

Justitieombudsmannen
Lars Lindström**Kritik mot Gemensamma överförmyndarnämnden i Skellefteå kommun för att i ett beslut och efterföljande kontakter ha beordrat en förvaltare att utföra en viss åtgärd inom ramen för förvaltaruppdraget**

Beslutet i korthet: En förvaltare skulle ta ställning till om han skulle säga upp huvudmannens hyresavtal. I ett beslut, ett telefonsamtal och ett e-postmeddelande formulerade överförmyndarnämnden sig så att nämnden måste anses ha beordrat förvaltaren att säga upp avtalet. Men av föräldrabalkens regler följer att nämnden inte kunde bestämma hur förvaltaren skulle göra med hyresavtalet. Genom att beordra förvaltaren att säga upp avtalet handlade överförmyndarnämnden i strid med den legalitetsprincip som kommer till uttryck i 1 kap. 1 § regeringsformen. Överförmyndarnämnden får kritik.

Anmälan

I en anmälan till JO den 3 augusti 2015 framförde AA och BB, för Överförmyndare i samverkan Falun-Borlänge, klagomål mot Gemensamma överförmyndarnämnden i Skellefteå kommun (överförmyndarnämnden) och en tjänsteman där. I anmälan uppgavs bl.a. följande:

Överförmyndaren i Ludvika kommun fick ett ärende gällande förvaltarskap överflyttat till sig från överförmyndarnämnden. Vid genomgången av akten uppmärksammades att överförmyndarnämnden i sin roll som tillsynsmyndighet hade lämnat förvaltaren tydliga instruktioner för hur förvaltaren skulle agera i sitt uppdrag när det gällde en uppsägning av huvudmannens hyreskontrakt. Instruktionerna lämnades dels i ett beslut fattat vid ett nämndsammanträde den 9 juni 2015, dels i ett telefonsamtal den 11 juni 2015, där förvaltaren ålades att agera som överförmyndarnämnden och förvaltaren hade kommit överens om eller annars bli entledigad. Den 16 juni 2015 skickade överförmyndarnämnden ett e-postmeddelande till förvaltaren där nämnden frågade om förvaltaren hade följt nämndens rekommendationer eller om nämnden behövde kalla till ett nytt nämndsammanträde.

Till anmälan var bifogade handlingar från överförmyndarnämndens akt nr 5622 och ett protokoll från nämndsammanträdet den 9 juni 2015.

Protokollet hade följande innehåll:

§ 61

Dnr.2015.3186

Uppsägning av lägenhet

Sammanfattning

CC och DD föredrar ärende 5622. Fråga har uppkommit om möjligheten för huvudmannen att flytta till annan kommun innan en ny bostad kunnat anskaffas. Förvaltaren i ärendet lämnar muntligt sina synpunkter till nämnden. Han menar att det är tveksamt om han bör göra huvudmannen bostadslös men uppger att han med nämndens stöd kan säga upp bostaden.

Beslut

Nämnden anser att förvaltaren i rådande situation omgående kan säga upp huvudmannens lägenhet i Byske. Detta får anses ligga i huvudmannens intresse för att göra det praktiskt möjligt att ordna nytt boende i annan kommun. Förvaltaren har gått med på att säga upp bostaden om nämnden samtycker till detta. Frågan om entledigande är därmed inte aktuell.

Det noteras att nämnden inte kan besluta att en ställföreträdare ska utföra en viss åtgärd i sitt uppdrag. Det är dock nämndens uppfattning att i detta ärende måste huvudmannen anses ha egen beslutanderätt i fråga som gäller hans boende. Nämnden kommer därmed inte att kritisera förvaltarens åtgärd att säga upp nuvarande lägenhet.

Beslutsunderlag

Förvaltningens tjänsteskrivelse 2015-06-09.

Beskrivning av ärendet

Gäller förvaltarskap för EE, född 1978. EE fick förvaltare första gången 2000-10-11. Det ersattes 2012-10-23 med ett godmanskap. Detta ersattes i sin tur 2014-02-19 med ett nytt förvaltarskap.

