

Frågor om Förmyndare och ställföreträdare för vuxna

Band I

*Slutbetänkande av Utredningen om förmyndare,
gode män och förvaltare*

Stockholm 2004



STATENS OFFENTLIGA
UTREDNINGAR

SOU 2004:112

SOU och Ds kan köpas från Fritzes kundtjänst. För remissutsändningar av SOU och Ds svarar Fritzes Offentliga Publikationer på uppdrag av Regeringskansliets förvaltningsavdelning.

Beställningsadress:
Fritzes kundtjänst
106 47 Stockholm
Orderfax: 08-690 91 91
Ordertel: 08-690 91 90
E-post: order.fritzes@nj.se
Internet: www.fritzes.se

Svara på remiss. Hur och varför. Statsrådsberedningen, 2003.
– En liten broschyr som underlättar arbetet för den som skall svara på remiss.

Broschyren kan beställas hos:
Information Rosenbad
Regeringskansliet
103 33 Stockholm
Fax: 08-405 42 95
Telefon: 08-405 47 29
www.regeringen.se/propositioner/sou/pdf/remiss.pdf

Tryckt av Edita Norstedts Tryckeri AB
Stockholm 2004

ISBN 91-38-22242-6
ISSN 0375-250X

Till statsrådet och chefen för Justitiedepartementet

Regeringen beslutade den 4 april 2002 att ge en särskild utredare i uppdrag bl.a. att utvärdera 1995 års förmynderskapsreform och att se över de stödformer som erbjuds äldre och andra behövande.

Den 5 april 2002 utsåg chefen för Justitiedepartementet, statsrådet Bodström, f.d. hovrättspresidenten Bo Broomé till särskild utredare. Samma dag anställdes hovrättsassessorn Per Olsson som sekreterare i utredningen. Den 26 november 2002 anställdes hovrättsassessorn Magnus Andersson som sekreterare i utredningen. Denna har antagit namnet Utredningen om förmyndare, gode män och förvaltare. I utredningen har deltagit ett flertal sakkunniga och experter vars namn framgår av bifogad förteckning.

I utredningens direktiv angavs bl.a. att utvärderingen skulle särskilt ta sikte på reformens avreglering av föräldrars förmyndarförvaltning. Utredningen skulle vidare granska och ta ställning till behovet av ändringar i regelverket för gode män och förvaltare. En särskild fråga var om god man, förvaltare eller någon ny form av legal ställföreträdare skulle kunna lämna samtycke till åtgärder inom hälso- och sjukvård, socialtjänst eller forskning för personer som inte själva förmår att ge samtycke. Genom tilläggsdirektiv den 20 februari 2003 beslutade regeringen att utredningen med förtur skulle behandla frågan om det rättsliga skyddet för ensamkommande barn från utlandet och senast den 30 juni 2003 redovisa resultatet av arbetet i denna del. I tilläggsdirektiv den 6 maj 2004 fick utredningen förlängd tid att lämna sitt slutbetänkande till den 31 december 2004.

Utredningen överlämnade den 3 juni 2003 delbetänkandet *God man för ensamkommande flyktingbarn* (SOU 2003:51).

Utredningen får härmed överlämna slutbetänkandet *Frågor om Förmyndare och ställföreträdare för vuxna* (SOU 2004:112).

Till betänkandet fogas särskilda yttranden av Ulla Lönnqvist Endre, Ingmar Hammer, Björn Norell, Lars Rutberg, Elisabeth Rynning, Eva von Schéele och Kerstin Tegnér.

Utredningens uppdrag är härmed slutfört.

Malmö i november 2004

Bo Broomé

*/Per Olsson
Magnus Andersson*

Förteckning över sakkunniga och experter som har deltagit i utredningens arbete

Sakkunniga

Ämnessakkunniga Kristina Ahlström, fr.o.m. den 2 september 2003,
Ämnessakkunniga Christina Heilborn, fr.o.m. den 16 januari 2003
t.o.m. den 3 juni 2003,
Kammarrättsassessorn Eva Karlsson Helghe, fr.o.m. den 13 maj 2002
t.o.m. den 30 september 2003,
Departementssekreteraren Catharina Morthenson Ekelöf, fr.o.m.
den 13 maj 2002 t.o.m. den 11 september 2003,
Departementssekreteraren Mats Nilsson, fr.o.m. den 1 oktober
2003,
Ämnesrådet Ann-Charlotte Wallin, fr.o.m. den 13 maj 2002 t.o.m.
den 1 september 2003,
Kammarrättsassessorn Göran Wickström, fr.o.m. den 12 september
2003, och
Kanslirådet Patrik Örnsved, fr.o.m. den 13 maj 2002

Experter

Förbundsjuristen Hans-Erik Bylund, fr.o.m. den 13 maj 2002 t.o.m.
den 5 mars 2003,
Förbundsjuristen Jesper Dahl, fr.o.m. den 6 mars 2003,
Adjungerade professorn, dr. jur. Svend Danielsen, fr.o.m. den 13 maj
2002,
Advokaten Sven-Erik Ekbäck, fr.o.m. den 13 maj 2002,
Juristen Ulla Lönnqvist Endre, fr.o.m. den 17 september 2002,
Docenten och överläkaren Carl Johan Fürst, fr.o.m. den 5 december
2002,
Avdelningsdirektören Ingmar Hammer, fr.o.m. den 1 juni 2003,
Avdelningsdirektören Suzanne Julin, fr.o.m. den 17 september 2002
t.o.m. den 31 maj 2003,
Adjungerade professorn Göran Lantz, fr.o.m. den 5 december 2002,
Advokaten Gunvor Nilsson, fr.o.m. den 13 maj 2002,
Kommunjuristen Björn Norell, fr.o.m. den 13 maj 2002,
Bankjuristen Lars Rutberg, fr.o.m. den 13 maj 2002,
Professorn Elisabeth Rynning, fr.o.m. den 13 maj 2002,
Juristen Eva von Schéele, fr.o.m. den 17 september 2002, och
Gode mannen och gruppleddaren inom psykiatrin Kerstin Tegnér,
fr.o.m. den 13 maj 2002

Översikt

Band I

Sammanfattning	59
Utredningens uppdrag och arbete	89
Föräldrabalken under reformering	97
Del A Uppföljning av 1995 års reform	
1 1995 års reform i huvuddrag	101
2 Utredningsbehovet	107
3 Föräldrars förmyndarförvaltning och anknytande frågor om förvaltning och tillsyn	109
3.1 Uppgifter om barns ekonomiska förhållanden, förmyndarförvaltningen och annan förvaltning under överförmyndarnas tillsyn	109
3.2 De ”fria” föräldraförvaltningarna.....	111
3.3 Utfallet i stort av reformen av förmyndarförvaltningen	114
3.4 Riktlinjer för förstärkning av skyddet för barns egendom under föräldraförvaltning	118
3.5 Förordnade förmyndares, gode mäns och förvaltares förvaltning	128

3.6	Föräldrars och förordnade ställföreträdarens förvaltning av den enskildes egendom samt vissa andra frågor rörande den enskildes ekonomiska angelägenheter	129
3.6.1	Tillgångar på spärrat konto	129
3.6.2	Regler om placering och avyttring av tillgångar	148
3.6.3	Uppgiftsskyldighet för myndigheter och banker m.fl.	162
3.6.4	Räkenskaper och redovisning	183
3.6.5	Omyndigas skuldsättning	186
3.6.6	Skydd för gåvor till underåriga, m.m.	216
4	Skydd för den enskilde mot företrädarens obehöriga dispositioner med huvudmannens medel	243
4.1	Bakgrund	243
4.2	Gällande rätt	244
4.3	Reformbehovet	251
5	Frågeställningar kring den förordnade ställföreträdarens åtgärder med huvudmannens kontokort och internetbank	275
5.1	Den gode mannens rättshandlande för huvudmannens räkning	276
5.2	Den gode mannens användning av huvudmannens kontokort eller internetbank	277
5.3	Behövs det särskild reglering av förordnade ställföreträdarens hantering av kontokort och internetjänster som är kopplade till huvudmannens konto?	293
6	Överförmyndarverksamheten	297
6.1	Överförmyndarnas hantering av nya uppgifter genom 1995 års reform	297

6.2	Överförmyndarverksamhetens organisation.....	299
6.3	Nya uppgifter för överförmyndarna?	309
6.4	Utbildningen av överförmyndare	311
7	Länsstyrelsernas tillsyn och roll i övrigt.....	313
7.1	Inledning	313
7.2	Utfallet av reformen – slutsatser.....	313
7.3	Förstärkning av länsstyrelsernas roll	315
7.4	Koncentration och samverkan i länsstyrelsernas verksamhet för tillsyn och rådgivning m.m.....	319

Band II

Del B Företrädare för vuxna hjälpbehövande

	Inledning	361
1	Översikt över rättsläget.....	363
1.1	Godmanskaps- och förvaltarskapsinstitutet.....	363
1.2	Stödpersoner enligt viss lagstiftning.....	371
2	Huvuddragen av gällande rätt i vissa länder.....	385
2.1	Inledning	385
2.2	Danmark.....	385
2.3	Norge	388
2.4	Finland.....	391
2.5	Island	395
2.6	England.....	397
2.7	Tyskland	402
2.8	Nederländerna.....	408

3	Europarådets rekommendation om skydd för hjälpbehövande vuxna	411
4	Utgångspunkter för en reglering	421
4.1	Vilka behöver en företrädare?.....	421
4.2	Riktlinjer	430
4.3	Samspel mellan den enskilde och hans ställföreträdare i fråga om behörigheten	436
5	Gode män och förvaltare enligt föräldrabalken	441
5.1	Gränsdragningen mellan godmans- och förvaltarinstitutet, främst avseende ekonomiska angelägenheter	441
5.2	Företrädare i personliga angelägenheter	448
5.3	Räckvidden av ställföreträdarens uppgifter på det personliga planet och relationen till andra stödpersoner	457
6	Ställföreträdarskap genom fullmakter och andra direktiv	469
6.1	Fullmakter för framtida bruk	469
6.2	Närmare om lagstiftning om framtidsfullmakter.....	483
6.3	Fullmaktens ogiltighet vid bristande rättslig handlingsförmåga	523
6.4	Medgivande om periodiska betalningar	526
7	Anhöriga ställföreträdare i vissa ekonomiska angelägenheter	531
7.1	Bakgrund.....	531
7.2	Inledande överväganden.....	534
7.3	Anhöriga ställföreträdare.....	536

8	Företräderskap inom hälso- och sjukvård, m.m.	561
8.1	Allmänt om bl.a. kroppsliga ingrepp och samtyckets betydelse	561
8.2	Utredningsuppdraget.....	563
8.3	Införandet av skyldigheter för vårdgivare m.fl.	564
8.4	Information och samtycke i hälso- och sjukvården – gällande rätt	566
8.5	Ställföreträdande samtycke till vård och behandling, m.m. – gällande rätt	574
8.6	I förväg lämnade muntliga och skriftliga direktiv.....	579
8.7	Internationella konventioner m.m.....	583
8.8	Nordisk rätt.....	585
8.9	Utredningsarbetet.....	594
8.10	Avgränsning av ny lagstiftning.....	596
8.11	Vägledande principer	598
8.12	Lagstiftning om ställföreträdare för vuxna med bristande beslutsförmåga inom hälso- och sjukvården	599
9	Ställföreträdare beträffande forskning på person	647
9.1	Förslagets avgränsning	647
9.2	Samtycke vid forskning m.m. enligt gällande svensk rätt samt enligt den biomedicinska konventionen.....	649
9.3	Dispositionen av reglerna.....	658
9.4	Behovet av forskning kontra skyddet för den enskilde – principer för en reglering.....	660
9.5	Närmare om behörig företrädare vid forskning m.m.	664
9.6	Företrädare för patient vid forskningsåtgärd och läkemedelsprövning i akutfall	666

10	Företräderskap inom området för social välfärd	671
10.1	Inledning.....	671
10.2	Omfattningen av hjälpbehovet.....	688
10.3	Överväganden.....	705
11	Ställföreträdare för vuxna i domstolsprocessen.....	737
11.1	Introduktion.....	737
11.2	Regleringen i rättegångsbalken.....	739
11.3	Förvaltningsprocessen	748
11.4	Rättegångsfullmaktens verkan vid beslutsinkompetens.....	750
11.5	Närmare om framtidsfullmakt som behörighetsgrund.....	751
11.6	Behandlingen i domstolarna av frågor om ställföreträdare	753
12	Ställföreträdares möjlighet att sätta någon annan i sitt ställe, m.m.	759
12.1	Bakgrund.....	759
12.2	Olika former av uppdragstagare.....	760
12.3	Förordnade ställföreträdares möjlighet att anlita utomstående personer för fullgörandet av sitt uppdrag.....	763
12.4	Förordnade ställföreträdares möjlighet att låta utomstående personer fatta egna beslut i frågor som ankommer på ställföreträdaren.....	765
12.5	Framtidsfullmäktiges, vårdombuds och anhöriga ställföreträdares möjlighet att sätta någon annan i sitt ställe	779
12.6	Oförutsedda händelser som medför tillfälligt förfall för vårdnadshavare.....	783

13	Gode mäns och förvaltares lämplighet, kvalifikationer och utbildning. Den enskildes inflytande i frågor rörande ställföreträdarskapet, m.m.	789
13.1	Bakgrund	789
13.2	Gode mäns och förvaltares lämplighet och kvalifikationer	790
13.3	Rekrytering och utbildning av gode män och förvaltare	800
13.4	Huvudmannens möjlighet att komma till tals och utöva inflytande vid anordnande av ställföreträdarskap och vid val och byte av god man eller förvaltare	811
14	Frågor om ersättning till förordnade förmyndare, gode män, förvaltare och särskilt förordnade vårdnadshavare, m.fl.	823
14.1	Bakgrund	823
14.2	Gällande rätt	823
14.3	Ersättningens bestämmande och storlek	829
14.4	Tidpunkten för ingivande av årsräkning	836
14.5	Huvudmannens ställning som arbetsgivare åt sin företrädare	838
14.6	Inkomstgränsen i 12 kap. 16 § tredje stycket föräldrabalken	841
14.7	Ersättning till särskilt förordnade vårdnadshavare	849
14.8	Maximering av antalet företrädaruppdrag	850
14.9	Uppskattning av kostnaden för ställföreträdarskapet	852

Del C Övriga frågor

1	Ytterligare frågor om rättsskydd för personer med bristande beslutsförmåga	855
1.1	Bakgrund	855

1.2	Skydd mot oförmånliga avtalsituationer	855
1.3	Skydd mot våld och andra övergrepp.....	861
1.4	Ställföreträdarens möjlighet att medverka vid utfärdande av rättsintyg beträffande personer med bristande beslutsförmåga	877
2	Några speciella frågor angående arv och testamente, avveckling av bostad med hyresrätt, tystnadsplikt, m.m. .	883
2.1	Möjlighet för god man och förvaltare att avstå från arv eller testamente.....	883
2.2	Ett par frågor om samtycke från ställföreträdare till åtgärder från den enskilde.....	887
2.3	Avveckling av bostad med hyresrätt	890
2.4	Tystnadsplikt för ställföreträdare.....	892
2.5	Upplysningsskyldighet för ställföreträdare.....	895

Del D Ikraftträdande och övergångsbestämmelser

Ikraftträdande- och övergångsbestämmelser	899
Ikraftträdande.....	899
Övergångsbestämmelser	900

Del E Kostnadseffekter

Kostnadseffekter	915
1 Nya ställföreträdarformer.....	916
2 Frågor om god man och förvaltare.....	917
3 Överförmyndarverksamheten	919
4 Länsstyrelsernas verksamhet	921
5 Fordon som registreras på omyndiga.....	921
6 Övriga förslag.....	921

Band III

Författningsförslag

1	Föräldrabalken och nya lagar	961
1.1	Förslag till lag om ändring i föräldrabalken	961
1.2	Förslag till lag om framtidsfullmakter m.m. och om behörighet i vissa fall för anhöriga	1023
1.3	Förslag till lag om ställföreträdare för vuxna med bristande beslutsförmåga inom hälso- och sjukvården m.m.....	1032
1.4	Förslag till lag om ställföreträdare för vuxna med bristande beslutsförmåga inom den sociala välfärden	1040
2	Författningar på det medicinskrättsliga området	1047
2.1	Förslag till lag om ändring i abortlagen (1974:595).....	1047
2.2	Förslag till lag om ändring i hälso- och sjukvårdslagen (1982:763)	1049
2.3	Förslag till lag om ändring i lagen (1984:1140) om insemination	1051
2.4	Förslag till lag om ändring i tandvårdslagen (1985:125) ..	1052
2.5	Förslag till lag om ändring i patientjournalagen (1985:562)	1053
2.6	Förslag till lag om ändring i lagen (1988:711) om befruktning utanför kroppen	1055
2.7	Förslag till lag om ändring i lagen (1991:115) om åtgärder i forsknings- eller behandlingssyfte med befruktade ägg från människa	1057
2.8	Förslag till lag om ändring i lagen (1991:1128) om psykiatrisk tvångsvård	1059
2.9	Förslag till lag om ändring i lagen (1991:1129) om rättpsykiatrisk vård.....	1061

2.10	Förslag till lag om ändring i lagen (1995:831) om transplantation m.m.	1062
2.11	Förslag till lag om ändring i lagen (1998:531) om yrkesverksamhet på hälso- och sjukvårdens område	1066
2.12	Förslag till lag om ändring i smittskyddslagen (2004:168)	1068
3	Författningar på det socialrättsliga området	1071
3.1	Förslag till lag om ändring i lagen (1962:381) om allmän försäkring.....	1071
3.2	Förslag till lag om ändring i lagen (1976:380) om arbetsskadeförsäkring	1074
3.3	Förslag till lag om ändring i lagen (1984:989) om socialförsäkringsväsendet under krig och krigsfara	1075
3.4	Förslag till lag om ändring i lagen (1988:870) om vård av missbrukare i vissa fall.....	1076
3.5	Förslag till lag om ändring i lagen (1990:52) med särskilda bestämmelser om vård av unga	1077
3.6	Förslag till lag om ändring i lagen (1993:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade.....	1078
3.7	Förslag till lag om ändring i lagen (1993:389) om assistansersättning.....	1081
3.8	Förslag till lag om ändring i lagen (1998:674) om inkomstgrundad ålderspension.....	1082
3.9	Förslag till lag om ändring i lagen (1998:703) om handikappersättning och vårdbidrag	1083
3.10	Förslag till lag om ändring i lagen (2000:461) om efterlevandepension och efterlevandestöd till barn.....	1084
3.11	Förslag till lag om ändring i socialtjänstlagen (2001:453)	1085

