



## Justitiedepartementet

### Betänkandet Gode män och förvaltare – en översyn (SOU 2021:36)

Uppsala universitet har genom remiss anmodats yttra sig över rubricerat betänkande. Universitetet vill anföra följande.

#### Sammanfattade synpunkter

Uppsala universitet ställer sig till positivt till många av utredningens förslag. Det finns ett stort behov av reformering och modernisering av reglerna om ställföreträdarskap och Riksrevisionens upprepade kritik i flera granskningar under 2000-talet har visat att systemet har rättssäkerhetsbrister. Förslaget om att inrätta en statlig myndighet med uppgift att vägleda rättstillämpningen samt utbilda och informera om ställföreträdarskap är därmed mycket välkommet och helt avgörande för förbättringar av systemets tillförlitlighet och rättssäkerhet. En central myndighet som vägleder rättstillämpningen kan förväntas säkerställa att regeländringar får genomslag, att förutsebarhet och likabehandling i rättstillämpningen hos överförmyndarna ökar, och därmed att medborgarnas tilltro till systemet förbättras.

Uppsala universitet anser emellertid att vissa av de föreslagna regeländringarna är problematiska då det inte förs övertygande resonemang i betänkandet vad gäller Funktionsrättskonventionens krav. Med tanke på att det nationella målet för funktionshinderpolitiken sedan 2017 är att "[...] med FN:s konvention om rättigheter för personer med funktionsnedsättning som utgångspunkt, uppnå jämlikhet i levnadsvillkor och full delaktighet i samhället för personer med

funktionsnedsättning” en djupare analys ha företagits av vad konventionen innebär i form av krav på Sverige.<sup>1</sup>

År 2014 kritiserades Sverige av funktionsrättskonventionens kommitté för att det svenska systemet tillåter att beslutsrätten för personer med funktionsnedsättning kan tillerkännas en ställföreträdare – som alltså ges behörighet att fatta beslut i den funktionsnedsatta personens ställe. I betänkandet föreslås inte någon ändring vad gäller ställföreträdarskapets funktion i den meningen, vilket innebär att kommitténs kritik kommer kvarstå. Enligt kommitténs uttolkning av artikel 12 krävs att traditionella ställföreträdarsystem som innebär ”substituted decision-making” ersätts av system som innebär ”supported decision-making” och som garanterar att enskilda hjälpbehövandes ”will and preferences” tillvaratas.<sup>2</sup> Enligt kommittén får helt enkelt inte självbestämmanderätten för människor med funktionsnedsättningar åsidosättas om man vill efterleva konventionen. Några diskussioner om detta problem framgår inte i betänkandets allmänna överväganden och inte heller i övervägandena gällande nya regler om hur ställföreträdare ska utföra sina uppdrag (se närmare om synpunkter gällande olika förslag nedan). Uppsala universitet anser att detta är allvarliga brister som bör åtgärdas.

Uppsala universitet har även invändningar av andra skäl vad gäller vissa föreslagna ändringar i regelverket. Framförallt är förslaget om ändringar i reglerna om anordnande av godmanskap problematiskt. Uppsala universitet anser att de innebär en risk för att många personer som behöver hjälp från god man inte kommer att få en sådan. Därtill vill Uppsala universitet invända att ändringarna gällande ställföreträdarnas uppdragsbeskrivning inte löser dagens problem vad gäller att uppdragens innehåll är otydligt och att det är oklart i vilka situationer som ställföreträdare har behörighet att företräda sin huvudman.

Mer ingående synpunkter i nämnda och andra delar av betänkandet följer nedan.

---

<sup>1</sup> Se prop. 2016/17:188 s. 22.

<sup>2</sup> Se Funktionsrättskommitténs General Comment No. 1 (2014) Article 12: Equal recognition before the law, särskilt punkterna 3-9.