Aktuellt läkarintyg anger att EE har beslutsförmåga men behov av förvaltare på grund av diagnoserna (...).

(...) Han har idag tre barn och är gift med modern till två av barnen.

För närvarande har han en lägenhet i Byske men han har under en längre tid vistats i Ludvika med hustrun som nyligen fött ett barn. De har försökt att få en bostad men hittills inte lyckats. Ett problem är att EE:s förvaltare inte anser sig kunna säga upp EE:s lägenhet innan han har ett ordnat boende i Ludvika. Samtidigt är EE:s ekonomi sådan att han inte kan bekosta dubbelt boende. Innan EE har en ny bostad kan han heller inte folkbokföras i Ludvika och därmed ha rätt till stöd via socialtjänsten där. Han har därmed hamnat i en omöjlig situation.

Anhöriga har vid upprepade tillfällen argumenterat för att EE ska ha kvar sin lägenhet eftersom de tror att han förr eller senare kommer att återvända till Skellefteå. EE själv har tydligt uttryckt att han inte längre vill bo i Skellefteå kommun. (...).

Enligt 12 kap. 3 § föräldrabalken är det en grundläggande regel för alla ställföreträdare att "alltid handla på ett sätt som bäst gagnar den enskilde". Förvaltarens uppdrag är att bevaka rätt, förvalta egendom och sörja för person. En förvaltare kan ta en mängd beslut även mot EE:s egna önskemål. Frågan om var en huvudman ska bosätta sig ligger emellertid normalt inom den s.k. privata sfär som en huvudman själv bör bestämma om. Det framgår av uttalanden i propositionen till 11 kap. 9 § föräldrabalken.

Eftersom EE sedan en tid vistas i en annan kommun där hans hustru är skriven samt att de har två gemensamma barn, är det rimligt att bifalla EE:s önskan att flytta dit. Enligt yttrande från hans läkare i Skellefteå tillstyrker denne att det är bäst för EE om han får möjlighet att flytta.

Den omständigheten att han nu har ett gällande hyreskontrakt på en lägenhet i Byske medför att han saknar praktiska möjligheter att ordna ett nytt boende i en ny hemkommun.

Det är därmed överförmyndarverksamhetens uppfattning att förvaltaren, för att bevaka EE:s intresse, omgående kan säga upp hans hyresrätt i Byske. Uppsägningen ligger i linje med förvaltarens ansvar att agera för huvudmannens bästa.

Överförmyndare har inte behörighet att bestämma vilka åtgärder en ställföreträdare ska utföra. Däremot kan nämnden ge råd och riktlinjer för hur ett uppdrag bör skötas. Om en ställföreträdare inte följer lagstiftarens intentioner om vad som ligger i uppdraget kan lämpligheten för uppdraget ifrågasättas. Enligt 11 kap. 20 § [föräldrabalken; JO:s anmärkning] kan överförmyndare besluta att entlediga ställföreträdare som inte anses lämplig.

Bedömning

Ifall förvaltaren inte följer givna råd bör överförmyndarnämnden besluta att entlediga förvaltaren. Denna ska då fullgöra sitt uppdrag till dess en ny förvaltare har förordnats.

Under en journalanteckning i akten, daterad den 11 juni 2015, angavs följande:

Telefon om lägenhet

FV [förvaltaren; JO:s anmärkning] uppger att han inte vill säga upp lägenheten eftersom det finns ”nya omständigheter” då vistelsekommunens socialtjänst inte kan hjälpa till och folkbokföring inte går att ändra nu. Jag påminner under ett långt och tydligt samtal om hans löfte vid nämndsammanträdet att utan villkor säga upp lägenheten om nämnden så rekommenderar mot att i annat fall bli entledigad. Han vidhåller att han inte kan säga upp lägenheten och menar att då måste ett nytt sammanträde hållas för beslut om entledigande. Jag informerar nämndens ordförande och verksamhetschefen om denna utveckling.

DD

I ett e-postmeddelande till förvaltaren den 16 juni 2015 uppgav DD följande:

Hej

Jag har just haft ett samtal med nämndens ordförande. Han behöver veta om du har följt nämndens rekommendation eller om han måste kalla in nämnden till ett nytt sammanträde.

