

Justitieombudsmannen
Lars Lindström

Inspektion av Överförmyndarnämnden i Nacka kommun den 6–7 december 2016

1 Inledning

JO Lars Lindström förordnade den 22 november 2016 byråchefen Carina Sjögren att verkställa rubricerad inspektion. Från JO deltog även föredragandena Karl Hägg, Sigrid Malmström och Elin Ruthström.

1.1 Inledande samtal

Inspektionen inleddes den 6 december 2016 med att JO:s medarbetare togs emot av ordföranden i överförmyndarnämnden Elisabeth Därth, andra vice ordföranden i nämnden Elisabeth Karlsson och ersättaren i nämnden Lena Rönnerstam samt administrativa direktören Mats Bohman, stadsjuristen Helena Meier, enhetschefen för överförmyndarförvaltningen Ann-Charlotte Oetterli och överförmyndarhandläggaren Amanda Bos Ekman.

Vid det inledande samtalet redogjorde Carina Sjögren för JO:s verksamhet samt bakgrunden till, syftet med och upplägget för inspektionen. Carina Sjögren förklarade även att JO Lars Lindström inte skulle delta vid inspektionen personligen, men att de iakttagelser som gjordes skulle föredras för honom efter inspektionen varefter hans bedömningar skulle redovisas i protokollet.

Företrädare för överförmyndarnämnden redogjorde därefter för sin verksamhet enligt bl.a. följande:

Överförmyndarnämnden har överlag mycket god tillgång till ställföreträdare och har inte några problem med rekryteringen. Till exempel kan gode män för ensamkommande barn normalt förordnas inom en vecka. Nya ställföreträdare kontrolleras mot belastningsregistret och mot Kronofogdemyndighetens register. Detta följs sedan upp med årliga registerkontroller. Någon åldersgräns eller gräns för antalet uppdrag tillämpas inte, utan nämnden ser till hur respektive ställföreträdare utför sitt eller sina uppdrag. Alla ställföreträdare får utbildning och genomgår godkända kunskapsprov innan ställföreträdarskap inleds, vilket sedan följs av kontinuerlig fortbildning. Nya ställföreträdare får erfarna ställföreträdare som mentorer. Ett system med certifierade ställföreträdare håller på att införas. Certifiering kommer att kräva ytterligare

påvisade kunskaper. När systemet har införts kommer certifiering att krävas av samtliga mentorer.

Överförmyndarnämnden följer kontinuerligt upp sin verksamhet. En internkontrollplan används för det ändamålet. Även en måtabell används. Måluppfyllelsen enligt tabellen är hög. Exempelvis var samtliga årsräkningar – cirka 700 stycken – för 2015 granskade före den 30 juni 2016. Goda resultat uppnås också i de årliga enkätundersökningarna. Enkäterna, som mäter bl.a. nöjdhet och service, skickas till både ställföreträdare och huvudmän.

Ställföreträdarnas redovisning granskas enligt ett särskilt granskningsystem som går ut på att två tredjedelar av års- och sluträkningarna ”normalgranskas”, medan resterande tredjedel ”djupgranskas”. Slumpen avgör granskningsmetod. Den normala granskningen sker på föreskrivet sätt. Den fördjupade granskningen är utförligare och omfattar ytterligare granskningsinslag, exempelvis kontroll per telefon med huvudmannen, boende och/eller anhöriga av att större inköp har kommit huvudmannen till del.

Överförmyndarnämnden håller på att byta ärendehanteringssystem från Wärna till Provisum, varför dessa system för närvarande används delvis parallellt. Bytet bedöms effektivisera och förbättra verksamheten. I Provisum finns bl.a. en integrerad digital tjänst genom vilken ställföreträdare kan underteckna och lämna sin redovisning på heder och samvete med hjälp av BankID.

Andelen beslut som överklagas till domstol ligger på cirka fem procent; vanligast är att arvodesbeslut överklagas. Tingsrätten ändrar emellertid sällan nämndens beslut. Målsättningen är att skriva så klara och tydliga beslut som möjligt så att mottagaren förstår dem och därmed inte känner ett behov av att överklaga dem.