Kommentarer till särskilda delar av betänkandet Uppsala universitet lämnar de flesta föreslagna ändringarna i betänkandet utan erinran. Vad gäller nedanstående förslag har Uppsala universitet följande invändningar:

### **Huvudmannen i fokus, kapitel 5**

Förslagen om att stärka huvudmännens självbestämmanderätt och inflytande över ställföreträdarens uppdragsutövning är problematiska i ljuset av Funktionsrättskonventionen. Problemen gäller dels hur huvudmannens vilja och önskemål ska tillvaratas och viktas mot ställföreträdarens uppfattning om vad som är bäst för huvudmannen, dels att det inte föreslås framgå av lagen att ställföreträdaren i första hand ska stödja huvudmannen att själv kunna fatta olika beslut. Uppsala universitet vill understryka att den föreslagna förändringen i 12 kap. 3 § FB innebär att Sverige inte kommer att leva upp till vad som enligt funktionsrättskommittén krävs om för att efterleva artikel 12 i Funktionsrättskonventionen.

#### Avsnitt 5.5.1:

I funktionsrättskommitténs ”General Comment No 1” gällande artikel 12 om likhet inför lagen framgår att ett av de grundläggande målen med konventionen är att åstadkomma ett skifte i synsätt och utgångspunkter för sådan hjälp som ges till personer med funktionsnedsättningar från ett ”best interest”-paradigm till ett ”will and preferences”-paradigm. System med ”substituted decision-making” ska ersättas med ”supported decision-making”.<sup>3</sup> För att efterleva konventionen borde alltså inte en ställföreträdare tillåtas fatta beslut gällande huvudmannen utifrån en bedömning av vad ställföreträdaren anser bäst gagnar huvudmannen – och därvid i vissa fall underkänna huvudmannens egna inställning. Istället bör reglerna kräva att ställföreträdaren i första hand ger huvudmannen hjälp och stöd för att själva kunna fatta beslut och att ställföreträdaren ska respektera och sträva efter att tillvarata huvudmannens ”will and preferences” så långt det är möjligt.

---

<sup>3</sup> General Comment No. 1 (2014) Article 12: Equal recognition before the law, särskilt punkterna 3-9.

Om Sverige vill möta ovanstående krav i Funktionsrättskonventionen är det inte tillnärmelsevis tillräckligt att det nämns i betänkandets författningskommentar (s. 545) att ”en viktig del i ställföreträdarens uppdrag kan vara att lägga sig vinn om att motivera sina beslut så att huvudmannen förstår” – i synnerhet som det inte föreslås att detta ska anges i lagtexten. Förslaget är istället att det ska framgå i 12 kap. 3 § FB att ställföreträdare ska beakta huvudmannens vilja eller förmodade inställning när uppdraget utförs. Samtidigt ska det fortfarande framgå i lagtexten att ställföreträdaren *alltid ska handla på det sätt som bäst gagnar huvudmannen*. I författningskommentaren i betänkandet (s. 545) uttalas att det faktum att den enskildes vilja och önskemål ska beaktas inte innebär att ställföreträdaren alltid bör agera i enlighet med den. ”Det finns fall när den enskilde inte kan bedöma vad som är bäst för honom eller henne, exempelvis på grund av funktionsnedsättning eller missbruk.” Vad som bedöms vara bäst för huvudmannen tillåts alltså övertrumpfa huvudmannens vilja och önskemål i de fall ställföreträdaren bedömer att denna vilja inte är förenlig med huvudmannens bästa, vilket inte kan anses överensstämma med vad Funktionsrättskonventionens artikel 12 kräver. Uppsala universitet vill dessutom påpeka att definitionen av funktionsnedsättning i artikel 1 i Funktionsrättskonventionen är mycket bred och att de allra flesta som får en ställföreträdare får det därför att de har en funktionsnedsättning av något slag. Den svepande formuleringen om att någon i vissa fall på grund av funktionsnedsättning inte kan bedöma vad som är bäst för honom eller henne, men utan något förtydligande av på vilka grunder en sådan bedömning ska göras och i vilka fall huvudmannens vilja alltså inte måste respekteras, öppnar för att det i många fall helt enkelt kan struntas i huvudmannens vilja om ställföreträdaren bedömer att något annat är bättre för denne. Detta rimmar mycket illa med funktionsrättskommittén uttolkning av konventionens artikel 12. Det kan även ifrågasättas om det alls finns någon poäng med att införa ett krav på att ställföreträdaren ska beakta den enskildes vilja och önskemål om denna vilja i slutänden ändå inte måste följas.