Var vänlig informera mig eller honom omgående.

Utredning

Överförmyndarnämnden uppmanades att lämna upplysningar om det som hade förts fram i anmälan. Av yttrandet skulle särskilt framgå vilket lagligt stöd överförmyndarnämnden hade för beslutet den 9 juni 2015 (jfr 1 kap. 1 § tredje stycket regeringsformen, RF), och hur överförmyndarnämndens agerande förhöll sig till bestämmelsen i 11 kap. 9 § föräldrabalken, FB, om att en förvaltare inom ramen för förvaltaruppdraget ensam har rådighet över den enskildes egendom och företräder den enskilde i alla angelägenheter som omfattas av uppdraget samt till reglerna om överförmyndarens tillsyn i 16 kap. FB.

Överförmyndarnämnden gav in ett remissvar den 16 november 2015 enligt bl.a. följande:

Överförmyndarnämnden anser att handläggningen i detta ärende har skett med beaktande av vad aktuella lagrum stadgar och med hänsyn till vad som legat i huvudmannens intresse.

11 kap. 9 § föräldrabalken

Nämnden anser att beslutet, som innebär att nämnden inte i efterhand skulle kritisera förvaltaren om den aktuella bostaden sades upp, inte kan anses strida mot 11 kap. 9 § föräldrabalken om förvaltarens ansvar och rådighet. Enligt förarbeten till 11 kap. 9 § föräldrabalken bör i allmänhet huvudmannen själv få bestämma i frågor som rör hans boende.

11 kap. 20 § och 16 kap. föräldrabalken

Nämnden ska fortlöpande granska en förvaltares allmänna lämplighet och överväga beslut om entledigande om det framkommer att denne agerar till nackdel för sin huvudman. Nämnden bedömde att en underlåtenhet att säga upp bostaden, mot bakgrund av omständigheterna i ärendet, torde strida mot förvaltarens ansvar enligt 12 kap. 3 § föräldrabalken.

Huvudmannen hade vid upprepade tillfällen hävdat att förvaltaren inte skötte sitt uppdrag. När fråga om lämplighet uppkommer ska överförmyndare bedöma om ett byte bör ske.

Påstådd påtryckning

Både förvaltare och nämnd var medveten om att ett beslut om uppsägning skulle uppfattas som mycket kontroversiellt av flera inblandade. Detta framgår av tjänsteanteckningarna i ärendet. Bakgrunden till att ärendet alls skulle tas upp vid nämndsammanträdet i juni var att förvaltaren vid samtal med handläggare hade uttalat att han ville ha nämndens samtycke till att säga upp lägenheten för att "ha ryggen fri". Som också protokollet anger var det förvaltarens avsikt att säga upp bostaden ifall överförmyndarnämnden stöttade honom i hans beslut.

Nämnden uppfattade således förvaltarens uttalanden vid sammanträdet som att denne enbart efter sitt eget övervägande skulle säga upp bostaden och inte alls på grund av risken att eventuellt få sin lämplighet ifrågasatt.

Skälet till att frågan om entledigande alls togs med i tjänsteskrivelsen var att verksamheten var medveten om det tryck förvaltaren var utsatt för. Det var därför inte säkert att förvaltaren skulle stå kvar vid det löfte han hade lämnat muntligt till handläggare. Denna farhåga besannades som ju framgår av förvaltarens meddelande 2015-06-11.

Den information som förvaltaren fått, både under sammanträdet och efteråt av en handläggare, om konsekvenserna av att inte säga upp bostaden får anses ha stöd i 4 § förvaltningslagen. Där anges att myndighet bl.a. ska lämna vägledning och råd inom sitt verksamhetsområde. Med beaktande av huvudmannens livssituation bedömde nämnden att ett interimistiskt beslut skulle kunna behövas om förvaltaren inte agerade i sin huvudmans intresse i aktuell fråga.