4	Författningar på forskningsområdet	1087
4.1	Förslag till lag om ändring i lagen (2003:460) om etikprövning av forskning som avser människor	1087
4.2	Förslag till lag om ändring i läkemedelslagen (1992:859)	1094
4.3	Förslag till lag om ändring i lagen (2002:297) om biobanker i hälso- och sjukvården m.m.....	1099
5	Författningar på trafikområdet	1105
5.1	Förslag till lag om ändring i lagen (1972:435) om överlastavgift	1105
5.2	Förslag till lag om ändring i trafikskadelagen (1975:1410)	1107
5.3	Förslag till lag om ändring i lagen (1982:129) om flyttning av fordon i vissa fall.....	1109
5.4	Förslag till lag om ändring i fordonsskattelagen (1988:327)	1111
5.5	Förslag till lag om ändring i lagen (1997:1137) om vägavgift för vissa tunga fordon.....	1112
5.6	Förslag till lag om ändring i lagen (2001:558) om vägtrafikregister	1114
6	Författningar på det finansiella området	1115
6.1	Förslag till lag om ändring i lagen (1991:980) om handel med finansiella instrument	1115
6.2	Förslag till lag om ändring i lagen (1991:981) om värdepappersrörelse	1116
6.3	Förslag till lag om ändring i lagen (1998:1479) om kontoföring av finansiella instrument	1117
6.4	Förslag till lag om ändring i lagen (2004:46) om investeringsfonder	1118
6.5	Förslag till lag om ändring i lagen (2004:297) om bank- och finansieringsrörelse	1120

7	Övriga författningsändringar	1123
7.1	Förslag till lag om ändring i äktenskapsbalken.....	1123
7.2	Förslag till lag om ändring i rättegångsbalken.....	1125
7.3	Förslag till lag om ändring i lagen (1904:26 s.1) om vissa internationella rättsförhållanden rörande äktenskap och förmynderskap	1134
7.4	Förslag till lag om ändring i lagen (1915:218) om avtal och andra rättshandlingar på förmögenhetsrättens område	1136
7.5	Förslag till lag om ändring i lagen (1927:77) om försäkringsavtal.....	1137
7.6	Förslag till lag om ändring i lagen (1936:83) om vissa utfästelser om gåva	1139
7.7	Förslag till lag om ändring i fastighetstaxeringslagen (1979:1152)	1140
7.8	Förslag till lag om ändring i sekretesslagen (1980:100)	1144
7.9	Förslag till lag om ändring i förvaltningslagen (1986:223)	1148
7.10	Förslag till lag om ändring i personuppgiftslagen (1998:204)	1149
7.11	Förslag till lag om ändring i lagen (2001:1227) om självdeklarationer och kontrolluppgifter	1151

Författningskommentar

	Inledning.....	1155
1	Föräldrabalken och nya lagar.....	1157
1.1	Förslaget till lag om ändring i föräldrabalken.....	1157
1.2	Förslaget till lag om framtidsfullmakter m.m. och om behörighet i vissa fall för anhöriga	1226

1.3	Förslaget till lag om ställföreträdare för vuxna med bristande beslutsförmåga inom hälso- och sjukvården m.m.	1253
1.4	Förslaget till lag om ställföreträdare för vuxna med bristande beslutsförmåga inom den sociala välfärden.....	1291
2	Författningar på det medicinskrättsliga området	1309
2.1	Förslaget till lag om ändring i abortlagen (1974:595).....	1309
2.2	Förslaget till lag om ändring i hälso- och sjukvårdslagen (1982:763)	1310
2.3	Förslaget till lag om ändring i lagen (1984:1140) om insemination	1312
2.4	Förslaget till lag om ändring i tandvårdslagen (1985:125)	1313
2.5	Förslaget till lag om ändring i patientjournalagen (1985:562)	1313
2.6	Förslaget till lag om ändring i lagen (1988:711) om befruktning utanför kroppen	1316
2.7	Förslaget till lag om ändring i lagen (1991:115) om åtgärder i forsknings- eller behandlingssyfte med befruktade ägg från människa	1317
2.8	Förslaget till lag om ändring i lagen (1991:1128) om psykiatrisk tvångsvård	1318
2.9	Förslaget till lag om ändring i lagen (1991:1129) om rättspsykiatrisk vård.....	1321
2.10	Förslaget till lag om ändring i lagen (1995:831) om transplantation m.m.....	1322
2.11	Förslaget till lag om ändring i lagen (1998:531) om yrkesverksamhet på hälso- och sjukvårdens område	1328
2.12	Förslaget till lag om ändring i smittskyddslagen (2004:168)	1329

3	Författningar på det socialrättsliga området.....	1333
3.1	Förslaget till lag om ändring i lagen (1962:381) om allmän försäkring.....	1333
3.2	Förslaget till lag om ändring i lagen (1976:380) om arbetsskadeförsäkring	1335
3.3	Förslaget till lag om ändring i lagen (1984:989) om socialförsäkringsväsendet under krig och krigsfara	1335
3.4	Förslaget till lag om ändring i lagen (1988:870) om vård av missbrukare i vissa fall.....	1336
3.5	Förslaget till lag om ändring i lagen (1990:52) med särskilda bestämmelser om vård av unga	1338
3.6	Förslaget till lag om ändring i lagen (1993:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade.....	1339
3.7	Förslaget till lag om ändring i lagen (1993:389) om assistansersättning.....	1341
3.8	Förslaget till lag om ändring i lagen (1998:674) om inkomstgrundad ålderspension.....	1342
3.9	Förslaget till lag om ändring i lagen (1998:703) om handikappersättning och vårdbidrag	1342
3.10	Förslaget till lag om ändring i lagen (2000:461) om efterlevandepension och efterlevandestöd till barn.....	1343
3.11	Förslaget till lag om ändring i socialtjänstlagen (2001:453)	1343
4	Författningar på forskningsområdet.....	1347
4.1	Förslaget till lag om ändring i lagen (2003:460) om etikprövning av forskning som avser människor	1347
4.2	Förslaget till lag om ändring i läkemedelslagen (1992:859)	1357
4.3	Förslaget till lag om ändring i lagen (2002:297) om biobanker i hälso- och sjukvården m.m.	1360

5	Författningar på trafikområdet	1367
5.1	Förslaget till lag om ändring i lagen (1972:435) om överlastavgift	1367
5.2	Förslaget till lag om ändring i trafikskadelagen (1975:1410)	1368
5.3	Förslaget till lag om ändring i lagen (1982:129) om flyttning av fordon i vissa fall.....	1368
5.4	Förslaget till lag om ändring i fordonsskattelagen (1988:327)	1369
5.5	Förslaget till lag om ändring i lagen (1997:1137) om vägavgift för vissa tunga fordon.....	1370
5.6	Förslaget till lag om ändring i lagen (2001:558) om vägtrafikregister	1370
6	Författningar på det finansiella området	1373
6.1	Förslaget till lag om ändring i lagen (1991:980) om handel med finansiella instrument	1373
6.2	Förslaget till lag om ändring i lagen (1991:981) om värdepappersrörelse	1373
6.3	Förslaget till lag om ändring i lagen (1998:1479) om kontoföring av finansiella instrument	1374
6.4	Förslaget till lag om ändring i lagen (2004:46) om investeringsfonder	1374
6.5	Förslaget till lag om ändring i lagen (2004:297) om bank- och finansieringsrörelse	1375
7	Övriga författningsändringar	1377
7.1	Förslaget till lag om ändring i äktenskapsbalken	1377
7.2	Förslaget till lag om ändring i rättegångsbalken	1377
7.3	Förslaget till lag om ändring i lagen (1904:26 s.1) om vissa internationella rättsförhållanden rörande äktenskap och förmynderskap.....	1383

7.4	Förslaget till lag om ändring i lagen (1915:218) om avtal och andra rättshandlingar på förmögenhetsrättens område	1383
7.5	Förslaget till lag om ändring i lagen (1927:77) om försäkringsavtal.....	1384
7.6	Förslaget till lag om ändring i lagen (1936:83) om vissa utfästelser om gåva	1385
7.7	Förslaget till lag om ändring i fastighetstaxeringslagen (1979:1152)	1385
7.8	Förslaget till lag om ändring i sekretesslagen (1980:100)...	1388
7.9	Förslaget till lag om ändring i förvaltningslagen (1986:223)	1396
7.10	Förslaget till lag om ändring i personuppgiftslagen (1998:204)	1396
7.11	Förslaget till lag om ändring i lagen (2001:1227) om självdeklarationer och kontrolluppgifter	1400

Särskilda yttranden, m.m.

Särskilda yttranden	1403
----------------------------------	-------------

Bilagor

1	Kommittédirektiv (2002:55)	1437
2	Tilläggsdirektiv (2003:23)	1449
3	Tilläggsdirektiv (2004:56)	1451
4	Fremtidsfuldmagter – et nyt retsinstitut	1453
5	Utkast till förordningsändringar	1477

Litteraturförteckning	1481
------------------------------------	-------------

Innehåll

Band I

Sammanfattning	59
-----------------------------	-----------

Utredningens uppdrag och arbete	89
--	-----------

Utredningens uppdrag.....	89
---------------------------	----

Arbetets bedrivande.....	90
--------------------------	----

Nordiskt samarbete	92
--------------------------	----

Något om arbetets inriktning och avgränsning	93
--	----

Läsanvisningar	94
----------------------	----

Föräldralken under reformering	97
---	-----------

Del A Uppföljning av 1995 års reform

1 1995 års reform i huvuddrag	101
--	------------

2 Utredningsbehovet	107
----------------------------------	------------

3 Föräldrars förmyndarförvaltning och anknytande frågor om förvaltning och tillsyn	109
---	------------

3.1 Uppgifter om barns ekonomiska förhållanden, förmyndarförvaltningen och annan förvaltning under överförmyndarnas tillsyn	109
---	-----

3.2 De ”fria” föräldraförvaltningarna.....	111
--	-----

3.3	Utfallet i stort av reformen av förmyndarförvaltningen.....	114
3.4	Riktlinjer för förstärkning av skyddet för barns egendom under föräldraförvaltning.....	118
	<i>Sänkning av gränsbeloppet för den kontrollerade förvaltningen?</i>	119
	<i>Kapitaltillskott</i>	120
	<i>Bättre information om brister i förvaltningen</i>	121
	<i>Barns skuldsättning. Gåvor från föräldrar till barn</i>	122
	<i>Skärpt kontroll obligatorisk för barn med stor förmögenhet?</i>	123
	<i>Inskränkningar i möjligheten att placera medel i finansiella instrument?</i>	124
	<i>Information till föräldrarna</i>	125
	<i>Organisatorisk förstärkning av tillsynen</i>	127
3.5	Förordnade förmyndares, gode mäns och förvaltares förvaltning	128
3.6	Föräldrars och förordnade ställföreträdares förvaltning av den enskildes egendom samt vissa andra frågor rörande den enskildes ekonomiska angelägenheter	129
3.6.1	Tillgångar på spärrat konto	129
	<i>Bakgrund</i>	129
3.6.1.1	Nuvarande regler om spärrade konton	130
	<i>Allmänt om spärrade konton</i>	130
	<i>Omyndigas tillgångar</i>	130
	<i>Tillgångar som tillhör en person med förordnad förmyndare, god man eller förvaltare</i>	134
3.6.1.2	Förbättrade regler om direktinsättning på spärrat konto, m.m.....	136
	<i>Omyndigas tillgångar</i>	136
	<i>Tillgångar som tillhör en person med god man eller förvaltare</i>	138
	<i>Sänkt beloppsgräns i 16 kap. 11 § föräldrabalken</i>	138
	<i>Verkan av att penningmedel sätts in på ett spärrat konto, m.m.</i>	139
	<i>Spärr enligt 13 kap. 8 § respektive 16 kap. 11 § föräldrabalken</i>	139

	<i>Gåvor med villkor om särskild överförmyndarkontroll</i>	143
	<i>Uttag av ränta</i>	143
3.6.1.3	Överförmyndares möjlighet att spärra VP-konton, fondkonton och depåer	144
	<i>VP-konton</i>	144
	<i>Fondkonton</i>	145
	<i>Värdepapper i depå</i>	145
	<i>Överförmyndarens möjlighet att spärra VP-konton, fondkonton och depåer</i>	146
	<i>Skyldighet att anteckna överförmyndarens beslut att spärra VP-konto, fondkonto eller depå</i>	147
3.6.2	Regler om placering och avyttring av tillgångar	148
3.6.2.1	Anteckningar om rätt att förfoga över bankmedel..	148
	<i>Placeringen av reglerna i 9 kap. 5 § lagen om bank- och finansieringsrörelse</i>	150
3.6.2.2	Inskrivning av premieobligationer i statsskuld- boken	152
	<i>Möjligheten till inskrivning av premieobligationer i statsskuld boken avskaffas</i>	154
3.6.2.3	Möjlighet för annan än bank att ta emot kunders medel på konto	155
	<i>Placering av pengar i anslutning till förvärv av värdepapper</i>	156
	<i>Inlåning av pengar hos andra företag än banker</i>	160
3.6.2.4	Köp av värdepapper utan erforderligt samtycke från överförmyndaren	161
3.6.3	Uppgiftsskyldighet för myndigheter och banker m.fl.	162
3.6.3.1	Överförmyndarens möjligheter att genom information från myndigheter m.fl. uppmärksammas på behov av ställföreträdarskap m.m.	163
	<i>Nuvarande bestämmelser om skyldighet för vissa organ att uppmärksamma överförmyndaren på behov av ställföreträdare</i>	163
	<i>Förbättrat informationsflöde till överförmyndaren ..</i>	164

3.6.3.2	Överförmyndarens möjlighet att på begäran erhålla information från myndigheter i sin tillsynsverksamhet	171
3.6.3.3	Utökad skyldighet för myndigheter att självmant lämna uppgifter till överförmyndaren för att underlätta dennes tillsynsverksamhet	172
	<i>Uppgifter från Skatteverket.....</i>	<i>174</i>
	<i>Uppgifter från domstol.....</i>	<i>175</i>
	<i>Uppgifter från skolan</i>	<i>176</i>
3.6.3.4	Överförmyndarens möjlighet att erhålla information från banker och andra finansiella institut.....	176
	<i>Banker och kreditmarknadsföretag.....</i>	<i>177</i>
	<i>Genombrytande av tystnadsplikten.....</i>	<i>178</i>
	<i>Andra regler om sekretess på det ekonomiska området</i>	<i>179</i>
	<i>Bör överförmyndaren ges möjlighet att hos bank eller annat finansiellt institut begära upplysningar om den enskildes ekonomiska förhållanden i syfte att utröna behovet av ställföreträdare?</i>	<i>180</i>
	<i>Bör överförmyndaren ges möjlighet att bryta igenom tystnadsplikten hos finansiella institut i syfte att utöva tillsyn över föräldrar och förordnade ställföreträdare?</i>	<i>182</i>
3.6.4	Räkenskaper och redovisning	183
	<i>Synpunkter på regleringen rörande räkenskaper och redovisning</i>	<i>185</i>
3.6.5	Omyndigas skuldsättning	186
3.6.5.1	Allmänt om barns skuldsättning	186
	<i>Bakgrund</i>	<i>186</i>
	<i>Registrering av skulder</i>	<i>188</i>
	<i>Barns rättshandlingsförmåga</i>	<i>190</i>
	<i>Föräldrar som ställföreträdare för barnet</i>	<i>191</i>
	<i>Begränsningar i föräldrars rätt att vidta rättshandlingar för sina barns räkning</i>	<i>192</i>
3.6.5.2	Skulder på grund av brott	193

3.6.5.3	Skatteskulder	194
	<i>Åtgärder för att förhindra att barn skuldsätts på grund av skatt på kapitalvinster och andra skatter och avgifter</i>	195
3.6.5.4	Skulder för konsumtion m.m.	197
	<i>Transaktioner med förmyndarens samtycke</i>	198
	<i>Transaktioner utan förmyndarens samtycke</i>	199
	<i>Åtgärder för att förhindra att barn skuldsätts för konsumtionsskulder m.m.</i>	200
3.6.5.5	Fordonsrelaterade skulder	201
	<i>Tänkbara åtgärder för att förhindra att barn drabbas av fordonsrelaterade skulder</i>	202
	<i>Skyldighet för barnets förmyndare att ansvara för kostnader m.m. som är förknippade med fordonsinnehavet. Underrättelse till överförmyndaren.....</i>	204
	<i>Innebörden av förmyndarnas ansvar.....</i>	205
	<i>Undantag från förmyndarens ansvar.....</i>	206
	<i>Barnets förvärv av motorfordon</i>	207
	<i>Barnet blir myndigt eller förvärvat förarbehörighet, m.m.</i>	208
	<i>Ytterligare om ansvarets placering</i>	208
	<i>Endast förmyndare kan göras ansvariga för en omyndig persons fordonsinnehav</i>	209
3.6.5.6	Föräldrars möjlighet att för sina barns räkning ingå avtal som innebär skuldsättning.....	210
	<i>Rättshandlingar som innebär skuldsättning.....</i>	212
	<i>Förtydligande av föräldrars möjlighet att vidta rätts-handlingar som innebär att barnet sätts i skuld</i>	213
3.6.5.7	Registrering av barns skulder i kreditupplysningsregister	214
3.6.6	Skydd för gåvor till underåriga, m.m.	216
	<i>Barns möjligheter att ta emot och föfoga över gåvor....</i>	216
	<i>Ställföreträdare för barn vid mottagande av gåva</i>	217
	<i>Gåvor från barnet</i>	218
3.6.6.1	Gåvans fullbordande	219
	<i>Lagen (1936:83) angående vissa utfästelser om gåva ...</i>	219
	<i>Övriga förvärv genom gåva</i>	220

