

Överförmyndare

Överförmyndarnämnden i Stockholms stad har handlat i strid med legalitetsprincipen och brustit i sin tillsyn i ett ärende om kontroll av förvaltning

(Dnr 2648-2019)

Beslutet i korthet: I juni 2012 fick överförmyndarnämnden information om att två minderåriga barn ägde egendom i form av tillgångar på bankkonton som översteg åtta prisbasbelopp. Därmed aktualiserades reglerna om s.k. kontrollerad förvaltning i 13 kap. föräldrabalken, men förutom att skicka ut en skrivelse till barnens vårdnadshavare vidtog nämnden inga åtgärder. Tre år senare fick överförmyndarnämnden veta att barnens far hade avlidit. Först i maj 2016 begärde nämnden uppgifter från banken och fick då besked om att barnens bankkonton avslutats 2012. I november 2016 förordnade nämnden en god man enligt 11 kap. 2 § tredje stycket föräldrabalken bl.a. för att bevaka de underårigas rätt vid utredning gällande de försvunna pengarna. I januari 2018 begärde den gode mannen att bli entledigad. Hon entledigades ett år senare och samtidigt förordnades en ny god man med samma uppdrag.

I beslutet får överförmyndarnämnden sammantaget allvarlig kritik för att bl.a.

- 2012–2016 ha brustit i sin tillsyn över föräldrarnas förvaltning av barnens tillgångar och försummat att handlägga ärendet
- vid förordnandena av de gode männen ha handlat utöver sin behörighet och i strid med den legalitetsprincip som kommer till uttryck i 1 kap. 1 § regeringsformen och 5 § förvaltningslagen
- ha brustit i sin tillsyn över den första gode mannens verksamhet och
- ha dröjt i mer än ett år med att fatta beslut om att entlediga den gode mannen.

Anmälan

I en anmälan till JO klagade EE på Överförmyndarnämnden i Stockholms stad. Av anmälan framgick bl.a. följande:

Han förordnades i februari 2019 som god man enligt 11 kap. 2 § föräldrabalken, FB, för två underåriga barn. I maj 2016 hade det upptäckts att cirka en miljon kronor hade försvunnit från barnens konton fyra år tidigare. Överförmyndarnämnden hade hanterat detta ärende påtagligt långsamt och med ett svårförståeligt ointresse. Hans egna kontakter med nämnden, där han kommit med förslag på åtgärder i fråga om de försvunna pengarna, hade varit resultatlösa. Han ifrågasatte också lämpligheten i att låta en god man utreda frågan om de försvunna pengarna och undrade om inte nämnden genast borde ha gjort en polisanmälan.

Inledande utredning

JO begärde inledningsvis in en kopia av dagboksbladet i överförmyndarnämndens akt och tog därefter in kopior av hela akten. Av de handlingar som begärts in framgick bl.a. följande:

Överförmyndarnämnden fick den 26 juni 2012 information om att två barn – AA och BB (födda 2010 och 2011) – ägde egendom i form av tillgångar på bankkonton som översteg åtta prisbasbelopp. Samma dag skickade nämnden ett brev till barnens mor om kontrollerad förvaltning. Brevet innehöll bl.a. följande information:

AA och BB har nu sådana tillgångar att Ert förmynderskap nu blivit en kontrollerad förvaltning enligt reglerna i 13 kap. 2 § föräldrabalken. Vi vill med detta brev skicka över allmän information om vad som gäller för en förälder till ett ommyndigt barn och upplysa om de särskilda regler som gäller en kontrollerad förvaltning.

En kontrollerad förvaltning innebär bl.a. att reglerna i 13 kap. 3–7 §§ föräldrabalken ska tillämpas. Den viktigaste skillnaden mot tidigare är att en del beslut som rör förvaltningen av barnens egendom nu kräver överförmyndarens samtycke. Det gäller t.ex. köp av aktier. Reglerna framgår av bilagan till det här brevet.

Dessutom innebär förändringen att Ni som föräldrar nu ska lämna årsräkning före den 1 mars varje år. Vi kommer att skicka blanketter till Er. När AA och BB blir myndiga ska Ni avge en sluträkning om den kontrollerade förvaltningen inte dessförinnan upphört.

— — —

Vi bilägger en blankett som vi vill att Ni fyller i och återsänder till oss senast inom en månad.

Akten innehåller inte någon sådan blankett eller årsredovisning, och det finns inte heller någon notering om att sådana handlingar kommit in till nämnden.

Nästan tre år senare, den 20 april 2015, lämnade modern till AA och BB in en ansökan om förordnande av god man enligt 11 kap. 2 § FB och uppgav som skäl för ansökan: ”Bouppdelning. På grund av Avliden Far. Bouppveckning.” Ett förslag på god man lämnades också. Samtidigt lämnade modern in en ansökan för både AA och BB om överförmyndarnämndens samtycke till egendomens fördelning i arvsförfarande för den enskildes räkning.

Den 14 april 2016 skickade nämnden en skrivelse till modern och uppgav bl.a. följande:

Du anmälde behov av god man för rubricerade personer den 20 april 2015. Nämnden har vid en genomgång av akter upptäckt att ärendet inte blivit handlagt ännu, vilket vi ber om ursäkt för. Då nämnden inte har något telefonnummer till dig väljer vi att skriva ett brev istället. Nämnden undrar därför om uppgifterna som lämnats i ansökan fortfarande är aktuella och huruvida en god man ska förordnas för rubricerade personer.

Enligt en tjänsteanteckning ringde en handläggare samma dag till modern. Han förklarade att ärendet fallit mellan stolarna och att det därför inte hade handlagts. Modern uppgav då att hon hade varit gift med barnens far och att arvet således kunde skiftas utan god man, därför ville hon återta sin ansökan. Enligt tjänsteanteckningen togs bevakningen i ärendet bort eftersom godmanskap inte längre var aktuellt.

