd i alla fall kan tillgodoses fullt ut genom de insatser som är möjliga

enligt nuvarande reglering om ett förvaltarskap för honom eller henne upphör samt att det inte har varit lämpligt att i det här sammanhanget föreslå förbättringar av det existerande stödet.

Vi föreslår vidare att en god man som har utsetts enligt 11 kap. 1, 2, 3 eller 4 § FB ska ha motsvarande möjlighet som en förvaltare att bli entledigad samt att ett sådant godmanskap ska kunna upphöra även om det behövs. Nyss föreslagna reglering i FB för förvaltare ska således även omfatta dessa kategorier av gode män. När det gäller en god man för ett ensamkommande barn har vi däremot gjort bedömningen att han eller hon inte bör kunna bli entledigad utan att det finns en ersättare. Detta beror på att barnet, som själv inte har rättshandlingsförmåga, vid en sådan ordning skulle riskera att stå utan företrädare.

För att undvika att den enskilde ställs utan god man eller förvaltare kan även vissa åtgärder vidtas inom ramen för nuvarande ordning. Den gode mannens eller förvaltarens säkerhet och trygghet kan tillgodoses i större utsträckning, t.ex. genom att kommunen tillhandahåller säkra lokaler för möten med huvudmannen. I vissa fall kan det finnas skäl att utse två ställföreträdare för huvudmannen. Vidare bör det i utbildningen av gode män och förvaltare ingå hur svåra och krävande uppdrag kan utövas. Att det rör sig om ett sådant uppdrag bör också ytterligare beaktas vid arvoderingen av ställföreträdaren.

Kostnaden för gode mäns och förvaltares försäkringar

Det är möjligt för gode män och förvaltare som är medlemmar i godmansföreningar (vilka är anslutna till Riksförbundet Gode Män och Förvaltare eller Riksförbundet frivilliga samhällsarbetare) att ansluta sig till förbundens grupp-försäkringar, vilka innefattar ansvarsförsäkring och olycksfallsförsäkring. Det har inte varit möjligt att närmare bedöma i vilken utsträckning gode män och förvaltare har tecknat försäkring. Mycket tyder dock på att det är en förhållandevis liten andel av ställföreträdarna som har gjort detta. Det förekommer också att kommuner har tecknat ansvarsförsäkring eller olycksfallsförsäkring för gode män och förvaltare.

Vi bedömer att nuvarande reglering (12 kap. 16 § FB) inte ger möjlighet för en god man eller förvaltare att få ersättning för försäkringskostnader från huvudmannen. Det bör inte heller införas en sådan möjlighet. En ansvarsförsäkring kan nämligen inte anses

vara av tillräcklig nytta för flertalet huvudmän och en olycksfallsförsäkring tillgodoser inte alls denna funktion.

Enligt vår bedömning bör inte kommunen stå för kostnader för gode mäns och förvaltares försäkringar, bl.a. med hänsyn till att det är fråga om ett privaträttsligt uppdrag mellan ställföreträdaren och den enskilde.

Möjligheten för ett dödsbo efter en god man eller förvaltare att få hjälp med att redovisa huvudmannens egendom

Det är sällan en ställföreträdare avlider under tiden hans eller hennes uppdrag pågår och det är därför ovanligt att ett dödsbo blir skyldigt att upprätta en sluträkning. I det fall det förekommer synes det dock vara relativt vanligt att dödsboet behöver hjälp med att upprätta sluträkningen.

Vi har gjort bedömningen att en god man eller förvaltare som ska ta över uppdraget som ställföreträdare inte bör hjälpa dödsboet med att upprätta en sluträkning, bl.a. mot bakgrund av att han eller hon senare ska granska den tidigare ställföreträdarens förvaltning. Det bör inte heller vara möjligt att förordna en god man eller förvaltare som enbart har till uppgift att hjälpa dödsboet med att upprätta sluträkning, eftersom en sådan uppgift är av helt annan karaktär än de uppgifter som ingår i ett ställföreträdaruppdrag. Dödsboet kan däremot få hjälp av andra erfarna ställföreträdare utanför ett sådant uppdrag samt vid behov anlita t.ex. en redovisningsbyrå eller en juridisk byrå för att fullgöra skyldigheten att upprätta en sluträkning.

Överförmyndaren bör inte hjälpa dödsboet med att upprätta sluträkningen, eftersom överförmyndaren har till uppgift att granska dödsboets sluträkning.

Enligt vårt förslag ska det införas en möjlighet att besluta om befrielse från eller lätnad i den skyldighet som ställföreträdarens dödsbo har att lämna sluträkning. Ett beslut om befrielse eller lätnad ska få fattas om det med hänsyn till dödsboets och den enskildes förhållanden, tillgångarnas art eller värde eller omständigheterna i övrigt finns särskilda skäl.