3.6.6.2	Ogiltiga gåvor	222
	<i>Förklaringsmisstag</i>	222
	<i>Skenavtal</i>	222
	<i>Ogiltighet enligt 33 eller 36 § avtalslagen samt enligt försättningsläran</i>	223
	<i>Återgång enligt gåvolagen</i>	223
	<i>Återvinning enligt konkurslagen</i>	223
3.6.6.3	Utmätning hos föräldrar	224
	<i>Lös egendom i bostaden</i>	224
	<i>Annan lös egendom</i>	226
	<i>Tillgångar på bankkonton</i>	227
	<i>Avstående från arv eller testamente</i>	230
3.6.6.4	Åtgärder för att säkerställa att gåvor till barn skyddas	231
	<i>Tillgångar på bankkonton</i>	232
	<i>Avstående från arv eller testamente</i>	239
	<i>Dyrare löseegendom</i>	241
	<i>Fritidshus, dyrare inventarier, immaterialrättigheter m.m.</i>	242
4	Skydd för den enskilde mot företrädarens obehöriga dispositioner med huvudmannens medel	243
4.1	Bakgrund.....	243
4.2	Gällande rätt	244
4.2.1	Företrädarens redovisning av sin förvaltning	244
	<i>Förvaltning genom förordnad förmyndare, god man eller förvaltare</i>	244
	<i>Föräldraförvaltning</i>	244
	<i>Överförmyndarens granskning av sluträkningen</i>	246
4.2.2	Företrädarens skadeståndsskyldighet	247
4.2.3	Statens och kommunernas skadeståndsskyldighet	248
	<i>Ersättning enligt brottsskadelagen (1978:413)</i>	248
	<i>Kommunens skadeståndsskyldighet</i>	250
4.3	Reformbehovet.....	251

4.3.1	Fristen för väckande av skadeståndstalan enligt 12 kap. 14 och 15 §§ föräldrabalken.....	252
	<i>Preskription av fordran på skadestånd vid fri föräldraförvaltning.....</i>	<i>252</i>
	<i>Kravet på dokumentation</i>	<i>255</i>
	<i>Förlängning av preskriptionstiden i 12 kap. 15 § föräldrabalken</i>	<i>257</i>
4.3.2	Förbättrat skydd för huvudmannen mot företrädarens brottsliga befattning med huvudmannens egendom.....	258
4.3.2.1	Möjlighet för överförmyndaren att begära utdrag ur belastningsregistret, m.m.	259
	<i>Begränsning av närståendes rätt att ta del av belastningsregisterutdrag som förvaras hos överförmyndaren i anledning av ställföreträdarskapet</i>	<i>262</i>
	<i>Ytterligare begränsningar av närståendes rätt att enligt 16 kap. 7 § föräldrabalken ta del av uppgifter hos överförmyndaren</i>	<i>263</i>
4.3.2.2	Utökade möjligheter för huvudmannen att erhålla kompensation för skada som vållats av företrädaren	264
	<i>Vem skall utge ersättningen?</i>	<i>266</i>
	<i>Vilka skador bör ersättas?.....</i>	<i>267</i>
	<i>Närmare om utformningen av ersättnings-skyldigheten.....</i>	<i>269</i>
	<i>Begränsning av ersättningens storlek</i>	<i>270</i>
	<i>Skadeståndets förhållande till försäkringar och brotts-skadeersättning.....</i>	<i>271</i>
	<i>Kommunens och försäkringsgivarens regressrätt</i>	<i>272</i>
	<i>Vem kan begära skadestånd?.....</i>	<i>272</i>
	<i>Hur skall regleringen om solidariskt skadeståndsansvar finansieras?.....</i>	<i>273</i>
5	Frågeställningar kring den förordnade ställföreträdarens åtgärder med huvudmannens kontokort och internetbank	275
5.1	Den gode mannens rättshandlande för huvudmannens räkning.....	276

	<i>Den gode mannens tillgång till huvudmannens bankmedel.....</i>	277
5.2	Den gode mannens användning av huvudmannens kontokort eller internetbank	277
5.2.1	Betalningar med kontokort.....	279
	<i>Vad är ett kontokort?</i>	279
	<i>Allmänt om användning av kontokort</i>	280
	<i>Kontokort som används av annan än kontohavaren</i>	281
	<i>Den gode mannens hantering av ett kontokort som huvudmannen frivilligt har överlämnat till den gode mannen</i>	283
	<i>Den gode mannens hantering av ett huvudmannens tillhörigt kontokort som han använder utan lov</i>	284
	<i>Den gode mannens möjlighet att ansöka om kontokort som är kopplat till huvudmannens konto.....</i>	285
	<i>Vem står risken för att det inte går att utreda vem som har företagit en viss transaktion?</i>	288
	<i>Andra förordnade ställföreträdare</i>	289
5.2.2	Betalningar via internet	290
	<i>Den gode mannen företar en rättshandling för huvudmannens räkning via dennes internetuppkoppling mot banken</i>	291
	<i>Den gode mannen förfogar över huvudmannens internetuppkoppling mot banken utan dennes tillstånd.....</i>	292
	<i>Den gode mannen förfogar över huvudmannens konto via en egen internetuppkoppling</i>	292
5.3	Behövs det särskild reglering av förordnade ställföreträdarens hantering av kontokort och internetjänster som är kopplade till huvudmannens konto?.....	293
6	Överförmyndarverksamheten	297
6.1	Överförmyndarnas hantering av nya uppgifter genom 1995 års reform.....	297
6.2	Överförmyndarverksamhetens organisation.....	299

6.2.1	Kort om nuvarande organisation	299
6.2.2	Behov och utrymme för ändringar.....	299
6.2.3	Åtgärder inom kommunerna.....	301
	<i>Bättre resurser</i>	301
	<i>Överförmyndare eller överförmyndarnämnd?</i>	302
	<i>Överförmyndares och nämndledamöters kompetens</i>	303
	<i>Delegationsmöjligheterna</i>	304
6.2.4	Samverkan mellan kommuner	305
	<i>Nuvarande samverkansmöjligheter</i>	305
	<i>Samverkan mellan kommunerna för framtiden</i>	307
6.2.5	Incitament att pröva organisationsform	308
6.3	Nya uppgifter för överförmyndarna?	309
6.4	Utbildningen av överförmyndare	311
7	Länsstyrelsernas tillsyn och roll i övrigt.....	313
7.1	Inledning	313
7.2	Utfallet av reformen – slutsatser.....	313
	<i>Slutsatser</i>	314
7.3	Förstärkning av länsstyrelsernas roll	315
7.4	Koncentration och samverkan i länsstyrelsernas verksamhet för tillsyn och rådgivning m.m.....	319

Band II

Del B Företrädare för vuxna hjälpbehövande

	Inledning	361
1	Översikt över rättsläget.....	363
1.1	Godmanskaps- och förvaltarskapsinstitutet.....	363
	<i>Godmanskap enligt 11 kap. 4 § föräldrabalken</i>	363
	<i>Förvaltarskap</i>	364

	<i>Gränsområdet för den enskildes resp. ställföreträdarens behörighet</i>	366
	<i>Relationen mellan godmanskap enligt 11 kap. 4 § FB och förvaltarskap</i>	367
	<i>Om kolliderande rättshandlingar</i>	368
	<i>Att sörja för den enskildes person</i>	369
	<i>Att bevaka den enskildes rätt</i>	370
	<i>Om institutens användning</i>	370
1.2	Stödpersoner enligt viss lagstiftning	371
	<i>Kontaktperson enligt socialtjänstlagen</i>	371
	<i>Insatser enligt LSS (personlig assistent och biträde av kontaktperson)</i>	372
	<i>Personligt ombud</i>	375
	<i>Stödperson enligt lagen (1991:1128) om psykiatrisk tvångsvård</i>	378
	<i>Stödperson enligt lagen om rättspsykiatrisk vård (1998:1129)</i>	379
	<i>Kontaktperson enligt lagen (1988:870) om vård av missbrukare</i>	380
	<i>Kontaktperson enligt lagen (1990:52) med särskilda bestämmelser om vård av unga</i>	381
	<i>Representation av make</i>	382
2	Huvuddragen av gällande rätt i vissa länder	385
2.1	Inledning.....	385
2.2	Danmark	385
2.3	Norge	388
2.4	Finland	391
2.5	Island	395
2.6	England	397
2.7	Tyskland.....	402
2.8	Nederländerna	408
3	Europarådets rekommendation om skydd för hjälpbehövande vuxna	411

4	Utgångspunkter för en reglering	421
4.1	Vilka behöver en företrädare?	421
4.1.1	Demenssjukdomar	422
4.1.2	Andra personer med förvärvade hjärnskador i vuxen ålder	425
4.1.3	Psykiska funktionshinder	425
4.1.4	Utvecklingsstörning, autism och autismliknande tillstånd	427
4.1.5	Patienter med nedsatt beslutsförmåga inom den somatiska hälso- och sjukvården – exempel på situationer och tillstånd	428
4.2	Riktlinjer	430
	<i>Behovet av regler om ställföreträdare för vuxna</i>	<i>430</i>
	<i>Regleringens framtida karaktär</i>	<i>431</i>
	<i>Principer</i>	<i>432</i>
	<i>Ytterligare om de anhörigas roll</i>	<i>434</i>
	<i>Regelstrukturen</i>	<i>434</i>
	<i>Nordisk rättslikhet</i>	<i>436</i>
4.3	Samspel mellan den enskilde och hans ställföreträdare i fråga om behörigheten	436
5	Gode män och förvaltare enligt föräldrabalken	441
5.1	Gränsdragningen mellan godmans- och förvaltarinstitutet, främst avseende ekonomiska angelägenheter	441
	<i>Godmanskap kontra förvaltarskap</i>	<i>442</i>
	<i>Direktiven</i>	<i>442</i>
	<i>Föräldrabalkens regler en stomme</i>	<i>443</i>
	<i>Enkät svar</i>	<i>443</i>
	<i>Vidgade möjligheter till förvaltarskap? Förstärkning av god mans position?</i>	<i>443</i>
	<i>Indelning i ekonomiska och personliga angelägen- heter</i>	<i>447</i>
5.2	Företrädare i personliga angelägenheter	448
	<i>Utgångspunkter</i>	<i>449</i>
	<i>Uttömmade reglering</i>	<i>449</i>

	<i>Frågor av utpräglat personlig natur</i>	450
	<i>Uppdragets räckvidd</i>	451
	<i>Endast godmanskap</i>	453
	<i>Följdfrågor</i>	455
5.3	Räckvidden av ställföreträdarens uppgifter på det personliga planet och relationen till andra stödpersoner	457
5.3.1	Ställföreträdarens personliga engagemang	457
	<i>Den enskildes vilja och välbefinnande</i>	458
	<i>Ställföreträdarens kontakter med den enskilde</i>	459
5.3.2	Ställföreträdarens förhållande till andra ställföreträdare i och utanför uppdragets ram m.m.	464
5.3.3	Om dubbla roller för ställföreträdaren	466
6	Ställföreträdarskap genom fullmakter och andra direktiv	469
6.1	Fullmakter för framtida bruk	469
6.1.1	Inledning.....	469
6.1.2	Fullmaktens verkan sedan beslutsinkompetens inträtt.....	471
6.1.2.1	Fullmakter och förvaltarenskap.....	471
6.1.2.2	Ogiltighetsgrunder.....	472
6.1.2.3	Fullmakter och godmanskap	473
6.1.2.4	Rättegångsfullmakter	474
6.1.2.5	Fullmakter för hälso- och sjukvård	475
6.1.3	Utländsk rätt.....	475
6.1.4	Framtidsfullmakter – ett alternativ eller komplement till övriga stödformer?	476
6.1.5	Grunddragen i en ny lagstiftning om framtidsfullmakter.....	480
	<i>Anknytning till befintliga regelsystem</i>	481
	<i>Den enskilde bestämmer uppdraget</i>	481
	<i>Begränsningar av formaliteter</i>	482

	<i>Utfyllnad med sysslomannaregler</i>	482
	<i>Insyn och kontroll</i>	482
	<i>Framtidsfullmakter kan inte täcka alla behov</i>	483
6.2	Närmare om lagstiftning om framtidsfullmakter	483
6.2.1	Formkrav	483
6.2.2	Val av fullmäktig	487
6.2.3	Registrering av framtidsfullmakter	488
6.2.4	De medicinska förutsättningarna och sekretessen till skydd för den enskilde	491
6.2.5	Andra förutsättningar för ikraftträdande	493
6.2.6	Det inre förhållandet mellan fullmaktsgivare och fullmäktig.....	496
6.2.7	Begränsningar i fullmäktigens behörighet.....	499
6.2.8	Återkallelse och upphävande av fullmakten	501
6.2.9	Framtidsfullmäktig inom hälso- och sjukvården ...	506
6.2.10	Tolkning av fullmakten, utfyllnad m.m.	508
6.2.11	Överförmyndarens granskning	511
6.2.12	Tredjemansskydd m.m.....	514
6.2.13	Reglernas placering	519
6.2.14	Framtidsfullmakter i praktiken	521
6.3	Fullmakters ogiltighet vid bristande rättslig handlingsförmåga.....	523
6.4	Medgivande om periodiska betalningar.....	526
7	Anhöriga ställföreträdare i vissa ekonomiska angelägenheter.....	531
7.1	Bakgrund	531
7.2	Inledande överväganden	534
7.3	Anhöriga ställföreträdare	536

7.3.1	Behörighetens avgränsning m.m.....	536
7.3.2	Om beslutsinkompetensens fastställande.....	539
7.3.3	Turordningen för de anhöriga	545
7.3.4	Närmare om de anhörigas behörighet.....	548
7.3.5	Tredjemansskydd m.m.	553
7.3.6	Skyldigheter för de anhöriga.....	556
7.3.7	Ställföreträdarnas skadeståndsskyldighet	558
8	Företrädarskap inom hälso- och sjukvård, m.m.	561
8.1	Allmänt om bl.a. kroppsliga ingrepp och samtyckets betydelse	561
8.2	Utredningsuppdraget	563
8.3	Införandet av skyldigheter för vårdgivare m.fl.....	564
8.4	Information och samtycke i hälso- och sjukvården – gällande rätt	566
8.4.1	Hälso- och sjukvårdslagen (1982:763)	566
8.4.2	Lagen (1998:531) om yrkesverksamhet på hälso- och sjukvårdens område.....	568
8.4.3	Patientens självbestämmanderätt	569
8.4.4	Om formerna för samtycke	572
8.5	Ställföreträdande samtycke till vård och behandling, m.m. – gällande rätt.....	574
8.5.1	Närstående	575
8.5.2	Ställföreträdare enligt föräldrabalken.....	576
8.5.3	Fullmäktige och ombud	578
8.6	I förväg lämnade muntliga och skriftliga direktiv	579
8.6.1	Vård direktiv i allmänhet.....	579
8.6.2	Livstestamenten.....	580
8.6.2.1	Kommittén om vård i livets slutskede.....	582

8.7	Internationella konventioner m.m.....	583
8.8	Nordisk rätt.....	585
8.8.1	Danmark.....	585
8.8.2	Norge.....	588
8.8.3	Finland.....	591
8.8.4	Island.....	593
8.9	Utredningsarbetet.....	594
8.10	Avgränsning av ny lagstiftning.....	596
8.11	Vägledande principer.....	598
8.12	Lagstiftning om ställföreträdare för vuxna med bristande beslutsförmåga inom hälso- och sjukvården.....	599
8.12.1	Innehåll och tillämpningsområde.....	599
8.12.2	Bristande beslutsförmåga.....	601
8.12.3	Formerna för beslut om avsaknad av besluts- förmåga.....	604
8.12.4	Allmänt om ställföreträdare för patienten.....	609
8.12.5	Framtidsfullmäktige och vårdombud.....	614
8.12.6	Anhöriga.....	619
8.12.7	God man enligt föräldrabalken.....	622
8.12.8	Begränsningar i ställföreträdarens behörighet att medge tvångsåtgärder, m.m.....	624
8.12.9	Begränsningar i ställföreträdarens behörighet att motsätta sig livräddande och livsuppehållande behandling.....	627
8.12.10	Åtgärder som inte kräver ställföreträdarens samtycke.....	629
8.12.11	Patientens egen vilja.....	632
	<i>Beslutsmodeller</i>	632
	<i>Överväganden</i>	635

8.12.12 Livsslutsdirektiv.....	640
8.12.13 Talerätt vid domstol	646
9 Ställföreträdare beträffande forskning på person	647
9.1 Förslagets avgränsning.....	647
9.2 Samtycke vid forskning m.m. enligt gällande svensk rätt samt enligt den biomedicinska konventionen	649
9.2.1 Biobanker	649
9.2.2 Etikprövning av forskning	651
9.2.3 Klinisk läkemedelsprövning.....	654
9.2.4 Europarådets konvention om mänskliga rättig- heter och biomedicin.....	656
9.3 Dispositionen av reglerna	658
9.4 Behovet av forskning kontra skyddet för den enskilde – principer för en reglering	660
9.5 Närmare om behörig företrädare vid forskning m.m.	664
9.6 Företrädare för patient vid forskningsåtgärd och läke- medelsprövning i akutfall.....	666
10 Företrädarskap inom området för social välfärd	671
10.1 Inledning.....	671
10.1.1 Socialtjänstlagen	673
10.1.2 Socialförsäkringar m.m.	678
10.1.3 LSS och LASS	682
10.2 Omfattningen av hjälpbehovet.....	688
10.2.1 Vissa fakta om insatser enligt socialtjänstlagen och LSS.....	688
10.2.2 De äldres hälsa och hjälpbehovet.....	689
10.2.3 Förhållandet mellan hälso- och sjukvård och socialtjänst.....	691

