

Kritik mot Gemensamma överförmyndarnämnden för Skellefteå, Norsjö, Malå, Arjeplogs och Arvidsjaurs kommuner för en bristfällig motivering av ett beslut om förbud att bruka en framtidsfullmakt

Beslutet i korthet: En överförmyndarnämnd beslutade att förbjuda att en framtidsfullmakt brukades för vissa åtgärder. Beslutets motivering är enligt JO så bristfällig att det inte går att förstå varför nämnden bedömde att förbudet behövdes. Överförmyndarnämnden kritiserades för att beslutet inte hade en sådan klargörande motivering som förvaltningslagen kräver.

Anmälan

I en anmälan till JO framförde AA bl.a. följande. Den 4 december 2020 tog hon emot ett föreläggande från Gemensamma överförmyndarnämnden för Skellefteå, Norsjö, Malå, Arjeplogs och Arvidsjaurs kommuner. Det stod att nämnden hade fått in synpunkter på hur en framtidsfullmakt sköttes och att hon fick möjlighet att yttra sig senast den 15 december 2020. Dessutom skulle hon redogöra för vidtagna åtgärder sedan framtidsfullmaktens ikraftträdande. Redan den 7 december 2020 beslutade nämnden dock att förbjuda att fullmakten brukades för andra åtgärder än ordinära rättshandlingar med anknytning till fullmaktsgivarens dagliga livsföring. Beslutet var bristfälligt motiverat.

AA bifogade överförmyndarnämndens föreläggande och beslut. I bakgrunden och skälen för beslutet angavs följande:

Fullmakten ger fullmaktshavaren rätt att självständigt och oinskränkt förvalta och företräda samtliga fullmaktsgivarens ekonomiska per personliga angelägenheter.

Det ifrågasätts om fullmaktsgivaren vid undertecknandet av framtidsfullmakten var beslutsför samt om de åtgärder som vidtas sedan fullmakten trätt i kraft verkligen är för fullmaktsgivarens bästa.

Fullmaktshavaren har ännu ej inkommit med något yttrande gällande ärendet.

Skäl för beslutet

26§ Lag om framtidsfullmakter

Överförmyndaren får besluta att framtidsfullmakten helt eller delvis inte längre får brukas av fullmaktshavaren, om han eller hon vid fullgörandet av uppdraget har gjort sig skyldig till missbruk eller allvarlig försummelse eller annars visat sig vara oförmögen att ta till vara fullmaktsgivarens intressen.

Ett beslut enligt första stycket gäller omedelbart. Beslutet får överklagas till den tingsrätt som anges i 11 § andra och tredje styckena. Vid handläggningen i domstol tillämpas i övrigt lagen (1996:242) om domstolsärenden.

Gemensam överförmyndarnämnd bedömer att det finns frågetecken kring om huvudmannen var beslutsför i samband med att framtidsfullmakten upprättades. Gemensam överförmyndarnämnd har dessutom fått signaler om att fullmaktshavaren inte agerar på det sätt som bäst gynnar fullmaktsgivaren. Med beaktande av detta föreligger det skäl att förordna att framtidsfullmakten inte längre ska få brukas.

Utredning

JO hämtade in vissa handlingar från överförmyndarnämnden och begärde därefter att nämnden skulle yttra sig.

Efter att ha redogjort för bl.a. en del bakgrundsuppgifter framförde nämnden följande:

2. Vilken information som AA erhöll i samband med föreläggandet om yttrande den 1 december 2020 och vilka överväganden har gjorts i fråga om utgången av tidsfristen i föreläggandet skulle avvaktas innan beslut fattades.

När handläggaren skickade ut begäran om information från fullmaktshavaren, AA, avsåg handläggaren att fortsätta utreda ärendet med en fortsatt kommunikation med båda parter. Handläggaren hade sedan tidigare, vilket också framgår av AA:s anmälan, haft telefonkontakt med henne gällande ärendet. Handläggaren hade därför endast förelagt AA att redogöra för när fullmakten trätt i kraft samt vilka åtgärder som hon vidtagit sedan den dagen.

Handläggaren hade vid det tillfället inte fått information om fullmaktshavarens begäran om uttag från [fullmaktsgivarens] konto. I samband med att denna information kom till handläggaren den 7 december 2020 gjorde handläggaren bedömningen att ett snabbt beslut krävdes för att skydda [fullmaktsgivaren]. Beslut om en begränsad användning av fullmakten fattades därför trots att AA:s yttrande i ärendet ännu inte inkommit till nämnden. Avsikten vara att sedan fortsätta utredningen kring framtidsfullmakten och eventuell ansökan om ställföreträdarskap i domstol.