Handläggarens samtal med förvaltaren sedan denne meddelat att han inte skulle fullfölja löftet vid sammanträdet avsåg, som framgår av tjänsteanteckningen, i huvudsak att få ett klargörande om nämndens ordförande måste kontaktas för att eventuellt besluta om ett extra sammanträde. Detta blev dock inte aktuellt eftersom förvaltaren senare meddelade att han ändrat sig igen.

Utveckling av grunderna för yttrandet

Förutom ifrågasatt tillsyn berör anmälan frågan om en person med förvaltare själv får besluta om var han ska bo. Vidare berörs behörighet för en person med förvaltare att själv anmäla flyttning. Till viss del gäller också ärendet vilket ansvar socialnämnden har när det gäller personer som vistas i kommunen.

Nämndens beslut fattades efter noggrant övervägande. Nämnden var medveten om att det fanns stor risk för kritik oavsett vilket beslut som förvaltaren skulle fatta. Anhöriga och andra hade tydligt uttryckt att de inte trodde att en flyttning

skulle gagna huvudmannen. Denne har varit känd av nämnden sedan många år och har haft en problematisk tillvaro. Dock är han över 40 år gammal och har bedömts ha beslutsförmåga även om han är satt under förvaltararskap. Att förvägra honom möjligheten att själv bestämma var i landet han ska bo skulle medföra ett slags kommunarrest och med fog kunna antas strida mot Europakonventionen om mänskliga rättigheter.

I tjänsteskrivelsen till sammanträdet beskrivs bakgrunden till boendefrågan. Huvudmannens centrum för levnadsintresse var uppenbarligen den kommun där hans hustru och barn fanns. Alldeles nyligen hade hustrun dessutom fött deras andra barn. Han hade ingen sysselsättning i hemkommunen och han hade dessutom tydligt klargjort att han inte kunde eller vågade bo i lägenheten på hemorten. Han har tagit avstånd från anhöriga på hemorten och till och med bytt sitt för- och efternamn. Han hade vid upprepade tillfällen klagat på förvaltarens agerande när det gäller boendet. Han hade under en längre tid bara vistats tillfälligt i hemkommunen. Det var klarlagt att så länge som förvaltaren inte samtyckte till att säga upp bostaden så fanns inga ekonomiska förutsättningar att betala hyra på den nya hemorten.

Huvudmannen hade hamnat i ett moment 22 eftersom förvaltaren inte ville säga upp hyreskontraktet. Huvudmannen skulle inte ha råd med en ny bostad i den kommun där han och familjen vistades så länge som han måste betala hyra för en lägenhet som han varken ville eller kunde använda.

Vid flera samtal mellan handläggare och förvaltaren menade denne att han var tveksam till att göra huvudmannen bostadslös genom att säga upp lägenheten. Detta trots att huvudmannen redan i realiteten var utan fast bostad och hade en svår situation då han vistades i den nya kommunen utan att ha annat än tillfälliga boenden. Socialtjänsten i den kommunen ansåg sig inte kunna ge stöd till hela familjen så länge han var skriven i tidigare hemortskommun.

Förvaltaren uppgav efter hand att han kunde säga upp lägenheten ifall det var klargjort att överförmyndarnämnden inte skulle kritisera en sådan åtgärd.

Av nämndens beslut framgår att förvaltaren med nämndens stöd anser sig kunna säga upp bostaden. Syftet med beslutet var att tydliggöra detta i skrift för att göra det möjligt för förvaltaren att agera för sin huvudmans bästa. Förvaltaren hade nämligen under en längre tid stått under tryck från bl.a. anhöriga att inte "tillåta" att huvudmannen flyttar från kommunen. Nämnden ansåg att det i rådande situation var viktigt att klargöra att förvaltarens främsta uppgift enligt föräldrabalken är att handla på det sätt som bäst gagnar huvudmannen.

Ordalydelsen i det ifrågasatta beslutet visar att överförmyndarnämnden tydligt gjort klart att nämnden inte kan diktera hur en ställföreträdare ska utföra sitt uppdrag. Nämnden anser att det inte är fel eller lagstridigt att informera en ställföreträdare om möjliga konsekvenser. Tvärt om borde man med fog kritisera en överförmyndare som inte agerar i en liknande situation.