10.2.4	Möjligheter till inflytande.....	692
10.2.5	Särskilt om handikappomsorg.....	693
10.2.6	Om de anhörigas roll	695
10.2.7	Begränsningsåtgärder och självbestämmande	696
10.2.8	Inställningen till ställföreträdarskap m.m. inom äldreomsorg och LSS-verksamhet.....	698
	<i>Vem uppmärksammar socialtjänsten på äldre människors behov av särskilt boende?</i>	699
	<i>Vem anses som sökande om bistånd i form av särskilt boende?</i>	700
	<i>Vem fäster uppmärksamhet på behovet av LSS-insatser?</i>	700
	<i>Vem är sökande när det gäller LSS-insatser?</i>	701
	<i>Om handläggningen av en anmälan eller ansökan från annan än den enskilde</i>	701
	<i>Om svårigheter att få till stånd nödvändiga insatser eller åtgärder.....</i>	702
	<i>Hur bedöms den enskildes beslutsförmåga?</i>	703
	<i>Vem bör i framtiden bedöma beslutsförmågan?.....</i>	704
	<i>Anhörigas roll</i>	704
	<i>Av den enskilde utsedda ställföreträdare.....</i>	705
10.3	Överväganden	705
10.3.1	Inledande överväganden	705
10.3.2	Tillämpningsområde	709
10.3.3	Bristande beslutsförmåga.....	711
10.3.4	Allmänt om ställföreträdare för den enskilde	714
10.3.5	Framtidsfullmäktig och vårdombud	721
10.3.6	Anhöriga	724
10.3.7	God man och förvaltare enligt föräldrabalken	726
10.3.8	Begränsningar i ställföreträdarens behörighet att medge tvångsåtgärder m.m.	728
10.3.9	Åtgärder som inte kräver ställföreträdarens samtycke	733

10.3.10	Den enskildes egen vilja	734
11	Ställföreträdare för vuxna i domstolsprocessen	737
11.1	Introduktion	737
11.2	Regleringen i rättegångsbalken.....	739
11.2.1	Inledning	739
11.2.2	Gällande regler i rättegångsbalken.....	740
11.2.3	Överväganden	742
	<i>God mans roll som ställföreträdare i tvistemål i allmänhet eller i ärende</i>	<i>743</i>
	<i>Ställföreträdarens rätt att ange brott eller föra talan på grund av brott eller annan skadegörande handling.....</i>	<i>744</i>
	<i>Ställföreträdare för vuxna utan beslutsförmåga som är misstänkta för brott m.fl.</i>	<i>747</i>
11.3	Förvaltningsprocessen	748
11.4	Rättegångsfullmaktens verkan vid beslutsinkompetens.....	750
11.5	Närmare om framtidsfullmakt som behörighetsgrund.....	751
11.6	Behandlingen i domstolarna av frågor om ställföreträdare	753
	<i>Allmän domstol m.m.</i>	<i>753</i>
	<i>Förvaltningsprocessen.....</i>	<i>755</i>
	<i>Ställföreträdarens misskötsambet m.m.....</i>	<i>756</i>
	<i>Om uppenbart ogrundade ansökningar.....</i>	<i>757</i>
12	Ställföreträdarens möjlighet att sätta någon annan i sitt ställe, m.m.	759
12.1	Bakgrund.....	759
12.2	Olika former av uppdragstagare.....	760
	<i>Uppdragstagaren handlar i huvudmannens namn....</i>	<i>760</i>
	<i>Uppdragstagaren handlar i eget namn.....</i>	<i>761</i>
	<i>Budets och den osjälvständige uppdragstagarens ansvar för skada.....</i>	<i>762</i>

12.3	Förordnade ställföreträdares möjlighet att anlita utomstående personer för fullgörandet av sitt uppdrag	763
12.4	Förordnade ställföreträdares möjlighet att låta utomstående personer fatta egna beslut i frågor som ankommer på ställföreträderen	765
12.4.1	Förordnade ställföreträdares behov av att kunna överlåta beslutanderätt till annan	766
	<i>Tillfällig ersättare för förordnade förmyndare, gode män och förvaltare</i>	767
	<i>Förordnade ställföreträdares behov av att kunna uppdra åt en utomstående att biträda den hjälpbehövande i en särskild angelägenhet</i>	768
	<i>Autogiro och andra stående betalningsöverföringar</i>	769
	<i>Verkan av att en förordnad ställföreträdare ges möjlighet att uppdra åt någon utomstående att rätts-handla för den hjälpbehövandes räkning</i>	770
12.4.2	Regler om förordnade ställföreträdares rätt att uppdra åt annan att rätts-handla på den enskildes vägnar	771
	<i>Tillfällig ersättare för förordnade förmyndare, gode män och förvaltare</i>	773
	<i>Hjälp i en särskild angelägenhet</i>	775
	<i>Autogiro och andra stående betalningsöverföringar</i>	776
	<i>Ansvar för uppdragstagarens åtgärder</i>	777
	<i>Uppdragstagarens rätt till ersättning</i>	778
12.5	Framtidsfullmäktiges, vårdombuds och anhöriga ställföreträdares möjlighet att sätta någon annan i sitt ställe	779
12.5.1	Framtidsfullmäktiges möjlighet att sätta någon annan i sitt ställe	779
12.5.2	Vårdombuds möjlighet att sätta någon annan i sitt ställe	781
12.5.3	Anhöriga ställföreträdares möjlighet att sätta någon annan i sitt ställe.....	782
	<i>Ekonomiska angelägenheter</i>	782
	<i>Personliga angelägenheter</i>	783

12.6	Oförutsedda händelser som medför tillfälligt förfall för vårdnadshavare.....	783
13	Gode mäns och förvaltares lämplighet, kvalifikationer och utbildning. Den enskildes inflytande i frågor rörande ställföreträderskapet, m.m.	789
13.1	Bakgrund.....	789
13.2	Gode mäns och förvaltares lämplighet och kvalifikationer.....	790
	<i>Anhöriga som god man och förvaltare</i>	<i>791</i>
	<i>Jävsförhållanden.....</i>	<i>794</i>
	<i>Särskilt om s.k. förvaltarenheter</i>	<i>796</i>
	<i>Sammanfattning</i>	<i>798</i>
	<i>Kontrollåtgärder vid förordnande av god man eller förvaltare.....</i>	<i>798</i>
13.3	Rekrytering och utbildning av gode män och förvaltare	800
	<i>Bakgrund</i>	<i>800</i>
13.3.1	Nuvarande utbildningsinsatser och annat stöd för gode män och förvaltare.....	801
	<i>Kommunernas utbildningsinsatser</i>	<i>801</i>
	<i>Andra utbildningsinsatser för gode män och förvaltare.....</i>	<i>801</i>
	<i>Utbildning för överförmyndare.....</i>	<i>802</i>
13.3.2	En framtida organisation av utbildningsinsatserna för gode män och förvaltare.....	802
	<i>Samtliga gode män och förvaltare skall ha rätt att erhålla erforderlig utbildning.....</i>	<i>802</i>
	<i>Ansvar för utbildningen bör ligga på överförmyndaren</i>	<i>803</i>
	<i>Deltagande i utbildning bör inte vara obligatoriskt ...</i>	<i>804</i>
	<i>Innehållet i utbildningen</i>	<i>804</i>
	<i>Utbildningens genomförande</i>	<i>806</i>
	<i>Samarbete med olika intresseorganisationer och mellan kommuner</i>	<i>806</i>
	<i>Kostnadsaspekter.....</i>	<i>807</i>
13.3.3	Länsstyrelsens roll i utbildningsfrågor.....	807
13.3.4	Rekrytering av gode män och förvaltare	809

13.4	Huvudmannens möjlighet att komma till tals och utöva inflytande vid anordnande av ställföreträdarskap och vid val och byte av god man eller förvaltare	811
	<i>Bakgrund</i>	811
13.4.1	Den enskildes inflytande vid valet av gode män och förvaltare.....	812
13.4.2	Den enskildes möjlighet att byta god man eller förvaltare.....	814
13.4.3	Den enskildes möjlighet att komma till tals vid anordnande av godmanskap och förvaltarskap.....	816
	<i>Den enskildes rätt att yttra sig</i>	817
	<i>Muntlig förhandling</i>	818
	<i>Rättsligt biträde i frågor om anordnande av ställföreträdarskap</i>	820
14	Frågor om ersättning till förordnade förmyndare, gode män, förvaltare och särskilt förordnade vårdnadshavare, m.fl.	823
14.1	Bakgrund	823
14.2	Gällande rätt	823
	<i>Ersättningens bestämmande och storlek</i>	823
	<i>Huvudmannens ställning som arbetsgivare för företrädaren</i>	825
	<i>Beloppsgränsen i 12 kap. 16 § tredje stycket föräldrabalken</i>	827
	<i>Ersättning till särskilt förordnade vårdnadshavare</i>	827
	<i>Maximering av antalet företrädaruppdrag</i>	828
	<i>Tidpunkten för ingivande av årsräkning</i>	828
	<i>Uppskattning av kostnaden för ställföreträdarskapet</i>	828
14.3	Ersättningens bestämmande och storlek.....	829
	<i>Ersättningsnivån</i>	830
	<i>Förskottsbetalning</i>	834
	<i>Tidpunkten för bestämmandet av ersättningen</i>	835
14.4	Tidpunkten för ingivande av årsräkning.....	836
	<i>Utredningens överväganden</i>	837

14.5	Huvudmannens ställning som arbetsgivare åt sin företrädare.....	838
	<i>Kommunen som arbetsgivare för förordnade företrädare.....</i>	839
	<i>Huvudmän med företrädare befrias från skyldighet att betala sociala avgifter.....</i>	841
	<i>Sammanfattande bedömning.....</i>	841
14.6	Inkomstgränsen i 12 kap. 16 § tredje stycket föräldrabalken.....	841
	<i>Beloppsgränsen är för snäv</i>	843
	<i>Arbetsgivaravgiftens och negativa tröskeeffekters inverkan.....</i>	843
	<i>Det nya pensionssystemets inverkan.....</i>	844
	<i>Utredningens överväganden.....</i>	846
14.7	Ersättning till särskilt förordnade vårdnadshavare.....	849
	<i>Utredningens överväganden.....</i>	849
14.8	Maximering av antalet företrädaruppdrag.....	850
	<i>Utredningens överväganden.....</i>	851
14.9	Uppskattning av kostnaden för ställföreträdarskapet	852

Del C Övriga frågor

1	Ytterligare frågor om rättsskydd för personer med bristande beslutsförmåga.....	855
1.1	Bakgrund.....	855
1.2	Skydd mot oförmånliga avtalsituationer	855
1.2.1	Avtalslagens bestämmelser till skydd för personer med bristande beslutsförmåga	856
	<i>31 § avtalslagen.....</i>	856
	<i>33 § avtalslagen.....</i>	857
	<i>36 § avtalslagen.....</i>	858
1.2.2	Lagen (1924:323) om verkan av avtal, som slutits under påverkan av en psykisk störning	859
1.2.3	Sammanfattande synpunkter	861
1.3	Skydd mot våld och andra övergrepp.....	861

1.3.1	Äldre personer.....	862
1.3.2	Personer med funktionshinder.....	865
1.3.3	Regler som syftar till att skydda personer med bristande beslutsförmåga från våld och andra övergrepp	866
	<i>Lex Sarah</i>	867
	<i>Möjligheter att straffrättsligt beivra övergrepp. Betydelsen av sekretess inom socialtjänsten och hälso- och sjukvården</i>	868
	<i>Lagen (1988:609) om målsägandebiträde</i>	871
	<i>Tolkhjälp</i>	871
	<i>Ställföreträdarens möjlighet att medverka vid ut- färdandet av rättsintyg</i>	872
	<i>Kontroll av lämpligheten hos dem som är aktuella för uppdrag som förordnad ställföreträdare</i>	872
1.3.4	Haagkonferensen för internationell privaträtt	872
1.3.5	Samhällets möjligheter att upptäcka utsatta personer med bristande beslutsförmåga	873
	<i>Sammanfattning</i>	876
1.3.6	Sammanfattande synpunkter	876
1.4	Ställföreträdarens möjlighet att medverka vid utfärdande av rättsintyg beträffande personer med bristande besluts- förmåga	877
	<i>Utredningens överväganden</i>	879
2	Några speciella frågor angående arv och testamente, av- veckling av bostad med hyresrätt, tystnadsplikt, m.m. .	883
2.1	Möjlighet för god man och förvaltare att avstå från arv eller testamente	883
	<i>Avstående från arv eller testamente</i>	883
	<i>Avstående från arv i allmänhet</i>	883
	<i>Godkännande av testamente</i>	884
	<i>Bortavvarande arvtagare</i>	885
	<i>Avstående från testamente</i>	886
2.2	Ett par frågor om samtycke från ställföreträdare till åtgärder från den enskilde	887

	<i>Inledning</i>	887
	<i>God mans samtycke till drivande av rörelse</i>	888
	<i>Samtycke från förvaltare till äktenskapsförord m.m. och till avsägelse av rätt till arv</i>	889
2.3	Avveckling av bostad med hyresrätt	890
2.4	Tystnadsplikt för ställföreträdare.....	892
2.5	Upplysningsskyldighet för ställföreträdare.....	895

Del D Ikraftträdande och övergångsbestämmelser

Ikraftträdande- och övergångsbestämmelser	899
Ikraftträdande.....	899
Övergångsbestämmelser	900
Föräldrabalken.....	900
<i>Godmanskapets omfattning</i>	901
<i>Gode mäns behörighet i hälso- och sjukvårds- angelägenheter</i>	901
<i>Äldre förvaltarskap med behörighet i personliga angelägenheter</i>	902
Fullmakter m.m.	903
Hälso- och sjukvård	905
Social välfärd	908
Forskning m.m.	909

Del E Kostnadseffekter

Kostnadseffekter	915
1 Nya ställföreträdarformer.....	916
2 Frågor om god man och förvaltare.....	917
<i>Utbildning av gode män och förvaltare</i>	917
<i>Ersättning till gode män och förvaltare, m.fl.</i>	917
<i>Solidariskt skadeståndsansvar för kommunen</i>	918

3	Överförmyndarverksamheten.....	919
	<i>Ökade befogenheter för överförmyndaren</i>	919
	<i>Jourverksamhet hos överförmyndaren</i>	919
	<i>Ökad uppgiftsskyldighet m.m.</i>	920
	<i>Gemensam överförmyndarnämnd och bildande av kommunalförbund</i>	920
4	Länsstyrelsernas verksamhet.....	921
5	Fordon som registreras på omyndiga	921
6	Övriga förslag.....	921

Band III

Författningsförslag

1	Föräldrabalken och nya lagar	961
1.1	Förslag till lag om ändring i föräldrabalken	961
1.2	Förslag till lag om framtidsfullmakter m.m. och om behörighet i vissa fall för anhöriga	1023
1.3	Förslag till lag om ställföreträdare för vuxna med bristande beslutsförmåga inom hälso- och sjukvården m.m.....	1032
1.4	Förslag till lag om ställföreträdare för vuxna med bristande beslutsförmåga inom den sociala välfärden	1040
2	Författningar på det medicinskrättsliga området	1047
2.1	Förslag till lag om ändring i abortlagen (1974:595).....	1047
2.2	Förslag till lag om ändring i hälso- och sjukvårdslagen (1982:763)	1049
2.3	Förslag till lag om ändring i lagen (1984:1140) om insemination	1051
2.4	Förslag till lag om ändring i tandvårdslagen (1985:125) ..	1052
2.5	Förslag till lag om ändring i patientjournalagen (1985:562)	1053

2.6	Förslag till lag om ändring i lagen (1988:711) om befruktning utanför kroppen.....	1055
2.7	Förslag till lag om ändring i lagen (1991:115) om åtgärder i forsknings- eller behandlingssyfte med befruktade ägg från människa	1057
2.8	Förslag till lag om ändring i lagen (1991:1128) om psykiatrisk tvångsvård.....	1059
2.9	Förslag till lag om ändring i lagen (1991:1129) om rättspsykiatrisk vård.....	1061
2.10	Förslag till lag om ändring i lagen (1995:831) om transplantation m.m.	1062
2.11	Förslag till lag om ändring i lagen (1998:531) om yrkesverksamhet på hälso- och sjukvårdens område	1066
2.12	Förslag till lag om ändring i smittskyddslagen (2004:168).....	1068
3	Författningar på det socialrättsliga området.....	1071
3.1	Förslag till lag om ändring i lagen (1962:381) om allmän försäkring.....	1071
3.2	Förslag till lag om ändring i lagen (1976:380) om arbetsskadeförsäkring	1074
3.3	Förslag till lag om ändring i lagen (1984:989) om socialförsäkringsväsendet under krig och krigsfara	1075
3.4	Förslag till lag om ändring i lagen (1988:870) om vård av missbrukare i vissa fall.....	1076
3.5	Förslag till lag om ändring i lagen (1990:52) med särskilda bestämmelser om vård av unga	1077
3.6	Förslag till lag om ändring i lagen (1993:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade.....	1078
3.7	Förslag till lag om ändring i lagen (1993:389) om assistansersättning.....	1081
3.8	Förslag till lag om ändring i lagen (1998:674) om inkomstgrundad ålderspension.....	1082