3. Överväganden som gjorts i frågan om hur utförlig motiveringen till beslutet den 7 december är.

I samband med att beslut fattades gällande brukandeförbud av framtidsfullmakten gjorde handläggaren bedömningen att det gått väldigt kort tid mellan upprättandet av fullmakten, 2019-10-27, och det att fullmakten tagits i bruk 2020-11-16. Varför [fullmaktsgivarens] förmåga att förstå vad han under-tecknade när fullmakten upprättades är en fråga att utreda.

Vidare hade handläggaren fått information från [fullmaktsgivarens] bank att fullmaktshavaren önskade göra ett större uttag från [fullmaktsgivarens] konto till sig själv. Då bankens handläggaren, genom att kontakta överförmyndarnämnden, brutit mot sina sekretessregler valde överförmyndarenhetens handläggaren att inte ange detta i beslutet. Överförmyndarenhetens handläggare hänvisade i stället

till ”signaler” om att fullmaktshavaren inte agerade på det sätt som bäst gynnar fullmaktsgivaren som grund för beslut om brukandeförbud.

AA kommenterade remissvaret. Hon framförde bl.a. att en chef på fullmaktsgivarens bank har uppgett att ingen medarbetare på banken har hävdats att någon försökt att ta ut en större summa pengar.

JO hämtade senare in Luleå tingsrätts beslut [...]. I beslutet undanröjde tingsrätten överförmyndarnämndens beslut och återförvisade ärendet till nämnden för fortsatt handläggning. Som skäl för det angavs att ett antal omständigheter som framkommit vid tingsrätten behövde utredas närmare och att det med hänvisning till instansordningsprincipen var lämpligast att det gjordes av överförmyndarnämnden.

Rättslig reglering

Innan en myndighet fattar beslut ska den, om det inte är uppenbart obehövt, underrätta den som är part om allt material av betydelse för beslutet och ge parten möjlighet att inom en bestämd tid yttra sig över materialet. Myndigheten får dock avstå från sådan kommunikation bl.a. om ett väsentligt allmänt eller enskilt intresse kräver att beslutet meddelas omedelbart. Detta framgår av 25 § förvaltningslagen (2017:900).

Möjligheten att avstå från kommunikation i denna typ av brådskande situationer är avsedd att tillämpas på mycket angelägna åtgärder när ett senare genomförande av beslutet skulle innebära att beslutet får en påtagligt minskad eller utebliven effekt. I förarbetena nämns att det är tänkbart att undantagsregeln kan tillämpas i samband med vissa brådskande beslut till skydd för liv, hälsa eller egendom. Det betonas också att undantaget inte kan tillämpas om risken för försening är kopplad till myndighetens resursplanering eller arbetsbörda (prop. 2016/17:180 s. 312).

Ett beslut som kan antas påverka någons situation på ett inte obetydligt sätt ska innehålla en klagande motivering, om det inte är uppenbart obehövt. En sådan motivering ska innehålla uppgifter om vilka föreskrifter som har tillämpats och vilka omständigheter som har varit avgörande för myndighetens ställningstagande. En motivering får helt eller delvis utelämnas bl.a. om ett väsentligt allmänt eller enskilt intresse kräver att beslutet meddelas omedelbart. Detta framgår av 32 § förvaltningslagen.

I förarbetena till förvaltningslagen anges bl.a. följande (tidigare nämnd proposition s. 193–194 och 320–321). Med att en motivering ska vara klagande avses att en part ska ges möjlighet att förstå hur myndigheten har resonerat i det enskilda fallet. De skäl som har bestämt utgången i ärendet måste presenteras på ett sådant sätt att de blir begripliga för den enskilde. Motiveringen bör vara tillräcklig för att den enskilde antingen ska kunna finna hållpunkter för ett överklagande eller övertygas om att beslutsskälerna är logiska och tillräckliga för det beslut som fattats. Motiveringen bör inte innehålla

onödiga uppgifter eller opåkallade resonemang. Det är en fördel om en motivering inte blir alltför omfattande, men en kort motivering som inte ger en rättvisande bild av hur myndigheten har resonerat är inte förenlig med lagens syfte. Innehållet i motiveringen måste tillåtas variera beroende på beslutets verkningar och syfte.

Bedömning

Jag har valt att avgränsa min granskning till utformningen av beslutet om brukandeförbud den 7 december 2020 och överförmyndarnämndens handläggning i anslutning till det. De övriga frågor som AA har pekat på i sin anmälan och i sina kompletteringar ger inte anledning till något uttalande från min sida.