Ytterligare en synpunkt som Uppsala universitet vill framhålla är att en kompromisslösning som kunde ha övervägts i betänkandet hade varit att föreskriva att huvudmannens vilja i normalfallet ska vara det styrande men att det kan vara tillåtet att

åsidosätta denna under vissa, i lagtexten angivna, förutsättningar såsom att huvudmannen kommer utsättas för skada eller riskerar att fara illa om dennes vilja efterföljs.

Uppsala universitet anser mot bakgrund av det ovanstående att ändringen i 12 kap 3 § inte kan genomföras enligt nuvarande förslag.

#### Avsnitt 5.5.2:

Det är välkommet att det i 12 kap. 4 § som handlar om förvaltning av huvudmannens egendom föreslås framgå att dennes medel inte bara ska användas till utgifter för uppehållet, utan även i skälig omfattning till dennes *välbefinnande*. Samma problem vad gäller efterlevnaden av Funktionsrättskonvention som påpekats i avsnittet ovan uppstår emellertid även här. Huvudmannens egna vilja och önskemål (will and preferences) borde vara det styrande för hur dennes medel ska användas, men något sådant krav föreslås inte. Ingenting sägs heller om hur medlen ska användas i de fall huvudmannen och ställföreträdaren har olika uppfattning om det. Därmed får det antas att det som faller avgörandet i ett sådant fall blir ”vad som bäst anses gagna huvudmannen” enligt 12 kap. 3 §. Uppsala universitet anser därför att inte heller detta förslag kan genomföras.

## **Ställföreträdarens uppdrag – och ramarna för det, kapitel 11**

### Avsnitt 11.4.1

Uppsala universitet anser att ändringen i 12 kap. 2 § FB om att uppdraget för ställföreträdare avgränsas av begreppen ekonomiska och personliga angelägenheter och att ställföreträdaren ska se till att den enskildes intressen i ekonomiska och personliga angelägenheter tas om hand är bra då uppdragsbeskrivningen för gode män och förvaltare därmed blir jämförbar med uppdragsbeskrivningarna för framtidsfullmaktshavare och anhöriga som ställföreträdare enligt 17 kap. FB.

Däremot vill Uppsala universitet framhålla att de problem som idag föreligger med uppdragsbeskrivningarna för (samtliga) ställföreträdare inte kommer att lösas genom förslaget. Som framgår av betänkandet råder osäkerhet kring vad en

ställföreträdare får eller inte får göra, och denna oklarhet lär endast marginellt minska av att uttrycken bevaka rätt, förvalta egendom och sörja för person byts ut mot ekonomiska och personliga angelägenheter. Många praktiska uppgifter är, vilket framhålls i betänkandet (s. 264) men utan att det får någon konsekvens för de följande resonemangen, ”svåra att dra en skarp gräns emellan och delvis överlappar de varandra.” I relation till detta konstaterande vill Uppsala universitet framhålla att om det är oklart vad som ryms inom olika delar av uppdraget – och det är det, även om begreppsapparaten byts ut på föreslaget sätt – och till vilken uppdragsdel olika praktiska uppgifter ska hänföras samt om vissa delar anses kunna avgränsas bort genom att de inte skrivs in i en ställföreträdares förordnande, så uppstår behörighetsproblem för ställföreträdarna. I betänkandet har inte dessa svårigheter uppmärksamats. Oklarheterna som tidigare gällde uppdragsdelen ”sörja för person” upphör inte genom att byta begrepp till personliga angelägenheter. Oklarheterna gällande behörighetens gränser inom uppdragsdelarna och mellan uppdragsdelarna sinsemellan upphör inte heller genom den ändrade begreppsapparaten, men förslaget är att uppdragen för ställföreträdare fortfarande ska kunna begränsas till endera ekonomiska eller personliga angelägenheter. Allt sammantaget innebär alltså bestående oklarheter gällande ställföreträdarnas uppgifter och deras behörighet att företräda huvudmannen i olika sammanhang.