Den 23 maj 2016 inkom en bouppteckning efter AA:s och BB:s far till nämnden där AA och BB angavs som efterarvingar.

Samma dag begärde nämnden hos en viss bank bl.a. ”årsbesked för 2012–2015 samt kontoutdrag per dagens datum avseende samtliga tillgångar för de två barnen”. Den 30 maj 2016 översände banken ett årsbesked för 2012 tillsammans med uppgiften att barnen saknat konton i banken 2013–2015.

I ett brev till modern den 31 maj 2016 uppgav nämnden följande:

Enligt uppgifter som kom in till Överförmyndarförvaltningen i juni 2012 hade AA och BB tillgångar på ca 500 000 kr vardera på [banken]. Då ärendet varit felregistrerat i våra datasystem har bevakning av att förteckning och årsräkning kommit in inte fungerat. Förvaltningen har nu i samband med genomgången av ärendet begärt uppgifter från [banken] och då fått beskedet att kontona avslutats under 2012. Förvaltningen önskar uppgift om vart dessa tillgångar har placerats. Om pengarna har använts önskas redovisning av vad pengarna gått till.

Påminnelse skickades ut den 12 och 31 augusti 2016. Genom advokaten CC svarade modern den 6 september 2016 följande:

Det är riktigt att barnen hade tillgångar under 2012. Det är också riktigt att deras konton i bank avslutades samma år. Den numera avlidne fadern, DD, har avslutat kontona och tagit ut medlen. [Modern] vet inte vad som hänt med medlen därefter. Hon kan därför inte lämna någon särskild redovisning.

Den 28 november 2016 förordnade nämnden på eget initiativ en god man enligt 11 kap. 2 § tredje stycket FB. Uppdraget omfattade enligt beslutet att ”bevaka de underårigas rätt vid utredning gällande försvunna pengar samt att framställa eventuella ersättningsanspråk med anledning av detta”. Under rubriken motivering angavs att förvaltningen ansåg att en god man borde förordnas för att utreda vem som tagit ut pengarna och var dessa hade tagit vägen och att den gode mannen skulle framställa eventuella ersättningsanspråk med anledning av uttagen. I ett brev samma dag till den gode mannen skrev nämnden bl.a. följande:

Uppdraget omfattar bland annat att utreda vem som tagit ut barnens pengar samt avslutat deras konton hos [banken] under 2012. Det bör även utredas vad pengarna har använts till samt om det finns möjlighet att rikta ersättningsanspråk mot någon.

Den 15 december 2016 kontaktade den gode mannen överförmyndarnämnden för vägledning i uppdraget. Hon förklarade att det var hennes första uppdrag som god man och att uppdraget var ovanligt. Förvaltningen svarade henne samma dag med i princip samma information som angavs i förordnandet och i det efterföljande brevet. På detta svarade den gode mannen bl.a. följande:

Det var den info ni redan lämnat men jag hade svårt att tro att det är ett uppdrag för en god man. Om man från er sida uppfattar det som ett brott, borde det inte polisanmälas och utredas av dem?

I ett mejl till den gode mannen den 22 december 2016 svarade nämnden bl.a. följande:

Anledningen till att vi förordnar en god man är för att någon måste bevaka barnens rätt då det kan vara så att det motstridiga intressen mellan mamman och barnen finns. [...] Att bevaka rätt är inget som vi på förvaltningen kan göra, även om vissa delar av utredningen skulle kunna gå genom oss.

Om du får fram uppgifter som tyder på att någon brottslig handling har begåtts är det din uppgift att göra en polisanmälan. Det är jättebra om du kan få mamman att samarbeta, ditt uppdrag blir antagligen mycket lättare då. Du kan bara göra ditt bästa i uppdraget. Det vore självklart bra om du lyckas få fram uppgifter om vad som hänt i ärendet och vi får ett skuldebrev upprättat men om du inte lyckas med det, då är det så. Då får vi fundera på vilka åtgärder vi kan vidta istället.

Den 31 januari 2018 begärde den gode mannen att bli entledigad av privata skäl.

Den 18 februari 2019 beslutade nämnden att entlediga den gode mannen och förordna en ny god man. Uppdraget omfattade liksom tidigare att ”bevaka de underårigas rätt vid utredning gällande försvunna pengar samt att framställa eventuella ersättningsanspråk med anledning av detta”. Det angavs också i beslutet att förvaltningen ansåg att en god man borde förordnas för att utreda vem som tagit ut pengarna och var dessa hade tagit vägen samt att den gode mannen skulle framställa eventuella ersättningsanspråk med anledning av uttagen.

Samma dag begärde nämnden att den tidigare gode mannen skulle komma in med en redogörelse för sitt uppdrag med en specifikation av de åtgärder som hon hade vidtagit.

Någon sådan redogörelse tycks inte ha kommit in till nämnden. Däremot gav den nye gode mannen den 5 mars 2019 in en redogörelse för de åtgärder som han hade vidtagit, däribland ett besök på banken och ett samtal med AA:s och BB:s mor, varvid hon hade berättat bl.a. att ”hon och maken, barnens far, med överförmyndarnämndens tillstånd 2012 tagit ut de ’försvunna’ ca 500 000 kronorna per barn. Skälet till tillståndet var att placera barnens pengar i ett hus eller mark [...]” Den gode mannen uppgav också bl.a. att modern var villig att komma till nämnden för att redogöra för vad hon mindes.

Den 8 april 2019 svarade nämnden den gode mannen med en kort bakgrund för ärendet och att det vore bra om han kunde få fram vilket datum som kontona hade avslutats för att säkerställa att ärendet ens hade inletts hos nämnden det datumet.

