

Överförmyndare

Om överförmyndares skyldighet att hämta in läkarintyg och annan utredning i ärenden om upphörande av förvaltare m.m.

(Dnr 6899-2023)

Beslutet i korthet: I JO:s tillsyn har det visat sig att det förekommer att tingsrätter och överförmyndare har olika syn på frågan om överförmyndarna är skyldiga att bistå rätten med underlag i ärenden om upphörande av förvaltare. JO har i detta ärende utrett om överförmyndarna kan anses ha en sådan skyldighet.

JO:s uppfattning är att det inte är självklart att överförmyndarna enligt gällande rätt är skyldiga att på tingsrättens föreläggande ge in utredning i de s.k. upphörandefallen. De relevanta bestämmelserna i föräldrabalken är inte helt klara, och det saknas enligt henne uttryckligt stöd i förarbeten eller Högsta domstolens praxis för en sådan tolkning. Däremot anser JO att övervägande skäl talar för att det borde åligga överförmyndarna att följa sådana förelägganden från rätten.

Vidare framhåller hon att de meningsskiljaktigheter som finns mellan överförmyndare och tingsrätter i den aktuella frågan kan ge upphov till utdragen handläggning och andra problem, som i slutändan riskerar att drabba enskilda. Det kan även inverka negativt på allmänhetens förtroende för både domstolar och andra myndigheter, när en förvaltningsmyndighet inte anser sig kunna följa domstolsförelägganden. JO finner anledning att hos regeringen väcka frågan om en författningsändring.

JO gör i beslutet även vissa allmänna uttalanden om vilken skyldighet förvaltningsmyndigheterna har att följa avgöranden och förelägganden från en domstol.

I ett beslut den 24 februari 2025 anförde *JO Katarina Pålsson* följande:

Bakgrund och initiativ

Genom ett klagomål kom det till min kännedom att Göteborgs tingsrätt (nedan tingsrätten) i två ärenden som rörde upphörande av förvaltare hade förelagt Överförmyndarnämnden i Göteborgs Stad (nedan överförmyndarnämnden) att hämta in läkarintyg avseende de personer som hade förvaltare. Överförmyndarnämnden ansåg att det inte fanns rättsligt stöd för detta och hade därför inte följt tingsrättens förelägganden.

Jag har i min tillsyn uppmärksammat att det även på andra håll förekommer att tingsrätter och överförmyndare har olika syn på vilken skyldighet de senare har att bistå rätten med underlag i de s.k. upphörandefallen. (Se t.ex. protokollen från mina inspektioner i april 2023 av Umeå tingsrätt och Överförmyndarnämnden i Umeåregionen, dnr 2867-2023 och 2868-2023. Liknande uppgifter lämnades även vid en inspektion av Södertörns överförmyndarnämnd i oktober

2024, dnr 8311-2024.) Omständigheterna som framkom av anmälan väckte också frågor av bl.a. principiell art. Jag valde därför att inom ramen för ett särskilt ärende utreda saken närmare. Initiativet har handlagts i detta ärende.

Utredning

Vissa handlingar från tingsrättens två ärenden om upphörande av förvaltare fördes över från det avskrivna klagomålsärendet. Därefter anmodades tingsrätten och överförmyndarnämnden att yttra sig över vissa övergripande frågor samt över handläggningen av de två ärendena.

Av tingsrättens yttrande skulle framgå vilket rättsligt stöd som fanns för att förelägga överförmyndarnämnden att inhämta läkarintyg vid upphörande av förvaltare. Tingsrätten ombads också att redovisa sin syn på vad som generellt gäller för det fall en domstol och en myndighet har olika uppfattning om ansvaret för att vidta en viss åtgärd.

Av överförmyndarnämndens yttrande skulle framgå vilka överväganden som gjordes inför beslutet att inte efterkomma tingsrättens förelägganden i fråga om inhämtande av läkarintyg. Nämnden skulle även yttra sig över det rättsliga stödet för åtgärderna och ge sin syn på frågan om vilket utrymme som finns för en myndighet att inte efterkomma ett föreläggande från en domstol.

Tingsrättens yttrande

Till tingsrättens remissvar fogades ett gemensamt yttrande av rådmännen AA och BB, vilka hade varit ansvariga för handläggningen av varsitt av tingsrättens ärenden. De gav sin syn på de rättsliga förutsättningarna att förelägga överförmyndaren att hämta in läkarintyg i ärenden om upphörande av förvaltare i huvudsak enligt följande:

Rättslig bakgrund

Förvaltare är en åtgärd av mycket ingripande natur för den som drabbas av åtgärden. Som en utgångspunkt i ärenden om upphörande av förvaltare gäller därför att den som ansökt om upphörande har en rätt att få saken prövad utan dröjsmål. Det ställer krav på tingsrätten i handläggningen av sådana ärenden. Bland annat innebär dessa krav att det i varje skede av ärendets handläggning bör beaktas vilken handläggningsåtgärd som kan förväntas leda till att den totala handläggningstiden blir så kort som möjligt.

I 11 kap. 17 § föräldrabalken finns en bestämmelse om att rätten ska inhämta läkarintyg eller annan likvärdig utredning om den enskildes hälsotillstånd innan rätten anordnar förvaltare. Enligt 17 a § samma kapitel får rätten uppdra åt överförmyndaren att inhämta utredning enligt 17 §. I författningskommentaren till 17 a § anges det att kravet på utredning gäller även vid upphörande och i vissa fall jämkning av godmanskap eller förvaltare (prop. 2013/14:225 s. 46).

Även Högsta domstolen har påpekat att rätten har en utredningsskyldighet i ärenden om upphörande av förvaltare. Högsta domstolen har anfört att 11 kap. 17 § föräldrabalken inte är direkt tillämplig utan behovet av vilken utredning som krävs får bedömas utifrån omständigheterna i det enskilda fallet (se NJA 2014 s. 731 p. 7-9). I sammanhanget nämner Högsta domstolen att en domstol kommer att ha möjlighet att uppdra åt överförmyndaren att inhämta utredning om den enskildes hälsotillstånd (17 a § hade då inte hunnit träda i kraft). Högsta domstolen konstaterar också att

det inte finns något hinder för domstolen att förelägga en part att komma in med utredning i ett visst avseende och syftade då på att den enskilde förelagts att inkomma med ett läkarintyg (se p. 12 i samma rättsfall).

Högsta domstolen har i NJA 2015 s. 851 p. 12, som hänvisar till utredningsskyldigheten enligt 12 § lagen (1996:242) om domstolsärenden ("ärendelagen"), framhållit att det ligger på domstolen att se till att ett ärende blir så utrett som dess beskaffenhet kräver och att domstolen, genom sin materiella processledning, ska verka för att parterna för in den utredning som behövs. Högsta domstolen anger vidare: "I första hand får det läggas på överförmyndaren att föra in den utredning som domstolen anser att den behöver för sitt ställningstagande. Överförmyndarens ansvar har *särskilt* (vår kursivering) lyfts fram genom de bestämmelser i 11 kap. 17 a § FB som infördes den 1 januari 2015. Domstolen får enligt bestämmelserna uppdra åt överförmyndaren att hämta in yttranden, liksom utredning om den enskildes hälsotillstånd." Rättsfallet rör anordnande om god man, men utredningsskyldigheten enligt ärendelagen bör vara densamma i ärenden om upphörande av förvalterskap.

Stöd enligt föräldrabalken att uppdra överförmyndaren att inhämta läkarintyg

Det står klart att tingsrätten, om omständigheterna kräver det, kan behöva inhämta läkarintyg eller annan utredning om den enskildes hälsotillstånd i ärenden om upphörande av förvaltare. Sådan utredning kan domstolen enligt 11 kap. 17 a § föräldrabalken inhämta från överförmyndaren. Enligt vår bedömning innebär "utredning enligt 17 §" en hänvisning till "läkarintyg eller annan likvärdig utredning". Den hänvisningen begränsas inte av att det i 17 § anges att man i anordnande av förvalterskap *ska* inhämta sådan utredning. Vår tolkning får stöd av att det i författningskommentaren till 17 a § uttryckligen nämns att utredningsskyldigheten även gäller vid upphörandefall (se prop. 2013/14:225 s. 46). Det stämmer också väl överens med de uttalanden lagstiftaren gjorde kring bl.a. renodling av arbetsuppgifter och andra fördelar med att överförmyndaren hämtar in utredning, i samband med införandet av 17 a § ...

Även om man skulle vara av uppfattningen att 17 a § inte är direkt tillämplig i ärenden om upphörande av förvalterskap kan i vart fall grunderna för bestämmelsen tillämpas för att uppdra åt överförmyndaren att inhämta utredning, enligt vår bedömning. Utifrån lagstiftarens intentioner i samband med införandet av 17 a § framstår det som motsägelsefullt att förutsättningarna för domstolen att utöva sitt utredningsansvar skulle skilja sig åt mellan anordnandefallen och upphörandefallen. Vi vill också framhålla att den enda bestämmelse i 11 kap. föräldrabalken som uttryckligen tar sikte på domstolsprocessen i upphörandefallen är 21 §, som anger vilka som har rätt att ansöka om upphörande. Det finns således inte några särskilda processuella bestämmelser för dessa ärenden. Även av denna anledning finns det skäl att tillämpa de processuella bestämmelser som finns för anordnande av förvaltare i tillämpliga och lämpliga delar.

Vi har noterat att det i doktrin har angetts att det finns olika uppfattningar i frågan om tingsrätten kan förelägga överförmyndaren att inhämta läkarintyg i upphörandefallet. Holmgård och Wallgren har påpekat att bestämmelserna om utredning är analogt tillämpliga i upphörandefallen, men ansett att ett klagorande rättsfall vore välkommet. (Se Holmgård och Wallgren, God man, förvaltare och förmyndare, andra uppl. s. 52.) Någon närmre motivering till varför domstolen inte skulle ha möjlighet att uppdra åt överförmyndaren att inhämta utredning har vi emellertid inte kunnat hitta, utöver det som överförmyndaren har anfört om bestämmelsernas ordalydelse.

Stöd enligt ärendelagen att uppdra överförmyndaren att inhämta läkarintyg

Överförmyndaren betraktas normalt som motpart i ärenden om upphörande av förvalterskap, i vart fall om förvalterskapet anordnats efter ansökan av överförmyndaren (se NJA 2014 s. 731 samt Holmgård och Wallgren, God man, förvaltare och förmyndare, andra uppl. s. 52).

Högsta domstolen har uttryckligen konstaterat att domstolen kan förelägga en part att inkomma med läkarintyg i ett ärende om upphörande av förvalterskap (se NJA 2014 s. 731 p. 12). Förutom det stöd som finns i 11 kap. föräldrabalken finns det enligt vår bedömning således stöd i ärendelagen att uppdra åt överförmyndaren att inhämta läkarintyg.

Valet mellan handlingsalternativ

Utöver möjligheten för tingsrätten att förelägga den sökande själv att inkomma med läkarintyg eller ge överförmyndaren samma uppdrag, kan tingsrätten uppdra åt läkare inom den offentligt bedrivna hälso- och sjukvården att inkomma med läkarintyg i ett ärende om upphörande av förvalterskap, se 11 kap. 17 § föräldrabalken jämförd med 6 kap. 9 § första stycket patientsäkerhetslagen (2010:659). Det kan i sammanhanget framhållas att det i 11 kap. föräldrabalken inte finns någon uttrycklig bestämmelse om att tingsrätten kan förelägga en läkare att inkomma med läkarintyg i upphörandefallen. Vår bedömning är emellertid att avsaknaden av ett sådant uttryckligt lagstöd inte utgör hinder för domstolen att förordna om ett sådant uppdrag.

Valet av vem som ska inhämta läkarintyg måste grunda sig på flera hänsyn, varav de främsta är att underlaget blir så bra som möjligt och att intyget kommer till tingsrätten utan onödig tidsutdräkt. Därtill har lagstiftaren sett vissa andra fördelar med att låta överförmyndaren vara den som inhämtar yttrandet, såsom t.ex. renodling av domstolarnas verksamhet till dömande uppgifter, överförmyndarens specialisering på ställföreträdarfrågor, arbetsbesparing och kompetenshöjning hos överförmyndaren ... Med hänsyn bl.a. till det skyndsamhetskrav som får anses föreligga i ärenden om upphörande av förvalterskap och förvalterskapets ingripande natur är detta emellertid hänsyn som enligt vår bedömning är sekundära i förhållande till tids- och rättssäkerhetsaspekter.