1.2 Granskningens omfattning

Inför inspektionen tog JO:s medarbetare del av dokument som visade överförmyndarnämndens organisation och personalsammansättning samt nämndens verksamhetsberättelse för 2015, verksamhetsplan för 2016 och gällande delegationsordning, liksom relevant statistik för nämndens verksamhet.

Inspektionen omfattade en granskning av 95 slumpvis utvalda akter. Granskningen avsåg pågående och avslutade ärenden gällande olika typer av ställföreträdarskap. Vid inspektionen granskades också de tre akter som JO:s ärende med dnr 5764-2016 omfattar (akt nr 3623, 4258 och 5641). Även de beslut som fattades i överförmyndarnämnden under 2015 och 2016 granskades.

Dessutom samtalade JO:s medarbetare med överförmyndarnämndens tjänstemän om bl.a. posthanteringen och diarieföringen, ärendehandläggningen, handläggningen av framställningar om att få ta del av allmän handling, tillgängligheten och servicen, länsstyrelsens funktion, samarbetet med berörd domstol samt rekryteringen och kontrollen av ställföreträdare.

1.3 Avslutande samtal

Inspektionen avslutades den 7 december 2016 med ett samtal med ordföranden i överförmyndarnämnden Elisabeth Därth, andra vice ordföranden i nämnden Elisabeth Karlsson, ersättaren i nämnden Lena Rönnerstam samt administrativa direktören Mats Bohman och stadsjuristen Helena Meier. Från överförmyndarförvaltningen deltog även enhetschefen Ann-Charlotte Oetterli och överförmyndarhandläggarna Amanda Bos Ekman och Marie Wahlgren.

Vid det avslutande samtalet redogjorde Carina Sjögren översiktligt för de iakttagelser som JO:s medarbetare hade gjort.

2 Iakttagelser och bedömningar

De iakttagelser som gjordes vid inspektionen redovisades efteråt för JO Lars Lindström. Denna redovisning, liksom hans bedömningar, framgår nedan.

2.1 Allmänt intryck

JO Lars Lindström: Överförmyndarnämndens verksamhetsområde är i hög grad författningsreglerat och avser till övervägande del myndighetsutövning mot enskild. Det rör sig ofta om människor som befinner sig i utsatta situationer och som inte själva kan hantera ekonomiska eller andra frågor. För dem gör sig rättssäkerhetsaspekterna särskilt starkt gällande. Detta ställer krav på god kunskap om regelverket. Nämnden har till uppgift att granska att ställföreträdare fullgör sina skyldigheter enligt detta regelverk. Utöver god kunskap om regelverket kräver det rättrådighet, noggrannhet och erfarenhet. Det är ett allmänt intryck att nämnden tillhandahåller en god service och ger ett gott bemötande såväl till ställföreträdare och huvudmän som till andra som har kontakt med nämnden.

Jag noterar att överförmyndarnämnden har en hög ambition när det gäller utbildning och uppföljningskontroll av ställföreträdare. Jag noterar också att nämnden prioriterar bl.a. att granska samtliga årsräkningar senast den 30 juni varje år.

Vid inspektionen konstaterades att handlingarna i de granskade akterna inte var ordnade i diarienummerordning utan att de i stället i huvudsak var uppdelade efter sakfrågor (såsom anordnande, arvode och årsräkningar) samt att de i övrigt var delvis oordnade, vilket försvårade möjligheterna att kronologiskt följa vad som hade hänt i ärendena och att få ett helhetsperspektiv. Vidare noterades att flera ställföreträdare hade uppdrag för ett större antal huvudmän och att några ställföreträdare var födda på 1920- eller 1930-talet, men i dessa ärenden gjordes inte några särskilt negativa iakttagelser.