Som ett konkret exempel vad gäller problemen att avgöra inom vilken uppdragsdel som en specifik uppgift ska anses falla kan den vanliga uppgiften att se till att huvudmannens bostadshyra framhållas. Att ha en bostad och ett hem bör betraktas som en typisk personlig angelägenhet. Om bostadshyran inte betalas i tid riskerar huvudmannen att förlora hyresrätten och vräkas från bostaden, varför att betala hyran alltså kan betraktas som att ta hand om en personlig angelägenhet för huvudmannens räkning. Samtidigt kan ombesörjandet av att en månatlig levnadsomkostnad betalas med huvudmannens inkomst betraktas som att ta hand om en ekonomisk angelägenhet. Oavsett vilken av dessa två uppdragsdelar som anges i en god mans eller förvaltares förordnande skulle alltså denne kunna hävda sin behörighet att betala huvudmannens bostadshyra. Därmed kan det ifrågasättas

vad som är poängen med att begränsa ett förordnande till endera av dessa kategorier. Om det anses av vikt att begränsa ett uppdrag i ett enskilt fall framstår det som rimligare att så sker genom att det i förordnandet anges vilka faktiska frågor som omfattas, på sådant sätt som ett förvaltarens enligt 11 kap. 7 § ”får begränsas till att avse viss egendom eller angelägenhet eller egendom överstigande visst värde.”<sup>4</sup>

#### Avsnitt 11.4.3:

Det föreslås att FB 11:4 ändras så att där ska framgå att godmanskap inte ska anordnas om det bedöms att den enskilde kan få tillräcklig hjälp genom mindre ingripande åtgärder såsom framtidsfullmakt, genom reglerna om anhörigbehörighet, genom insatser inom socialtjänstens område eller på något annat mindre ingripande sätt. Uppsala universitet finner att denna ändring är problematisk av flera skäl och därför inte kan genomföras.

Ett skäl är att detta förslag i kombination med förslaget om att beslutsrätten gällande godmanskap (som den enskilde inte motsätter sig) ska överföras från domstolarna till överförmyndarnämnderna kan innebära att många som behöver god man inte kommer att få det. Att hävda att den enskilde kan få tillräcklig hjälp genom en mindre ingripande åtgärd kan bli ett standardskäl som åberopas av överförmyndarna – som till skillnad från domstolarna har ett intresse av att hålla antalet godmansärenden nere – som grund för att inte anordna godmanskap. (Se mer om denna oro i avsnittet nedan om kapitel 22 i betänkandet).

Ett annat skäl till att ändringen i 11 kap 4 § FB enligt Uppsala universitets mening inte bör genomföras är att hänvisningen till andra mindre ingripande insatser är missvisande i den del som avser insatser på socialtjänstens område. I svepande ordalag anges i betänkandet att ”det finns ett flertal insatser och åtgärder inom socialtjänstens område som i vissa fall helt eller delvis kan användas istället för godmanskap, och som är mindre ingripande för den enskilde.” Uppsala universitet anser att detta påstående är felaktigt och avslöjar en kunskapsbrist hos utredningen. De personer som pga sjukdom,

<sup>4</sup> För en djupare analys av problemen med uppdragsbeskrivningen för gode män och förvaltare, se Fridström Montoya (2015) *Leva som andra genom ställföreträdare – en rättslig och faktisk paradox*, Ak. avh., Iustus förlag s. 329–341.

psykiska störning, försvagat hälsotillstånd eller något liknande förhållande behöver hjälp med sina ekonomiska eller personliga angelägenheter – som alltså på grund av nedsatt förmåga att tillvarata sina egna intressen och företräda sig själv i olika sammanhang och således kan komma ifråga för ett ställföreträdarskap – kan i vissa fall få tillräcklig hjälp från en annan slags ställföreträdare såsom framtidsfullmaktshavare, anhörig med behörighet enligt 17 kap. FB eller för den delen genom att ställa ut en avtalsfullmakt till någon, men inte genom någon insats på socialtjänstens område. Det finns nämligen ingen insats, vare sig enligt socialtjänstlagen (2001:453) eller lagen (1993:387) om stöd och service för vissa funktionshindrade (LSS), som kan ge det slag av hjälp som en ställföreträdare ska ge därför att behörighet att företräda enskilda i rättsliga sammanhang inte följer med någon insats på socialtjänstens område. Hur någon skulle kunna få tillräcklig hjälp genom en insats på socialtjänstens område är därmed högst oklart. De slag av hjälpbehov som motiverar att en ställföreträdare utses kan inte tillgodoses genom någon ”mindre ingripande åtgärd” på socialtjänstens område. Insatser på socialtjänstens område kan tillgodose *andra* slag av behov, men inte behov av sådan hjälp som en ställföreträdare kan ge.