Som lagstiftaren antytt är överförmyndaren normalt den som har bäst förutsättningar att inhämta läkarintyg och annan jämförbar utredning. Överförmyndaren inhämtar redan sådan utredning på löpande basis och får förutsättas ha goda uppbyggda kontaktnät för det ändamålet. Därtill har överförmyndaren, förvaltaren och den enskilde ofta en upparbetad kontakt, bl.a. eftersom överförmyndaren utövar tillsyn över förvalterskapet (se 16 kap. och 19 kap. 18 § föräldrabalken). Även en sådan kontakt kan vara till fördel när läkarintyg ska inhämtas. Det finns också ett värde i att rutinerna för inhämtande av läkarintyg m.m. är desamma i upphörande- som anordnandefallen.

Sammanfattningsvis finns det ofta effektivitetsskäl för att låta överförmyndaren inhämta läkarintyg och annan utredning om den enskildes hälso-tillstånd.

AA och BB redogjorde vidare för respektive handläggning av de aktuella ärendena samt gjorde avslutningsvis vissa gemensamma reflektioner.

Lagmannen CC uttalade sammanfattningsvis följande för tingsrättens räkning:

Det rättsliga stödet för att förelägga överförmyndarnämnden

Rådmännen AA och BB har utförligt redogjort för sin uppfattning om det rättsliga stödet för att förelägga Överförmyndarnämnden att inkomma med ett yttrande, dels baserat på reglerna i föräldrabalken, dels baserat på partsställningen enligt ärendelagen. Jag instämmer i deras bedömning. Enligt min uppfattning framgår det tydligt av såväl praxis som förarbeten att bestämmelserna i föräldrabalken inte har en så inskränkt omfattning som överförmyndarnämnden hävdar i ärendena. Som också utvecklats i bilagan finns det även betydande ändamålsskäl som talar för att lägga inhämtandet av läkarintyg på överförmyndarnämnden.

Uppenbarligen uppfattas rättsläget ändå inte som klart, vilket även detta ärende visar. Mot bakgrund av det berättigade krav på skyndsam handläggning som gäller i förvaltningsärenden kan det vara motiverat att rättsläget tydliggörs ytterligare. I vad mån det krävs en ändring av nuvarande regelverk kan diskuteras.

Handläggningen av ärendena

[...]

Det är lätt att konstatera att handläggningen av de båda ärendena har dragit ut på tiden på ett sätt som inte är önskvärt. Tingsrätten har emellertid i båda ärendena bedömt att det behövs kompletterande läkarintyg för att utredningsskyldigheten i ärendet ska uppfyllas. Enligt min uppfattning finns det ingen anledning att ifrågasätta de bedömningarna. När det kommer till frågan hur denna utredning ska inhämtas går det givetvis att ha olika uppfattning om vad som är det mest effektiva sättet. Jag konstaterar att AA och BB har valt att förelägga överförmyndarnämnden. Som nämnts ovan finns det enligt min mening tydliga ändamålsskäl som talar för det ställningstagandet. Den inledande tiden för föreläggande av överförmyndarnämnden att inkomma med läkarintyg - ca tolv veckor - framstår som lång, men följer av vad som finns dokumenterat i tingsrättens beslutsstöd och bygger på en överenskommelse efter samråd med och på grund av ett gammalt önskemål från överförmyndarnämnderna.

Enligt min uppfattning har rådmännen inte haft någon anledning att förvänta sig att föreläggandena till överförmyndarnämnden inte skulle efterkommas, särskilt inte efter att de tydliggjort den rättsliga grunden för åtgärderna. Så snart det stått klart att Överförmyndarnämnden inte skulle inkomma med utredningen har de i respektive ärende vidtagit åtgärder för att få in läkarintygen på annat sätt. Jag kan dock instämma i vad de anför när det gäller lämpligheten av vissa av formuleringarna i skriftväxlingen.

Hanteringen när det finns olika uppfattning

Utgångspunkten för en domstols verksamhet är att såväl parter som myndigheter som inte är parter följer domstolens förelägganden när det finns rättsligt stöd för åtgärden. Att en myndighet ifrågasätter domstolens bedömning i den delen får anses vara ovanligt och än ovanligare är att myndigheter inte följer domstolarnas förelägganden.

Frågan om kvaliteten i överförmyndarverksamheten har under lång tid varit föremål för diskussion och kritik och lett till olika översyner och utredningsinitiativ (se till exempel Riksrevisionens rapport RiR 2017:33 och SOU 2021:36 Gode män och förvaltare — en översyn). Det har tidigare också förekommit diskussioner om uppgiftsfördelningen mellan tingsrätt och överförmyndare (se t.ex. JO dnr 3903-2006). Tingsrätten har bland annat av dessa skäl sedan lång tid tillbaka löpande samråd med de överförmyndarfunktioner som verkar i domsagan för att få en samsyn kring hantering och regelverk. Mot den bakgrunden anser jag inte att det är anmärkningsvärt utan tvärtom fullt naturligt att domstolen, när den möts av

en uppfattning om rättsläget som man uppfattar som felaktig, försöker förklara och tydliggöra rättsläget på ett sådant sätt som skett i dessa ärenden, som handlagts parallellt.

Sådana åtgärder får samtidigt ställas mot vikten av en skyndsam handläggning och de alternativa möjligheter som finns för att inhämta utredningen på annat sätt. Även om den rättsliga grunden för en uppfattning är felaktig ter det sig inte som en ändamålsenlig handläggning att fortsätta att begära in utredning från en myndighet om det redan från början står klart att föreläggandet inte kommer att följas. I avvaktan på att rättsläget förhoppningsvis kan tydliggöras är det därför tingsrättens utgångspunkt att Överförmyndarnämnden i Göteborgs stad inte ska föreläggas att inhämta läkarintyg i upphörandeärenden. Samtidigt är det olyckligt att överförmyndarnämnden på så sätt lägger hinder i vägen för en mer ändamålsenlig handläggning, varför det är angeläget att rättsläget klargörs.

Överförmyndarnämndens yttrande

Överförmyndarnämnden anförde i sak följande:

Beskrivning av ärendet

Laglig reglering

Enligt 1 kap. 1 § tredje stycket regeringsformen (RF) utövas den offentliga makten under lagarna.

Enligt 11 kap. 3 § regeringsformen får ingen myndighet, inte heller riksdagen, bestämma hur en domstol ska döma i det enskilda fallet eller hur en domstol i övrigt ska tillämpa en rättsregel i ett särskilt fall.

Enligt 11 kap. 17 § föräldrabalken (FB) och 11 kap. 17 a § föräldrabalken har tingsrätten rätt att uppdra åt överförmyndaren att inhämta utredning (bland annat läkarintyg) i ärenden om *anordnande* av godmanskap och förvaltarskap. Någon motsvarande reglering i ärenden om *upphörande* av godmanskap och förvaltarskap finns inte.

Vilka överväganden har överförmyndarnämnden gjort inför ställningstagandet att inte följa föreläggandena?

Överförmyndarnämnden har bedömt att tingsrätten saknat lagstöd för de i de båda ärendena aktuella föreläggandena. Överförmyndarnämnden har skriftligen redovisat sitt ställningstagande och skälen för detta till tingsrätten.

Trots avsaknad av lagstöd för föreläggandena, hade det stått överförmyndarnämnden fritt att ändå försöka följa dem. Att så inte skedde berodde dels på att det var den enskilde som själv tagit initiativ till ärendena vid tingsrätten och att den enskilde själv valt att inte lämna in läkarintyg, dels på att det i ärendena inte framkommit något som tydde på att förvaltarskapen borde upphöra.

Har överförmyndarnämnden agerat i strid med 11 kap. 3 § regeringsformen?

Överförmyndarnämnden har inte bestämt hur tingsrätten ska tillämpa en rättsregel. Överförmyndarnämnden har i stället framhållit att det saknas rättsregel som givit tingsrätten rätt att förelägga överförmyndarnämnden att inkomma med läkarintyg.

Har överförmyndarnämnden haft rätt att inte följa föreläggandena?

Överförmyndarnämnden har bedömt att de aktuella föreläggandena inte haft stöd i lag och att överförmyndarnämnden därför haft rätt att inte följa dem.

[...]

Förvaltningens bedömning [*torde rätteligen avse överförmyndarnämndens bedömning, JO:s anm.*] är att det inte finns rättsligt stöd för domstol att förelägga överförmyndarnämnden att inhämta läkarintyg i ärenden där den enskilde ansökt om upphörande av förvaltare. Förvaltningen bedömer mot den bakgrunden att överförmyndarnämnden haft rätt att inte följa aktuella förelägganden.

Rättsliga utgångspunkter

Tingsrätten och överförmyndarnämnden har i sina yttranden tagit upp relevanta bestämmelser i föräldrabalken, FB, samt närliggande reglering, förarbetsutlåtanden och rättspraxis för utredningen i ärenden om ställföreträdarskap. De har också berört vissa bestämmelser av mer principiell betydelse. Jag vill återkomma till några bestämmelser och tillägga följande.

Den offentliga makten i Sverige utövas under lagarna (1 kap. 1 § tredje stycket regeringsformen, RF). Bestämmelsen ger uttryck för den s.k. legalitetsprincipen och innebär att all maktutövning ska vara grundad på lag eller annan föreskrift. Hur uttryckligt detta författningsstöd måste vara beror på hur nära maktutövningen ligger enskilda. Exempelvis krävs det enligt 2 kap. 20 § RF ett uttryckligt stöd i lag för att begränsa vissa fri- och rättigheter enligt samma kapitel. När det inte är fråga om maktutövning mot enskilda ställer legalitetsprincipen inte upp lika stränga krav, det kan t.ex. räcka att en åtgärd ryms inom en myndighets instruktion eller liknande. (Se bl.a. Bull & Sterzel, Regeringsformen – En kommentar [2023, Version 5, JUNO], s. 51 f.)

För förvaltningsmyndigheternas del kommer samma princip till uttryck i 5 § första stycket förvaltningslagen (2017:900), FL. Enligt denna bestämmelse får en myndighet endast vidta åtgärder som har stöd i rättsordningen. Att den ska ha stöd i rättsordningen betyder dock inte att det nödvändigtvis måste finnas ett uttryckligt författningsstöd för varje åtgärd som en myndighet vidtar. Om en åtgärd av en myndighet inte innebär ett beslutsfattande i egentlig mening kan det följaktligen vara tillräckligt att ågerandet har någon form av normmässig förankring. Legalitetsprincipen kan i detta avseende sägas syfta till att hindra att myndigheterna ägnar sig åt sådant som ligger helt vid sidan av deras författningsreglerade befogenheter. (Se t.ex. prop. 2016/17:180 s. 57 f., SOU 2010:29 s. 142 f. och Strömberg & Lundell, Allmän förvaltningsrätt [2022, version 28, JUNO], Liber, s. 69 f. Se också NJA 2021 s. 776.)

I 1 kap. 8 § RF föreskrivs att det för rättskipningen finns domstolar och för den offentliga förvaltningen statliga och kommunala förvaltningsmyndigheter. Domstolarna har en speciell och central funktion i en demokratisk rättsstat, bl.a. som garantier för enskildas grundläggande rättigheter. För att markera domstolarnas särställning i det konstitutionella systemet samt vikten av ett oberoende och opartiskt domstolsväsende har regeringsformens bestämmelser om domstolarna samlats i ett särskilt kapitel, 11 kap. (Se prop. 2009/10:80 s. 119 f.)

Det är en sedan länge etablerad princip att myndigheter ska rätta sig efter domstolarnas avgöranden och lojalt tillämpa dem, när en domstol i egenskap av överinstans prövar myndighetens beslut. Detta gäller även om myndigheten skulle anse att överinstansens rättstillämpning är felaktig. (Se bl.a. JO 2010/11

s. 547, dnr 3026-2009, och 2020/21 s. 364, dnr 4816-2018, samt JO:s beslut den 20 april 2022, dnr 4391-2021.) Endast i klara undantagsfall kan principen frångås, t.ex. om det efter en återförvisning av ett ärende har tillkommit nya omständigheter i sak som rimligen hade inneburit en annan bedömning från överinstansens sida om de hade varit kända för den (se JO 1992/93 s. 238, dnr 3492-1990).