2.2 Övergripande uttalanden

2.2.1 Redovisning i elektronisk form

JO Lars Lindström: Ställföreträdarens redovisning ska avges på heder och samvete. Uppgifterna i redovisningen lämnas därmed under straffansvar. Den

som på annat sätt än muntligen lämnar osann uppgift eller förtiger sanningen, när uppgiften enligt en författning ska lämnas på heder och samvete, kan dömas för osann eller vårdslös försäkran (15 kap. 10 § brottsbalken).

Straffbestämmelsen var tidigare begränsad till skriftliga utsagor, men bestämmelsen anpassades under 2013 till IT-utvecklingen så att även uppgifter som lämnas i elektronisk form skulle täckas av straffansvaret (se prop. 2012/13:74 s. 54–56).

Överförmyndarnämnden tillhandahåller en digital tjänst genom vilken ställföreträdare kan avge sin redovisning i elektronisk form. Handlingarna undertecknas på heder och samvete med en avancerad elektronisk underskrift¹ som skapas med hjälp av en elektronisk legitimation, i detta fall BankID. Jag kan inte se annat än att detta förfarande måste vara godtagbart i förhållande till det numera teknikneutrala kravet på att ställföreträdares redovisning ska avges på heder och samvete.

2.2.2 Granskning av redovisning

JO Lars Lindström: Granskning av ställföreträdares redovisning utgör en viktig del av överförmyndarnämndens verksamhet. För granskning av års- och sluträkningar tillämpar överförmyndarnämnden ett ambitiöst system som innebär att två tredjedelar av räkningarna granskas på föreskrivet sätt, medan resterande tredjedel granskas ännu djupare. Jag har ingenting att invända mot ett sådant granskningssystem. Tvärt om förefaller det lovvärt. Nämnden har uppgett att slumpen avgör granskningsmetod, dvs. normal eller fördjupad granskning. Jag noterar också att det av nämndens egna checklistor för normal respektive fördjupad granskning framgår att den djupare granskningen alltid ska göras för nya ställföreträdare och i övrigt vart tredje år, vilket framstår som ett ändamålsenligt urval och således bättre än slumpen.

2.2.3 Delegation av beslutanderätt

JO Lars Lindström: Överförmyndarnämnden har en vittgående delegationsordning som medger att nämndens beslut i betydande utsträckning fattas av tjänstemän på delegation från nämnden. För ärenden av mer rutinbetonad beskaffenhet kan en sådan delegationsordning naturligtvis lämpa sig väl. Det bör emellertid framhållas att beslutanderätten inte får delegeras i ärenden som rör myndighetsutövning mot enskild, om de är av principiell

¹ En avancerad elektronisk underskrift ska enligt artikel 26 i Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 910/2014 av den 23 juli 2014 om elektronisk identifiering och betrodda tjänster för elektroniska transaktioner på den inre marknaden och om upphävande av direktiv 1999/93/EG, den s.k. eIDAS-förordningen, uppfylla följande krav: Den ska vara unikt knuten till undertecknaren. Undertecknaren ska kunna identifieras genom den. Den ska vara skapad på grundval av uppgifter för skapande av elektroniska underskrifter som undertecknaren med hög grad av tillförlitlighet kan använda uteslutande under sin egen kontroll. Den ska vara kopplad till de uppgifter som den används för att underteckna på ett sådant sätt att alla efterföljande ändringar av uppgifterna kan upptäckas.

beskaffenhet eller annars av större vikt (se 6 kap. 34 § 3 kommunallagen [1991:900]). Sådana ärenden ska alltid, oavsett delegationsordningen i övrigt, anmälas till nämnden för beslutsfattande.

2.3 Granskade akter

2.3.1 Förteckning över egendom

I ett ärende gällande förvaltare (akt nr 6205) hade Nacka tingsrätt den 5 oktober 2015 anordnat förvaltare med omfattningen att förvalta huvudmannens arv på drygt tre miljoner kronor. Först den 30 november 2016 begärde överförmyndarnämnden in en förteckning över den egendom som förvaltare omfattade och som fanns det datum då förvaltare inleddes.