Den 9 april 2019 skrev den nye gode mannen bl.a. följande:

Jag föreslog en väg att komma vidare men har ännu inte fått något svar trots telefonpåminnelse [...]. Jag ifrågasätter om detta ärende är ett uppdrag för en god man – skulle inte nämnden omedelbart gjort en polisanmälan?

Med anledning av historiken och av Överförmyndarnämndens uppenbara ointresse för ärendet anhåller jag att bli entledigad från uppdraget samtidigt som jag överlämnar min arvodesräkning.

JO tog också del av Länsstyrelsen i Stockholms läns rapporter från inspektionerna av nämnden 2016–2018. Den aktuella akten omnämns 2016 som en av de granskade akterna om förmyndarskap, men föranledde inga kommentarer från länsstyrelsens sida.

JO:s remiss och överförmyndarnämndens remissvar

Överförmyndarnämnden uppmanades att lämna upplysningar om handläggningen av ärendet från det att ärendet initierades den 26 juni 2012 och fram till datumet för remissen (den 13 juni 2019) samt yttra sig över det som hade förts fram i anmälan och som kommit fram genom handlingarna i akten (med delar av redogörelsen ovan bifogad).

Av yttrandet skulle det särskilt framgå hur handläggningen av ärendet förhållit sig till bestämmelserna dels om nämndens uppgifter och skyldigheter i 13–16 kap. FB, dels enligt den numera upphävda förvaltningslagen (1986:223) och förvaltningslagen (2017:900). Yttrandet skulle därutöver besvara de frågeställningar som återges i överförmyndarnämndens remissvar nedan.

Överförmyndarnämnden lämnade ett remissvar med i huvudsak följande innehåll:

1. Varför har nämnden inte tillsett att förmyndaren årligen lämnat in årsredovisningen enligt 13 kap. 14 § FB?

När överförmyndarförvaltningen tog emot uppgiften om att de underåriga fått tillgångar som omfattas av kontrollerad förvaltning begärde förvaltningen in en förteckning. Vid utskicket av förteckningen har ingen registrering om att handlingen upprättats gjorts i diarie- och verksamhetssystemet Wärna. Det har inte skapats en bevakning av att förteckningen kommit in, troligtvis på grund av manuell hantering. Av ett mejl till ställföreträdaren den 15 december 2016 framgår att ärendet varit felregistrerat så att det aldrig syntts att det förelåg redovisningsskyldighet. Därför kom inte ärendet upp på de listor över personer som ska lämna årsräkning som förvaltningen arbetar efter.

2. Förmyndaren lämnade den 8 september 2016 en redogörelse över vad som hade hänt med barnens tillgångar. Vilka överväganden gjorde nämnden inför valet av åtgärden att en god man skulle förordnas och valet av god man?

Enligt förmyndarens redogörelse över vad som hade hänt med barnens tillgångar skulle överförmyndarförvaltningen samtyckt till uttaget från kontona. Något sådant samtycke finns inte i förvaltningens akt.

Av dokumentation i akten kan förvaltningen utläsa att de särskilda överväganden som gjordes i anslutning till att god man skulle förordnas var att kontona hade avslutats under 2012 av barnens far och att en god man enligt 11 kap. 2 § FB eventuellt borde förordnas. Närmare överväganden borde ha gjorts men finns inte dokumenterade i ärendet.

Valet av god man skedde genom att förvaltningen tillfrågade en ställföreträdare. Det var svårt att rekrytera någon med rätt erfarenhet för den här typen av uppdrag. På grund av att det rådde en pressad arbetssituation vid förvaltningen är det troligt att den utsedde ställföreträdaren inte fick någon djupare information utöver svar på de direkta frågor ställföreträdaren ställde om hur denne kunde hantera ärendet.

3. Vilka åtgärder vidtog nämnden med anledning av Länsstyrelsen i Stockholms läns granskning av nämnden i november 2016 då det uppdagades att några årsredovisningar inte kommit in i ärendet? Har ärendet berörts vid efterföljande inspektioner av länsstyrelsen och vad har i så fall diskuterats?

Länsstyrelsen granskade akten men i deras protokoll fanns inga särskilda synpunkter eller separat kritik avseende just detta ärende. I överförmyndarnämndens yttrande med anledning av tillsynen noteras att nämnden ser allvarligt på den kritik som framförs i rapporten och att förvaltningen har gått igenom de akter där kritik har riktats mot förvaltningens handläggning. Den aktuella akten har inte särskilt noterats i länsstyrelsens rapport varför inga särskilda åtgärder vidtogs i ärendet.

4. Vilka kontakter hade nämnden med den förste gode mannen under åren 2016–2019?

Efter den inledande beskrivningen av uppdraget i samband med att ställföreträdaren åtog sig uppdraget 2016 finns ett fåtal mejlkontakter med den gode mannen dokumenterade. Ställföreträdaren mejlade i december 2016 och bad om vägledning hur hon skulle sköta sitt uppdrag och ifrågasatte om ärendet överhuvudtaget var ett uppdrag för en god man och om ärendet borde polisanmälans. Förvaltningens bedömning var att godmanskapet skulle kvarstå och om ställföreträdaren fick fram uppgifter som tydde på brott så ansåg man att ställföreträdaren skulle göra en polisanmälan. Följande mejlkonversationer sker efter förordnandet under 2016–2019:

- 2016-12-12 ställföreträdaren ber om att få vägledning i uppdraget.
- 2016-12-15 förvaltningen upplyser ställföreträdaren om att det ingår i uppdraget att utreda vem som tog ut pengarna och, om det är möjligt, vart dessa har tagit vägen. Det ingår även att rikta eventuella ersättningsanspråk mot mamman, pappans dödsbo och/eller eventuellt banken (beroende på hur uttaget har skett).
- 2016-12-15 ställföreträdaren är inte nöjd med svaret och ber om utförligare information.
- 2016-12-22 kompletterar förvaltningen med information om vad förvaltningens uppdrag är, skadeståndsanspråk, polisanmälan och vad som gäller för arvode.
- 2018-01-31 begär ställföreträdaren att bli entledigad från uppdraget.
- 2018-06-19 kontaktar gode mannen stadens Kontaktcenter och undrar hur det går med bytesärendet.
- 2018-08-17 kontaktar gode mannen Kontaktcenter och meddelar att hon inte fått någon återkoppling.
- 2018-08-23 ringer en handläggare den gode mannen.
- 2019-02-18 skickar förvaltningen beslut till gode mannen om att denne blivit entledigad från uppdraget.