Min bedömning

Handlingarna i de specifika ärenden hos tingsrätten som föregick mitt initiativ visar att skriftväxlingen mellan domstolen och överförmyndarnämnden har bidragit till att domstolens avgöranden drog ut på tiden. Det är förstås beklagligt. Förvaltarskap är en mycket ingripande åtgärd och den enskilde har rätt att få frågan om upphörande prövad utan onödigt dröjsmål. För att åstadkomma en effektiv handläggning av dessa frågor är det av största vikt att domstolar och överförmyndare bl.a. har ett fungerande samarbete. Det förekommer att tingsrätter och överförmyndare har återkommande möten för att på ett övergripande plan diskutera gemensamma frågor, och det framgår av tingsrättens yttrande att man har regelbundna samråd även i Göteborg.

I den mån tingsrätter och överförmyndare har olika uppfattning i den sakfråga som behandlas i mitt ärende, eller om någon annan hantering, är det enligt min mening rimligt att man utifrån sina respektive uppdrag försöker komma fram till ett sätt att förhålla sig till detta utan att saken ställs på sin spets. Jag noterar att Göteborgs tingsrätt har uppgett att domstolens utgångspunkt numera är att överförmyndarnämnden tills vidare inte ska föreläggas att ge in läkarintyg i ärenden om upphörande av förvaltarskap. Med dessa kommentarer övergår jag till att behandla inhämtandet av utredning i de aktuella ärendena.

Bestämmelsen i 11 kap. 17 § FB reglerar enligt sin ordalydelse vilken utredning som ska inhämtas inför anordnande av förvaltarskap. Således innehåller den ett uttryckligt krav på att läkarintyg eller annan likvärdig utredning om den enskildes hälsotillstånd ska ingå i underlaget. Som tingsrätten har beskrivit finns det däremot inte några uttryckliga bestämmelser i föräldrabalken om vilken utredning som ska inhämtas i ärenden om upphörande av förvaltarskap. Vid domstolens handläggning av dessa ärenden är emellertid den allmänna bestämmelsen i 12 § lagen (1996:242) om domstolsärenden tillämplig. Domstolen ska alltså i och för sig se till att ärendet blir så utrett som dess beskaffenhet kräver. Frågan är vilket mandat tingsrätten då har.

Enligt 11 kap. 17 a § FB får rätten uppdra åt överförmyndaren att bl.a. inhämta ”utredning enligt 17 §”. Rättens befogenheter i det här avseendet regleras alltså genom en hänvisning till den bestämmelse som föreskriver vilken utredning som ska inhämtas i anordnandefallen. Det finns några uttalanden i de förarbeten som föregick införandet av 17 a § som kan uppfattas som att utredningskravet i upphörandefallen också kan härledas ur 17 § (se prop. 2013/14:225 s. 46 och SOU 2013:27 s. 168 f.). Sist i författningskommentaren till 17 a § i propositionen anges således t.ex. att ”Kravet på utredning gäller även vid upphörande och i vissa fall jämkning av godmanskap enligt 4 § eller förvaltarskap”. Om man utifrån detta anser att rättens utredningsskyldighet i upphörandefallen

kan kopplas till 17 §, så framstår det i och för sig inte som orimligt att överförmyndarens skyldighet att på rättens föreläggande ge in utredningen även skulle kunna anses omfatta de fallen. Varken lagtexten eller förarbetena ger dock enligt min mening ett tydligt stöd för en sådan tolkning.

Högsta domstolen har i ett rättsfall klarlagt att 11 kap. 17 § FB inte är direkt tillämplig i ärenden om upphörande av förvaltare (se NJA 2014 s. 731). Visserligen meddelades avgörandet innan 11 kap. 17 a § FB infördes men propositionen var då beslutad. Domstolen konstaterade att utredningsbehovet kan variera stort i olika ärenden och tog upp att det finns upphörandefall där samma typ av utredning behövs som vid anordnande, t.ex. läkarintyg. Men det finns också situationer – såsom när den enskilde upprepade gånger med kort mellanrum begär att förvaltare ska upphöra – där utredningsbehovet blir betydligt mer begränsat. Det kan här påpekas att det i äldre förarbeten framhålls att rätten har frihet att bestämma vilken utredning som krävs vid prövningen av upphörande av förvaltare (se prop. 1987/88:124 s. 179).

Det finns alltså väsentliga skillnader mellan de utredningskrav som gäller i anordnande- respektive upphörandefallen. Som jag redogjort för är inte ordalydelsen i 11 kap. 17 och 17 a §§ FB helt klar. Till detta kommer att det inte finns något uttryckligt stöd i förarbeten eller Högsta domstolens praxis för den ståndpunkt som tingsrätten fört fram. Jag anser mot denna bakgrund att det skulle föra för långt att ge gällande rätt den innebörden att överförmyndarna har en skyldighet att på rättens föreläggande hämta in utredning även i upphörandefallen.

En annan sak är att det finns många goda ändamålsskäl som talar för att överförmyndarna bör bistå domstolarna i det här avseendet. När bestämmelsen i 11 kap. 17 a § FB infördes redovisades utförligt skälen för varför överförmyndaren bör inhämta underlag i ärenden om anordnande av godmanskap och förvaltare. Omständigheterna gör sig enligt min uppfattning gällande i lika stor utsträckning när det är fråga om upphörande av sådana ställföreträdarskap.

I förarbetena framhåller således lagstiftaren att det länge har pågått en renodling av domstolarnas verksamhet till dömande uppgifter och att en ordning som innebär att tingsrätten själv ska inhämta underlag i dessa ärenden inte är förenlig med en sådan strävan. Vidare anges att överförmyndaren är specialiserad på frågor om ställföreträdarskap och dessutom hämtar in motsvarande underlag i de ställföreträdarskapsärenden som myndigheten själv handlägger. Därtill lyfts det fram att överförmyndaren har god kunskap om organisationen inom kommunen, att det kan innebära arbetsbesparingar i utredningen om ställföreträdarskap ifall överförmyndaren bistår tingsrätten med underlag och att handläggningen sammantaget blir mer effektiv om överförmyndaren bistår tingsrätten med detta. (Se prop. 2013/14:225 s. 18 f.)

Jag vill tillägga att överförmyndarna har en skyldighet att ansöka hos rätten om att ett ställföreträdarskap ska upphöra om myndigheten får reda på att det inte längre behövs. Vidare ska överförmyndarna årligen särskilt granska samtliga förvaltare för att pröva om det finns skäl att ansöka om upphörande. Det framgår av 5 § förmyndarskapsförordningen (1995:379). I min tillsyn har det visat sig att det förekommer att överförmyndarna hämtar in läkarintyg med viss regelbundenhet för att få underlag för denna granskning (se mina

inledningsvis nämnda inspektioner av Överförmyndarnämnden i Umeåregionen och av Södertörns överförmyndarnämnd).

Det är alltså inte främmande i överförmyndarnas verksamhet att hämta in läkarintyg och annat underlag i dess återkommande bedömning av om det finns grund för att ett förvalterskap ska upphöra. Tvärtom anser jag att det ryms inom ramarna för uppdraget och det oavsett om det görs inom myndighetens egen tillsyn eller på anmodan av rätten. Jag instämmer alltså i den uppfattning som framkommer i överförmyndarnämndens yttrande, nämligen att det i och för sig hade varit möjligt för myndigheten att följa tingsrättens förelägganden trots att nämnden inte har ansett sig skyldig att göra det. Enligt min mening kan det inte hävdas att ett sådant handlande skulle vara problematiskt utifrån legalitetsprincipen. Det kan därvid även konstateras att utredningsåtgärder som en överförmyndare i sådant fall vidtar ytterst grundar sig på domstolens i lag föreskrivna skyldighet att se till att ett ärende blir så utrett som dess beskaffenhet kräver.

I anslutning till detta finns det anledning att kort beröra vilken skyldighet en förvaltningsmyndighet har att följa förelägganden från en domstol. Som redovisats under de rättsliga utgångspunkterna är det en sedan länge etablerad princip att myndigheter ska rätta sig efter domstolarnas avgöranden när de i egenskap av överinstans prövar myndighetens beslut. Det gäller som sagt även om myndigheten anser att överinstansens rättstillämpning är felaktig. Saken är inte lika given när det gäller förelägganden och i vilken utsträckning en myndighet är skyldig att följa andra direktiv från rätten än avgöranden i sak, om den anser att domstolen har gått utöver sina rättsliga befogenheter.

Det är självklart att en myndighet ska följa ett föreläggande från en domstol när skyldigheten att göra det otvetydigt slås fast i eller framgår av lag eller annan författning. Detta är knappast heller kontroversiellt.

Utöver sådana uppenbara fall kan det enligt min mening finnas goda skäl för myndigheterna att inta ett likartat förhållningssätt till domstolarna även i andra situationer. Som understrukits har domstolarna en konstitutionell särställning och en speciell funktion när det gäller uttolkandet av gällande rätt. Rätten har i det enskilda fallet långtgående befogenheter att inom ramen för det processrättsliga regelverket vidta de åtgärder för beredningen av ett mål eller ärende som bedömts nödvändiga. Dessa befogenheter kringskärs ytterst av legalitetsprincipen. Visserligen kan man tänka sig situationer där en förvaltningsmyndighet finner att det är uppenbart att den saknar stöd i rättsordningen för att vidta en åtgärd som domstolen begär, men det bör vara mycket ovanligt.

Bakgrunden till mitt ärende är snarare ett exempel på en situation där rättsläget framstår som mer oklart. Mot bakgrund av domstolarnas ställning i en rättsstat anser jag att det i ett sådant fall finns anledning för förvaltningsmyndigheten att noga överväga om den verkligen har skäl att sätta sig över domstolens tolkning av sitt mandat.

Behovet av förtydligande lagstiftning

Jag bedömer alltså att det inte är självklart att överförmyndarna enligt gällande rätt har en skyldighet att på tingsrättens föreläggande ge in utredning i ärenden om upphörande av förvalterskap. I linje med detta kan jag inte heller se att det

finns tillräcklig grund för att kritisera en överförmyndare som avstår från att ge in sådan utredning (jfr JO 2008/09 s. 476, dnr 3903-2006). Jag menar emellertid att övervägande skäl av såväl principiell som praktisk natur talar för att det borde åligga överförmyndarna att följa rättens föreläggande att inhämta utredning även i upphörandefallen.

Som tidigare konstaterats har det i min tillsyn visat sig att det finns olika uppfattningar mellan tingsrätter och överförmyndare i den aktuella frågan. Det är tydligt att dessa meningsskiljaktigheter kan ge upphov till utdragen handläggning och en hel del problem, som i slutändan riskerar att drabba enskilda. Det kan avslutningsvis framhållas att det förhållandet att en förvaltningsmyndighet inte anser sig kunna följa domstolsförelägganden, eller för den delen överprövar det behov av utredning som en domstol anser föreligga, kan inverka negativt på allmänhetens förtroende för både domstolar och andra myndigheter.

Mot denna bakgrund finner jag anledning att med stöd av 13 § lagen (2023:499) med instruktion för Riksdagens ombudsmän (JO) hos regeringen väcka frågan om en författningsändring.

Ärendet föredrogs av rättsakkunniga Anton Lindgren. I beredningen deltog även byråchefen Johan Thorblad.

En överförmyndarnämnd har inte ansökt om anordnande av förvaltare för en enskild som bedömts ha behov av det. Även vissa uttalanden om s.k. professionella ställföreträdare

(Dnr 581-2024)

Beslutet i korthet: En sjukvårdsinrättning anmälde till en överförmyndarnämnd att en person som vårdades där var i behov av förvaltare. Nämnden ansåg att det fanns förutsättningar för att ansöka om förvaltare men avskrev trots detta ärendet utan att göra någon sådan ansökan till rätten. Överförmyndarnämnden motiverade sitt beslut med att ställföreträdarna som myndigheten anlitar är lekmän och inte kunde förväntas ha de kvalifikationer som krävdes för att hantera de risker som uppdraget innebär. Det gjordes inte några försök att rekrytera en lämplig ställföreträdare. JO kritiserar nämnden.

I beslutet konstaterar JO att en överförmyndare ska ansöka om anordnande av förvaltare om det framkommer att den enskilde har behov av det. Skyldigheten är kopplad till just behovet av ett sådant ställföreträdarskap och den relevanta regleringen lämnar inte något utrymme för det ställningstagande som nämnden hade gjort. Hon framhåller vidare att överförmyndare har ett långtgående ansvar för att se till att ett behov av förvaltare kan tillgodoses och måste göra alla rimliga ansträngningar för att rekrytera förvaltare även till svårare uppdrag. En ansökan bör enligt JO göras så snart det står klart att ett förvaltare behövs, också när ställföreträdarfrågan inte är löst.