I betänkandets författningskommentar uttalas angående bedömningen av om godmanskap behövs ett sådant inte bör anordnas om en mindre ingripande åtgärd är ett ”realistiskt och praktiskt genomförbart alternativ som tillgodoser den enskildes behov av hjälp” (s. 533). I det sammanhanget vill Uppsala universitet påpeka att det förefaller osannolikt att den som behöver hjälp av sådana skäl som kan motivera ett ställföreträdarskap förmår att själv driva ett ärende om hjälpinsatser från socialtjänsten, vilket i många fall kräver åtminstone en ansökan där den sökande ska visa varför han eller hon behöver hjälp och inte sällan att ett avslagsbeslut överklagas. Behov av insatser från socialtjänsten kan i vissa fall vara ett skäl för att ett godmanskap behövs.

Vad gäller behovsbedömningen sägs vidare ingenting i betänkandet om den princip gällande när hjälp genom en avtalsfullmakt inte kan anses som ett alternativ till godmanskap som Högsta domstolen har lagt fast i två olika domar (NJA s.



2015 s. 851 och NJA 2018 s. 825).<sup>5</sup> I båda fallen var frågan när ett godmanskap ska anses behövas, och i båda fallen hade den enskilde själv ansökt om godmanskap medan överförmyndaren med hänvisning till principen om minsta ingripande åtgärd ansåg att ett godmanskap inte behövdes därför att den enskilde ansågs kunna få hjälp på ett mindre ingripande sätt genom att ställa ut en avtalsfullmakt till någon. Högsta domstolen uttalade i båda fallen att en avtalsfullmakt inte kan ses som ett tillräckligt alternativ till ett godmanskap om inte den enskilde har förmåga att instruera och övervaka hur en fullmaktshavare sköter sitt uppdrag. Det kan inte anses självklart att överförmyndarnämnderna skulle ta denna princip från Högsta domstolen i beaktande vid behovsprövningarna när den inte ens beaktas i betänkandet. Överförmyndarna kan dessutom ha goda skäl att vilja avstyra godmanskap eftersom det är svårt att finna gode män till alla som så behöver, vilket framhålls i betänkandet som ett skäl för att tydligare ange i lagtexten att godmanskap inte ska anordnas om den enskilde kan antas få tillräcklig hjälp genom en mindre ingripande åtgärd. Mot den bakgrunden och med beaktande av det som anförts ovan anser Uppsala universitet inte att detta förslag kan genomföras.

## **En ökad beslutanderätt för överförmyndaren, kapitel 22**

### **Avsnitt 22.7.1:**

Uppsala universitet anser inte att förslaget om att flytta beslutanderätten om godmanskap i ärenden där den enskilde eller någon som är behörig att yttra sig inte motsätter sig att ett sådant anordnas från domstol till överförmyndaren kan genomföras.

I flera ärenden som avgjorts i Högsta domstolen de senaste åren har enskilda själva ansökt om godmanskap och överförmyndaren motsatt sig godmanskapet med hänvisning till att ett sådant inte har ansetts behövas. Högsta domstolen har emellertid ansett att godmanskap har behövts (NJA s. 2015 s. 851 och NJA 2018 s. 825). Betänkligheter kan därmed resas om hur överförmyndarna tolkar reglerna om anordnande om

---

<sup>5</sup> Rättsfallen har analyserats rättsvetenskapligt i följande två artiklar av docenten Therése Fridström Montoya: *Ett litet steg för HD, ett stort språng för personrätten. En kommentar till NJA 2015 s. 851*, SvJT 2016 s.523 och *Behov av godmanskap eller tillräckligt med avtalsfullmakt?*, JT 2018-19 nr 4, s. 893.

godmanskap – inte minst då det också föreslås i betänkandet att principen om minsta ingripande åtgärd ska skrivas in i 11 kap. 4 § FB (se om detta förslag i avsnittet ovan).