5. Den första gode mannen begärde sitt entledigande den 31 januari 2018. Beslutet om entledigande fattades först den 18 februari 2019 och samtidigt förordnades en ny god man. Hur förhåller sig den handläggningen till kravet på snabb handläggning i FL?

Att en ställföreträdare ska behöva vänta i över ett år på att bli entledigad från ett uppdrag när denne har begärt sitt entledigande är inte förenligt med förvaltningslagens krav på en snabb handläggning.

6. Vilka överväganden gjorde nämnden beträffande uppgifterna som den nye gode mannen lämnade i redogörelsen i mars 2019? Redogörelsen innehöll bl.a. nya uppgifter från förmyndaren om vad som hade hänt med barnens tillgångar.

Förvaltningen svarar den gode mannen den 8 april med anledning av den inkomna redogörelsen. Förvaltningen förklarar att ärendet registrerades hos överförmyndarförvaltningen den 26 juni 2012 och att det då inte fanns någon notering om att föräldrarna kommit in med en ansökan om uttagstillstånd från konton under 2012. År 2015 kom det in en ansökan om god man enligt föräldrabalken 11:2 och arvskifte. Ansökan om samtycke till arvskiftet drogs tillbaka av modern då barnen var efterarvingar och inte dödsbodelägare. Gode mannen uppmanas att försöka få fram vilket datum [bank]-kontona avslutades under 2012 för att få kännedom om ärendet var anhängiggjort hos överförmyndaren vid den tidpunkten.

7. Vilka åtgärder har vidtagits i ärendet sedan anmälan lämnades till JO och vilka åtgärder avser nämnden vidta framöver? Vilka åtgärder avser nämnden att vidta för att en liknande situation inte ska uppstå igen i ett enskilt ärende och vad avser nämnden göra för att komma till rätta med arbetsituationen generellt vid nämnden?

Sedan anmälan lämnades till JO har förvaltningen den 2 juli 2019 entledigat den gode mannen från uppdraget efter att gode mannen begärt det. Den 2 juli 2019 begärde förvaltningen de underlag som låg till grund för att kontona avslutades under 2012. Bakgrunden är att förvaltningen vill försäkra sig om det fanns en sådan överförmyndarspärri på kontona som skulle ha funnits och hur pengarna har tagits ut. Banken kom den 19 juli 2019 in med kvitto på att alla tillgångar tagits ut från respektive underårigt barns konto och satts in på pappans personkonto. Transaktionerna var gjorda den 26 juni 2012, samma dag som förvaltningen fick in ett kontoutdrag från banken där det framgick att barnen hade ett innehav om 508 023 kr. respektive 501 107 kr. på sina konton.

Förvaltningen har under flera år haft brister i sin handläggning. Verksamheten har inte haft tillräckliga resurser. Antalet handläggare har inte varit i proportion till antalet ärenden. Detta skapade stora balanser och en pressad arbetsituation.

Under 2016 fick nämnden en utökad budget och kunde öka bemanningen på förvaltningen. Många nya personer skulle på kort tid skolas in och en ändamålsenlig organisation skulle skapas. Den höga arbetsbelastningen visade sig vara påfrestande för flera av de nyanställda och organisationen som var under utveckling gjorde att flera av de nya handläggarna valde att söka sig vidare till andra uppdrag. Förvaltningen hade en hög personalomsättning fram till 2018 års slut. Detta kompetensbortfall har inneburit att nya handläggare fått ta ett stort ansvar innan de hunnit få rätt kompetens för uppdraget.

Det har inte har gått att lära upp ny personal i samma takt som medarbetare har slutat. Detta har gjort att den höga arbetsbelastningen har bestått trots att förvaltningen har utökat sin personalstyrka.

Förvaltningen har satsat på att förbättra arbetsmiljön och ge personalen kompetensutveckling. Under 2019 har man kunnat se att personalomsättningen har avstannat. De kunskaper som organisationen har tappat förväntas ta tid att bygga upp eftersom överförmyndarverksamheten kräver kunskap om en komplicerad lagstiftning. Det är få personer som arbetar med dessa frågor i Sverige. Förvaltningen har bland annat satsat på internutbildningar och skapat ett specialiserat arbetssätt. I januari 2019 fördelades

ärendena om mellan förvaltningens enheter och en särskild enhet handlägger nu den här typen av ställföreträdarskap. Det har inneburit en kompetensutveckling bland handläggarna och förvaltningen har identifierat brister och kunnat börja handlägga ärenden där det förekommit brister under flera år. Detta är ett arbete som det beräknas ta flera år att komma tillrätta med.

Förvaltningen präglas också av ett föräldrat arbetssätt med en tung och manuell administration. Verksamhetssystemet som finns att tillgå är inte ändamålsenligt för en förvaltning i Stockholms storlek. Förvaltningen har i flera år försökt hitta en lösning på detta problem och gjort ett antal förstudier och projektkartläggningar. Nu ingår överförmyndarförvaltningen i ett större projekt inom Stockholms stad som verkar för en digitalisering av flera förvaltningars verksamheter.