JO gör i beslutet vissa uttalanden om s.k. professionella ställföreträdare. Hon konstaterar bl.a. att överförmyndare kan ha svårt att hitta lämpliga ställföreträdare och att det aktuella ärendet illustrerar risken för att enskilda inte

får adekvat hjälp och stöd. En kopia av beslutet skickas till regeringen för kännedom.

Anmälan

I en anmälan till JO förde regionjuristen AA, Region Kronoberg, fram klagomål mot Överförmyndarnämnden i Uppsala län. Hon uppgav i huvudsak följande.

Rättsspsykiatriska regionkliniken i Växjö gjorde en anmälan till överförmyndarnämnden om behov av förvalterskap för BB, som vårdas inom rättspsykiatrin. Trots att nämnden kom fram till att BB uppfyllde förutsättningarna för ansökan om förvalterskap beslutade nämnden att inte göra en sådan ansökan till rätten, eftersom de lekmän som kommunen anlitar inte kunde förväntas klara av uppdraget som förvaltare för BB. I stället fick överförmyndarnämndens beslut förstås som att nämnden ålade regionen att tillgodose BB:s behov i detta avseende. Regionens vårdpersonal har dock varken kunskaper om förvalterskap eller ansvaret för att hantera BB:s rättsliga och ekonomiska angelägenheter. Det är anmärkningsvärt att nämnden inte övervägde att anlita någon av de professionella ställföreträdare som finns på marknaden för liknande situationer. Dessutom fanns en person som anmält intresse för uppdraget som förvaltare för BB. Genom sitt agerande lämpade överförmyndarnämnden på ett otillbörligt sätt över sina skyldigheter på hälso- och sjukvården.

Bifogat till anmälan fanns bl.a. överförmyndarnämndens beslut att inte ansöka om förvalterskap för BB. Beslutsmotiveringen hade följande lydelse:

Enligt 5 § förmynderskapsförordningen ska överförmyndarnämnden, om överförmyndarnämnden får reda på att förvalterskap behövs, ansöka hos rätten om anordnande av ställföreträdarskap. Enligt 11 kap. 7 § föräldrabalken får rätten besluta att anordna förvalterskap för en person som är ur stånd att vårda sig eller sin egendom på grund av sjukdom, psykisk störning, försvagat hälsotillstånd eller liknande förhållande. Förvalterskap får inte anordnas om det är tillräckligt att godmanskap anordnas eller att den enskilde på något annat, mindre ingripande sätt får hjälp. Den utredning som har skickats in till överförmyndarnämnden tyder på att det finns förutsättningar för att ett förvalterskap ska kunna anordnas. Därmed finns även förutsättningar för överförmyndarnämnden att ansöka om anordnande av ett förvalterskap till tingsrätten.

Trots att det finns förutsättningar att ansöka om anordnande av förvalterskap vill överförmyndarnämnden framhålla att samtliga gode män och förvaltare är lekmän. Som lekmän kan de inte förväntas ha de kvalifikationer som krävs för att hantera de eventuella hot och våldssituationer som kan uppstå i det aktuella uppdraget. Överförmyndarnämnden anser därför att BB:s behov inte bör tillgodoses genom anordnande av förvalterskap utan genom professionella vård- och behandlingsinsatser. Överförmyndarnämnden beslutar därför att inte ansöka om anordnande av förvalterskap för BB till tingsrätten. Överförmyndarnämnden avskriver ärendet från vidare handläggning.

AA gav senare in ett beslut från Uppsala tingsrätt. Av det framgick att tingsrätten hade avvisat överklagandet av överförmyndarnämndens beslut med hänvisning till att regionkliniken bedömdes sakna klagorätt.

Utredning

JO begärde att överförmyndarnämnden skulle yttra sig över det som fördes fram i anmälan samt redogöra för sin handläggning och relevant reglering.

Efter en redogörelse för bakgrunden i ärendet anförde nämnden följande:

Yttrande

Av 11 kap. 5 § föräldrabalken [rätteligen 11 kap. 15 §, JO:s anm.] framgår vilka som är behöriga att ansöka om god man eller förvaltare. Men där framgår också att rätten själv måste ta upp frågor om anordnande av godmanskap eller förvalterskap. I detta fall hade Uppsala tingsrätt kunnat pröva frågan i samband med att Region Kronobergs överklagan avskrevs, om rätten hade ansett det som lämpligt.

Nämnden noterar att BB hört av sig till förvaltningen ett antal gånger för att kontrollera status på utredningen och sedermera överklagan. Anhöriga har också enligt utredningen varit oroliga för BB och anmält behov av insatser till olika vårdinrättningar. Om det är så att BB själv eller hans närmaste anhöriga anser att det finns behov av en ställföreträdare och vill ansöka är de behöriga att göra det. Tingsrätten kommer då ta ställning till om BB har rätt till en god man eller förvaltare.

En grund för att inte föreslå en person som presumtiv ställföreträdare i ett enskilt ärende är att huvudmannen är farlig. Man bör inte glömma bort att godmanskap och förvalterskap bygger på ett stort ideellt inslag (se SOU 2004:112 s. 830) varför en ställföreträdare inte ska behöva utsättas för till exempel hot och våld från huvudmannen, se prop. 2013/14:225 s. 23. Även JO har i några fall konstaterat att det kan vara omöjligt att hitta en ställföreträdare i ett enskilt ärende (se bland annat JO:s beslut, dnr 1255-2008 18/6 2009). I sådana situationer är det i slutändan socialnämnden som har det yttersta ansvaret i kommunen för att den enskilde får den hjälp som hen behöver.

För nämndens del spelar det heller ingen roll vem som har åtagit sig att sköta uppdraget. Oavsett vem det är så kan inte nämnden stå bakom att en person förordnas som förvaltare i ett uppdrag där det bedöms finnas risk för hot och våld kopplat till uppdraget. I detta fall, mycket stark risk för återfall i våldsbrott.

Nämnden har som utgångspunkt att inte stå som sökande i en anmälan om ställföreträdarskap om det är så att en potentiell ställföreträdare riskerar att utsättas för hot eller våld vid utövandet av uppdraget. Om nämnden åläggs att ansöka om ställföreträdare även för farliga huvudmän skulle det i praktiken betyda att nämnden ansöker och samtidigt avstyrker sin egen ansökan. När nämnden i andra fall fått en ansökan om ställföreträdare från en behörig sökande, som också bedömts som farlig, har den efter utredning avstyrkt denna till tingsrätten som gått på nämndens linje i samtliga fall.

Att Region Kronoberg anser att nämnden "lämpar" över patienten och utökar deras ansvar ändrar inte nämndens bedömning. Ett beslut måste kunna få konsekvenser för myndigheter och vårdinrättningar utan att det för den skull betraktas som ett felaktigt beslut.

Överförmyndarnämnden i Uppsala län har sedan årsskiftet 2020/2021 beslutat att inte anlita "professionella" ställföreträdare via bolag eller förvaltarenheter. Detta på grund av att vi tidigare anlitat bolag men fått kritik från vår tillsynsmyndighet, Länsstyrelsen, för det upplägget. Dagens system och lagstiftning för ställföreträdarskap är inte anpassat för att personer ska ta uppdrag på professionell grund och det bör då inte heller kunna avkrävas nämnden.

AA kommenterade tillsammans med några andra anställda inom Region Kronoberg nämndens yttrande.

I ett beslut den 30 april 2024 anförde *JO Katarina Pålsson* följande:

Rättslig reglering

Om någon på grund av sjukdom, psykisk störning, försvagat hälsotillstånd eller liknande förhållande behöver hjälp med att bevaka sin rätt, förvalta sin egendom eller sörja för sin person, ska rätten, om det behövs, besluta att anordna godmanskap för honom eller henne. Är personen ur stånd att vårda sig eller sin egendom, får rätten anordna förvalterskap för honom eller henne. Förvalterskap får dock inte anordnas om det är tillräckligt att godmanskap anordnas eller att den enskilde på något annat mindre ingripande sätt får hjälp. Allt detta framgår av 11 kap. 4 och 7 §§ föräldrabalken, FB.

Enligt 11 kap. 15 § FB får en ansökan om anordnande av förvalterskap bl.a. göras av överförmyndaren, den ansökan avser om han eller hon har fyllt 16 år, samt av hans eller hennes make eller sambo och närmaste släktingar. När det finns anledning till det ska rätten självmant ta upp frågor om anordnande av godmanskap eller förvalterskap.

Får överförmyndaren reda på att förvalterskap antingen behövs eller inte längre behövs ska överförmyndaren i enlighet med 5 § första stycket förmynderskapsförordningen (1995:379) hos rätten ansöka om anordnande eller upphörande av förvalterskapet.

Om överförmyndaren ansöker om anordnande av förvalterskap efter att frågan uppkommit där, ska myndigheten tillsammans med ansökan ge in eventuell utredning som inhämtats i ärendet och samtidigt lämna förslag på förvaltare. Detta framgår av 11 kap. 17 a § tredje stycket FB.

Enligt 4 kap. 3 § 2 hälso- och sjukvårdsförordningen (2017:80) ansvarar verksamhetschefen vid en vårdinrättning för att överförmyndaren underrättas när en intagen person kan antas behöva god man eller förvaltare.

Bedömning

Överförmyndares skyldighet att ansöka om anordnande av förvalterskap

När en fråga om anordnande av förvalterskap aktualiseras hos en överförmyndarnämnd eller överförmyndare (fortsättningsvis överförmyndare) måste myndigheten utreda om det finns förutsättningar för en sådan ansökan. Om överförmyndaren kommer fram till att det finns ett behov av förvalterskap, ska myndigheten till rätten ge in en ansökan om detta tillsammans med den utredning som finns. Som utgångspunkt ska överförmyndaren samtidigt lämna förslag på förvaltare. Att hitta en lämplig ställföreträdare är alltså en av överförmyndarens skyldigheter när det visar sig att en enskild har behov av förvalterskap. Myndigheten måste vidta alla rimliga åtgärder för att hitta någon som är villig och lämplig att åta sig uppdraget. Det krävs i regel att överförmyndaren tillfrågar samtliga personer som har anmält intresse för att åta sig ett ställföreträdaruppdrag och, i förekommande fall, kommunens förvaltarenhet. Om det

rör sig om ett krävande uppdrag behöver överförmyndaren emellertid inte fråga personer som saknar eller har begränsad erfarenhet av sådana uppdrag eller av någon annan anledning inte bedöms klara av eller vara lämpliga för det. (Se prop. 2013/14:225 s. 46 f., rättsfallen NJA 2012 s. 715 och 2018 s. 246 samt mitt beslut den 10 juni 2021, dnr 3896-2019.)

Att överförmyndaren kan avstå från att tillfråga vissa personer vid särskilt krävande uppdrag betyder dock inte att myndigheten kan låta bli att ansöka om anordnande av förvalterskap, endast på den grund att överförmyndaren inte anser sig kunna föreslå någon person alls som förvaltare. Jag konstaterar att ett sådant ställningstagande står i strid med ordalydelsen i 5 § första stycket förmynderskapsförordningen. Enligt den bestämmelsen ska överförmyndaren ansöka om anordnande av förvalterskap om myndigheten får reda på att ett sådant behövs. Skyldigheten att ansöka är alltså direkt kopplad till behovet, och bestämmelsen lämnar i princip inget utrymme att avstå från att ansöka av andra skäl än att behov saknas.

När överförmyndaren har kommit fram till att det finns ett behov av förvalterskap kan myndigheten följaktligen inte avstå från att ansöka med hänvisning till att någon ställföreträdare inte finns att föreslå. I sådant fall får myndigheten istället till rätten redogöra för de ansträngningar som har gjorts för att hitta en lämplig person till uppdraget (se a. prop. s. 46). Liksom tidigare ombudsmän anser jag att överförmyndaren bör ansöka hos tingsrätten om förvalterskap så snart det står klart att en sådan ansökan behövs, trots att frågan om vem som kan åta sig ställföreträdarskapet inte är löst (se bl.a. JO 2009/10 s. 431, dnr 1255-2008). På så sätt kan tingsrätten och överförmyndaren vidta handläggningsåtgärder parallellt vilket kan medföra att den sammantagna hanteringen blir mer effektiv (se mitt nämnda beslut den 10 juni 2021).

