

Justitieombudsmannen
Katarina Pahlsson

Kritik mot Överförmyndarnämnden i Uppsala län för att inte ha ansökt om anordnande av förvaltarskap för en enskild som bedömts vara i behov av det. Även vissa uttalanden om s.k. professionella ställföreträdare

Beslutet i korthet: En sjukvårdsinrättning anmälde till en överförmyndarnämnd att en person som vårdades där var i behov av förvaltarskap. Nämnden ansåg att det fanns förutsättningar för att ansöka om förvaltarskap 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 innebar. 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 förvaltarskap 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 förvaltarskap 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 förvaltarskap 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.

Rättspsykiatriska regionkliniken i Växjö gjorde en anmälan till överförmyndarnämnden om behov av förvaltarskap för BB, som vårdas inom rättspsykiatri. Trots att nämnden kom fram till att BB uppfyllde förutsättningarna för ansökan om förvaltarskap 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 förvaltarskap 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 förvaltarskap för BB. Beslutsmotiveringen hade följande lydelse:

Enligt 5 § förmyndarskapsförordningen ska överförmyndarnämnden, om överförmyndarnämnden får reda på att förvaltarskap behövs, ansöka hos rätten om anordnande av ställföreträdarskap. Enligt 11 kap. 7 § föräldrabalken får rätten besluta att anordna förvaltarskap för en person som är ur stånd att vårda sig eller sin egendom på grund av sjukdom, psykisk störning, försvagat hälsotillstånd eller liknande förhållande. Förvaltarskap 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 förvaltarskap ska kunna anordnas. Därmed finns även förutsättningar för överförmyndarnämnden att ansöka om anordnande av ett förvaltarskap till tingsrätten.

Trots att det finns förutsättningar att ansöka om anordnande av förvaltarskap 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 förvaltarskap utan genom professionella vård- och behandlingsinsatser. Överförmyndarnämnden beslutar därför att inte ansöka om anordnande av förvaltarskap 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 ska ta upp frågor om anordnande av godmanskap eller förvaltarskap. 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 förvaltarskap 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 förvaltarenhet. 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.

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 förvaltarskap för honom eller henne. Förvaltarskap 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 förvaltarskap 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 självant ta upp frågor om anordnande av godmanskap eller förvaltarskap.

Får överförmyndaren reda på att förvaltarskap 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 förvaltarskapet.

Om överförmyndaren ansöker om anordnande av förvaltarskap 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 förvaltarskap

När en fråga om anordnande av förvaltarskap 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 förvaltarskap, 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 förvaltarskap. 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 förvaltare. 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 förvaltarskap, 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 förvaltare 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 förvaltare 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 förvaltare 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 förvaltare 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 förvaltare 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 förvaltare 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 förvaltare.

Omständigheterna i det aktuella fallet

Överförmyndarnämndens beslut måste förstås som att nämnden gjorde bedömningen att BB i och för sig var i behov av förvaltare 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 förvaltare för BB inte grundade sig på ett bristande behov av den hjälp som ett förvaltare 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 förmyndarskapsförordningen.

Det förhållandet att BB eller hans anhöriga hade kunnat ansöka om anordnande av förvaltarskap, 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 förvaltarskap 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 förvaltarskap 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 förvaltarskap ska anordnas eller inte.

Genom att besluta att inte ansöka om förvaltarskap 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 anlitan 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 förvaltarskapsärende 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 Umeå-regionen 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 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.