Även om det är möjligt att överklaga ett avslagsbeslut från överförmyndaren till domstol så måste det uppmärksammas att den grupp hjälpbehövande som det är fråga om här har svårigheter att tillvara sina egna intressen och att företräda sig själva. Det är ju därför de (anser att de) behöver en ställföreträdare. Med tanke på gruppens bristande förmågor är det inte sannolikt att många av de som får avslag på en ansökan kommer att överklaga överförmyndarens beslut till domstol. Noteras bör dessutom att många ärenden om godmanskap inte inkommer till överförmyndaren som ansökningar från enskilda, utan som anmälningar från socialtjänsten eller psykiatrin. Dessa anmälare har ingen talerätt och kan inte överklaga ett beslut om att inte anordna godmanskap, samtidigt som de personer som anmälningarna gäller sällan har förmåga att själva överklaga.

Visserligen föreslås det bli obligatoriskt med överförmyndarnämnder med ett beslutande organ och ett tjänstemannakansli för att stärka kompetensen och rättssäkerheten hos överförmyndarna, men Uppsala universitetet befarar att det av skäl som redan anförts ovan finns stor risk att personer som behöver god man inte får någon sådan om överförmyndarna blir första instans för beslut om anordnande av godmanskap. Det är, som också nämns i betänkandet, redan idag svårt för överförmyndarna att rekrytera tillräckligt många lämpliga gode män med rätt kompetens för olika ärenden. Med tanke på vår åldrande befolkning där allt fler lever allt längre, och att många äldre under senare delen av sina liv får sjukdomar eller hälsotillstånd som innebär att de behöver en ställföreträdare, finns en risk att en ökande ärendetillströmning kan innebära att överförmyndarna i än fler fall än i dagsläget kommer söka efter skäl för att anse att godmanskap inte behövs och i många fall avslå ansökningar eller avstå från att ta upp anmälningar till utredning och prövning.

Uppsala universitet anser att det är en mycket allvarlig brist att det finns risk att det blir svårare för människor som inte klarar att ha hand om sina egna angelägenheter att få hjälp från en god man och anser därför att förslaget inte kan genomföras.

## Kommentarer i övrigt till betänkandet

Enligt Uppsala universitets mening är det bekymrande att betänkandet inte visar full förståelse för att den speciella grupp personer som kommer ifråga för ställföreträdarskap är en mycket utsatt grupp i samhället och därtill är särskilt sårbar för risk att utnyttjas eller utsätts för andra oegentligheter. Många personer som har gode män och förvaltare har på grund av sitt hälsotillstånd eller funktionsnedsättningar stora svårigheter att göra sin röst hörd i rättsliga sammanhang— det är ju av det skälet de har en ställföreträdare.

Ett problem för den här särskilda gruppen är att en person med exempelvis en intellektuell funktionsnedsättning kan ha svårigheter inte bara med att kommunicera sina behov och önskemål i olika sammanhang såsom till myndigheter, utan även i många fall på grund av funktionsnedsättningen saknar kunskaper om sina rättigheter och skyldigheter och hur dessa kan utkräva eller fullgöras, vad som är en kränkning eller för delen att en skada kan ha orsakats av ställföreträdaren och att detta kan/bör anmälas och i så fall vart och hur.

Vidden av denna grupps problematik kan inte anses framgå i betänkandet. Tvärtom förefaller somliga aspekter av problemet nedtonas. Exempelvis uttalas att det tycks vara ovanligt att ställföreträdare medvetet orsakar ekonomisk skada för sina huvudmän. Skälet som anges för denna utsaga är att överförmyndarna nästan unisont svarat nej på fråga från utredningen om ställföreträdare dömts att betala skadestånd till huvudmän eller om kommunen frivilligt betalat ut ersättning till en huvudman på grund av en ställföreträdares misskötsamhet eller dömts att betala skadestånd på sådan grund, samt att det såvitt känt för överförmyndarna bara händer vid något eller några enstaka tillfällen per år att en huvudman drabbas av ekonomisk skada på grund av en ställföreträdares misskötsamhet (och 35 procent har tydligen svarat att ”det inte händer”). Uppsala universitet vill här påpeka att skälet till att överförmyndarna svarat som de gjort sannolikt kan beror på att huvudmännen i många fall saknar sådan kontroll över sina angelägenheter att skador av de aktuella slaget upptäcks.