En upphandling är gjord och bygget av ett helt nytt verksamhetssystem har påbörjats i augusti 2019. Överförmyndarförvaltningen är pilot och det nya systemet väntas vara i bruk under 2020. Det nya systemet kommer att skapa andra förutsättningar att hantera ärenden i en säker IT-miljö och tillförlitliga bevakningssystem för att identifiera och följa upp ärenden.

Nyckeln till att liknande situationer inte ska uppstå igen i liknande ärenden handlar om att skapa en rimlig arbetsbelastning och kunskap bland handläggarna.

8. Övrig information om ärendet och nämndens verksamhet kring tillsynen av ärenden om förmyndarskap som är relevant för nämndens remissvar i detta ärende.

Förvaltningen arbetar med ständiga förbättringar och har genomfört ett nytt arbetssätt under 2018/2019 som innebär en ökad specialisering av ärenden. Syftet är att öka effektivitet och rättssäkerhet.

Beträffande felet i ärendehanteringssystemet Wärna så har förvaltningen under lång tid krävt att leverantören ska åtgärda detta. Detta har tagit oacceptabelt lång tid men är nu åtgärdat. Wärna uppfyller inte de krav som Stockholms överförmyndarförvaltning ställer för att verksamheten ska fungera. Detta har lett till att förvaltningen nu gör stora satsningar för att skapa ett nytt och ändamålsenligt system i samarbete med andra verksamheter i Stockholms stad.

Den analoga hanteringen av akter och ärenden som präglar överförmyndarverksamheten är föräldrad och kräver att ett digitaliserat arbetssätt snart införs. Förvaltningen ser digitalisering som en nödvändig åtgärd, bland annat för att den enskilde handläggaren ska få bättre översikt över sina ärenden. En digitaliserad förvaltning förväntas kunna ge en ökad rättssäkerhet med större möjlighet till uppföljning, kontroll och styrning av verksamheten.

EE kommenterade remissvaret. Han förde bl.a. fram, med anledning av nämndens svar på fråga 2, att han 2012 träffade ett avtal med nämnden om att åta sig uppdrag enligt 11 kap. 2 § FB och att han i mars 2016 kontaktade förvaltningschefen angående avtalet, dock utan att få något svar. Han bifogade avtalet och brevet.

I ett beslut den 2 juli 2021 anförde *JO Katarina Pahlsson* följande:

Rättslig reglering

Föräldrars förmyndarförvaltning

Bestämmelser om föräldrars förmyndarförvaltning finns i 13 kap. föräldrabalken, FB. Enligt 1 § är huvudregeln för förvaltning av en omyndigs tillgångar

att den omyndiges föräldrar, om dessa är förmyndare, bestämmer hur tillgångarna ska användas eller placeras, s.k. fri föräldraförvaltning. Om endast en av föräldrarna är förmyndare, gäller motsvarande för honom eller henne.

Föräldrarnas förfoganderätt över tillgångarna inskränks bl.a. genom 2 §. Enligt denna bestämmelse ska regler om s.k. kontrollerad förvaltning tillämpas när ett barns tillgångar överstiger ett värde av åtta gånger gällande prisbasbelopp enligt 2 kap. 6 och 7 §§ socialförsäkringsbalken. Reglerna om kontrollerad förvaltning finns i 3–7 §§.

Enligt 3 § första stycket ska föräldrarna ge in en förteckning över den omyndiges egendom till överförmyndaren inom en månad efter det att värdet på egendomen överstigit det nämnda beloppet. Föräldrarna ska även enligt 14 § redogöra för hur de har förvaltat barnets egendom under föregående år före den 1 mars varje år i en årsräkning till överförmyndaren. I årsräkningen ska föräldrarna bl.a. redovisa egendomen och dess värde vid början och slutet av den tid som räkningen avser. I 18 § ges överförmyndarnämnden möjlighet att förelägga föräldrar att i årsräkning eller på annat sätt redogöra för sin förvaltning utöver vad som följer av 14 och 15 §§ i samma kapitel, om den omyndige begär det eller om det annars finns särskilda skäl.

Om det av någon särskild anledning behövs för att trygga förvaltningen av barnets egendom får överförmyndaren enligt 19 § första stycket 2 förse barnets konto med en spärr. Vad som är särskild anledning anges inte i förarbetena utan kan sammanfattas med sådana förhållanden som gör att föräldrarna inte kan antas kunna sköta förvaltningen av sina barns egendom på ett sätt som överensstämmer med de krav som ställs i 12 kap. 4 § FB (se Brattström och Singer, Föräldrabalk [1949:381] 13 kap. 19 §, Karnov 2021-06-22 [JUNO]).

Allmänna handlingsregler för förmyndare, däribland föräldrar, finns i 12 kap. FB. Enligt 3 § ska förmyndare omsorgsfullt fullgöra sina skyldigheter och alltid handla på det sätt som bäst gagnar den enskilde, i detta fall barnet. Barnets tillgångar ska enligt 4 § i skälig omfattning användas för hans eller hennes uppehälle, utbildning och nytta i övrigt, och det som inte används för sådana ändamål ska placeras så att tillräcklig trygghet finns för deras bestånd och så att de ger skälig avkastning. Om en förmyndare orsakar ekonomisk skada för barnet kan han eller hon bli skadeståndsskyldig enligt 14 §.