Jag finner anledning understryka att överförmyndaren alltid har ett långtgående ansvar att se till att ett behov av förvalterskap kan tillgodoses. I de fall ett uppdrag är förenat med särskilda utmaningar har det förstås betydelse vad detta beror på liksom vad det är för omständigheter som den aktuella personen lever under. I förarbetena framhålls i detta avseende att överförmyndarna t.ex. kan behöva tillhandahålla lokaler för säkra möten mellan huvudman och ställföreträdare samt genom utbildningsinsatser underlätta förvaltares hantering av svåra och krävande uppdrag (se a. prop. s. 26).

Det förekommer att domstolarna – trots ett konstaterat behov – avslår en ansökan om förvalterskap på grund av att det inte går att finna någon som är beredd att åta sig uppdraget (jfr NJA 2012 s. 715). En domstol kan också förordna att ett förvalterskap ska upphöra om en förvaltare har skälig orsak att bli entledigad, t.ex. för att denne utsatts för hot eller våld, och det inte går att hitta en ersättare trots att alla rimliga åtgärder har vidtagits (se 11 kap. 19 och 19 a §§ FB). Detta är dock bedömningar som i slutändan måste göras av domstolen, och situationerna kan inte tas till intäkt för en överförmyndare att avstå från att uppfylla sin skyldighet enligt förmynderskapsförordningen att lämna in en ansökan om förvalterskap.

Omständigheterna i det aktuella fallet

Överförmyndarnämndens beslut måste förstås som att nämnden gjorde bedömningen att BB i och för sig var i behov av förvalterskap och att förutsättningarna enligt 11 kap. 4 och 7 §§ FB för anordnande av sådant ställföreträdarskap alltså var uppfyllda. Underlaget i mitt ärende tyder på att det har funnits fog för en sådan uppfattning. Jag drar således slutsatsen att beslutet att avstå från att ansöka om anordnande av förvalterskap för BB inte grundade sig på ett bristande behov av den hjälp som ett förvalterskap innebär, utan på de risker och svårigheter som nämnden bedömde att ett sådant uppdrag kunde innebära för en förvaltare. Utifrån vad jag tidigare har redogjort för kan det konstateras att beslutet inte har varit förenligt med regleringen i förmynderskapsförordningen.

Det förhållandet att BB eller hans anhöriga hade kunnat ansöka om anordnande av förvalterskap, liksom tingsrättens utrymme att ta upp frågan på eget initiativ, innebär inte heller att överförmyndarnämnden har kunnat avstå från att uppfylla denna skyldighet i fråga om BB. Detsamma gäller den omständigheten att en enskild i behov av förvalterskap kan få andra hjälp- och stödinsatser från det allmänna, exempelvis från socialtjänsten eller inom sjukvården. Mot bakgrund av vad nämnden anfört i sitt yttrande till JO finns det också skäl att framhålla att det inte har funnits något hinder för nämnden att ansöka om anordnande av förvalterskap för BB och samtidigt redogöra för de skäl som myndigheten ansett tala emot förordnande av en förvaltare. Som framgått är det rätten som avgör om förvalterskap ska anordnas eller inte.

Genom att besluta att inte ansöka om förvalterskap för BB trots bedömningen att behov av detta har funnits och utan att ens göra några försök att rekrytera en lämplig ställföreträdare har Överförmyndarnämnden i Uppsala län åsidosatt sina rättsliga förpliktelser. Nämnden förtjänar kritik för detta.

Det är oklart om nämnden vid tidpunkten för beslutet att skriva av sitt ärende kände till att en person hade anmält intresse för uppdraget som förvaltare för BB. Jag har därför inte underlag för att rikta någon kritik mot nämnden för att myndigheten inte tagit ställning till om denna person kunde ha varit lämplig som ställföreträdare.

Något om anlitande av professionella ställföreträdare

Överförmyndarnämnden i Uppsala län har förklarat att myndigheten på grund av kritik från länsstyrelsen inte längre anlitar s.k. professionella ställföreträdare. Jag uppfattar att denna ordning har bidragit till ställningstagandet i det förvalterskapsärende som klagomålet till JO rör. Vad som närmare har sagts från den ordinarie tillsynsmyndigheten i detta avseende har inte redovisats. Mot bakgrund av vad som har framkommit i utredningen och i min tillsyn på området vill jag dock ta tillfället i akt att göra vissa allmänna uttalanden i denna del.

Det finns inte någon skyldighet för överförmyndare att anlita professionella ställföreträdare. Att generellt avstå från att göra det minskar emellertid inte ansvaret för att rekrytera gode män och förvaltare även till svårare uppdrag. Det ligger också i sakens natur att rekrytering i just sådana fall kan bli en särskild utmaning för de överförmyndare som väljer att inte använda den typen av ställföreträdare.

Professionella ställföreträdare kan vara anställda vid en kommunal förvaltar-enhet eller hos ett privat bolag, i det senare fallet ingår det således i dess verksamhet att medarbetarna åtar sig särskilt svåra ställföreträdarskap. JO har i olika sammanhang uppmärksammat att kommunala förvaltarenheter kan fylla en funktion när det hos en överförmyndare råder brist på ställföreträdare som är beredda att åta sig nya eller särskilt krävande uppdrag. (Se t.ex. JO 2009/10 s. 431, protokoll efter min inspektion av Överförmyndarnämnden i Umeåregionen i april 2023, dnr 2868-2023, och mitt beslut den 20 december 2023, dnr 7680-2022.)

Den s.k. Ställföreträdarutredningen var inne på frågorna i sitt betänkande Gode män och förvaltare – en översyn, SOU 2021:36. Utredningen bedömde att antalet svåra och komplexa ärenden hade blivit fler, och skulle fortsätta att öka, samt att många som normalt vill bli gode män eller förvaltare inte vill eller har kvalifikationer att ta sig an uppdrag av detta slag. Enligt utredningen hade det därför i praktiken skett en viss professionalisering, vilket ansågs nödvändigt för att även de med svår problematik ska få den hjälp de behöver. Samtidigt konstaterades bl.a. att omständigheterna och den rättsliga regleringen runt anställda ställföreträdare skiljer sig från ställföreträdarskap som bygger på ett ideellt engagemang och att det råder en stor osäkerhet bland kommunerna huruvida dessa ställföreträdare överhuvudtaget får förordnas inom ramen för föräldrabalkens regler. (Se betänkandet s. 307 f.) Ställföreträdarutredningen tog inget helhetsgrepp men föreslog att förutsättningarna för när en person inom ramen för sin anställning kunde förordnas som god man eller förvaltare skulle regleras i föräldrabalken. I mitt remissvar hade jag inte några invändningar mot det förslaget, men jag ansåg att många svårigheter skulle återstå även om det genomfördes (se mitt yttrande den 4 oktober 2021, dnr R 77-2021.)

Det är inte ovanligt att överförmyndare har svårt att hitta lämpliga ställföreträdare, särskilt till de uppdrag som ställer speciella krav. Mitt ärende illustrerar risken för att enskilda i behov av ställföreträdarskap inte får adekvat hjälp och stöd. Jag finner anledning att skicka en kopia av detta beslut till regeringen för kännedom.

Ärendet föredrogs av rättsakkunniga Anton Lindgren. I beredningen deltog även byråchefen Johan Thorblad.

Något om överförmyndares granskning av årsräkningar från ställföreträdare. Även kritik mot en överförmyndarnämnd för att ha dröjt med sådan kontroll

(Dnr 5473-2024)

Beslutet i korthet: I det här ärendet har JO undersökt en s.k. översiktlig granskningsmetod som Överförmyndarnämnden i Stockholms stad har tillämpat i sitt arbete med att kontrollera ställföreträdarens årsräkningar. JO understryker att granskning av årsräkningar är en helt central del i överförmyndarnas arbete för att se till att huvudmännens tillgångar används korrekt och på ett lämpligt sätt. Hon lyfter bl.a. fram att en fullgod granskning måste

innehålla en bedömning av om redovisade poster är rimliga, om upptagna utgifter verkligen avser den enskilde och om de är till dennes nytta. JO konstaterar vidare att det kan finnas skäl för vaksamhet så att inte oegentligheter förekommer och understryker att det måste ställas höga krav på överförmyndarnas tillsynsverksamhet. Även om JO har förståelse för att kontrollen i vissa fall kan tillåtas vara mer översiktlig framhåller hon att ett arbetssätt med en inledande översiktlig avstämning och granskning inte får innebära att det endast görs en kontroll av årsräkningens formaliteter.

I det fall som hade anmälts till JO tog det knappt ett år för nämnden att slutföra granskningen av årsräkningen och besluta om arvode för ställföreträdaren. Nämnden får kritik för den långa handläggningstiden.

Anmälan

I en anmälan som kom in till JO i juni 2024 framförde AA klagomål mot Överförmyndarnämnden i Stockholms stad och uppgav följande. Han hade inte fått besked eller beslut om den årsräkning som han lämnat in avseende sin huvudman för år 2022. Han hade vid flera tillfällen kontaktat nämnden angående detta, men trots ca ett års försening hade inget hänt.

Utredning

Inledande utredning

JO hämtade inledningsvis in dagboksblad för det ärende där AA varit ställföreträdare och lämnat in årsräkningen. Därefter tog JO in muntliga upplysningar. Av uppgifterna framgick i huvudsak följande.

AA kontaktade nämnden vid ett par tillfällen och fick veta att ärendet var under handläggning och att handläggningstiderna är långa. När den ansvariga handläggaren bytte arbetsuppgifter flyttades ärendet inte över till annan handläggare utan blev liggande efter att kompletteringar till årsräkningen hade kommit in. Under 2024 pågick en riktad arbetsinsats med målet att samtliga årsräkningar för år 2022 och 2023 skulle vara granskade vid årsskiftet 2024/2025. Nämnden tillämpar återkommande en s.k. översiktlig granskningsmetod. Det görs om samtliga årsräkningar annars inte skulle hinna kontrolleras och då i ärenden där risken för fusk är mindre.

Överförmyndarnämndens yttrande

JO uppmanade därefter Överförmyndarnämnden i Stockholms stad att yttra sig över det som förts fram i anmälan och de inhämtade uppgifterna. Nämnden anmodades att särskilt besvara följande frågor.

- JO har fått del av uppgift om att Överförmyndarförvaltningen i Stockholms stad ibland tillämpar en s.k. översiktlig granskningsmetod eller s.k. snabbgranskning. Hur går arbetet och en sådan granskning till? På hur stor andel av årsräkningarna tillämpas metoden och vilka överväganden gör förvaltningen inför beslut att tillämpa den?

- JO har tagit del av Länsstyrelsernas dokument ”Nationella riktlinjer för överförmyndare – förordnade ställföreträdarens redovisning” (Länsstyrelsernas diarienummer 18647-2018). Hur bedömer förvaltningen att den översiktliga granskningsmetoden/snabbgranskningen förhåller sig till dels 16 kap. 1 och 3 §§ föräldrabalken, dels Länsstyrelsernas beskrivning av kraven på överförmyndarens granskning av redovisningen (s. 17 och 18 i nämnda riktlinjer)?

JO begärde även att få del av nämndens riktlinjer och/eller anvisningar om den översiktliga granskningsmetoden/snabbgranskningen.

I remissvaret anförde nämnden i dessa delar följande:

Förordnade förmyndare, gode män och förvaltare skall före den 1 mars varje år lämna in en årsräkning till nämnden. I aktuellt ärende konstateras att nämnden mottog årsräkningen den 28 juni 2023. Nämnden granskar årsräkningar efter ankomstdatum.

Handläggning av aktuell årsräkning påbörjades den 23 augusti 2023 genom att begäran om komplettering skickades till ställföreträdaren till följd av ofullständig årsräkning. Begärd komplettering inkom den 5 september 2023.

Nämnden införde i maj 2023 ett nytt ärendehanteringssystem som ett led i ökad digitalisering. Införandet av nytt system fick initialt en negativ påverkan på nämndens handläggningstider.

Vid årsskiftet 2023/2024 genomförde nämnden en flytt till nya lokaler med påverkan på tillgång till arkiv och fysiska handlingar såsom årsräkningar och akter. I samma period genomfördes en omorganisation av verksamheten. Till följd av ovan nämnda omständigheter granskades årsräkningar avseende år 2022 samt 2023 betydligt senare än normalt.

[– – –]

Nämnden har den 29 augusti 2024 granskat årsräkningen samt fattat beslut om arvode vilket delgetts ställföreträdaren.

Nämnden konstaterar följande. När ansvarig handläggare tilldelades andra arbetsuppgifter borde aktuellt ärende fördelats till annan handläggare för fortsatt hantering. [...]

Nämnden genomför en riktad arbetsinsats för att komma ikapp med granskningen av årsräkningar. Vidare har nämnden sett över arbetsfördelning och hantering avseende kontaktförfrågan via telefon och mail.