3.9	Förslag till lag om ändring i lagen (1998:703) om handikappersättning och vårdbidrag.....	1083
3.10	Förslag till lag om ändring i lagen (2000:461) om efterlevandepension och efterlevandestöd till barn	1084
3.11	Förslag till lag om ändring i socialtjänstlagen (2001:453)	1085
4	Författningar på forskningsområdet	1087
4.1	Förslag till lag om ändring i lagen (2003:460) om etikprovning av forskning som avser människor	1087
4.2	Förslag till lag om ändring i läkemedelslagen (1992:859)	1094
4.3	Förslag till lag om ändring i lagen (2002:297) om biobanker i hälso- och sjukvården m.m.....	1099
5	Författningar på trafikområdet	1105
5.1	Förslag till lag om ändring i lagen (1972:435) om överlastavgift	1105
5.2	Förslag till lag om ändring i trafikskadelagen (1975:1410)	1107
5.3	Förslag till lag om ändring i lagen (1982:129) om flyttning av fordon i vissa fall.....	1109
5.4	Förslag till lag om ändring i fordonsskattelagen (1988:327)	1111
5.5	Förslag till lag om ändring i lagen (1997:1137) om vägavgift för vissa tunga fordon.....	1112
5.6	Förslag till lag om ändring i lagen (2001:558) om vägtrafikregister	1114
6	Författningar på det finansiella området	1115
6.1	Förslag till lag om ändring i lagen (1991:980) om handel med finansiella instrument	1115
6.2	Förslag till lag om ändring i lagen (1991:981) om värdepappersrörelse	1116

6.3	Förslag till lag om ändring i lagen (1998:1479) om kontoföring av finansiella instrument.....	1117
6.4	Förslag till lag om ändring i lagen (2004:46) om investeringsfonder.....	1118
6.5	Förslag till lag om ändring i lagen (2004:297) om bank- och finansieringsrörelse.....	1120
7	Övriga författningsändringar	1123
7.1	Förslag till lag om ändring i äktenskapsbalken.....	1123
7.2	Förslag till lag om ändring i rättegångsbalken.....	1125
7.3	Förslag till lag om ändring i lagen (1904:26 s.1) om vissa internationella rättsförhållanden rörande äktenskap och förmynderskap	1134
7.4	Förslag till lag om ändring i lagen (1915:218) om avtal och andra rättshandlingar på förmögenhetsrättens område	1136
7.5	Förslag till lag om ändring i lagen (1927:77) om försäkringsavtal.....	1137
7.6	Förslag till lag om ändring i lagen (1936:83) om vissa utfästelser om gåva	1139
7.7	Förslag till lag om ändring i fastighetstaxeringslagen (1979:1152)	1140
7.8	Förslag till lag om ändring i sekretesslagen (1980:100)	1144
7.9	Förslag till lag om ändring i förvaltningslagen (1986:223)	1148
7.10	Förslag till lag om ändring i personuppgiftslagen (1998:204)	1149
7.11	Förslag till lag om ändring i lagen (2001:1227) om självdeklarationer och kontrolluppgifter	1151

Författningskommentar

Inledning	1155
1 Föräldrabalken och nya lagar	1157
1.1 Förslaget till lag om ändring i föräldrabalken	1157
1.2 Förslaget till lag om framtidsfullmakter m.m. och om behörighet i vissa fall för anhöriga	1226
1.3 Förslaget till lag om ställföreträdare för vuxna med bristande beslutsförmåga inom hälso- och sjukvården m.m.	1253
1.4 Förslaget till lag om ställföreträdare för vuxna med bristande beslutsförmåga inom den sociala välfärden.....	1291
2 Författningar på det medicinskrättsliga området	1309
2.1 Förslaget till lag om ändring i abortlagen (1974:595).....	1309
2.2 Förslaget till lag om ändring i hälso- och sjukvårdslagen (1982:763)	1310
2.3 Förslaget till lag om ändring i lagen (1984:1140) om insemination	1312
2.4 Förslaget till lag om ändring i tandvårdslagen (1985:125)	1313
2.5 Förslaget till lag om ändring i patientjournallagen (1985:562)	1313
2.6 Förslaget till lag om ändring i lagen (1988:711) om befruktning utanför kroppen	1316
2.7 Förslaget till lag om ändring i lagen (1991:115) om åtgärder i forsknings- eller behandlingssyfte med befruktade ägg från människa	1317
2.8 Förslaget till lag om ändring i lagen (1991:1128) om psykiatrisk tvångsvård	1318
2.9 Förslaget till lag om ändring i lagen (1991:1129) om rättpsykiatrisk vård.....	1321

2.10	Förslaget till lag om ändring i lagen (1995:831) om transplantation m.m.	1322
2.11	Förslaget till lag om ändring i lagen (1998:531) om yrkesverksamhet på hälso- och sjukvårdens område	1328
2.12	Förslaget till lag om ändring i smittskyddslagen (2004:168)	1329
3	Författningar på det socialrättsliga området	1333
3.1	Förslaget till lag om ändring i lagen (1962:381) om allmän försäkring.....	1333
3.2	Förslaget till lag om ändring i lagen (1976:380) om arbetsskadeförsäkring	1335
3.3	Förslaget till lag om ändring i lagen (1984:989) om socialförsäkringsväsendet under krig och krigsfara	1335
3.4	Förslaget till lag om ändring i lagen (1988:870) om vård av missbrukare i vissa fall.....	1336
3.5	Förslaget till lag om ändring i lagen (1990:52) med särskilda bestämmelser om vård av unga	1338
3.6	Förslaget till lag om ändring i lagen (1993:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade	1339
3.7	Förslaget till lag om ändring i lagen (1993:389) om assistansersättning	1341
3.8	Förslaget till lag om ändring i lagen (1998:674) om inkomstgrundad ålderspension.....	1342
3.9	Förslaget till lag om ändring i lagen (1998:703) om handikappersättning och vårdbidrag	1342
3.10	Förslaget till lag om ändring i lagen (2000:461) om efterlevandepension och efterlevandestöd till barn.....	1343
3.11	Förslaget till lag om ändring i socialtjänstlagen (2001:453)	1343

4	Författningar på forskningsområdet	1347
4.1	Förslaget till lag om ändring i lagen (2003:460) om etikprövning av forskning som avser människor	1347
4.2	Förslaget till lag om ändring i läkemedelslagen (1992:859)	1357
4.3	Förslaget till lag om ändring i lagen (2002:297) om biobanker i hälso- och sjukvården m.m.....	1360
5	Författningar på trafikområdet	1367
5.1	Förslaget till lag om ändring i lagen (1972:435) om överlastavgift	1367
5.2	Förslaget till lag om ändring i trafikskadelagen (1975:1410)	1368
5.3	Förslaget till lag om ändring i lagen (1982:129) om flyttning av fordon i vissa fall.....	1368
5.4	Förslaget till lag om ändring i fordonsskattelagen (1988:327)	1369
5.5	Förslaget till lag om ändring i lagen (1997:1137) om vägavgift för vissa tunga fordon.....	1370
5.6	Förslaget till lag om ändring i lagen (2001:558) om vägtrafikregister	1370
6	Författningar på det finansiella området	1373
6.1	Förslaget till lag om ändring i lagen (1991:980) om handel med finansiella instrument	1373
6.2	Förslaget till lag om ändring i lagen (1991:981) om värdepappersrörelse	1373
6.3	Förslaget till lag om ändring i lagen (1998:1479) om kontoföring av finansiella instrument	1374
6.4	Förslaget till lag om ändring i lagen (2004:46) om investeringsfonder	1374
6.5	Förslaget till lag om ändring i lagen (2004:297) om bank- och finansieringsrörelse	1375

7	Övriga författningsändringar	1377
7.1	Förslaget till lag om ändring i äktenskapsbalken	1377
7.2	Förslaget till lag om ändring i rättegångsbalken.....	1377
7.3	Förslaget till lag om ändring i lagen (1904:26 s.1) om vissa internationella rättsförhållanden rörande äktenskap och förmynderskap	1383
7.4	Förslaget till lag om ändring i lagen (1915:218) om avtal och andra rättshandlingar på förmögenhetsrättens område	1383
7.5	Förslaget till lag om ändring i lagen (1927:77) om försäkringsavtal.....	1384
7.6	Förslaget till lag om ändring i lagen (1936:83) om vissa utfästelser om gåva	1385
7.7	Förslaget till lag om ändring i fastighetstaxeringslagen (1979:1152)	1385
7.8	Förslaget till lag om ändring i sekretesslagen (1980:100)...	1388
7.9	Förslaget till lag om ändring i förvaltningslagen (1986:223)	1396
7.10	Förslaget till lag om ändring i personuppgiftslagen (1998:204)	1396
7.11	Förslaget till lag om ändring i lagen (2001:1227) om självdeklarationer och kontrolluppgifter	1400

Särskilda yttranden, m.m.

Särskilda yttranden	1403
Särskilt yttrande av experten Ulla Lönnqvist Endre	1403
Särskilt yttrande av experten Ingmar Hammer	1404
Särskilt yttrande av experten Björn Norell.....	1415
Särskilt yttrande av experten Lars Rutberg	1418
Särskilt yttrande av experten Elisabeth Rynning	1426

Särskilt yttrande av experten Eva von Schéele	1431
Särskilt yttrande av experten Kerstin Tegnér.....	1433

Bilagor

1	Kommittédirektiv (2002:55)	1437
2	Tilläggsdirektiv (2003:23)	1449
3	Tilläggsdirektiv (2004:56)	1451
4	Fremtidsfuldmagter – et nyt retsinstitut.....	1453
5	Utkast till förordningsändringar.....	1477

Litteraturförteckning	1481
------------------------------------	-------------

Sammanfattning

Uppdraget

En av utredningens huvuduppgifter har varit att utvärdera 1995 års förmynderskapsreform, särskilt de delar av reformen som behandlar avregleringen av föräldrars förmyndarförvaltning och de nya arbetsuppgifter som överförmyndarna och länsstyrelserna fått.

En annan uppgift har varit att se över regelverket om ställföreträdare för hjälpbehövande vuxna, varvid utredningen särskilt har undersökt behovet av en legal ställföreträdare som kan företräda den enskilde i frågor om hälso- och sjukvård, socialtjänst och forskning.

Utredningen har vidare haft till uppgift att generellt se över de stödformer som erbjuds i föräldrabalken. I samband härmed har utredningen undersökt vilka åtgärder som är möjliga att vidta för att garantera tillgången på kvalificerade och lämpliga gode män och förvaltare.

I uppdraget har också ingått att undersöka om fullmakter som den enskilde utfärdar för en framtida situation kan vara ett gångbart alternativ till föräldrabalkens stödformer.

Utredningen har också haft till uppgift att följa upp vissa lagändringar från år 1997 rörande det rättsliga skyddet för s.k. ensamkommande barn. Arbetet i denna del har redovisats i delbetänkandet God man för ensamkommande flyktingbarn, SOU 2003:51, varvid utredningen har föreslagit en särskild lag om god man för ensamkommande barn m.fl.

DEL A

Föräldrars förmyndarförvaltning och anknytande frågor om förvaltning och tillsyn

Utfallet i stort av reformen av förmyndarförvaltningen

Genom 1995 års reform utsträcktes det område inom vilket föräldrar fritt får förvalta sina barns egendom. Genom denna avreglering minskade således överförmyndarnas kontroll av hur barns tillgångar används. En viktig uppgift för utredningen har varit att följa upp verkningarna av denna avreglering.

Utredningens underlag innefattar enkätundersökningar bland överförmyndarna och länsstyrelserna, rundfrågningar till landets åklagarmyndigheter och erfarenheter hos utredningens experter. Av detta framgår att risken har ökat för att underårigas berättigade intressen kommer i kläm till följd av att föräldrarna i sin förvaltning numera har en större frihet att agera och dessutom står under mindre kontroll. Vad som kan hända är bl.a. att föräldrar förbrukar barnets tillgångar för egen räkning, företar äventyrliga spekulationer med barnets medel eller på ett eller annat sätt sätter barnet i skuld.

Även om det är svårt att precisera missbruket i siffror finns det inte skäl att tro att det har någon alarmerande omfattning. Utredningen anser att en återgång till den tidigare ordningen med komplicerade redovisnings- och kontrollregler är utesluten. Vissa begränsande åtgärder bör dock vidtas för att skärpa kontrollen över föräldraförvaltningarna.

Enligt utredningens mening bör det i större utsträckning än i dag göras bedömningar av föräldrars förvaltning vid tillfällen då utbetalningar av vissa slag kommer barnen till del. Vidare bör överförmyndarnas möjligheter att få information om misstänkta brister i föräldrarnas förvaltning förbättras, särskilt i fall då barnen har satts i skuld. Barnens skydd mot skuldsättning bör stärkas, likaså deras skydd för erhållna gåvor. Information till föräldrarna om reglerna för förvaltning av underårigas medel bör bli bättre.

Förbättringar i överförmyndarnas organisation bör kunna ha positiva verkningar för tillsynen över förmyndarna.

Föräldrars och förordnade ställföreträdares förvaltning av den enskildes egendom samt vissa andra frågor rörande den enskildes ekonomiska angelägenheter, m.m.

Insättning av utbetalda medel på spärrat konto hos bank eller kreditmarknadsföretag

I dag finns i 16 kap. 11 § föräldrabalken bestämmelser som ålägger dödsbon, försäkringsgivare och pensionssparinstitut att, om det utbetalda beloppet överstiger två gånger prisbasbeloppet, göra utbetalningar till ett spärrat konto när mottagaren är underårig eller har god man med uppgift att förvalta egendom eller har förvaltare. Den som ombesörjer utbetalningen skall i samband härmed göra anmälan till förmyndaren och överförmyndaren. I syfte att ytterligare förbättra skyddet av ekonomiska tillskott som tillkommer dessa personer föreslår utredningen att också arvs- och testamentsavstående, utbetalningar från Brottsoffermyndigheten och skadestånd från staten skall omfattas av regleringen i 16 kap. 11 § föräldrabalken. Utredningen föreslår dessutom att beloppsgränsen sänks från två till ett prisbasbelopp. Härigenom skapas förutsättningar för överförmyndaren att i större utsträckning än i dag säkerställa att förvaltningen är tillfredsställande när barn och hjälpbehövande personer får större ekonomiska tillskott.

Möjlighet för överförmyndaren att spärra VP-konton, fondkonton och depåer

Överförmyndaren kan i dag inte själv ta kontakt med ett finansiellt institut och spärra VP-konton, fondkonton och depåer som tillhör barn eller personer som har god man eller förvaltare. I stället är han hänvisad att anmoda föräldern eller den förordnade ställföreträdaren att ombesörja att en sådan spärr kommer till stånd.

Utredningen föreslår att överförmyndaren ges möjlighet att själv spärra VP-konton, fondkonton och depåer om det av någon särskild anledning behövs för att trygga förvaltningen av den enskildes egendom.

Uppgiftsskyldighet för myndigheter och banker m.fl.

Överförmyndaren är för sin verksamhet beroende av information för att kunna upptäcka personer som har behov av en ställföreträdare och för att kunna utöva tillsyn över förmyndare, gode män och förvaltare.

I syfte att förbättra informationsflödet till överförmyndaren föreslår utredningen att skyldigheten för socialnämnden att anmäla behov av god man eller förvaltare omarbetas och flyttas från socialtjänstförordningen till socialtjänstlagen. Vidare föreslår utredningen att det i 16 kap. föräldrabalken införs en ny paragraf, 10 a §, enligt vilken överförmyndaren ges större möjligheter att för tillsynsändamål begära information från banker och andra finansiella institut. Utredningen föreslår också att verksamhetschefer inom hälso- och sjukvården skall vara skyldiga att i större utsträckning än i dag anmäla behov av god man eller förvaltare till överförmyndaren. En utökad anmälningsplikt föreslås gälla också för Skatteverket.

Åtgärder för att hindra att barn blir skuldsatta

År 2003 fanns det nästan 5 700 underåriga registrerade hos kronofogdemyndigheten med en total skuld om ca 38 500 000 kr.

En stor andel av skulderna hänför sig till skadestånd på grund av brott som den underårige gjort sig skyldig till. En betydande del av skulderna beror emellertid på att den underåriges föräldrar har låtit registrera ett fordon i barnets namn. Detta får till följd att barnet riskerar att sättas i skuld på grund av fordonsskatt, avgift för trafikförsäkring och avgifter för oriktig parkering m.m. som inte betalas i rätt tid. För att förhindra att barn sätts i skuld på grund av deras föräldrars fordonsinnehav föreslår utredningen att det införs bestämmelser som innebär att den underåriges förmyndare görs betalningskyldig för dessa kostnader trots att fordonet i fråga är registrerat på barnet.

Utredningen föreslår vidare att en förälder som vill ingå ett avtal om kredit i sitt barns namn måste begära överförmyndarens samtycke, om det inte rör sig om en kortvarig kredit till ett ringa belopp.

Föräldrars gåvor till sina barn

Genom ett tillägg i 4 § lagen (1936:83) angående vissa utfästelser om gåva vill utredningen klarlägga när en penninggåva från föräldrar till barn blir fullbordad och alltså får skydd mot anspråk från givarens borgenärer. Detta sker först när föräldern har överlämnat pengarna till t.ex. en bank utan att förbehålla sig rätt att förfoga över sitt barns pengar och utan att föräldern, ensam eller i förening med annan, likväl har en sådan fri rätt.

I praktiken innebär detta att föräldern måste sätta in pengarna med villkor om särskild överförmyndarkontroll hos bank, kreditmarknadsföretag eller företag som driver verksamhet enligt lagen (2004:299) om inlåningsverksamhet. Det föreslås härvid att en förälder inte skall kunna återkalla ett sådant villkor.

Skydd för den enskilde mot ställföreträdarens obehöriga dispositioner med huvudmannens medel*Preskription av fordran på skadestånd riktad mot en förordnad ställföreträdare*

I dag gäller att en huvudman som vill väcka talan mot sin ställföreträdare om ersättning för försumlig förvaltning måste göra det inom ett år från det att han tog emot redovisning för förvaltningen. Enligt utredningens mening är ett år en i sammanhanget kort tid och preskriptionstiden bör därför utsträckas till tre år. Vidare föreslår utredningen att preskriptionen skall omfatta endast sådana omständigheter som framgår av redovisningen.

Preskription av fordran på skadestånd vid föräldrars fria förvaltning av sina barns tillgångar

Det finns i dag inte några särskilda preskriptionsregler som tar sikte på föräldrars fria förvaltning av sina barns tillgångar. I stället gäller den allmänna tioårspreskriptionen. Utredningen föreslår att också föräldrar som har fullgjort sådan förvaltning skall kunna komma i åtnjutande av den kortare preskriptionstiden under förutsättning att de kan presteras en redogörelse för sin förvaltning.