Förordnande av god man vid förmyndarjäv och i liknande situationer

I 11 kap. 2 § FB finns bestämmelser om tillfälligt godmanskap vid det som kallas förmyndarjäv och i liknande situationer. För dessa fall av godmanskap gäller att den gode mannens uppdrag avgränsas av den grund på vilken han eller hon blivit förordnad (se Westman, Förmynderskap, tredje uppl. s. 58). Om ett barn och dess förmyndare båda har del i samma dödsbo ska enligt bestämmelsens första stycke en god man förordnas som företrädare barnet i boutredningen. Av andra stycket framgår att en god man också ska förordnas om den som har förmyndare ska företa en rättshandling eller vara part i en rättegång och behöver hjälp men på grund av bestämmelsen i 12 kap. 8 § FB inte kan företrädas av förmyndaren. Sälunda får enligt den nämnda paragrafen en förmyndare inte företräda den underårige vid en rättshandling mellan förmyndaren

själv och den underårige eller vid en rättshandling mellan den underårige och förmyndarens make eller sambo eller någon annan som förmyndaren företräder.

Slutligen finns det enligt bestämmelsens tredje stycke en möjlighet att förordna en god man i andra fall som inte klart omfattas av första och andra stycket. En god man ska följaktligen förordnas i angelägenheter där den som har förmyndare har ett intresse som strider mot förmyndarens intresse. Exempel på sådana angelägenheter är att barnet och förmyndaren har del i samma bolag eller att en rättshandling ska företas som inte faller under jävsförbudet i bestämmelsens andra stycke (se Westman, Förmynderskap, tredje uppl. s. 58). Överförmyndarnämnden ska meddela ett sådant förordnande om det begärs eller på eget initiativ om nämnden finner det lämpligt.

Om valet av god man och om entledigande

Till god man (eller förvaltare) ska en rättrådig, erfaren och i övrigt lämplig person utses. Innan någon förordnas ska hans eller hennes lämplighet kontrolleras i den utsträckning som behövs. Detta framgår av 11 kap. 12 § FB.

Det är viktigt att överförmyndaren gör en aktiv efterforskning i samband med lämplighetsprövningen. Hur omfattande en sådan kontroll ska vara får avgöras från fall till fall. Förutom att vara allmänt lämplig ska ställföreträdaren också bedömas vara lämplig för det aktuella uppdraget. Om uppdraget t.ex. innefattar förvaltning av fastigheter, bör ställföreträdaren ha kunskaper på detta område. (Se prop. 2013/14:225 s. 44 f.)

Enligt 11 kap. 19 § andra stycket FB har en god man (eller förvaltare) rätt att på begäran bli entledigad från sitt uppdrag. Om godmanskapet eller förvaltarskapet ska fortsätta, är han eller hon dock som huvudregel skyldig att kvarstå till dess en ny ställföreträdare har utsetts (19 a § i samma kapitel).

Förordnade förmyndares, gode mäns och förvaltares vård av egendom

Enligt 14 kap. 1 § FB ska förordnade förmyndare, gode män och förvaltare inom två månader efter förordnandet lämna en förteckning till överförmyndaren över den egendom som de förvaltar. Denna skyldighet gäller inte vid byte av ställföreträdare.

Förordnade förmyndare, gode män och förvaltare ska enligt 14 kap. 15 § FB före den 1 mars varje år i en årsräkning till överförmyndaren redogöra för förvaltningen under föregående år av egendom som har stått under ställföreträdarens förvaltning.

Har uppdraget upphört, ska den som frånträder uppdraget enligt 14 kap. 18 § FB inom en månad därefter lämna en sluträkning till överförmyndaren beträffande egendom som har stått under hans eller hennes förvaltning.

Överförmyndarens tillsyn

Förmyndares, gode mäns och förvaltares verksamhet står under överförmyndarens tillsyn, och de är skyldiga att lämna de upplysningar om sin verksamhet som överförmyndaren begär (12 kap. 9 § FB). Tillsynen ska utövas enligt

bestämmelserna i 16 kap. FB. Sålunda ska överförmyndaren enligt 1 § vid sin tillsyn särskilt se till att den enskildes tillgångar i skäligen omfattning används för hans eller hennes nytta och att tillgångarna i övrigt är placerade så att tillräcklig trygghet finns för deras bestånd och så att de ger skäligen avkastning. Detta motsvarar vad som gäller för förmyndare, gode män och förvaltare enligt 12 kap. 4 § första stycket FB.

Överförmyndaren ska vidare enligt 3 § granska ställföreträdarens verksamhet med ledning av de förteckningar, årsräkningar, sluträkningar samt andra handlingar och uppgifter angående förvaltningen som har lämnats. Även andra handlingar och uppgifter om förvaltningen som kommer till kännedom har överförmyndaren en skyldighet att granska (se prop. 1993/94:251 s. 280). Om sådana handlingar inte har kommit in kan överförmyndaren enligt 13 § förelägga vid vite.

Enligt 10 a § är en bank skyldig att på begäran lämna överförmyndaren de uppgifter som behövs för överförmyndarens tillsynsverksamhet.

Övrig relevant reglering

Den offentliga makten ska utövas under lagarna. Detta framgår av 1 kap. 1 § regeringsformen, RF. Bestämmelsen ger uttryck för den s.k. legalitetsprincipen och innebär att all maktutövning ska vara grundad på lag eller annan föreskrift. JO har tidigare kritiserat en överförmyndarnämnd för att i ett beslut och efterföljande kontakter ha beordrat en förvaltare att utföra en viss åtgärd (säga upp ett hyresavtal) inom ramen för förvaltaruppdraget. Överförmyndarnämnden handlade därigenom i strid med legalitetsprincipen. (Se JO 2016/17 s. 653.)

Legalitetsprincipen kommer även till uttryck i 5 § första stycket förvaltningslagen (2017:900), FL, som slår fast att en myndighet endast får vidta åtgärder som har stöd i rättsordningen. Bestämmelsen saknar motsvarighet i den äldre förvaltningslagen (1986:223).