JO Lars Lindström: Enligt 14 kap. 1 § föräldrabalken, FB, ska en förvaltare inom två månader efter förordnandet lämna en förteckning till överförmyndaren över den egendom som han eller hon förvaltar. Överförmyndarnämnden har inte inom den föreskrivna tiden begärt in någon egendomsförteckning från förvaltaren. Handläggningen har därmed inte varit förenlig med 14 kap. FB.

2.3.2 Uppföljning av s.k. överförmyndarspärret konto

I ett ärende (akt nr 4402) hade överförmyndarnämnden förordnat en god man att vårda två underårigas rätt i ett oskiftat dödsbo. Efter arvskiftet entledigades den gode mannen. De underåriga erhöll var för sig medel som översteg ett prisbasbelopp. För en av de underåriga begärde nämnden vid flera tillfällen mellan oktober 2013 och juli 2015 att förmyndaren, den underåriges mor, skulle ge in underlag som visade att den underåriges konton hade en överförmyndarspär. Förmyndaren skickade emellertid inte in något sådant underlag. I augusti 2016 avslutades ärendet, då den underåriga blivit myndig. I november samma år skickade nämnden över de handlingar som förmyndaren lämnat in till nämnden till den då myndige sonen.

JO Lars Lindström: Om en omyndig får pengar från ett arv eller ett testamente och beloppet överstiger ett prisbasbelopp enligt 2 kap. 6 och 7 §§ socialförsäkringsbalken ska pengarna enligt 16 kap. 11 § FB sättas in på ett konto där de inte får tas ut utan överförmyndarens tillstånd, ett s.k. överförmyndarspärret konto. Överförmyndarnämnden har vid upprepade tillfällen och under lång tid begärt att förmyndaren skulle skicka in ett underlag som visade att kontona var överförmyndarspärade. Fastän sådant underlag inte kommit in har nämnden inte vidtagit några åtgärder för att säkerställa att kontona var överförmyndarspärade, trots att möjligheter till det finns enligt 13 kap. 19 § 2 FB.

2.3.3 Korrigering av redovisning

I ett ärende gällande godmanskap (akt nr 4934) hade överförmyndarnämnden gjort korrigeringar i en årsräkning. Den gode mannen hade ombetts att skriva under en kopia av den korrigerade årsräkningen. Någon sådan kom dock inte in.

I stället fanns i årsräkningen en handskriven anteckning med följande lydelse: ”GM godkänt korrigerarna per telefon den 16/6–16”.

JO Lars Lindström: Årsräkningar ska avges på heder och samvete och uppgifterna i räkningarna lämnas därmed under straffansvar (se avsnitt 2.2.1). Det är med hänsyn härtill inte lämpligt att årsräkningar korrigeras per telefon.

2.3.4 Granskning av redovisning

I ett ärende angående förvaltare (akt nr 5772) hade förvaltaren kommit in med en sluträkning den 13 januari 2015. Överförmyndarnämnden hade gjort anteckningar på handlingen men det saknades uppgift om vem som hade granskat den, när det hade skett och resultatet av granskningen. I dagboksbladet fanns tre anteckningar med diarienummer (dnr 64–65 och 68) enligt vilka sluträkningen hade granskats utan anmärkning. Några handlingar med dessa diarienummer kunde emellertid inte återfinnas i ärendets akt.

JO Lars Lindström: Enligt 16 kap. 4 § FB ska en anteckning om verkställd granskning göras på bl.a. sluträkningar. Jag kan konstatera att det inte har skett i detta fall och att överförmyndarnämnden därmed inte har uppfyllt de skyldigheter som gäller för granskning av redovisning.

2.3.5 Omprövning av förvaltare

I flera ärenden (bl.a. akt nr 888, 3005, 3908, 4176 och 4861) kunde inte utläsas att överförmyndarnämnden årligen hade omprövat förvaltare.

