

Justitieombudsmannen
Katarina Pahlsson

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

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 förvaltarskap. 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.

Bakgrund och initiativ

Genom ett klagomål kom det till min kännedom att Göteborgs tingsrätt (nedan tingsrätten) i två ärenden som rörde upphörande av förvaltarskap 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 förvaltarskap 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 förvaltarskap. 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 förvaltarskap i huvudsak enligt följande:

Rättslig bakgrund

Förvaltarskap är en åtgärd av mycket ingripande natur för den som drabbas av åtgärden. Som en utgångspunkt i ärenden om upphörande av förvaltarskap 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 förvaltarskap. 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 förvaltarskap (prop. 2013/14:225 s. 46).

Även Högsta domstolen har påpekat att rätten har en utredningsskyldighet i ärenden om upphörande av förvaltarskap. 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 får 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 förvaltarskap.

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 förvaltarskap *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 förvaltarskap 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 klagörande 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 förvaltare, i vart fall om förvaltare 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 förvaltare (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 förvaltare, 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 förvaltare och förvaltarens 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 utarbetad kontakt, bl.a. eftersom överförmyndaren utövar tillsyn över förvaltare (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 hälsotillstånd.

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 förvaltarens ärenden 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 anfört 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 förvaltarskap. 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,

förarbetsuttalanden 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 agerandet 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 förvaltarskap (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 förvaltarskapet 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 förvaltarskap (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 förvaltarskap. 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 länge 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 förvaltare 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 förvaltarskap. 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 rättsens 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 avslutas.

Beslutet har fattats av JO Katarina Pålsson. Dokumentet har fastställts digitalt och har ingen underskrift.

Rättssakkunniga Anton Lindgren har föredragit ärendet och byråchefen Johan Thorblad har deltagit i beredningen.