Nämnden tillämpar en så kallad översiktlig granskningsmetod där så är lämpligt. Metoden tillämpas på årsräkningar som är kompletta, det vill säga inte saknar underlag. Därtill ska det inte heller tidigare ha förekommit några anmärkningar på ställföreträdarens redovisningar. Mot ovanstående kan inte lämnas närmare uppgifter kring hur stor andel av årsräkningarna som granskas på ett översiktligt vis.

Trots förfarandet med översiktlig granskning framhålls att granskningen görs i enlighet med Länsstyrelsens riktlinjer. Riktlinjerna är inte bindande men fungerar som utgångspunkt för nämndens granskning. Nämnden kontrollerar bland annat behörighetsreglerna enligt 11 kapitlet 25 § och 16 kapitlet 2 § föräldrabalken, att redovisningen är egenhändigt undertecknad på heder och samvete, eventuella tillståndsärenden, att in- och utgående saldo överensstämmer, översyn av kontoutdrag med mera.

Nämnden bifogar det arbetsmaterial i form av granskningsprotokoll som tillämpas vid översiktlig granskning. Nämnden bedömer att protokollet överensstämmer med Länsstyrelsens riktlinjer ”Nationella riktlinjer för överförmyndare” samt att huvudmannens intressen tillvaratas enligt 16 kapitlet 1 och 3 §§ föräldrabalken genom granskningen.

Vidare framhålls att för det fall handläggare, vid översiktlig granskning, uppmärksammar felaktigheter såsom brister i tillståndsärenden, sammanblandning av medel med mera görs en djupare granskning. Överförmyndaren bedömer i varje enskilt fall hur omfattande en sådan utredning ska vara och vilka åtgärder som behöver vidtas.

Vidare iaktas skälighet och rimlighet utifrån den enskildes huvudsakliga situation, hälsotillstånd och förutsättningar. Vid varje granskning ska utgifter eller uppgifter som avviker från det väsentliga uppmärksammas. Sådana avvikelser leder normalt till en fördjupad granskning. Om allvarigare brister i tidigare redovisning uppmärksammas eller om tidigare redovisning granskats med anmärkning görs alltid en fördjupad granskning av redovisningshandlingen. Sådan fördjupad granskning kan även vidtas med anledning av att det har förekommit klagomål eller uppgifter som visar på eventuella oegentligheter under det senaste året.

Granskning av ställföreträdarens redovisning tillhör ett av överförmyndarens främsta tillsynsverktyg. Nämnden har under 2024 behövt se över förfarandet vid granskning som ett led i att hinna med granskningen av årsräkningar för 2023 under år 2024.

Till följd av omständigheter i verksamheten som nämnden inledningsvis redogjort för samt de resurser som nämnden har att tillgå har nämnden legat efter med granskning av årsräkningar för år 2022 samt 2023. I och med detta har nämnden gjort en avvägning mellan att hinna granska ett större antal årsräkningar, genom att i större omfattning tillämpa en översiktlig granskningsmetod, eller att inte hinna granska klart i rimlig tid.

Nämnden gör alltså bedömningen att en mer översiktlig granskning, som för den skull inte utesluter att en djupare granskning görs där så är påkallat, där fler årsräkningar blir granskade är att föredra ur ett huvudsakligt och rättssäkerhetsperspektiv. Nämnden anser vidare att det tillsynsansvar som åligger myndigheten utförs samt att granskningen lever upp till lagstadgade krav i 16 kapitlet 1 och 3 §§ föräldrabalken.

AA fick tillfälle att kommentera remissvaret.

I ett beslut den 1 december 2025 anförde *JO Katarina Pålsson* följande:

Bedömning

Överförmyndaren ska enligt bestämmelserna i 16 kap. föräldrabalken, FB, utöva tillsyn över förmyndares, gode mäns och förvaltares verksamhet. Vid den tillsynen ska överförmyndaren särskilt se till bl.a. att den enskildes tillgångar i skälighetsfull omfattning används för hans eller hennes nytta. Detta framgår av 16 kap. 1 § FB.

En ställföreträdare ska enligt 12 kap. 5 § FB fortlöpande föra räkenskaper över sin förvaltning och göra anteckningar om sina åtgärder i övrigt. Av 16 kap. 3 § FB framgår att överförmyndaren ska granska förmyndares, gode mäns och förvaltares verksamhet med ledning av de förteckningar, årsräkningar, sluträkningar samt andra handlingar och uppgifter angående förvaltningen som har lämnats.

Om överförmyndares granskning av årsräkningar

Som Överförmyndarnämnden i Stockholms stad har lyft fram i sitt yttrande är granskningen av den redovisning som ställföreträdarna ger in ett av överförmyndarens viktigaste tillsynsverktyg. Med dessa handlingar, där årsräkningen ingår, kan överförmyndaren granska och kontrollera att huvudmannens till-

gångar används på ett sätt som är till hans eller hennes fördel. En noggrann granskning av handlingarna minskar risken för att den enskildes tillgångar används på ett sätt som inte är godtagbart och ger överförmyndaren en möjlighet att kontrollera ställföreträdarens verksamhet. Granskningen av årsräkningar är alltså en helt central del i överförmyndarens arbete för att se till att huvudmannens tillgångar används korrekt och på ett lämpligt sätt. Av bl.a. det skälet är det också viktigt att årsräkningarna granskas inom rimlig tid. JO har inte minst mot denna bakgrund återkommande uttalat att en granskningstid om drygt sju månader är för lång (se t.ex. JO:s beslut den 3 juli 2009, dnr 5172-2008 och den 24 augusti 2016, dnr 1185-2015).

Lagstiftningen ställer visserligen inget specifikt krav på att överförmyndaren ska granska ställföreträdarens räkenskaper, t.ex. verifikat för olika kostnadsposter, men det finns en rätt att granska dessa. Enligt min mening förutsätts emellertid att kontrollen utförs med omsorg för att tillsynen ska anses fullgod. Överförmyndaren måste bl.a. göra en bedömning av om redovisade poster är rimliga och om upptagna utgifter verkligen avser den enskilde och, i nästa led, är till dennes nytta. För att möjliggöra en sådan bedömning måste det givetvis utredas vad ospecificerade poster innehåller. Redovisade utgifter ska granskas mot de verifikat som bifogats och mot de eventuella större uttagstillstånd som lämnats. Om det saknas underlag beträffande en post av större omfattning eller den av annan anledning är tveksam, bör underlag eller förklaring begäras från ställföreträdaren. Dessutom måste överförmyndaren förvissa sig om att de bankmedel som ska vara spärrade också är det.

En ställföreträdare är skyldig att löpande dokumentera sin förvaltning av huvudmannens ekonomi. Det är en förutsättning för att ställföreträdaren bl.a. ska kunna ge in korrekta årsräkningar till överförmyndaren. Av förarbetena framgår att dokumentationen också kan vara av betydelse för att få fram underlag vid en senare granskning av hur ställföreträdaren har skött sin uppgift. Vidare framgår att det ställs krav på ställföreträdaren att spara verifikat från mer betydande inkomst- och utgiftsposter. (Se prop. 1993/94:251 s. 213.) De sex länsstyrelser som har ordinarie tillsynsansvar över överförmyndare och överförmyndarnämnder har i gemensamma riktlinjer dock lyft fram att dessa förarbetsuttalanden måste vägas mot omvärldens utveckling och tendensen att ekonomisk brottslighet mot huvudmännen ökar. Länsstyrelserna poängterar att innebörden av ”betydande inkomst- och utgiftsposter” inte är helt klar och måste ställas i relation till huvudmannens ofta låga inkomst och förmögenhetsnivå samt att summan av flera mindre belopp kan bli hög. (Se länsstyrelsernas Nationella riktlinjer för överförmyndare – förordnade ställföreträdarens redovisning, s. 12.)

Jag har för egen del inte kännedom om den ekonomiska brottslighetens utveckling på området. Mot bakgrund av att det är de ordinarie tillsynsmyndigheterna som står bakom uttalandena finns det däremot all anledning att ta uppgiften på stort allvar. Att sådana tendenser rapporteras innebär naturligtvis att överförmyndarna behöver höja vaksamheten avseende oegentligheter och att höga krav måste ställas på nämndernas tillsynsverksamhet. Ytterst handlar det om enskilda människor som är i behov av samhällets stöd i framförallt rättsliga och ekonomiska angelägenheter samt inte sällan befinner sig i en utsatt situa-

tion. Mot bakgrund av att granskningen av den redovisning som ställföreträdarna ger in är ett av nämndens viktigaste tillsynsverktyg, är det enligt min uppfattning centralt att arbetet sker såväl inom rimlig tid som med noggrannhet och beaktande av den enskildes förhållanden.

Den översiktliga granskningsmetoden vid Överförmyndarnämnden i Stockholms stad

Som framgått ska överförmyndarna i sin tillsyn kontrollera bl.a. att huvudmännens tillgångar används på ett sätt som är till den enskildes fördel. Det får anses självklart att granskningen innefattar både en bedömning av inkomster och utgifter samt att kostnadsposterna är rimliga utifrån den enskildes huvudmannens behov. Jag har tagit del av det granskningsprotokoll med tillhörande checklista som Överförmyndarnämnden i Stockholms stad tillämpar i arbetet med det man benämner den översiktliga granskningsmetoden. Materialet är påtagligt summariskt och innehåller inte några moment över huvud taget av rimlighetsövervägningar. Tvärtom framstår det som att kontrollen är begränsad till endast förmålla förutsättningar för att årsräkningen ska anses vara komplett.

Nämndens beskrivning i remissvaret av hur arbetet med den s.k. översiktliga granskningsmetoden går till är både kortfattad och bristfällig samt delvis motsägelsefull. Det framstår som oklart vad skillnaden egentligen är mellan den översiktliga granskningsmetoden och en ordinarie eller fördjupad granskning. Som exempel kan nämnas att nämnden har förklarat att upptäckten av sammanblandning av medel kan föranleda en djupare granskning, medan sådan kontroll endast förekommer i checklistan för djupgranskning. Jag noterar även att nämnden har framfört att metoden används när så är lämpligt, samtidigt som det sägs att den har behövt användas i större utsträckning för att hinna granska klart årsräkningar i rimlig tid. Det är alltså inte tydligt vad nämnden menar och inte heller i vilken utsträckning som metoden faktiskt används. Mot bakgrund av utredningen har jag svårt att dra någon annan slutsats än att nämnden har prioriterat snabbhet vid granskningen av årsräkningarna år 2022 och 2023, vilket i sin tur kan ha skett på bekostnad av en omsorgsfull granskning.

Jag vill framhålla att jag har förståelse för att granskningen i vissa fall kan tillåtas vara mer översiktlig. I min tillsyn har jag noterat att olika former av ”snabbgranskning” förekommer, men det har då främst varit fråga om inledande kontroller för att säkerställa att årsräkningen har varit komplett. När den kontrollen gjorts, eller begärda kompletteringar kommit in, har ärendet därefter så att säga lagts i kö för att senare genomgå en djupare och sedvanlig granskning med bl.a. rimlighetskontroll av inkomster och utgifter. Enligt min uppfattning kan en sådan handläggning framstå som lämplig i syfte att effektivisera arbetet och möjliggöra en snabbare inhämtning av nödvändiga kompletteringar, för att senare kunna granska årsräkningarna på ett fullgott sätt. Det finns anledning att understryka att ett arbetssätt med en inledande översiktlig avstämning och granskning inte får innebära att det endast görs en kontroll av årsräkningens formaliteter.

Nämnden har i sitt yttrande angett att skälighet och rimlighet utifrån den enskildes situation iaktas vid den översiktliga granskningen. Som framgått kan det emellertid ifrågasättas om några sådana bedömningar görs, när momenten

helt saknas i det underlag som används. Det finns enligt min mening skäl för nämnden att se över framtagna riktlinjer och stödmaterial om avsikten är att en översiktlig granskningsmetod fortsatt ska tillämpas.