Vidare föreslår vi att dödsboet ska ha rätt till ersättning för de utgifter som har varit skäligen påkallade för att fullgöra skyldigheten att upprätta en sluträkning över huvudmannens egendom. Det ska vara en uppgift för överförmyndaren att besluta om sådan ersätt-

ning. Huvudmannen ska betala ersättningen om hans eller hennes beräknade inkomst eller tillgångar överstiger de basbeloppsgränser som gäller för att han eller hon ska ersätta en god man eller förvaltare för utgifter. Om huvudmannens inkomst respektive tillgångar inte överstiger dessa gränser ska ersättning för dödsboets utgifter betalas av kommunen.

Förslagen ska gälla även beträffande ett dödsbo efter en förordnad förmyndare.

Utredning och förslag på ställföreträdare i ärenden om anordnande av godmanskap och förvalterskap

Enligt nuvarande reglering är det rätten som ska hämta in bl.a. yttrandet från anhöriga och utredning om den enskildes hälsotillstånd i ärenden om anordnande av godmanskap enligt 11 kap. 4 § FB eller förvalterskap.

Utifrån den kartläggning vi har gjort kan det konstateras att tillämpningen av regleringen i praktiken inte är enhetlig. I en del fall är det överförmyndaren som hämtar in utredningen och ger in denna till tingsrätten medan det i andra fall är rätten som helt eller delvis hämtar in utredningen.

Vi föreslår att överförmyndaren ska ha till uppgift att hämta in nödvändig utredning och ge in den till tingsrätten samtidigt med ansökan, i de fall det är överförmyndaren som ansöker om godmanskap enligt 11 kap. 4 § FB eller förvalterskap. I de fall det är någon annan än överförmyndaren som gör ansökan ska rätten uppdraga åt överförmyndaren att hämta in utredningen. Utredning ska även kunna hämtas in av rätten.

Överförmyndarens skyldighet att hämta in utredning bör ses som ett steg i riktning mot att beslutanderätten i ärenden om anordnande, omprövning och upphörande av godmanskap enligt 11 kap. 4 § FB, vilka inte är tvistiga, ska flyttas över från tingsrätten till överförmyndaren.

Det finns ingen författningsreglerad skyldighet för överförmyndaren att lämna förslag på ställföreträdare till tingsrätten. Av de svar som vi har fått på vår enkät framgår att vissa överförmyndare lämnar förslag på ställföreträdare till tingsrätten, medan andra överförmyndare inte gör det. Vi föreslår att överförmyndaren ska ha till uppgift att i samband med att utredningen ges in till rätten, lämna förslag på en god man eller förvaltare som är lämplig för uppdraget.

Överförmyndaren ska dock inte vara skyldig att lämna ett förslag på ställföreträdare om det finns särskilda skäl mot detta, vilket t.ex. kan vara fallet då det inte går att finna någon som vill åta sig ett ställföreträdaruppdrag eller om överförmyndaren anser att det saknas förutsättningar för ett ställföreträdarskap. Tingsrätten ska dock kunna förelägga överförmyndaren att lämna ett förslag om den bedömer att det finns sådana förutsättningar.

Sekretess för uppgifter om ensamkommande barn

Det gäller i ärenden enligt FB sekretess hos överförmyndaren för en enskilds personliga eller ekonomiska förhållanden, om det inte står klart att uppgiften kan röjas utan att den enskilde lider men. Någon motsvarande sekretess gäller inte i ärenden enligt lagen om god man för ensamkommande barn.

Det finns behov av sekretess även i ärenden om god man för ensamkommande barn. Sekretessbehovet täcks inte av befintliga sekretessbestämmelser och vi bedömer att barnets krav på skydd för personliga eller ekonomiska förhållanden väger tyngre än allmänhetens behov av att få tillgång till uppgifter om barnet.

Vi föreslår att det ska gälla sekretess hos överförmyndaren i ärenden om god man för ensamkommande barn i samma utsträckning som i ärenden om god man enligt FB. Detta innebär att sekretess ska gälla om det inte står klart att uppgiften kan röjas utan att den enskilde lider skada eller men. Det ska finnas en sekretessbrytande bestämmelse som innebär att den som har god man eller hans eller hennes närmaste släktingar har rätt att ta del av handlingar i ett ärende om god man för ett ensamkommande barn som rör godmanskapet och som förvaras hos överförmyndaren.

Sekretess ska gälla även i domstol i de fall överförmyndarens beslut överklagas dit. Den ska ha samma omfattning som i domstolens ärenden enligt FB. Detta innebär att sekretessen ska gälla för uppgift om en enskilds personliga eller ekonomiska förhållanden, om det kan antas att den enskilde eller någon närstående till denne lider skada eller men om uppgiften röjs. Sekretessen ska gälla oavsett om en part begär det eller inte.