JO Lars Lindström: Enligt 5 § andra stycket förmyndarskapsförordningen (1995:379) ska överförmyndaren årligen särskilt granska samtliga förvaltare för att pröva om det finns skäl att ansöka om upphörande av förvaltare. Detta hänger nära samman med överförmyndarens skyldighet enligt 5 § första stycket samma förordning att, om myndigheten får reda på att förvaltare inte längre behövs, ansöka om upphörande av ställföreträdarskapet.

Ett förvaltare är mycket ingripande. Det bör därför inte pågå längre än nödvändigt. Det är alltså viktigt att överförmyndarnämnden årligen genomför föreskriven omprövning av samtliga förvaltare.

2.3.6 Upphörande av godmanskap för ensamkommande barn

I ett ärende (akt nr 5951) hade överförmyndarnämnden den 29 juni 2016 beslutat att godmanskapet för A.A. skulle upphöra. I beslutet beskrevs att Migrationsverket den 25 maj 2016 beslutat att avslå A.A:s ansökan om uppehållstillstånd och samtidigt bestämt hans födelsetid till 1995-07-12, vilket förklarades innebära att han skulle anses vara över 18 år. Som skäl för beslutet angavs att godmanskapet skulle upphöra då A.A. nu ansågs vara över 18 år.

I flera ärenden där barnets ålder ”skrivits upp” efter åldersbedömning av Migrationsverket hade en tjänsteman hos överförmyndarnämnden skickat ett

e-postmeddelande till den gode mannen angående åldersuppskrivningen. I två av ärendena (akt nr 6065 och 6372) hade e-postmeddelandena följande innehåll:

Hej,

Jag skriver till er då ni båda är gode män för ensamkommande barn som nu har skrivits upp i ålder och anses vara myndiga. Vi ska skriva beslut om att dessa uppdrag upphör och arvoda er. Migrationsverket har nyligen ändrat sina rutiner gällande dessa ärenden och detta påverkar även oss överförmyndarnämnder. Vi har ännu inte fått klar och tydlig information om vilket datum uppdraget ska anses upphöra i dessa fall, endast att Migrationsverket inte låter oss återsöka medel för tiden efter tre dagar efter 18-årsamtalet. Justitieombudsmannen har gjort uttalanden som skulle kunna innebära att uppdraget bör kvarstå något längre än denna tid. Frågan ska lyftas till länsnivå för att se till att dessa ärenden hanteras likadant i kommunerna.

[---]

JO Lars Lindström: När godmanskapet upphör framgår av 5 § lagen (2005:429) om god man för ensamkommande barn. Ett beslut om upphörande av godmanskap ska fattas bl.a. om det är uppenbart att en god man av någon anledning inte längre behövs. När barnet fyller 18 år upphör godmanskapet utan särskilt beslut.

Det har framförts att ett godmanskap upphör om Migrationsverket finner att barnet är 18 år eller äldre, trots att det tidigare ansetts vara omyndigt. Det har dock betonats att den gode mannen bör kvarstå i uppdraget till dess beslutet om avvisning eller utvisning vunnit laga kraft (von Schéele, Eva och Wallgren, Jan, Överförmyndarpraktika, version t.o.m. supplement december 2016, avsnitt 10).

JO Cecilia Renfors har i ett remissyttrande den 23 november 2016 över promemorian Åldersbedömning tidigare i asylprocessen (Ds 2016:37), i JO:s ärende med dnr R 101-2016, uttalat bl.a. följande:

Enligt min mening ska varje myndighet självständigt ta ställning i de frågor som aktualiseras i ett ärende hos myndigheten, i den mån det inte finns någon särskild reglering som anger något annat. Det måste alltså anses stå andra aktörer fritt att, inom ramen för sin verksamhet och den lagstiftning som reglerar den verksamheten, i sina ärenden självständigt ta ställning till en asylsökandes uppgivna ålder. En annan sak är att avgöranden av andra myndigheter som har betydelse för prövningen ska beaktas vid ett sådant ställningstagande.

Det är självklart önskvärt att bedömningen av en persons ålder vid olika myndigheter är enhetlig. Varje myndighet måste dock göra sin bedömning i enlighet med den lagstiftning som gäller för den aktuella verksamheten och med beaktande av de syften som bär upp just den lagstiftningen.