Möjlighet för överförmyndaren att kontrollera belastningsregistret i samband med förordnande av ställföreträdare

När någon skall få en god man eller förvaltare är det viktigt att överförmyndaren kan konstatera att den föreslagne ställföreträdaren inte förekommer i kronofogdemyndighetens register och inte har gjort sig skyldig till allvarigare brottslighet. Överförmyndaren kan redan i dag genom t.ex. en kreditupplysning få reda på om den tilltänkte ställföreträdaren har en oroväckande svag ekonomi. Det är vidare av stor vikt att överförmyndaren kan konstatera att en presumtiv ställföreträdare inte är kriminellt belastad. Uppgifter om begångna brott finns i Rikspolisstyrelsens belastningsregister. När det gäller belastningsregistret kan överförmyndaren inte själv begära att få ett utdrag. Utredningen föreslår nu att överförmyndaren skall erhålla en sådan befogenhet.

Kommunerna skall vara skyldiga att solidariskt med den förordnade ställföreträdaren svara för ren förmögenhetsskada som den enskilde har drabbats av till följd av ställföreträdarens förmögenhetsbrott

En hjälpbehövande person vars egendom t.ex. förskingras av en förordnad ställföreträdare (god man, förvaltare, vissa förmyndare) får en fordran på skadestånd på ställföreträdaren i fråga. Vanligtvis finns emellertid den förskingrade egendomen inte i behåll och möjligheterna för den enskilde att erhålla brottsskadeersättning för denna typ av skador är mycket begränsade.

För att den enskilde inte skall bli ställd helt utan möjlighet till gottgörelse för den förlust han har lidit föreslår utredningen att kommunen skall ansvara solidariskt med den förordnade ställföreträdaren för ren förmögenhetsskada som ställföreträdaren vållar genom ett förmögenhetsbrott. Anledningen till att ansvaret läggs på kommunen är att den har ålagts att, ibland mot den enskildes vilja eller utan hans samtycke, rekrytera en ställföreträdare, låt vara att själva beslutet om förordnande ofta tas av rätten i samband med att den anordnar ett ställföreträdarskap. Vidare har kommunerna möjlighet att genom försäkringar sprida risken för att behöva ge ut skadestånd i nu aktuellt hänseende.

Det solidariska skadeståndsansvaret bör begränsas till ett belopp motsvarande fem prisbasbelopp.

Kontokort och internet

Utredningen har gjort en analys av i vilken utsträckning en ställföreträdare kan binda sin huvudman vid en rättshandling som har företagits med hjälp av den hjälpbehövandes kontokort eller internetbank. Av hänsyn till skyddet för den enskildes tillgångar föreslår utredningen inte några bestämmelser som utgör undantag från bl.a. nuvarande 11 kap. 5 § föräldrabalken för det fall rättshandlingen har företagits med kontokort eller internetbank.

Överförmyndarverksamheten

Resultaten av 1995 års reform

En av utredningens uppgifter har varit att kartlägga konsekvenserna av att vissa förmyndarskapsärenden flyttades från tingsrätterna till överförmyndarna. Slutsatsen som dras är att överflyttningen i all väsentligt har lett till ett positivt resultat, att det saknas anledning att återgå till den tidigare ordningen och att det inte heller finns skäl att flytta hanteringen av ärendena till någon annan myndighet. Där- emot konstateras att åtgärder behövs för att förbättra vissa allmänna svagheter i överförmyndarorganisationen och ärendehanteringen.

Utgångspunkten är att överförmyndarverksamheten även i fortsättningen skall vara en kommunal angelägenhet; det har legat utanför uppdraget att överväga ett förstatligande av verksamheten. Vissa begränsade åtgärder för att åstadkomma förbättringar i organisationen och för att säkerställa kompetensen hos överförmyndarna är nödvändiga, delvis som en följd av utredningens förslag i övrigt.

Åtgärder inom kommunerna m.m.

Utredningens undersökningar visar att åtskilliga överförmyndare anser sig ha för små resurser för att klara verksamheten tillfredsställande. Det finns fog för att inom kommunerna överväga en prioritering av överförmyndarsysslorna, bl.a. till undvikande av utgiftsökningar inom den sociala sektorn. De förslag som lämnas innebär att fördelarna med överförmyndarnämnd som organisationsform blir mer framträdande, eftersom verksamheten tillförs fler uppgifter. Kommunerna bör emellertid alltjämt ha frihet att välja form för hur verksamheten skall organiseras. Länsstyrelserna föreslås få i uppgift

att i sin tillsynsverksamhet verka för att kommunerna anordnar överförmyndarverksamheten på ett ändamålsenligt sätt.

Kommunernas frihet vid val av överförmyndare och nämndledamöter lämnas orörd. Samtidigt erinras om att kravet på överförmyndarnas och tjänstemännens utbildningsnivå kommer att öka. Länsstyrelserna skall enligt förslaget se till att utbildningen av överförmyndare, ledamöter i överförmyndarnämnd och ersättare är tillfredsställande.

Möjligheterna att delegera överförmyndaruppgifter bör finnas kvar och i viss utsträckning vidgas.

Av föräldrabalken skall klart framgå att kommunerna kan tillsätta gemensam överförmyndarnämnd och bilda kommunalförbund för att fullgöra överförmyndaruppgifter.

Nya uppgifter för överförmyndarna

Överförmyndarna ges befogenhet att interimistiskt anordna godmanskap för hjälpbehövande vuxna resp. utvidga omfattningen av ett redan beslutat godmanskap. Ett sådant beslut skall omedelbart anmälas till rätten, som ex officio kan häva det, om det anses obefogat. Främst lär denna nya befogenhet komma att bli tillämplig i hälso- och sjukvårdsangelägenheter av brådskande natur. Detta ställer i sin tur vissa krav på jourhållning hos överförmyndarna.

Länsstyrelsernas tillsyn och roll i övrigt

Förstärkning av länsstyrelsernas roll

Ett centralt inslag i länsstyrelsernas tillsynsverksamhet är de inspektionsbesök som görs hos överförmyndarna. Målsättningen att varje myndighet får inspektionsbesök en gång årligen bör ligga kvar, men också omsättas i praktiken. Vidare bör länsstyrelserna uppmärksamma behovet av att göra inspektioner ”på förekommen anledning”, främst med anledning av klagomål.

Länsstyrelserna lämnar redan i dag på begäran råd till landets överförmyndare. Rådgivningsverksamheten bör emellertid också ha en aktiv sida, vilket innebär att länsstyrelserna på eget initiativ bör sprida information till överförmyndarna om t.ex. ny lagstiftning, rättsfall, JO-uttalanden m.m. Det kan också röra sig om generella råd om tillämpningen av mera allmänt hållna bestämmelser, till främjande

av en enhetlig rättstillämpning. Råden kan dessutom gälla administrativa rutiner samt den utbildning av förmyndare, gode män och förvaltare för vilken överförmyndaren svarar. För att effektivisera särskilt den riktgivande, generella rådgivningen bör länsstyrelserna inleda ett samarbete på riksnivå, gärna tillsammans med Svenska Kommunförbundet och Föreningen Sveriges Överförmyndare.

Det är utredningens bedömning att en länsstyrelses verksamhet skulle kunna främjas ytterligare genom ett samarbete mellan länsstyrelser i angränsande län. Särskilt i de mindre länen är arbetsvolymen så liten att det kan visa sig svårt att upprätthålla kompetensen. Kostnaden per ärende tenderar också att öka när personalen inte kan arbeta upp rutiner på olika områden. För att ett långtgående samarbete över länsgränserna skall vara möjligt föreslår utredningen att 19 kap. 18 § föräldrabalken utformas så att en länsstyrelse kan utöva tillsyn över en överförmyndare i ett annat län.

DEL B

Företrädare för vuxna hjälpbehövande

Utgångspunkter för en reglering

Med dagens regler kan en vuxen hjälpbehövande förses med en ställföreträdare enligt föräldrabalken. De två institut som det är fråga om är godmanskap och förvaltarskap. Föräldrabalkens regler om ställföreträdarskap för vuxna har emellertid vissa brister. Bl.a. är det i dag oklart hur långt en förordnad ställföreträdarens behörighet sträcker sig. Många personer är i behov av ett bättre skydd än det som dagens regelverk ger. Samtidigt finns i dagsläget svårigheter att rekrytera tillräckligt många ställföreträdare, vilket är ett problem som av allt att döma lär bli större med tiden.

Samhället har ett ansvar för att personer som har otillräcklig beslutsförmåga ges möjlighet att få en företrädare som kan åberopa sig på rättsligt stöd, eventuellt kopplat till ett domstols- eller myndighetsbeslut, när han eller hon företräder en sådan utsatt person. Lösningen föreslås bli att instituten godmanskap och förvaltarskap kompletteras med nya, mindre formella stödformer i särskild lagstiftning. Målgruppen för de nya stödformerna skall vara vuxna personer som saknar mental förmåga att ta ställning i en viss rättslig angelägenhet (bristande beslutskompetens). Reglerna om gode män och förvaltare

i föräldrabalken föreslås bilda basen i ett samordnat system om regler för ställföreträdarskap.

Det finns skäl för att låta människor själva föranstalta om ställföreträdarskapet inför tider då de kan tänkas vara i behov av hjälp. Ökade möjligheter skall därför finnas för den enskilde att för framtida sjukdomstillstånd och liknande utse ställföreträdare i t.ex. fullmakter som tar sikte just på sådana situationer.

Om en bedömning i det enskilda fallet leder till att en viss person skall anses sakna beslutskompetens och om han eller hon inte heller har fått eller själv utsett en behörig företrädare, skall personen på vissa kärnområden kunna förses med en ställföreträdare utan särskilda domstols- eller myndighetsbeslut. Den kategori av ställföreträdare som på detta sätt skall kunna ges en roll är anhöriga till den enskilde, under förutsättning att de accepterar uppgiften.

För personer som visserligen har ett hjälpbehov men som klarar av att fatta egna beslut skall en ställföreträdare utses endast i den mån den enskilde inte själv kan eller vill bli företrädd på annat sätt, t.ex. med stöd av fullmakter.

Utredningen framhåller som viktiga principer för en reform de hjälpbehövandes autonomi och frivilliga medverkan. Av särskild vikt är respekten för de hjälpbehövandes värdighet. De hjälpbehövandes egen inställning till olika åtgärder bör beaktas, trots att de vid tillfället för åtgärden kanske inte har tillräcklig kapacitet för att själva fatta beslut.

Gode män och förvaltare enligt föräldrabalken

Om uppdragets avgränsning, regelstrukturen m.m.

Anordnande av godmanskap enligt nuvarande 11 kap. 4 § föräldrabalken innebär inte att den enskildes självbestämmanderätt inskränks inom ramen för godmanskapet. Någon ändring härvidlag föreslås inte. Däremot skall en rättshandling som en god man företar inom ramen för förordnandet – men utan den enskildes samtycke – anses bindande för den enskilde, om denne uppenbart har saknat förmåga att själv ta ställning eller att meddela sin mening. För att ge underlag för en bedömning av om den enskilde befinner sig i ett sådant tillstånd som ger den gode mannen friare svängrum att agera föreslås att rätten skall kunna besluta att inhämta läkarintyg som utvisar om och i vilken utsträckning den enskilde har egen beslutsförmåga. I fler

fall än för närvarande skall den enskildes eget samtycke också kunna presumeras (se nuvarande 11 kap. 5 § andra stycket föräldrabalken).

Uppdragen för ställföreträdarna enligt 11 kap. föräldrabalken bör, till skillnad mot vad som gäller för närvarande, avgränsas med hjälp av begreppen *ekonomiska* och *personliga* angelägenheter. Uppgifterna att bevaka den enskildes rätt och företräda denne i de angelägenheter som omfattas av uppdraget är att se som självklara inslag i respektive uppdrag (jfr nuvarande 11 kap. 4 § föräldrabalken).

Med dagens regler kan en person fråntas sin rättsliga handlingsförmåga i både ekonomiska och personliga hänseenden i samband med att förvaltarskap anordnas för honom eller henne. Möjligheterna att anordna förvaltarskap i ekonomiska angelägenheter skall finnas kvar på väsentligen oförändrade premisser. Ett tillkommande uttryckligt villkor för anordnande av förvaltarskap skall vara att ett sådant ställföreträdarskap är nödvändigt för att hindra att den enskildes ekonomi utsätts för väsentliga risker eller att han eller hon utnyttjas ekonomiskt på ett otillbörligt sätt. Däremot skall förvaltarskap inte kunna avse personliga angelägenheter. Detta leder till att det i vissa fall blir aktuellt att anordna både godmanskap och förvaltarskap för en och samma hjälpbehövande.

Som nämndes ovan finns det i dag vissa luckor i behörigheten när det gäller ställföreträdarskap enligt föräldrabalken. Främst är det i hälso- och sjukvårds- samt i forskningsrelaterade angelägenheter som bristerna är märkbara. Regleringen av ställföreträdande beslutsfattande för vuxna i personliga angelägenheter föreslås bli i princip heltäckande. En gräns sätts dock vid vissa frågor av utpräglat personlig karaktär. Inte heller skall en ställföreträdare kunna medge åtgärder som innebär tvång eller frihetsberövande av huvudmannen.

Detta kräver anpassningar av reglerna i föräldrabalken. En god man med behörighet i personliga angelägenheter skall i fortsättningen kunna representera en hjälpbehövande inom hälso- och sjukvård och andra närbesläktade områden. För att representantskap i vårdangelägenheter skall bli aktuellt måste detta anges särskilt i förordnandet.

Ställföreträdarnas personliga engagemang och relation till andra stödpersoner

Europarådets rekommendation om det rättsliga skyddet för hjälpbehövande vuxna betonar vikten av att den hjälpbehövande görs delaktig i beslut som rör honom eller henne. Uttryckliga regler med

denna innebörd föreslås bli införda i föräldrabalken. En god man – även när han beslutar utan krav på den enskildes samtycke – och en förvaltare skall enligt utredningsförslaget ha en skyldighet att beakta den enskildes uttryckta eller förmodade inställning när uppdraget utförs. Dessutom framhålls att den enskildes medel skall kunna användas till den enskildes välbefinnande, inte bara till hans nytta.

I det praktiska samspelet mellan god man/förvaltare och den hjälpbehövande utför ställföreträdaren många sysslor som inte har så starkt samband med ställföreträdarens roll som juridisk representant för den enskilde. Detta är naturligtvis av godo. Samtidigt finns anledning att lyfta fram ställföreträdarens roll som juridisk representant och samordnare av hjälpinsatser. Det sagda skall emellertid inte innebära att ställföreträdaren kan låta bli att informera sig om den enskildes personliga förhållanden, även om uppdraget begränsar sig till ekonomiska angelägenheter.

Ibland har en hjälpbehövande andra former av stödpersoner tilldelade för sig samtidigt som en god man eller förvaltare är förordnad för honom eller henne. En ställföreträdare enligt föräldrabalken bör samråda med sådana stödpersoner. Det bör inte finnas något formellt hinder mot att en person både är god man och fungerar som stödperson för den enskilde enligt annan lagstiftning. En viss restriktivitet är dock påbjuden i detta hänseende.

Ställföreträdarskap genom fullmakter och andra direktiv

Framtidsfullmakter

Många människor utfärdar fullmakter för att få hjälp med åtgärder av olika slag, kanske främst i ekonomiska angelägenheter. En fungerande fullmakt kan vara ett alternativ till representantskap i form av god man och, i vissa fall, förvaltare. Mycket talar dock för att en fullmakt enligt svensk rätt förlorar sin verkan sedan fullmaktsgivaren mist sin beslutsförmåga.

Utredningen föreslår att ett nytt fullmaktsinstitut med framtidsfullmakter införs för situationer i vilka en fullmaktsgivare inte längre själv kan råda över det som fullmakten är avsedd att omfatta. En framtidsfullmäktig – av naturliga skäl en person som fullmaktsgivaren har stort förtroende för – skall anses vara fullmaktsgivarens ställföreträdare.

Reglerna, som tills vidare föreslås ingå i en ny lag (se nedan), skall ses som ett komplement till föräldrabalkens representationsregler. Fullmakterna skall kunna avse både ekonomiska och personliga angelägenheter, till skillnad från vad som är fallet med fullmakter enligt avtalslagens bestämmelser. För att fullmäktigen skall kunna företräda fullmaktsgivaren i hälso- och sjukvårdsfrågor måste detta uttryckas särskilt i fullmakten.

Den nya lagstiftningen bör anknyta till befintliga regelsystem, företrädesvis avtalslagen, ärvdabalkens bestämmelser om upprättande av testamente, föräldrabalken och sysslomannareglerna i handelsbalken. En fullmaktsgivare skall ges stort utrymme för individuella lösningar. Av rättssäkerhetsskäl bör vissa möjligheter finnas till insyn och kontroll från överförmyndarnas sida.

En framtidsfullmakt skall träda i kraft när fullmaktsgivaren varaktigt och i huvudsak är ur stånd att ha hand om de angelägenheter som framtidsfullmakten avser. Den skall vara skriftlig och i övrigt i princip underkastas samma formkrav som testamenten. Formkraven bör vara sådana att fullmaktsgivaren förmås att begrunda att fullmakten skall träda i funktion vid en tidpunkt då han eller hon har stora svårigheter att själv råda över dess existens.

Fullmaktsgivaren bör informera sin omgivning om att en framtidsfullmakt har upprättats. Ingen registrering av fullmakter föreslås. Det skall vara fullmäktigen som tar ställning till om fullmakten har trätt i kraft, varför han eller hon måste ha rätt att ta del av annars sekretessbelagda uppgifter om den enskildes hälsotillstånd.