Ett eventuellt beslut om entledigande hade förvaltaren kunnat överklaga till rätten.

Strax efter sammanträdet hörde förvaltaren av sig till en handläggare och hade då ångrat sig. Under samtalet erinrade handläggaren honom om hans löfte vid sammanträdet och om att nämnden, om han nu ändrade sig, måste ta upp frågan om entledigande.

Förvaltaren fick en påminnelse att meddela sin slutliga inställning när protokollet var justerat. Detta för att nämndens ordförande skulle kunna bedöma om och när ett extra sammanträde skulle hållas innan semestrarna. I samband med påminnelsen meddelade förvaltaren att han skulle säga upp lägenheten. Dessa åtgärder var en normal del av handläggningen och ingen otillbörlig påtryckning.

Noteras kan att nämnden har stor förståelse för den prekära situation som förvaltaren befann sig i, med risk för kritik från något håll vad han än beslutade.

AA och BB, för Överförmyndare i samverkan Falun-Borlänge, kommenterade remissvaret och framförde bl.a. följande:

Överförmyndare i samverkan Falun-Borlänge ställer sig fortsatt frågande till om överförmyndaren i Skellefteås agerande i ärendet stämmer överens med den uppgift som överförmyndaren har.

Överförmyndaren är en tillsynsmyndighet som ska utöva tillsyn över ställföreträdare. Att inom ramen för denna roll styra en ställföreträdare på det sätt som överförmyndaren i Skellefteå gjort, dessutom med hot om entledigande av ställföreträdaren om denne inte följer överförmyndarens råd, är för överförmyndare i samverkan Falun-Borlänge inte förenligt med överförmyndarens roll. (...).

Enligt överförmyndare i samverkan blir följderna av det förfaringsätt som tycks tillämpas i Skellefteå att överförmyndaren granskar sig själv. Detta då de så tydligt beslutar hur en förvaltare ska agera, för att sedan träda in i rollen som tillsynsmyndighet och godkänna agerandet. Om överförmyndaren i Skellefteå ansett att förvaltaren brustit i sitt uppdrag, genom att avvakta med att säga upp en bostad till dess det varit ordnat med en ny, så bör överförmyndarens roll ha varit att entlediga honom i enlighet med 11 kap. 20 § FB.

Överförmyndare i samverkan menar att de kontakter som tagits med förvaltaren för att säkerställa att han agerade som nämnden sagt till honom bör anses som påtryckningar för att föra fram nämndens vilja. Detta kan inte anses som enbart rådgivande i enlighet med 4 § förvaltningslagen. (...).

(...) Överförmyndare i samverkan menar att denna typ av beslut saknar stöd i lag och därför strider mot legalitetsprincipen. (...).

Rättslig reglering

I 1 kap. 1 § tredje stycket RF föreskrivs att den offentliga makten ska utövas under lagarna. Bestämmelsen ger uttryck för den s.k. legalitetsprincipen och innebär att all maktutövning ska vara grundad på lag eller annan föreskrift.

I 4 § förvaltningslagen (1986:223), FL, föreskrivs att varje myndighet ska lämna upplysningar, vägledning, råd och annan sådan hjälp till enskilda i frågor som rör myndighetens verksamhetsområde. Hjälpen ska lämnas i den utsträckning som är lämplig med hänsyn till frågans art, den enskildes behov av hjälp och myndighetens verksamhet.

Enligt 11 kap. 9 § FB har en förvaltare inom ramen för sitt uppdrag ensam rådighet över sin huvudmans egendom och företräder denne i alla angelägenheter som omfattas av uppdraget. Den som har fått en förvaltare förordnad för sig har emellertid fortfarande rätt att själv sluta avtal och förfoga över viss egendom enligt vad som framgår av 11 kap. 8 § FB. Vidare framgår av förarbetena till 11 kap. 9 § FB att huvudmannen i allmänhet också själv får besluta i bl.a. frågor som rör hans eller hennes boende (se prop. 1987/88:124 s. 172).