Vid tiden för överförmyndarnämndens beslut hade AA inte fått del av och möjlighet att yttra sig över den uppgift som fullmaktsgivarens bank enligt nämnden hade lämnat. Jag konstaterar att denna uppgift var av betydelse för beslutet och att det inte var uppenbart obehövt att ge AA möjlighet att yttra sig över den. Detsamma gäller de synpunkter som nämnden tidigare hade tagit emot från vissa släktingar till fullmaktsgivaren. Nämnden har således inte kommunicerat i enlighet med huvudregeln i 25 § förvaltningslagen. Dessutom fattade nämnden sitt beslut innan tidsfristen i dess föreläggande hade löpt ut. En myndighet ska i normala fall givetvis invänta sådana tidsfrister innan den fattar ett beslut, även om det undantagsvis kan uppkomma situationer då nya omständigheter gör det nödvändigt att fatta beslut innan en tidsfrist i ett föreläggande har löpt ut.

Enligt remissvaret gjorde överförmyndarnämndens handläggare bedömningen att ett snabbt beslut krävdes för att fullmaktsgivaren skulle skyddas. Enligt ett av undantagen från huvudregeln i 25 § förvaltningslagen får en myndighet avstå från kommunikation om ett väsentligt allmänt eller enskilt intresse kräver att beslutet meddelas omedelbart. Jag avstår från att göra en egen bedömning av om situationen var sådan att detta undantag kunde tillämpas, men konstaterar att beslutet inte innehåller någon hänvisning till undantagsbestämmelsen och inte heller någon förklaring till varför beslutet behövde fattas utan kommunikation av det material som det grundades på. Om en myndighet avstår från kommunikation med stöd av den aktuella bestämmelsen, ingår det enligt min mening i kravet på en klagörande beslutsmotivering att det ska framgå av beslutet varför myndigheten har avstått från kommunikation.

Beslutets motivering har även andra brister. Det anges att det fanns ”frågetecken” när det gäller om fullmaktsgivaren var beslutsför när framtidsfullmakten upprättades, men det står ingenting om vilka dessa frågetecken var eller om hur överförmyndarnämnden har bedömt dem. Vidare hänvisar beslutet till ”signaler” om att fullmaktshavaren inte har agerat på det sätt som bäst gynnar fullmaktsgivaren. Även i denna del saknas emellertid konkretion, och det framgår inte heller varför nämnden har fäst tilltro till informationen.

Sammantaget innebär bristerna att det är omöjligt att med hjälp av beslutsmotiveringen förstå varför nämnden bedömde att ett brukandeförbud behövdes. Motiveringen är således långt ifrån så klargörande som huvudregeln i 32 § förvaltningslagen kräver (jfr t.ex. JO 2015/16 s. 601).

En beslutsmotivering får helt eller delvis utelämnas om ett väsentligt allmänt eller enskilt intresse kräver att beslutet meddelas omedelbart. Formuleringen av detta undantag är snarlik formuleringen av det undantag från kommunikations-skyldigheten som jag nämnt tidigare. Trots det är det enligt min uppfattning inte självklart att det alltid finns förutsättningar för att helt utelämna en beslutsmotivering om ett beslut är så brådskande att myndigheten måste avstå från kommunikation. Tvärtom torde det i dessa fall många gånger finnas tillräckligt med tid för att skriva en motivering som åtminstone på ett övergripande sätt klargör varför beslutet har fattats.

Det har enligt min mening inte framkommit någonting som tyder på att situationen var så brådskande att det inte fanns tid att i brukandeförbudsbeslutet redogöra för den uppgift som banken enligt överförmyndarnämnden lämnat och för huvuddragen av nämndens bedömning av den. Nämnden har inte heller gjort gällande att beslutsmotiveringens utformning berott på brådskan, utan har i stället hänvisat till att den inte ville avslöja att en banktjänsteman kunde ha brutit mot bankens sekretessregler. Detta är givetvis inte ett godtagbart skäl för att avstå från att förse ett beslut med en klargörande motivering. Överförmyndarnämnden förtjänar kritik för den i flera avseenden bristfälliga motiveringen av beslutet om förbud att bruka framtidsfullmakten.

Länsstyrelsen i Norrbottens län är ordinarie tillsynsmyndighet för överförmyndarnämnden. En kopia av detta beslut skickas därför till länsstyrelsen för kännedom.

Ärendet avslutas.