Hos JO handläggs f.n. två ärenden gällande handläggningen av upphörande av godmanskap för ensamkommande barn (JO:s ärenden med dnr 6581-2016 och 6894-2016). Jag får anledning att återkomma till denna frågeställning i dessa ärenden.

2.3.7 Passiv handläggning

I ett ärende gällande godmanskap (akt nr 3012) hade den gode mannen den 4 mars 2016 begärt att överförmyndarspärren på huvudmannens hushållskonto

skulle hävas. Såvitt framgick hade överförmyndarnämnden inte vidtagit några handläggningsåtgärder med anledning av denna begäran.

I ett annat ärende gällande legalt förmynderskap (akt nr 5957) hade överförmyndarnämnden den 19 september 2015 förordnat en god man enligt 11 kap. 2 § FB. Dessförinnan hade arvskifteshandlingar och bouppteckning, liksom ena vårdnadshavarens ansökan om samtycke till egendomens fördelning i dödsbo enligt 15 kap. 5 § FB, kommit in. Till ansökan hade fogats bouppteckning, redovisningsräkning, saldobesked och verifikation om förmyndarspär. Därefter hade handläggningen av ärendet stannat av. Såvitt framgick kvarstod godmanskapet och ansökan hade inte tagits upp till beslut.

JO Lars Lindström: Genom ovannämnda begäran och ansökan har ärenden initierats hos överförmyndarnämnden. Jag förutsätter att nämnden, oavsett sakprövningsförutsättningar, handlägger ärendena och tar upp dem till beslut.

2.3.8 Innehållet i beslut och andra utgående handlingar

Generellt sett finns det inte något att anmärka på när det gäller innehållet i överförmyndarnämndens beslut. Besluten som fattats i nämnden under 2015 och 2016 är klara och tydliga samt välmotiverade. Besluten som fattats av tjänstemän på delegation från nämnden är emellertid ofta kortare och standardiserade.

I ett beslut att förordna en god man i ett ärende (akt nr 5975) hade vårdnadshavarna tagits upp som sökande, trots att det inte framgick av dagboksbladet eller av handlingarna i ärendet att någon sådan ansökan hade kommit in.

I en skrivelse till en god man, förordnad enligt 11 kap. 4 § FB, för en person som var född 1965 (akt nr 6553) hade överförmyndarnämnden, efter att ha redogjort för huvudmannens namn och personnummer, angett följande:

Du har förordnats till vårdnadshavare för ovanstående person enligt 6 kapitlet 9 § föräldrabalken. Den som har förordnats till vårdnadshavare är också förmyndare till barnet, se 10 kapitlet 3 § föräldrabalken.

Den som har förordnats som förmyndare är skyldig att lämna en förteckning över barnets egendom till överförmyndarnämnden inom två månader från beslutet om förmynderskapet. Egendomsförteckning är en handling där du på heder och samvete uppger den underåriges tillgångar och skulder. [---]

JO Lars Lindström: För att enskilda ska ha förtroende för myndigheters saklighet är det viktigt att deras beslut och andra utgående handlingar har ett korrekt och tillräckligt fylligt innehåll. I det första ärendet kan jag inte förstå annat än att överförmyndarnämnden tagit upp frågan om förordnande av god man på eget initiativ, utan att vårdnadshavarna ansökt om det. I det andra ärendet var huvudmannen inte ett underårigt barn och ställföreträdaren var inte huvudmannens vårdnadshavare. Mot bakgrund av mitt allmänna intryck av nämndens verksamhet har jag emellertid inte någon anledning att utgå från att felaktigheter av detta slag är vanligt förekommande hos nämnden.

2.4 Ordinär tillsyn

Länsstyrelsen i Stockholms län har tillsyn över överförmyndarnämnden. Jag skickar därför en kopia av detta protokoll till länsstyrelsen.

Vid protokollet

Elin Ruthström

Justerat den 20 februari 2017

Lars Lindström