Granskningen av anmälarens årsräkning har varit för långsam

Överförmyndarnämnden i Stockholms stad slutförde granskningen av AA:s årsräkning för år 2022 knappt ett år efter att hans ärende var komplett och beslutade samtidigt om hans arvode. Nämnden har uppgett att arbetssituationen varit ansträngd till följd av framför allt att verksamheten flyttade till nya lokaler och att ärendehanteringssystemet byttes ut. Jag inser naturligtvis att sådana förhållanden kan påverka effektiviteten men noterar samtidigt att det inte har framkommit annat än att det varit fråga om planerade insatser. Nämnden har självfallet ett ansvar att förbereda och organisera verksamheten så att den fungerar även under en sådan period. Det är vidare anmärkningsvärt att en bidragande orsak till förseningen i AA:s fall är att en ny handläggare inte tilldelades ärendet när den tidigare bytte arbetsuppgifter. Omständigheten väcker frågor om bevakningen av ärenden och olika uppgifter. Som jag ser på saken utgör de förklaringar som nämnden har lämnat inte godtagbara skäl för den långa handläggningstiden. Nämnden förtjänar därför kritik.

Ärendet föredrogs av rättsakkunniga Sofia Selin. I beredningen deltog även byråchefen Jessica Sjöstrand.

Om överförmyndares kontroll av hur många uppdrag en ställföreträdare har m.m.

(Dnr 8841-2024)

Beslutet i korthet: Det är inte ovanligt att överförmyndare har svårt att rekrytera ett tillräckligt antal personer som är villiga att ta på sig uppdrag som ställföreträdare. Med rekryteringssvårigheter ökar behovet av både s.k. professionella ställföreträdare och av mångförmyndare, dvs. de som har ett stort antal ställföreträdaruppdrag och som kanske t.o.m. försörjer sig på dessa. JO konstaterar att det finns en risk för att ställföreträdare som tar på sig alltför många uppdrag inte klarar av att tillgodose samtliga huvudmäns intressen. Antalet uppdrag ska därför beaktas vid lämplighetsbedömningen av gode män och förvaltare.

JO uttalar att förmågan att ha många ställföreträdaruppdrag måste bedömas individuellt utifrån vilket slags ställföreträdarskap det är frågan om, hur många andra uppdrag den enskilde redan har anförtratts samt personens kompetens och erfarenhet. Hon betonar att det måste kunna förväntas att överförmyndare faktiskt har överblick över hur många och vilken typ av uppdrag som en tilltänkt eller redan förordnad ställföreträdare har. Den kunskapen bör även omfatta uppdrag i andra kommuner.

I ärendet har JO särskilt granskat rutinerna hos Överförmyndarnämnden i Stockholms stad för kontroll av hur många uppdrag som en ställföreträdare har. Nämnden vidtar både i anordnandeskedet och vid den löpande gransk-

ningen en viss utökad kontroll när ställföreträdare har ett flertal uppdrag i den egna kommunen. JO är kritisk till att nämnden inte beaktar uppdrag i andra kommuner.

Under våren har JO gjort flera uttalanden i frågor som rör överförmyndarverksamheten och har vid ett par tillfällen fäst regeringens uppmärksamhet på beslut som hon har fattat. Även i det här ärendet finner JO anledning att skicka beslutet till regeringen för kännedom.

I ett beslut den 12 juni 2025 anförde *JO Katarina Pålsson* följande:

Bakgrund

I min tillsyn över överförmyndarväsendet har jag uppmärksammat att det förekommer att enskilda ställföreträdare förordnas för ett stort antal uppdrag. Det har kommit till min kännedom att det tycks vara förhållandet hos bl.a. Överförmyndarnämnden i Stockholms stad. Jag beslutade därför att granska de lämplighetsbedömningar som den nämnden gör av tilltänkta och redan förordnade ställföreträdare, med särskilt fokus på antalet uppdrag som de har isåväl den egna kommunen som i andra kommuner. Initiativet har handlagts i detta ärende.

Utredning

Överförmyndarnämnden i Stockholms stad anmodades att redogöra för sina rutiner och kontroller i de aktuella delarna samt besvara ett antal frågor, som framgår av myndighetens remissvar.

Överförmyndarnämnden yttrade sig i huvudsak enligt följande:

JO har frågat om nämnden har några riktlinjer för hur många uppdrag en ställföreträdare kan åta sig och om sådana finns, gör nämnden någon skillnad mellan vad för slags ställföreträdarskap uppdragen avser.

Svar: Nämnden har inte någon fast gräns för hur många uppdrag en ställföreträdare får ha. Det finns en riktlinje om att en ställföreträdare som har fler än 20 uppdrag endast ska föreslås eller förordnas om enhetschef tillstyrker detta. En bedömning görs gällande möjligheten att rekrytera en annan person till uppdraget och ställföreträdares förmåga att klara av flera uppdrag.

JO undrar vidare om det har betydelse om det finns åtaganden i andra kommuner.

Svar: Det är svårt att veta hur många uppdrag en ställföreträdare har i andra kommuner på grund av att det ännu inte finns något nationellt ställföreträdarregister. Alla som gör en intresseanmälan för att bli god man eller förvaltare får frågan om de har uppdrag i andra kommuner.

JO vill veta på vilket sätt nämnden bedömer att antalet uppdrag kan ha betydelse för lämpligheten samt vilka överväganden och ställningstaganden som görs om nämnden upptäcker att en redan förordnad ställföreträdare har ett stort antal uppdrag i andra kommuner.

Svar: Nämndens bedömning utgår ifrån att en ställföreträdare behöver ha en särskild kompetens och erfarenhet för att hen ska klara av flera uppdrag. Det krävs ett strukturerat arbetssätt och skicklighet för att hantera ett större antal uppdrag på ett sätt som inte är till nackdel för huvudmannen. Ärendets komplexitet är en annan viktig faktor vid bedömningen om en ställföreträdare med många uppdrag ska anses vara lämplig för ytterligare ett uppdrag.

Det finns en risk för att en ställföreträdare som tar på sig alltför många uppdrag inte klarar av att tillgodose samtliga huvudmäns intressen. Nämnden kontrollerar om ställföreträdaren klarar av att inkomma med begärda upplysningar och redovisning och hålla de givna respittiderna.

Nämnden utövar tillsyn över ställföreträdare genom att granska redovisningar i form av förteckning, årsräkning och sluträkning samt en redogörelse för hur uppdraget har utförts under året. Enligt nämndens rutiner granskas alla ställföreträdare med fler än nio uppdrag av samma handläggare för att på så sätt lättare kunna upptäcka samband och eventuella oegentligheter. I de fall en tidigare årsräkning har granskats med anmärkning eller om det under året har inkommit indikationer på att något kan vara felaktigt eller ohederligt djupgranskas dessa årsräkningar.

Nämnden gör årligen en lämplighetsprövning genom att begära utdrag ur polisens belastningsregister samt genom en kreditupplysning på samtliga gode män och förvaltare.

Lämplighetsutredning görs också i samband med att klagomål kommer in från huvudmän eller från andra i huvudmannens närhet.

Kännedom om ställföreträdare har uppdrag i andra kommuner får nämnden endast i samband med en ny intresseanmälan.

I samband med en lämplighetsutredning efter inkomna klagomål gentemot en person med flera uppdrag i Stockholms överförmyndarnämnd kan ställföreträdaren få frågan om hur många uppdrag hen har totalt i landet.

JO undrar om det förekommer att en ställföreträdare som av något skäl har bedömts som olämplig får nya uppdrag.

Svar: Ja, det har förekommit att en person har avstängts för nya uppdrag under den tid förvaltningen gör en lämplighetsutredning. En sådan utredning kan ha startats på grund av inkomna klagomål men kan även vara på initiativ av förvaltningen själv efter upptäckta oklarheter i en redovisning. Om utredningen inte finner några oegentligheter kan den granskade ställföreträdaren åter få uppdrag.

Förvaltningen ska i sitt yttrande till tingsrätten uttala sig om en föreslagen persons lämplighet. Har förvaltningen funnit skäl som kan ha betydelse för dennes lämplighet redovisas det i yttrandet.

Bedömningar och lämplighetskontroller redovisas i ärendehanterings-systemet LEX där varje ställföreträdare har ett eget så kallat objektskort samt i rekryteringsverktyget Recruto.

Till yttrandet fogade nämnden bl.a. kommunens rutin för rekrytering av ställföreträdare. I de relevanta delarna uppgavs följande:

Uppdrag hos andra Överförmyndare

I intresseanmälan som den sökande skickar in via Recruto ska personen uppge ifall hen har uppdrag som ställföreträdare i andra kommuner. Om Rekryterings- funktionen får information om detta inhämtas referenser från Överförmyndaren i kommunen det gäller. Handläggarna gör därefter en enskild bedömning kring huruvida personen behöver delta på introduktionsutbildning eller om ett enskilt samtal bokas in. Under enskilda samtal informeras personen om förvaltningens rutiner för utskick av listan samt annat praktiskt inför framtida uppdrag.

— — —

Kontroll av befintliga ställföreträdare

När en ställföreträdare visar intresse för uppdrag kontrollerar rekryteringsfunktionen hur många uppdrag denne har samt att uppdragen sköts som de ska. De kontrollerar också i Lex att ställföreträdaren inte bedömts som olämplig.

Som huvudregel får nya ställföreträdare inte fler än två uppdrag innan att deras första årsräkningar granskats. Hur många uppdrag ställföreträdaren har i andra kommuner kontrolleras inte. Nämnden har under år 2021 beslutat att det inte finns någon övre gräns för hur många uppdrag en enskild ställföreträdare får ha. Rekryteringsfunktionen gör dock en individuell bedömning innan en ställföreträdare får ta fler uppdrag. Om det råder tvivel kring huruvida en ställföreträdare bör få fler uppdrag tas frågan vidare till ansvarig chef.

Rättsliga utgångspunkter

Både omyndiga och myndiga personer kan under vissa omständigheter få hjälp av en god man eller en förvaltare. Frågan om godmanskap eller förvalterskap ska anordnas i ett enskilt fall beror på hur stort hjälpbehovet är, men uppdraget kan omfatta att bevaka huvudmannens rätt, förvalta alla eller vissa tillgångar och att sörja för hans eller hennes person. En ställföreträdare ska oavsett uppdragets omfattning omsorgsfullt fullgöra sina skyldigheter och alltid handla på det sätt som bäst gagnar den enskilde. (Se 12 kap. 2 och 3 §§ föräldrabalken, FB.)

Till god man eller förvaltare ska utses en rättrådig, erfaren och i övrigt lämplig person. Innan förordnande sker ska personens lämplighet kontrolleras i den utsträckning som behövs, i syfte att bl.a. säkerställa att den som utses är kompetent att klara av uppdraget och att minimera risken för att den enskilde utnyttjas av sin ställföreträdare. (Se 11 kap. 12 § FB och prop. 2013/14:225 s. 33 f.)

Vissa typer av ställföreträdarskap, t.ex. godmanskap enligt 11 kap. 1–3 §§ FB, beslutas av överförmyndaren. I sådana fall är det nämnden som står för lämplighetsbedömningen. Godmanskap eller förvalterskap enligt 11 kap. 4 och 7 §§ FB anordnas dock av rätten, som samtidigt förordnar en god man eller förvaltare att utföra uppdraget. I dessa fall ska överförmyndaren enligt 11 kap. 17 a § FB lämna förslag på god man eller förvaltare. Överförmyndaren och domstolen har därvid ett delat ansvar för att den föreslagna ställföreträdaren är lämplig för uppdraget. Enligt förarbetena inskränks dock fullgörandet av domstolens ansvar i frågan normalt till att granska de uppgifter som överförmyndaren har hämtat in i ärendet. Även i sådana fall har överförmyndaren alltså som uppgift att vidta aktiva kontrollåtgärder för att se till att en tilltänkt ställföreträdare är lämplig. (Se a. prop. s. 33 f. och 43 f.)

I samband med ändringar i framför allt föräldrabalken den 1 januari 2015 – en reform som bl.a. syftade till en skärpt kontroll av dem som föreslås som ställföreträdare – klargjorde lagstiftaren att en omständighet som ska beaktas vid lämplighetsprövningen är om den tilltänkta gode mannen eller förvaltaren redan har många uppdrag. När det gäller hur många uppdrag en ställföreträdare bör kunna ha konstaterades i förarbetena att det är viktigt, för att kunna rekrytera gode män i den utsträckning som behövs, att det finns tillgång till erfarna ställföreträdare som vill åta sig flera uppdrag. Lagstiftaren uttalade vidare:

En ställföreträdarens förmåga att klara av flera uppdrag är avhängig hans eller hennes skicklighet och erfarenhet samt uppdragens komplexitet. Samtidigt är det, som utredningen framhåller, viktigt att en och samma person inte är god man eller förvaltare för alltför många personer. Det finns en risk

för att en ställföreträdare som tar på sig alltför många uppdrag inte klarar av att tillgodose samtliga huvudmäns intressen.