Statistik över överförmyndarnas verksamhet

Statistik över överförmyndarnas verksamhet och de ställföreträdarskap som omfattas av överförmyndarens tillsyn behövs för att säkerställa att den som har (eller har behov av) god man eller förvaltare får sina intressen, behov och rättigheter tillgodosedda och att detta sker inom rimlig tid. Vidare behövs statistik för att ge överförmyndare bättre möjligheter att följa upp och analysera sin verksamhet och som ett redskap i länsstyrelsens tillsyn över överförmyndarna. Det finns även behov av statistik för att nationellt kunna följa utvecklingen av överförmyndarnas verksamhet, för att ge allmänheten bättre insyn i denna verksamhet, i samband med utredningar och forskning samt i journalistiska sammanhang.

Vi föreslår att de länsstyrelser som ansvarar för tillsynen över överförmyndarnas verksamhet ska framställa statistik beträffande sådan verksamhet inom respektive tillsynsområde. En av dessa länsstyrelser ska årligen framställa rikstäckande statistik på området samt göra denna tillgänglig för externa intressenter. Överförmyndarna ska till länsstyrelserna årligen lämna sådana uppgifter om verksamheten som behövs för framställning av statistiken.

Det bör finnas tre olika kategorier av statistiska uppgifter. I ett första skede bör ett mindre antal statistiska uppgifter tas fram inom dessa kategorier och därefter bör antalet uppgifter vid behov successivt utökas. Den första kategorin av statistiska uppgifter bör avse kvantitativa mått avseende överförmyndarnas verksamhet. Inom den andra kategorin bör det finnas statistiska uppgifter i fråga om kostnaderna för verksamheten. Den tredje kategorin av uppgifter bör ge en beskrivning av kvaliteten inom verksamheten.

Statistiken över överförmyndarnas verksamhet bör för närvarande inte vara en del av den officiella statistiken.

Vissa åtgärder som kan bidra till att skapa bättre förutsättningar för gode män och förvaltare

Vi har i olika sammanhang uppmärksammat på även andra områden inom vilka det kan finnas skäl att vidta åtgärder för att skapa bättre förutsättningar för gode män och förvaltare. Inom dessa områden lämnar vi dock inga förslag till förändringar, men vi gör bedömningen att det till viss del kan vidtas åtgärder inom ramen för nu gällande ordning.

Det är viktigt att överförmyndaren ser till att handläggningen av frågan om ersättning till gode män och förvaltare sker effektivt och att beslut fattas så skyndsamt som möjligt.

Vidare finns det ett visst behov av att närmare precisera vilka uppgifter som ingår i ett uppdrag som god man, särskilt vid godmanskap för ensamkommande barn, samt för förvaltare. Eftersom det kan vara problematiskt att göra en sådan precisering, bör kunskapen om vad ett uppdrag som ställföreträdare innebär i stället förbättras genom ökade utbildningsinsatser och genom att överförmyndaren i större utsträckning informerar om detta.

Utökade möjligheter till utbildning för gode män och förvaltare bör enligt vår mening kunna ge bättre förutsättningar för dem att utöva sina uppdrag samt bidra till att säkerställa tillgången till kvalificerade och lämpliga ställföreträdare. För att uppnå och bibehålla en tillfredsställande kunskaps- och utbildningsnivå för överförmyndarna är länsstyrelsens tillsyn av betydelse.

Ett sätt att höja kompetensen hos överförmyndarna kan vara att överförmyndarnämnd görs obligatorisk som organisationsform.

Kostnader och konsekvenser

Vårt förslag om att överförmyndaren ska bistå tingsrätten med att hämta in utredning och lämna förslag på ställföreträdare bedöms leda till en merkostnad om cirka 5 mnkr per år för kommunerna, medan domstolarna torde göra motsvarande besparing. Kommunernas kostnadsökning bör täckas genom att denna summa förs över från domstolarna till kommunerna. Om man har som utgångspunkt att förslaget rör sig om helt nya uppgifter för överförmyndarna, och inte tar hänsyn till att det är uppgifter som i praktiken till stor del redan utförs av dem, kommer kommunernas kostnader att vara betydligt högre än 5 mnkr.

Anslaget för de sju länsstyrelser som ska ha till uppgift att framställa statistik över överförmyndarnas verksamhet bör ökas med 5,6 mnkr avseende första året efter genomförandet och därefter med 600 000 kr per år. Överförmyndarens skyldighet att lämna uppgifter till länsstyrelsen bedöms medföra endast marginella kostnadsökningar för kommunerna.

Övriga förslag bedöms inte få några nämnvärda ekonomiska konsekvenser.

Vårt förslag om sekretess hos överförmyndare respektive domstol för uppgifter i ärenden om god man för ensamkommande barn innebär att skyddet av dessa barns integritet förstärks. Barnens intressen beaktas också särskilt genom att vårt förslag om entledigande av gode män inte omfattar en god man för ensamkommande barn.

Ikraftträdande- och övergångsbestämmelser

Av oss föreslagna lagändringar bör kunna träda i kraft den 1 juli 2014.

När det gäller skyldigheten för överförmyndare att hämta in utredning till tingsrätten i ärenden om godmanskap enligt 11 kap. 4 § FB eller förvaltarskap föreslås vissa övergångsbestämmelser.