Av naturliga skäl kan det visa sig svårt att återkalla en fullmakt av nu nämnt slag. Om det visar sig att en framtidsfullmakt används på ett sätt som inte varit förutsatt, skall fullmäktigen efter domstolsprövning kunna ersättas med god man eller förvaltare. Detta kan också bli nödvändigt, om fullmäktigen av olika skäl inte kan ta sig an uppdraget. Vidare skall en ställföreträdare kunna utses i sådana angelägenheter som inte täcks av förordnandena i framtidsfullmakten. Kopplingen till föräldrabalkens regler medför att en fullmäktig inte bör kunna ges större behörighet än vad en god man skulle ha kunnat erhålla.

Fullmaktens verkan vid beslutsförmåga hos fullmaktsgivaren

Som konstaterats ovan är det med gällande regler osäkert vilken verkan en ”vanlig” fullmakt enligt avtalslagen har sedan fullmaktsgivaren har blivit varaktigt och i huvudsak beslutsförmögen. En rimlig konsekvens av att nya regler om framtidsfullmakter införs är att det i lag slås fast att en rättshandling som en fullmäktig företagit med stöd av en sådan fullmakt inte har större verkan än den skulle ha haft, om fullmaktsgivaren själv hade företagit rättshandlingen. En ny bestämmelse med denna innebörd föreslås bli införd i avtalslagen.

Ett viktigt undantag från denna princip föreslås. Det gäller skriftliga fullmakter som avser uppbärande av medel för periodiskt återkommande, sedvanliga betalningar eller andra penningöverföringar med anknytning till den enskildes dagliga livsföring. I praktiken rör det sig om autogiromedgivanden av tämligen rutinbetonat slag. Sådana fullmakter skall i princip få behålla sin giltighet även sedan fullmaktsgivaren har mist sin beslutskompetens, utan förbehåll eller formaliakrav. Detsamma skall gälla andra medgivanden om periodiska överföringar från den enskilde för sådana ändamål.

Anhöriga ställföreträdare i vissa ekonomiska angelägenheter

Mot bakgrund av att det visat sig svårt att rekrytera tillräckligt många gode män och förvaltare finns det skäl att föreslå även andra ställföreträdarkategorier än framtidsfullmäktige för vuxna personer. Det ligger nära till hands att då söka bland anhöriga till de hjälpbehövande.

Anhöriga till vuxna hjälpbehövande fyller av allt att döma en viktig funktion redan i dag på flera områden. Ett av dessa är den ekonomiska förvaltningen av medel som tillhör vuxna hjälpbehövande. Lagstödet för de åtgärder som vidtas, oftast med den enskildes bästa för ögonen, är emellertid bräckligt.

Utredningen föreslår därför att anhöriga skall ges legal behörighet i vissa ekonomiska angelägenheter för personer som har fyllt 18 år men som på grund av psykisk störning, sjukdom, skada eller liknande förhållande uppenbarligen varaktigt saknar förmåga att ha hand om sina ekonomiska angelägenheter. Lagen skall inte omfatta personer som lider av en bestående funktionsnedsättning när de fyller 18 år.

Bestämmelserna bör tas in som ett andra kapitel i den ovan nämnda lagen om framtidsfullmakter, som föreslås få namnet lag om framtidsfullmakter m.m. och om behörighet i vissa fall för anhöriga (LFA).

I praktiken rör det sig om ställföreträdarskap för personer som har svårigheter att klara t.o.m. de mest elementära ekonomiska angelägenheter. Behörigheten bör inskränka sig till sedvanliga rättshandlingar med anknytning till den enskildes dagliga livsföring. De anhöriga skall bl.a. kunna sköta betalningar och träffa vissa avtal för den enskildes räkning samt upprätta eller återkalla autogirofullmakter.

Företrädarskap genom anhöriga i ekonomiska angelägenheter skall enligt förslaget ses som en subsidiär lösning; behörigheten skall inträda först om det kan konstateras att den enskilde varken har utsett framtidsfullmäktig eller har god man eller förvaltare på området. Uppgiften skall vara frivillig. I första hand är det den enskildes make eller sambo som kommer i fråga, därefter barn, barnbarn, föräldrar och syskon i fallande ordning. Endast en kategori av släktingar – i förekommande fall flera personer med identiska släktband till den hjälpbehövande – bör kunna företräda den anhörige i de angelägenheter som blir aktuella.

Kräver den enskildes förhållanden mer vidsträckt hjälp, återstår ingen annan utväg än att komplettera ställföreträdarskaran med en föräldrabalksrepresentant, alternativt att helt ersätta de anhöriga på denna väg. Det senare alternativet kan också bli aktuellt, om det visar sig t.ex. att de anhöriga missköter uppgiften. Viss tillsyn kan utövas av överförmyndaren.

Naturligtvis bör en anhörig ställföreträdare inte kunna företräda den enskilde i situationer där det finns motstående intressen. En annan begränsning som följer av förslaget är att den anhörige inte skall ha behörighet att företräda den enskilde i mål eller ärende hos domstol eller annan myndighet. Anhöriga ställföreträdare skall under skadeståndsansvar handla på det sätt som bäst gagnar den enskilde och ta hänsyn till hans eller hennes inställning, trots att den enskilde är beslutsförmögen när behörigheten aktualiseras.

Ställföreträdarskap inom hälso- och sjukvård m.m.

Vuxna personer som av olika anledningar saknar förmåga att själva ta ställning till vård eller behandling kan med gällande regler mera sällan få hjälp av en ställföreträdare (god man eller förvaltare) i

beslutsfattandet. Vanligen vidtas åtgärder för sådana patienter med stöd av s.k. hypotetiska samtycken, dvs. samtycken som grundar sig på en bedömning av hur den enskilde skulle ha ställt sig till den angelägenhet som är i fråga, om han hade kunnat ta ställning.

Ställföreträdande beslutsfattande inom hälso- och sjukvården är en vedertagen konstruktion i bl.a. de övriga nordiska länderna. Vidare förutsätter internationella dokument på området att en ställföreträdare finns att tillgå för beslutsinkompetenta patienter. Det rådande rättsläget är således inte tillfredsställande. Bristen på möjligheter att arrangera ställföreträdarskap har också vållat problem i flera lagstiftningsärenden på forskningsområdet de senaste åren.

I betänkandet föreslås därför att en ny lag införs om ställföreträdare för vuxna med bristande beslutsförmåga inom hälso- och sjukvården m.m. I lagen – som i det följande benämns LSH – behandlas även vissa närbesläktade bestämmelser om behandlingen i fråga om sådana patienter.

Beslut om att en patient skall anses sakna beslutsförmåga skall kunna fattas, om patienten p.g.a. psykisk störning, sjukdom, skada eller liknande förhållande uppenbarligen inte förmår att tillgodogöra sig information i en fråga rörande vården, att självständigt överväga konsekvenserna av beslut i frågan eller att meddela sin mening. Ett sådant beslut skall grunda sig på den uppkomna angelägenhetens karaktär och förhållandena när patientens ställningstagande aktualiseras och bör endast fattas om det har betydelse för patientens vård. Beslutet skall kunna begränsas till att avse särskilda delar av vården eller behandlingen.

Det skall ankomma på hälso- och sjukvårdspersonal att fatta beslutet. Patienten skall få ett meddelande om att det har fattats och skall ha möjlighet att överklaga det till förvaltningsdomstol.

När en patient saknar beslutsförmåga skall alltså han eller hon representeras av en ställföreträdare. Det är patientens ställföreträdare som tar ställning i frågor om samtycke till åtgärder inom vården. Ställföreträdaren skall även kunna företräda patienten i andra frågor som gäller hälso- och sjukvården. Trots att patienten har en ställföreträdare, är det patientens egen mening som skall fälla avgörandet, om han eller hon själv kan ta ställning; patienten är således på intet sätt ”omyndigförklarad”.

I första hand skall till ställföreträdare tas en person som patienten själv har utsett. Utöver framtidsfullmäktig, som alltså kan utses i en framtidsfullmakt när den enskilde har kvar sin beslutsförmåga, skall patienten kunna utnämna ett ”vårdombud”. Ett vårdombud

skall kunna utses i anslutning till viss vård eller vistelse i t.ex. ett särskilt boende för äldre. Även för sådana utpekanden skall krävas att den enskilde/patienten har tillräcklig beslutsförmåga.

Om inte en framtidsfullmäktig eller ett vårdombud har utsetts, skall patienten representeras av en anhörig (se ovan om den turordning som gäller i fråga om representantskap i ekonomiska angelägenheter). Patienten skall själv i förväg kunna avböja att (vissa) anhöriga företräder honom.

Om en framtidsfullmäktig, ett vårdombud eller anhöriga inte skall eller kan representera den beslutsinkompetente patienten måste en god man förordnas. Så är fallet när någon annan ställföreträdare inte finns att tillgå, avböjer att representera den enskilde, inte kan anträffas eller annars är ur stånd att föra patientens talan. En anmälan till överförmyndaren måste då göras från vårdpersonalens sida om behovet av god man. Detsamma skall gälla om ställföreträdaren inte uppfyller vissa lämplighetskrav eller i klar strid med patientens intresse vägrar samtycke till en åtgärd. Även vid oenighet mellan anhöriga med gemensam behörighet måste en anmälan komma till stånd.

En ställföreträdare skall inte med bindande verkan kunna godta att patienten utsätts för tvång eller förledds att acceptera medicinering eller någon annan åtgärd.

Patientens ställföreträdare skall inte ha rätt att motsätta sig direkt livräddande eller livsuppehållande behandling. Undantag härifrån skall kunna göras för rent livsuppehållande behandling när patienten är oåterkalleligt döende eller befinner sig i ett permanent medvetslöst tillstånd, om patienten i en framtidsfullmakt har medgett detta.

Ställföreträdaren skall inte behöva kopplas in när det gäller åtgärder som kan hänföras till löpande omvårdnad eller som med hänsyn till omständigheterna kan anses vara mindre ingripande. Inte heller skall samtycke från ställföreträdaren behöva inhämtas när uppskov med en åtgärd skulle medföra risk för patientens liv eller för icke obetydlig skada på hälsan.

Ställföreträdaren skall till grund för sitt ställningstagande i princip lägga patientens inställning så som denna skulle ha varit, om patienten hade haft sin beslutsförmåga i behåll och utövat denna under gynnsamma betingelser. Till stöd för sitt ställningstagande skall ställföreträdaren ta eventuella i förväg upprättade, skriftliga meningsyttringar från patienten (vård direktiv), men även andra yttranden från patienten kan få betydelse. Beskeden är inte bindande. Ställföreträdaren skall emellertid utgå från sådana besked när han företräder

patienten. Han bör också samråda med och ta hänsyn till de synpunkter som patienten ger uttryck för, trots att patienten skall anses sakna beslutsförmåga. Om ställföreträdaren likväl inte kan bilda sig en uppfattning om patientens förmodade inställning, skall i stället patientens bästa utgöra grund för ställningstagandet. – Även ansvarig hälso- och sjukvårdspersonal måste ta hänsyn till patientens förmodade inställning när den överväger åtgärder utan medverkan av ställföreträdare.

En särskild form av viljeyttring från en patients sida föreslås få ett mer konkret genomslag. Det rör ställningstaganden till rent livsuppehållande behandling i situationer då patienten är oåterkalleligen dödande eller befinner sig i ett permanent medvetslöst tillstånd. Har patienten i ett särskilt dokument, omgärdat av vissa formkrav, (livslutsdirektiv) motsatt sig sådan behandling, skall förklaringen i princip följas.

Ställföreträdare beträffande forskning på person

I flera lagstiftningsärenden på senare år har svårigheter vållats av det faktum att forskning kan behöva bedrivas på enskilda personer som saknar förmåga att själva ta ställning till sin medverkan i forskningen. I lagen (2002:297) om biobanker i hälso- och sjukvården m.m., lagen (2003:460) om etikprövning av forskning som avser människor och läkemedelslagen (1992:859) har olika sätt att angripa problemet valts.

I betänkandet lämnas förslag till en lagstiftning som skall ta sikte på vuxna beslutsförmögna personers medverkan vid forskning, när samtycke från forskningspersonen krävs enligt gällande lagstiftning, särskilt frågan om det ställföreträdande samtycket.

Gemensamma bestämmelser för all forskning som kan beröras lämnas inte i någon för ändamålet föreslagen lag. I stället föreslås att bestämmelser om beslutsinkompetenta forsknings- och försökspersoner m.fl. och deras ställföreträdare ges i anslutning till respektive lags bestämmelser om samtycke.

Det är särskilt angeläget att forskning i vilken beslutssvaga personer deltar omgärdas av vissa spärrar. Den kanske viktigaste är att den enskilde har vetorätt. Även en person som egentligen saknar förmåga att själv ta ställning till deltagande i forskning bör med bindande verkan kunna avsäga sig medverkan. Mot den bakgrunden föreslås inte några särskilda, restriktiva regler om ställföreträdarskap vid beslutsfattande för beslutsförmögna i forskningsangelägenheter.

De ställföreträdarregler som gäller i fråga om hälso- och sjukvård av patienter utan beslutsförmåga föreslås i huvudsak bli tillämpliga även inom forskning, läkemedelsprövning och hantering av vävnadsprover, både när verksamheten bedrivs i samband med hälso- och sjukvård av patienten och när det saknas ett sådant samband. Vårdombud skall dock bara kunna vara ställföreträdare i det förra fallet. Både gode män och anhöriga skall alltså kunna fungera som ställföreträdare för den enskilde. Därigenom kan den enskilde i princip ha samma ställföreträdare enligt olika lagar som reglerar hans eller hennes medverkan i forskning m.m.

En särskild fråga som har tilldragit sig uppmärksamhet är hur samtycke skall kunna inhämtas för beslutsinkompetenta personers räkning när forskningsåtgärder aktualiseras i akuta situationer. Det står klart att det inte alltid är möjligt att avvakta till dess den enskildes vanlige ställföreträdare har beretts tillfälle att ta ställning. Därför föreslås att särskilt utsedda företrädare skall få pröva om samtycke skall lämnas, när det gäller forskning i samband med hälso- och sjukvård och klinisk läkemedelsprövning som är inriktad på akuta situationer. Motsvarande skall gälla ingrepp enligt transplantationslagen och hanteringen av vävnadsprover enligt biobankslagen. De särskilda företrädarna skall höra till hälso- och sjukvårdspersonalen men skall vara självständiga och oberoende i förhållande till forskningsverksamheten eller läkemedelsprövningen. Samtycke skall därefter snarast inhämtas från den enskilde eller dennes vanlige ställföreträdare. Om samtycke inte lämnas, får vidare åtgärder inte vidtas, om det inte rör sig om att använda inhämtade data.

Företrädarskap inom området för social välfärd

Ställföreträdarskap i ekonomiska angelägenheter, hälso- och sjukvård samt forskning har avhandlats ovan. Ett annat angeläget område där frågan om ställföreträdarskap får betydelse, inte minst för personer som saknar beslutsförmåga, är den sociala välfärden. Visserligen finns det i dag möjligheter att anordna ställföreträdarskap enligt föräldrabalken i sådana frågor, men även här gör sig behovet av icke myndighetsanordnade ställföreträdarskap gällande.

En ny lag föreslås därför bli införd om ställföreträdare för vuxna med bristande beslutsförmåga inom den sociala välfärden (LSV). Lagen skall gälla angelägenheter som rör bl.a. insatser som avses i socialtjänstlagen (2001:453), insatser för särskilt stöd och särskild

service som avses i lagen (1993:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade, ersättning för personlig assistans enligt lagen (1993:389) om assistansersättning samt förmåner genom socialförsäkring och bidragssystem som anges i 3 kap. socialförsäkringslagen (1999:799).

Lagen skall – till undvikande av gränsdragningsproblem – inte gälla ställföreträdarskap för allmän omvårdnad som ges i samband med hälso- och sjukvård.

I övrigt är uppbyggnaden av den nya lagen i stort identisk med vad som föreslås gälla inom hälso- och sjukvården. Följaktligen förutsätts att beslut om att en person skall anses sakna beslutsförmåga skall kunna fattas, om den enskilde p.g.a. psykisk störning, sjukdom, skada eller liknande förhållande uppenbarligen inte förmår att tillgodogöra sig information i en fråga rörande angelägenheter inom den sociala välfärden, att självständigt överväga konsekvenserna av beslut i frågan eller att meddela sin mening. Ett sådant beslut skall, liksom när det gäller företrädarskap i hälso- och sjukvårdsfrågor, grunda sig på den uppkomna angelägenhetens karaktär och förhållandena när den enskildes ställningstagande aktualiseras. Det bör endast fattas om det har betydelse för ställningstaganden till sociala förmåner eller omvårdnadsåtgärder.

Skaran av ställföreträdare som kan bli aktuell är i stort sett densamma som inom hälso- och sjukvården. Även vårdombud skall kunna ha behörighet, förutsatt att de redan har förordnande enligt LSH i fråga om pågående vård eller boende. Ett undantag från vad som föreslås i LSH är att personer som på grund av bestående funktionsnedsättning saknar beslutsförmåga när de fyller 18 år endast skall kunna företrädas av ställföreträdare enligt föräldrabalken.

Ställföreträdare ges i lagen behörighet att ansöka om sociala förmåner och att ta ställning i frågor om samtycke till hjälp- och stödåtgärder. Den som åtagit sig uppgiften att företräda den enskilde skall även bära visst ansvar för att uppgifter lämnas och att anmälningar görs enligt berörd lagstiftning.

Inte heller enligt LSV skall en ställföreträdare med rättslig verkan kunna godta tvångsåtgärder eller motsvarande. Patientens förmodade inställning skall, liksom enligt LSH, vara rättesnöre för ställföreträdarens agerande. Myndigheter m.fl. som svarar för att förmåner m.m. ges till den enskilde – i lagen kallade förmånsgivare – skall ha ett visst ansvar för att ställföreträdaren representerar den enskilde på ett godtagbart sätt.

Ställföreträdare för vuxna i domstolsprocess

De regler som enligt rättegångsbalken gäller för ställföreträdarskap i mål och ärenden vid domstol kan uppfattas som diffusa. Eftersom nya ställföreträdarformer nu introduceras på andra rättsområden, finns det ett behov av att klargöra och komplettera reglerna om vem som skall kunna föra den enskildes talan i en process, men också vem som skall kunna ange brott riktade mot den enskilde till åtal när han eller hon inte själv förmår detta.