Vid den lämplighetsprövning som överförmyndaren ska göra ingår att bedöma om den som förordnas har förutsättningar att klara av uppdraget. Den som utses ska inte ha så många uppdrag att han eller hon riskerar att få svårt att sköta det nya uppdraget. Om det finns en sådan risk, är det inte lämpligt att personen får ytterligare uppdrag. Utgångspunkten är att ett uppdrag som god man eller förvaltare är ett frivilliguppdrag som syftar till att ge den enskilde stöd. Det är därför viktigt att den som utses har tillräckligt med tid för att tillgodose den enskildes behov. (A. prop. s. 35 f.)

I författningskommentaren till det skärpta krav på kontroll av lämpligheten som sålunda infördes i 11 kap. 12 § FB framgår att överförmyndaren bör undersöka antalet uppdrag genom att exempelvis göra en kontroll mot det register som den är skyldig att föra över ställföreträdarskap och genom att begära upplysningar från den tilltänkta ställföreträdaren (se a. prop. 43 f.).

Enligt 19 kap. 17 § FB utövar länsstyrelsen tillsyn över överförmyndares och överförmyndarnämnders verksamhet. I uppgiften ingår att med råd stödja dessa organ, att främja en enhetlig rättstillämpning och att se till att utbildningen av överförmyndarna, ledamöterna i överförmyndarnämnderna och ersättare är tillfredsställande. Sedan den 1 januari 2025 är det länsstyrelserna i Norrbottens län, Örebro län, Stockholms län, Östergötlands län, Västra Götalands län och Skåne län som utövar denna ordinarie tillsyn över överförmyndarväsendet (20 § förmynderskapsförordningen [1995:379]). Dessa sex länsstyrelser genomför bl.a. årliga inspektioner av överförmyndare och utfärdar gemensamma råd och riktlinjer på olika områden, exempelvis om lämplighetsprövningar.

Såvitt här är av intresse rekommenderas i länsstyrelsernas nationella riktlinjer för kontroll av en persons lämplighet att överförmyndare bör kontrollera antalet uppdrag exempelvis genom sitt register samt genom att begära upplysning från den tilltänkta ställföreträdaren. Därutöver anges att överförmyndaren i åtagandebblanketten kan ha en kolumn där en tilltänkt ställföreträdare kan uppge om denne har uppdrag i någon annan kommun och i så fall hur många samt i vilken kommun. Detta för att kunna bedöma lämpligheten utifrån det totala antalet uppdrag. (Se Nationella riktlinjer för kontroll av en persons lämplighet som ställföreträdare, dnr 18647-2018, s. 12.) Motsvarande skrivning finns i den s.k. Överförmyndarpraktikan (se von Schéele & Wallgren, Överförmyndarpraktika [dec. 2024, JUNO], avsnitt 6.d).

Det finns inte något uttryckligt krav i lag på att överförmyndaren ska ompröva ställföreträdarens lämplighet under tiden som uppdraget fullgörs. Bestämmelsen i 11 kap. 12 § FB innebär emellertid att ställföreträdaren fortlöpande ska vara lämplig för uppdraget. Enligt 12 kap. 9 § FB har överförmyndarna därtill tillsyn över ställföreträdarna. Det ligger därför i sakens natur att de kontinuerligt ska kontrollera lämpligheten (se protokollet från min inspektion av Södertörns överförmyndarnämnd den 22–24 oktober 2024, dnr 8311-2024). Givetvis får överförmyndarna väsentlig kunskap om ställföreträdarnas förmåga att utföra sina uppdrag genom den återkommande granskningen av deras årsräkningar och årliga redogörelser för de aktuella uppgifterna. Länsstyrelserna har föreslagit att den årliga kontrollen därutöver bör inkludera utdrag ur belastningsregistret (se de nationella riktlinjerna s. 8). Förutom det har jag förstått att vissa

överförmyndare regelbundet hämtar in information om förordnade ställföreträdare även från Kronofogdemyndigheten och socialnämnderna.

Bedömning

Allmänt om s.k. mångförmyndare och lämplighetsbedömningen

Det är inte ovanligt att överförmyndare har svårt att rekrytera ett tillräckligt antal personer som är villiga att ta på sig uppdrag som ställföreträdare (se t.ex. protokollet från min inspektion av Överförmyndarnämnden i Umeåregionen, dnr 2868-2023, och Riksrevisionens granskningsrapport Tillsyn av ställföreträdare och överförmyndare – Statens bristande ansvar för samhällets mest utsatta, RIR 2017:33, s. 30 f.). Med rekryteringssvårigheter ökar behovet både av s.k. professionella ställföreträdare och det som har kallats mångförmyndare. Begreppet mångförmyndare avser en person som har ett stort antal ställföreträdaruppdrag och som kanske t.o.m. försörjer sig på dessa.

Sådana ställföreträdare tycks inte sällan tilldelas uppdrag som överförmyndare bedömer vara särskilt svåra. (Se om detta bl.a. SOU 2021:36, Gode män och förvaltare – en översyn s. 297 f.)

Jag har inte anledning att generellt ifrågasätta att vissa ställföreträdare har många uppdrag. Förmågan att åta sig och korrekt utföra uppgifter för flera personer med särskilda behov måste emellertid bedömas individuellt. Enligt min mening är flera aspekter av betydelse vid den bedömningen. Exempelvis måste beaktas vilket slags ställföreträdarskap det är fråga om, hur många andra uppdrag den enskilde redan har anförtrots samt dennes kompetens och erfarenhet. Det framstår vidare som rimligt att anta, vilket Överförmyndarnämnden i Stockholms stad har lyft fram i sitt remissvar, att det krävs ett visat strukturerat arbetssätt och skicklighet för att hantera ett större antal uppdrag på ett sätt som inte är till nackdel för huvudmannen.

I sammanhanget måste därtill särskilt uppmärksammas att det finns en risk för att en ställföreträdare som ges alltför många uppdrag inte klarar av att tillgodose samtliga huvudmäns behov av stöd och hjälp, inte minst i personliga kontakter mellan ställföreträdaren och huvudmannen samt med dennes anhöriga (se a. prop. s. 35 f.). Det är således angeläget att rekryteringssituationen hos en överförmyndare inte medför att kraven på lämplighet i något avseende sätts lägre (jfr protokollet från nämnda inspektion av Södertörns överförmyndarnämnd s. 6 f. och Riksrevisionens granskningsrapport s. 32 f.).

Följaktligen anser jag att det måste kunna förväntas att överförmyndare faktiskt har överblick över hur många och vilken typ av uppdrag som en tilltänkt eller redan förordnad ställföreträdare har. Enligt min mening bör den kunskapen även omfatta uppdrag i andra kommuner, vilket alltså behöver beaktas vid lämplighetsprövningen inför nya uppdrag.

Som inledningsvis redovisats är det i vissa situationer tingsrätten som anordnar ställföreträdarskap och förordnar god man eller förvaltare. Om den av nämnden föreslagna personen redan har ett flertal uppdrag men likväl bedöms lämplig anser jag att det finns skäl för nämnden att redovisa de relevanta omständigheterna tillsammans med sin bedömning till tingsrätten. På det sättet får

domstolen ett fullgott utredningsunderlag och kan utöva det ansvar för lämplighetsprövningen som lagstiftaren funnit ska ligga på rätten.

Närmare om rutinerna hos Överförmyndarnämnden i Stockholms stad

Överförmyndarnämnden i Stockholms stad har redogjort för vissa av sina överväganden och åtgärder med anknytning till antalet uppdrag som tilltänkta och redan förordnade ställföreträdare har i andra kommuner.

Huvudsakligen framgår att nämnden tillfrågar alla som anmäler intresse för att bli god man eller förvaltare om de har uppdrag som ställföreträdare i andra kommuner. Detsamma anges i nämndens rutindokument, med tillägget att referenser i så fall ska hämtas in från berörda överförmyndare. Eftersom referensfrågan inte berörts i remissvaret är det visserligen något oklart om rutinen följs i denna del. Det är givetvis angeläget att beslutade rutiner efterlevs (jfr mina uttalanden efter inspektionen av Södertörns överförmyndarnämnd).

Hur det än är med den saken uppfattar jag att den aktuella rutinen närmast syftar till att ge nämnden underlag för att bedöma om den som anmält intresse för ställföreträdaruppdrag behöver delta i introduktionsutbildning eller om det räcker att hålla ett enskilt samtal med denne. Ändamålet med rutinen tycks alltså inte vara att hämta in information om det totala antalet uppdrag.

Efter att en presumtiv ställföreträdare har kommit så långt i rekryteringsprocessen att han eller hon kan anmäla intresse för specifika uppdrag, eller därefter flera, tycks nämnden inte ha någon egentlig rutin för att samla in information om antalet uppdrag i andra kommuner. Nämnden har nämligen uppgett att den endast får kännedom om ställföreträdare har uppdrag i andra kommuner i samband med en ny intresseanmälan. Överförmyndarnämnden kan dock i samband med en lämplighetsutredning efter inkomna klagomål fråga en ställföreträdare med flera uppdrag i nämndens upptagningsområde om hur många uppdrag han eller hon har totalt i landet.

Som framgått har det totala antalet uppdrag givetvis betydelse för bl.a. en ställföreträdarens förmåga att ha tillräckliga kontakter med huvudmän och deras anhöriga – och i förlängningen även för förmågan att handla på det sätt som bäst gagnar den enskilde huvudmannen. Nämnden har vidgått att det finns en risk för att en ställföreträdare som tar på sig alltför många uppdrag inte klarar av att tillgodose samtliga huvudmäns intressen. I sammanhanget noterar jag även att nämnden beskrivit att den vidtar viss utökad kontroll när ställföreträdare har ett flertal uppdrag i den egna kommunen. Det gäller både i anordnandeskedet, dvs. vid bedömningen av den presumtiva ställföreträdarens lämplighet för ett visst uppdrag, och vid den löpande granskningen av hur enskilda ställföreträdare utför sina uppdrag. Det är i synnerhet mot den bakgrunden svårt att se några hållbara skäl till varför nämnden då inte beaktar uppdrag i andra kommuner. Jag är sammantaget kritisk till att nämnden inte tar in och behandlar uppgifter om det totala antalet uppdrag inför övervägande av varje nytt förordnande och i den löpande granskningen.

Avslutande kommentarer

Under arbetet med det här ärendet och i min tillsyn i övrigt har jag förstått att överförmyndare kan uppleva att det är oklart vilka förutsättningar som finns att hämta in uppgifter om ställföreträdares uppdrag från andra kommuner.

Överförmyndarnämnden i Stockholms stad har exempelvis framfört att avsaknaden av nationellt ställföreträdarregister gör det svårt att veta hur många uppdrag en ställföreträdare har hos andra överförmyndare. Liknande uppgifter lämnades vid den nämnda inspektionen av Södertörns överförmyndarnämnd, där företrädare beskrev att det med hänvisning till sekretess inte finns något sätt att kontrollera uppgifterna.

Sekretess hindrar visserligen inte att överförmyndarna får de uppgifter som behövs i tillsynen (se t.ex. 32 kap. 4 § och 10 kap. 17 § offentlighets- och sekretesslagen [2009:400] jämte 12 kap. 9 och 16 kap. 1 och 3 §§ FB). Med det sagt är det givetvis angeläget att det står klart för överförmyndarna vilka förutsättningar man har att vidta de åtgärder som behövs för att kunna fullgöra sina uppgifter.

För att bl.a. möta överförmyndarnas behov av att kunna kontrollera hur många huvudmän en ställföreträdare har föreslog den s.k. Ställföreträdarutredningen att ett nationellt register skulle införas över förordnade förmyndare, gode män och förvaltare samt de som har en sådan ställföreträdare (se nämnda SOU 2021:36 s. 437 f.). I mitt remissyttrande över betänkandet tog jag inte ställning till behovet av ett sådant register och jag har inte heller nu för avsikt att uttala mig i den frågan (se yttrande den 4 oktober 2021, JO:s dnr R 77-2021). Jag noterar att betänkandet fortfarande tycks beredas inom Regeringskansliet. Under året har jag av olika skäl överlämnat ett par beslut som rör överförmyndarverksamheten till regeringen (se beslut den 24 februari 2025, dnr 6899-2023, och den 30 april 2025, dnr 581-2024). Det finns anledning att skicka även det här beslutet till regeringen för kännedom.

Ärendet föredrogs av rättssakkunniga Reb Kerstinsdotter. I beredningen deltog även byråchefen Johan Thorblad.