En allmän handling ska enligt 5 kap. 1 § första stycket offentlighets- och sekretesslagen (2009:400), OSL, som regel registreras så snart den har kommit in till eller upprättats hos en myndighet. JO har uttalat att en sådan registrering i normalfallet bör ske senast påföljande dag eller så snart det är praktiskt möjligt (se bl.a. JO 2007/08 s. 565, JO 2009/10 s. 462 och JO 2018/19 s. 337). Av 5 kap. 2 § OSL framgår vilka uppgifter om handlingen som ska anges i registret, det är bl.a. datum när handlingen kom in eller upprättades och diarienummer eller motsvarande beteckning.

Ett ärende ska handläggas så enkelt, snabbt och kostnadseffektivt som möjligt utan att rättssäkerheten eftersätts (9 § första stycket FL). Bestämmelsen motsvarar i stort 7 § i den äldre förvaltningslagen.

Bedömning

Inledningsvis vill jag framhålla att bestämmelserna i föräldrabalken om kontrollerad förvaltning och förordnande av god man för en underårig har tillkommit för att tillvarata ett barns intresse i de situationer där det kan uppstå en intressekonflikt mellan barnet och framför allt dess vårdnadshavare. Syftet är således att skydda barnet. Överförmyndarens handläggning av dessa ärenden

är av avgörande betydelse för att ändamålet med bestämmelserna ska upprätthållas och för barnens rättssäkerhet.

Överförmyndarnämndens tillsyn över föräldraförvaltningen

Den 26 juni 2012 kontaktade nämnden modern till AA och BB och informerade henne om kontrollerad förvaltning samt begärde in en ifylld blankett. Därefter förekom inte någon aktivitet i ärendet förrän modern nästan tre år senare, den 20 april 2015, kom in med en ansökan om förordnande av god man. Först den 14 april 2016 skickade nämnden en skrivelse till modern och kontaktade henne per telefon med anledning av ansökan.

Således har nämnden varken sett till att någon förteckning enligt 13 kap. 3 § FB eller årsredovisningar enligt 13 kap. 14 § FB lämnats in. Nämnden har i sitt remissvar förklarat denna passivitet med att den handling som skickades ut 2012 inte registrerades, att det inte skapades någon bevakning och att ärendet var felregistrerat. Emellertid ledde inte heller ansökan om god man till någon åtgärd från nämndens sida förrän ett år senare. Av remissvaret framgår inte varför registreringen av denna handling inte blåste liv i ärendet. I en tjänsteanteckning från april 2016 anges dock att ärendet ”fallit mellan stolarna”. Jag konstaterar också att överförmyndarnämnden genom att underlåta att registrera handlingen som skickades till modern 2012 även har agerat i strid med bestämmelsen i 5 kap. 1 § första stycket OSL.

Som tidigare har redovisats ska överförmyndarnämnden vid sin tillsyn bl.a. se till att den enskildes tillgångar i skälig omfattning används för hans eller hennes nytta. I syfte att åstadkomma detta står ett antal verktyg till buds, såsom möjligheten att förelägga en förmyndare att vid vite ge in en förteckning enligt 13 kap. 3 § FB och att begära att banker lämnar uppgifter enligt 16 kap. 10 a § FB.

Av utredningen framgår att pengarna hade tagits ut från barnens konton samma dag 2012 som överförmyndarnämnden hade fått kännedom om innehavet. Denna uppgift lyckades överförmyndarnämnden inte få fram förrän i juli 2019. Om nämnden hade fullgjort sin uppgift som tillsynshavare över föräldrarnas förvaltning av barnens tillgångar hade detta med största sannolikhet upptäckts långt tidigare, och därmed hade förutsättningarna att utreda händelsen antagligen varit avsevärt bättre. Det är både obegripligt och allvarligt att ett ärende har legat öppet under flera års tid utan att nämnden uppmärksammat detta. Den totala inaktivitet som förevarit i ärendet under dessa år är naturligtvis helt oacceptabel.

Nämndens åtgärder med anledning av uppgiften om att tillgångarna saknades

Sedan nämnden upptäckt att barnens tillgångar saknades förordnade den på eget initiativ en god man enligt 11 kap. 2 § tredje stycket FB. Enligt remissvaret finns det inte någon dokumentation av vilka närmare överväganden som gjordes i fråga om förordnandet. I förvaltningens svar till den gode mannen den 22 december 2016 redovisas emellertid vissa skäl för åtgärden.

Som jag tidigare har beskrivit ger 11 kap. 2 § tredje stycket FB överförmyndarnämnden rätt att förordna en god man för att bevaka en underårigs intressen i en angelägenhet där denne har ett intresse som strider mot förmyndarens intresse. I såväl det första som det andra förordnandet av god man omfattade uppdraget att ”bevaka de underårigas rätt vid utredning gällande försvunna pengar samt att framställa eventuella ersättningsanspråk med anledning av detta”. Av besluten framgår emellertid inte på vilket sätt barnen och deras vårdnadshavare skulle ha motstående intressen och därmed varför det var motiverat att förordna en god man. Vidare angavs i skälen till det första beslutet 2016 och i brevet samma dag att det var den gode mannen som skulle bedriva den utredning som beslutet tog sikte på. Detsamma angavs i förordnandet av den nye gode mannen 2019.

Uppdragen till de gode männen omfattade således inte bara att bevaka barnens rätt vid utredningen, utan också att genomföra utredningen. I besluten har överförmyndarnämnden dessutom uppmanat ställföreträdarna att om möjligt framställa ersättningsanspråk, samt i de efterföljande kontakterna med den första gode mannen informerat henne om att det var hennes uppgift att göra en eventuell polisanmälan och uppmanat henne att försöka se till att få ett skuldebrev upprättat. Överförmyndarnämnden har därmed också gett instruktioner om hur uppdragen skulle utföras.

Dessa uppdrag och instruktioner motsvaras inte av innehållet i den bestämmelse som förordnandena grundats på. Nämnden har därigenom handlat utöver sin behörighet och i strid med den legalitetsprincip som kommer till uttryck i 1 kap. 1 § RF och 5 § FL.