Enligt 12 kap. 9 § FB står en förvaltare under överförmyndarens tillsyn. Tillsynen ska utövas enligt bestämmelserna i 16 kap. FB, vilka i huvudsak tar sikte på granskning av de ekonomiska redovisningar m.m. som lämnas in från förvaltaren. Även andra uppgifter om förvaltningen som kommer till

överförmyndarens kännedom, exempelvis genom klagomål mot en enskild förvaltare, har överförmyndaren skyldighet att utreda (se 16 kap. 3 § FB och prop. 1993/94:251 s. 280).

I enlighet med vad som anges i 14 kap. 11 § FB krävs överförmyndarens samtycke till vissa åtgärder med bl.a. den enskildes fasta egendom. En uppsägning av ett hyreskontrakt som den enskilde innehar är emellertid inte en sådan åtgärd som kräver överförmyndarens samtycke enligt denna – eller någon annan – bestämmelse.

Om överförmyndaren finner att en förvaltare har gjort sig skyldig till missbruk eller försummelse vid utövandet av sitt uppdrag eller att denne av någon annan orsak inte längre är lämplig att inneha uppdraget ska överförmyndaren, enligt 11 kap. 20 § FB, entlediga förvaltaren.

Bedömning

Av utredningen framgår att överförmyndarnämnden vid sammanträdet den 9 juni 2015 fattade ett beslut där nämnden enligt beslutets ordalydelse ”anser att förvaltaren i rådande situation omgående kan säga upp huvudmannens lägenhet”, ”förvaltaren har gått med på att säga upp bostaden om nämnden samtycker till detta. Frågan om entledigande är därmed inte aktuell” och ”nämnden kommer därmed inte att kritisera förvaltarens åtgärd att säga upp nuvarande lägenhet”. Under rubriken ”beskrivning av ärendet” anges att ”överförmyndare har inte behörighet att bestämma vilka åtgärder en ställföreträdare ska utföra. Däremot kan nämnden ge råd och riktlinjer för hur ett uppdrag bör skötas”. Och under rubriken ”bedömning” anges slutligen ”ifall förvaltaren inte följer givna råd bör överförmyndarnämnden besluta att entlediga förvaltaren”.

Detta beslut följdes upp av ett telefonsamtal mellan en handläggare och förvaltaren några dagar senare där handläggaren ”under ett långt och tydligt samtal” påminner förvaltaren om ”hans löfte vid nämndsammanträdet att utan villkor säga upp lägenheten om nämnden så rekommenderar mot att i annat fall bli entledigad”.

Ytterligare några dagar senare skickade samma handläggare ett e-postmeddelande till förvaltaren där det efterfrågades om förvaltaren hade ”följt nämndens rekommendation eller om [...] måste kalla in nämnden till ett nytt sammanträde”.

Överförmyndarnämnden har i sitt remissvar angett att syftet med beslutet den 9 juni 2015 var att göra det möjligt för förvaltaren att agera för sin huvudmans bästa och att den information som förvaltaren fick om konsekvenserna av att inte säga upp hyreskontraktet har stöd i 4 § FL. Såväl beslutet som det efterföljande samtalet och e-postmeddelandet är emellertid formulerade så beordrande att det inte är fråga om enbart sådan vägledning och rådgivning som anges i 4 § FL. Formuleringarna kan inte läsas på annat sätt än att

överförmyndarnämnden beordrade förvaltaren att säga upp hyresavtalet eller att annars bli entledigad. Men av FB:s regler följer att nämnden inte kunde bestämma hur förvaltaren skulle göra med hyresavtalet. Genom att beordra förvaltaren att säga upp avtalet handlade överförmyndarnämnden i strid med den legalitetsprincip som kommer till uttryck i 1 kap. 1 § RF. Nämnden ska kritiseras för detta.

Vad som har kommit fram i övrigt ger inte anledning till någon ytterligare åtgärd eller något uttalande från min sida.

Länsstyrelsen i Norrbottens län har tillsyn över Gemensamma överförmyndarnämnden i Skellefteå kommun. Ett exemplar av detta beslut skickas därför till länsstyrelsen.

Ärendet avslutas.