Enligt min mening kan också lämpligheten i att låta en god man utreda vad som har hänt med medel som försvunnit under den tid som de stod under överförmyndarnämndens tillsyn diskuteras. Som jag tidigare har varit inne på har jag svårt att förstå varför inte överförmyndarnämnden redan då den i maj 2016 fick kännedom om att bankkontona avslutats begärde in ett underlag från banken. Det skedde först den 2 juli 2019. Information hade uppenbarligen också kunnat fås fram genom ett samtal med barnens mor. Om det utifrån uppgifter som nämnden fått in kunde misstänkas att oegentligheter låg bakom att pengarna försvunnit, hade det legat nära till hands för nämnden att göra en polisanmälan.

Jag noterar att det i Ställföreträdarutredningens betänkande Gode män och förvaltare – en översyn (SOU 2021:36), som nyligen överlämnades till regeringen, föreslås att det införs en skyldighet för överförmyndaren att anmäla en misstanke om brott till allmän åklagare (se s. 248 f.).

Förordnandet av den förste gode mannen och något om kontakterna med henne

Inför förordnandet av en god man var nämnden i vanlig ordning skyldig att pröva om det fanns en person som var lämplig för uppdraget (se 11 kap. 12 § första stycket FB). Enligt nämnden var det svårt att rekrytera en god man med rätt erfarenhet för det aktuella uppdraget. Av de kontakter som den gode mannen tog med förvaltningen för vägledning i ärendet framgår att detta var hennes första uppdrag. Detta borde förvaltningen rimligen ha känt till innan hon

förordnades. Jag noterar att utredningen tyder på att det kan ha funnits andra möjliga kandidater för förordnandet.

Efter att nämnden den 22 december 2016 svarade den gode mannen i fråga om hennes uppdrag förekom det såvitt framgånget inte några kontakter emellan förrän den 31 januari 2018, då den gode mannen begärde att bli entledigad. Överförmyndarnämnden har således även här brustit i sin tillsynsplikt, och jag kan inte tolka utredningen på annat sätt än att ärendet på nytt förbisetts under lång tid.

Det var alltså först den 18 februari 2019, dvs. efter mer än ett år, som den gode mannen entledigades. Hon hade dessutom vid två tillfällen, den 19 juni och den 17 augusti 2018, genom kommunens servicecenter stött på överförmyndarnämnden med anledning av sin begäran.

En god man har rätt att på begäran bli entledigad från sitt uppdrag. Som nämnden själv konstaterar i remissvaret är det inte förenligt med förvaltningslagens krav på snabb handläggning att entledigandet dröjde så länge som det gjorde i det här fallet.

Jag konstaterar slutligen att nämnden inte heller tycks ha sett till att den redogörelse för utfört uppdrag som begärdes in från den gode mannen i samband med entledigandet har kommit in.

Nämndens åtgärder med anledning av den andre gode mannens redogörelse

Den 5 mars 2019 lämnade den nye gode mannen, EE, till nämnden en redogörelse för de åtgärder som han hade vidtagit där han också gav förslag på vad som kunde göras i ärendet. Hans skrivelse innehöll ett flertal nya uppgifter. Den besvarades av nämnden en månad senare med endast en kort sammanställning av vad som inträffat i ärendet och en uppmaning till den gode mannen att undersöka när kontona avslutades. Det sistnämnda var enligt nämnden för att säkerställa att ärendet ens hade inletts vid tidpunkten då pengarna togs ut.

Som framgånget inleddes emellertid ärendet redan 2012 genom att överförmyndarnämnden fick in två kontoutdrag från de båda barnens konton, av vilka det framgick att deras tillgångar var så omfattande att det fanns förutsättningar för kontrollerad förvaltning. Mot den bakgrunden är nämndens uppmaning till den gode mannen obegriplig. Skrivelsen till den gode mannen vittnar liksom mycket annat i ärendet om bristande professionalism och hantering hos nämnden.

Enligt remissvaret begärde förvaltningen den 2 juli 2019 uppgifter från banken om transaktionerna. Som jag tidigare har varit inne på har jag svårt att förstå varför denna kontakt togs först då. Anledningen var enligt remissvaret bl.a. att förvaltningen då ville försäkra sig om att det fanns en överförmyndarspärrens på kontona. Det är emellertid överförmyndarnämnden som kan förse ett barns konton med en spärrens enligt 13 kap. 19 § första stycket 2 FB, om det av någon särskild anledning behövs för att trygga förvaltningen av barnets egendom. Om sådana åtgärder vidtagits borde det alltså ha framgånget av nämndens egen akt.

Överförmyndarnämnden får sammantaget allvarlig kritik

Jag kan konstatera att det aktuella ärendet under flera år präglats av en total passivitet och att överförmyndarnämnden utövat en undermålig tillsyn. Härtill kommer att nämnden handlat i strid med legalitetsprincipen i 1 kap. 1 § RF och att handläggningen visar på flera andra brister. Sammantaget förtjänar överförmyndarnämnden allvarlig kritik.

JO har i ett flertal beslut under senare år uttalat kritik mot Överförmyndarnämnden i Stockholms stad för olika brister i verksamheten och handläggningen av enskilda ärenden. Nämnden har i sitt remissvar gett vissa förklaringar till dessa brister och redovisat åtgärder som vidtas för ökad effektivitet och rättssäkerhet. Jag utgår från att detta arbete fortsätter och ger en positiv utveckling, så att såväl ställföreträdare som enskilda som är beroende av nämnden kan få den handläggning och trygghet de har rätt till.

Vad som i övrigt förekommit i ärendet ger mig inte anledning till några andra uttalanden eller åtgärder från min sida.

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

Ärendet avslutas.