I förslaget till ändringar i rättegångsbalken slås fast att en god man enligt föräldrabalken skall kunna verka som ställföreträdare i en rättegång, oavsett om den enskilde har eller saknar processbehörighet. Den gode mannens processhandlingar skall som utgångspunkt kräva den enskildes samtycke för att vara bindande. En god man, förvaltare eller framtidsfullmäktig i ekonomiska angelägenheter skall ha angivelse- och åtalsrätt beträffande brott som rör i förordnandet berörd egendom. En god man eller framtidsfullmäktig med behörighet i personliga angelägenheter skall ha motsvarande rätt beträffande brott mot den enskildes person. Vissa tillrättalägganden om vem som skall ha rätt att föra en skadeståndstalan för den enskildes räkning föreslås.

En person som har ställföreträdare skall även i framtiden ha en obegränsad och ovillkorlig rätt att försvara sig själv i en fråga om straffansvar; en annan sak är att en ställföreträdare med behörighet i personliga angelägenheter också skall ges möjlighet att – vid sidan om den enskilde – föra talan i ansvarsdelen. Gäller det frågor om anspråk på skadestånd som riktas mot den enskilde på grund av brottslig eller annan skadegörande handling bör såväl den enskilde som dennes ställföreträdare i ekonomiska eller personliga angelägenheter kunna föra talan.

I fråga om förvaltningsprocessen föreslås att en beslutsinkompetent person skall kunna företrädas av ställföreträdare som utpekas i den särskilda lagstiftning som är tillämplig. Om särskilda regler saknas, får den enskilde inom ramen för förordnandet företrädas av framtidsfullmäktig eller ställföreträdare enligt föräldrabalken. En god mans processhandlingar skall som utgångspunkt även här kräva den enskildes samtycke för att vara bindande.

Rättegångsfullmaktens verkan efter den tidpunkt då den enskilde mister förmågan att själv föra sin talan påverkas av förslaget. En rättshandling som ett rättegångsombud företar efter den tidpunkt då fullmaktsgivaren på grund av psykisk störning, sjukdom, skada eller

liknande förhållande varaktigt och i huvudsak är ur stånd att ha hand om de angelägenheter som rättegången gäller skall inte ha större verkan än den skulle ha haft, om fullmaktsgivaren själv hade företagit rättshandlingen.

Slutligen föreslås att en fullmäktig som härleder sin behörighet från framtidsfullmakt skall anses vara fullmaktsgivarens ställföreträdare i processuellt hänseende.

Ställföreträdares möjlighet att sätta någon annan i sitt ställe, m.m.

Förordnade förmyndare, gode män och förvaltare

I dag saknas lagregler om möjligheterna för förordnade förmyndare, gode män och förvaltare att genom fullmakt låta någon annan fatta beslut på den hjälpbehövandes vägnar. Praktiska skäl talar för att det bör vara möjligt för en god man eller förvaltare som t.ex. blir sjuk att tillfälligt låta någon annan biträda den hjälpbehövande. Likaså bör en ställföreträdare få överlåta beslutanderätt till t.ex. en advokat som har att företräda den hjälpbehövande i en komplicerad juridisk fråga.

Möjligheten att sätta någon annan i sitt ställe får emellertid inte leda till att den förordnade ställföreträdaren mer eller mindre överlåter ställföreträderskapet på någon annan. Utredningen föreslår därför att en god man eller förvaltare endast vid eget, tillfälligt förhinder eller vid behov av hjälp i en viss, särskilt angiven angelägenhet får ge fullmakt till någon annan att företräda den hjälpbehövande.

Rör det sig om en fullmakt vid tillfälligt förhinder för den gode mannen eller förvaltaren, får ställföreträdaren endast låta den utomstående personen företa sedvanliga rättshandlingar som har anknytning till den hjälpbehövandes dagliga livsföring.

Den gode mannen eller förvaltaren får aldrig bemyndiga någon utomstående att företa rättshandlingar som ställföreträdaren inte själv får företa. Vidare skall framhållas att en god man inte med stöd av den föreslagna ordningen får överlåta åt annan att besluta i frågor som rör hälso- och sjukvård eller forskning.

Fullmakten skall vara skriftlig och vara ställd till en eller flera namngivna fysiska personer. Vid behov av hjälp i en viss, särskilt angiven angelägenhet som innebär förvaltning av den enskildes egendom får dock fullmakten ställas till en bank eller ett kreditmarknadsföretag.

Utan hinder av den föreslagna ordningen får gode män och förvaltare, inom ramen för sitt förordnande, lämna och återkalla autogiro-medgivanden och andra medgivanden till stående betalningsöverföringar.

Genom en hänvisning i 10 kap. föräldrabalken görs nu nämnda bestämmelser tillämpliga också på förordnade förmyndare.

Framtidsfullmäktige, vårdombud och anhöriga ställföreträdare

Framtidsfullmäktige, vårdombud och anhöriga ställföreträdare ges under vissa förhållanden rätt att på motsvarande sätt som gode män och förvaltare sätta någon annan i sitt ställe.

Oförutsedda händelser som medför förfall för vårdnadshavare

I dag finns det möjlighet att förordna en god man enligt 11 kap. 1 § föräldrabalken för en underårig vars förmyndare på grund av sjukdom eller av någon annan anledning inte kan utöva förmynderskapet. En god man enligt 11 kap. 1 § föräldrabalken kan emellertid inte fatta beslut i frågor som rör den underåriges personliga angelägenheter, dvs. vårdnadsfrågor.

Om ett barns föräldrar t.ex. skadas svårt i en trafikolycka och inte är kontaktbara under flera veckors tid kan behov uppkomma av någon som kan fatta beslut också i barnets personliga angelägenheter. Utredningen föreslår därför att det i sådana situationer skall kunna utses en tillfällig särskilt förordnad vårdnadshavare för den underåriga. Den tillfällige särskilt förordnade vårdnadshavaren kan i likhet med särskilt förordnade vårdnadshavare fatta beslut i både ekonomiska och personliga frågor.

Gode mäns och förvaltares lämplighet, kvalifikationer och utbildning. Den enskildes inflytande i frågor rörande ställföreträdarskapet, m.m.

Gode mäns och förvaltares lämplighet och kvalifikationer

Utredningen föreslår att det av lagtexten skall framgå att överförmyndaren skall kontrollera den tilltänkte ställföreträdarens lämplighet i erforderlig utsträckning innan denne förordnas till god man eller

förvaltare. Härigenom ges signal till överförmyndarna att aktivt söka information för att undvika att någon olämplig person förordnas till ställföreträdare. Det kan röra sig om att begära referenser, ta in uppgifter från kronofogdemyndigheten för att förvissa sig om att den tilltänkte ställföreträdaren inte är registrerad där för några skulder eller att begära ett utdrag ur belastningsregistret.

Dessa åtgärder är nödvändiga för att i möjligaste mån säkerställa att den hjälpbehövande får en ställföreträdare som är kompetent att klara av uppdraget och att han inte riskerar att utnyttjas av ställföreträdaren.

Utbildningsfrågor

För närvarande saknas bestämmelser om vem som ansvarar för att gode män och förvaltare får utbildning och fortbildning. I praktiken är det dock överförmyndarna som ser till att de som har uppdrag som ställföreträdare får utbildning för sin uppgift.

Utredningen föreslår att det i föräldrabalken införs en bestämmelse i vilken det föreskrivs att det är överförmyndaren som skall se till att gode män och förvaltare får erforderlig utbildning. Även om en sådan bestämmelse i viss mån kan sägas vara en kodifiering av en redan gällande ordning utgör regleringen ett viktigt avstamp i frågan om vem som skall ta initiativ till och samordna utbildningsinsatserna.

Utbildningen av gode män och förvaltare bör delas in i en grundutbildning som behandlar grundläggande och praktiska frågor om ställföreträdarskap och en specialutbildning som syftar till att ge kunskaper inom ett smalare område, t.ex. demenssjukdomar. Specialutbildningen bör ses som en påbyggnadsutbildning.

Länsstyrelserna bör vidare utarbeta riktlinjer för vilka moment som utbildningen av gode män och förvaltare bör innehålla.

Utredningen föreslår att det i 19 kap. föräldrabalken införs en bestämmelse i vilken det föreskrivs att länsstyrelsen skall tillse att utbildningen av överförmyndare är tillfredsställande.

Den enskildes inflytande vid valet av god man och förvaltare

Många gånger kan den hjälpbehövande ha en uppfattning om vem han eller hon vill ha som god man eller förvaltare. För att markera den enskildes inflytande vid valet av ställföreträdare föreslår utredningen

att det i 11 kap. 21 § föräldrabalken införs en bestämmelse i vilken det föreskrivs att den person som den enskilde föreslår skall utses till ställföreträdare under förutsättning att den som föreslås uppfyller lämplighetskraven och är villig att åta sig uppdraget.

Den enskildes rätt till muntlig förhandling

Enligt nuvarande 11 kap. 16 § föräldrabalken är huvudregeln att rätten skall höra den enskilde muntligen i ett ärende om anordnande av förvaltarskap eller godmanskap enligt 11 kap. 4 § föräldrabalken. Från denna huvudregel finns det undantag. Sålunda kan rätten underlåta att hålla muntlig förhandling om det med hänsyn till den enskildes tillstånd är meningslöst att hålla en sådan förhandling eller om det kan vara skadligt för den enskilde. Vidare kan förhandling underlåtas om den enskilde själv har gjort ansökan om att få en ställföreträdare eller medgett en sådan ansökan.

För att ytterligare stärka den enskildes rätt föreslår utredningen att den hjälpbehövande skall ges en ovillkorlig rätt till muntlig förhandling, om han eller hon själv begär det.

Frågor om ersättning till förordnade förmyndare, gode män, förvaltare och särskilt förordnade vårdnadshavare m.fl.

Ersättningens bestämmande och storlek

Svenska Kommunförbundet har i ett cirkulär från år 1990 lämnat rekommendationer i fråga om lämpliga ersättningsnivåer till gode män och förvaltare. Av utredningens undersökningar framgår dock att ersättningen till förordnade ställföreträdare varierar förhållandevis mycket från kommun till kommun. En del organisationer för gode män och förvaltare har mot bakgrund härav framställt krav på att det i författning närmare skall fastställas vilken ersättning en förordnad ställföreträdare har rätt till. Vidare har dessa organisationer krävt att ersättningen till förordnade ställföreträdare höjs generellt sett.

Det synes vara konstitutionellt tveksamt att genom förordning bestämma vilken ersättning som skall utges till förordnade ställföreträdare.

Enligt utredningens uppfattning bör även i framtiden överförmyndaren inom ramen för en tämligen allmänt hållen lagregel avgöra

hur ersättningen till förordnade ställföreträdare skall bestämmas, med möjlighet till domstolsprövning.

Nuvarande riktlinjer beträffande lämpliga arvodesnivåer bör dock, som allmänna råd, omarbetas under länsstyrelsernas ledning och göras mer utförliga.

Utredningen föreslår vidare att det i 12 kap. 16 § föräldrabalken införs en bestämmelse att överförmyndaren bör ha fattat beslut om ersättning till förordnade ställföreträdare senast fyra månader efter det att en årsräkning eller sluträkning har getts in till överförmyndaren.

Tidpunkten för ingivande av årsräkning

Enligt nuvarande bestämmelser skall en årsräkning omfatta kalenderåret. Denna ordning har emellertid lett till att vissa överförmyndare drabbas av en anhopning av årsräkningar kring den 1 mars varje år.

För att göra det möjligt för överförmyndarna att sprida ut granskningen av årsräkningar över hela året föreslår utredningen att det skall vara möjligt att tillämpa ”brutna räkenskapsår”, dvs. besluta att en förordnad ställföreträdare skall redovisa t.ex. tidsperioden 1 juni till den 31 maj varje år.

Den enskildes skyldighet att betala sin ställföreträdares arvode m.m.

I dag gäller enligt 12 kap. 16 § föräldrabalken att om inte särskilda skäl föranleder något annat, skall arvode och ersättning för utgifter till den förordnade ställföreträdaren betalas med den enskildes medel i den mån hans eller hennes beräknade inkomst under det år när uppdraget utförs eller hans eller hennes tillgångar under samma år överstiger två gånger prisbasbeloppet.

Den nuvarande ordningen har kritiserats på flera punkter. För det första framstår beloppsgränsen som alltför snäv för de personer som har inkomster strax över två prisbasbelopp. För det andra medför den omständigheten att det är den enskildes inkomst före skatt som avses i paragrafen att den hjälpbehövande drabbas av negativa tröskeleffekter. För det tredje har det nya pensionssystemet med beskattningsbar pension inneburit att pensionärer som tidigare hade inkomster understigande två prisbasbelopp i dag har en bruttoin-

komst överstigande denna gräns trots att den behållna inkomsten i praktiken är densamma som tidigare.

För att komma till rätta med nu nämnda problem föreslår utredningen att den nuvarande beloppsgränsen i 12 kap. 16 § föräldrabalken om två prisbasbelopp behålls, men denna beloppsgräns skall ta sikte på den enskildes inkomst efter skatt. Härigenom tillåts den enskilde behålla ett större disponibelt belopp än i dag innan skyldigheten att ersätta ställföreträdaren inträder. Samtidigt undviker man de negativa tröskeeffekterna och oönskade effekter av det nya pensionssystemet.

Utredningen föreslår vidare att det klargörs i 12 kap. 16 § föräldrabalken att den socialavgift som belöper på den förordnade ställföreträdarens arvode inte skall inkräkta på det inkomstbelopp som den enskilde skall få behålla.

Del C

Några speciella frågor angående arv och testamente, avveckling av bostad med hyresrätt, tystnadsplikt, m.m.

Möjlighet för god man och förvaltare att avstå från arv eller testamente

I nuvarande 15 kap. 6 § föräldrabalken finns ett förbud för en god man eller förvaltare att avstå från arv eller testamente. Ett undantag görs dock för situationen då ett särkullbarn avstår från arv till förmån för den efterlevande maken.

Förbudet att avstå från arv hindrar inte en god man eller en förvaltare från att godkänna ett testamente till förmån för någon annan än huvudmannen under förutsättning att testamentet är giltigt. Godkänner ställföreträdaren ett testamente som är ogiltigt rör det sig däremot om ett avstående från arv, vilket inte är tillåtet. Det kan ibland vara svårt för en god man eller förvaltare att avgöra huruvida ett testamente som avskär huvudmannen från arv kommer att stå sig i en klanderprocess. Samtidigt kan testators vilja te sig högst rimlig och ställföreträdaren kan av den anledningen vilja godkänna testamentet trots att han därigenom riskerar att bryta mot förbudet mot arvsavståenden i 15 kap. 6 § föräldrabalken.

Utredningen föreslår mot bakgrund av vad som nu har sagts att det i 15 kap. 6 § föräldrabalken föreskrivs att om det finns särskilda skäl och om överförmyndaren samtycker, kan en god man eller för-

valtare godkänna ett testamente trots att godkännandet kan anses innefatta ett avstående från arv.

Avveckling av bostad med hyresrätt

Nu gällande regler i föräldrabalken saknar spärrar för en ställföreträdarens åtgärder med en befintlig hyresrätt till en bostadslägenhet, något som ter sig inkonsekvent. Utredningen föreslår därför att föräldrar, förordnade förmyndare, gode män och förvaltare endast med överförmyndarens samtycke skall kunna säga upp eller överlåta avtal om hyresrätt för den enskildes räkning.

Tystnadsplikt för ställföreträdare

I utredningens delbetänkande (SOU 2003:51) behandlades frågan om tystnadsplikt för ställföreträdare för ensamkommande barn. Anledning att införa en sådan ansågs inte föreligga. Utredningens uppfattning är att det inte heller finns tillräckligt starka skäl för att föreslå sådana regler om tystnadsplikt när det gäller ställföreträdare för vuxna.

Upplysningsskyldighet för ställföreträdare

Enligt nuvarande regler i föräldrabalken kan överförmyndaren kräva att förmyndare, gode män och förvaltare lämnar uppgifter om sin verksamhet. Som en komplettering föreslås överförmyndaren också få möjlighet att begära in handlingar om ställföreträdarens verksamhet och att besluta om vitesföreläggande för det fall skyldigheten att avge upplysningar respektive att lämna handlingar försummas.

Övriga förslag

Utredningens förslag ger upphov till åtskilliga följdändringar i befintlig lagstiftning. Bl.a. tas bestämmelser om gode mäns och förvaltares skyldigheter i vissa fall bort från lagstiftning som berör främst den sociala välfärden, dock utan att någon saklig ändring eftersträvas.

I sekretesslagen (1980:100) införs en ny paragraf i 14 kap. som innebär att sekretess till skydd för den enskilde inte gäller i förhåll-

ande till en (potentiell) ställföreträdare som har behov av uppgifterna i sin ställföreträdarroll, vidare att en ställföreträdare under vissa omständigheter även i övrigt skall kunna förfoga över sekretessen. Dessutom klargörs i personuppgiftslagen (1998:204) under vilka omständigheter en ställföreträdare skall kunna företräda en enskild i frågor om behandling av personuppgifter.

Ikraftträdande

Utredningens förslag föreslås träda i kraft den 1 juli 2007. Möjligheter bör dock finnas att låta somliga förslag träda i kraft vid annan tidpunkt, om detta bedöms angeläget.

Utredningens uppdrag och arbete

Utredningens uppdrag

Utredningen om förmyndare gode män och förvaltare tillsattes våren 2002 och påbörjade omedelbart sitt arbete.

En av huvuduppgifterna är enligt direktiven (dir. 2002:55), som beslutades vid regeringssammanträde den 4 april 2002, att utvärdera 1995 års förmyndarskapsreform. Utvärderingen skall särskilt ta sikte på reformens avreglering av föräldrars förmyndarförvaltning och de nya arbetsuppgifter som överförmyndarna och länsstyrelserna fått.

Utredaren skall därutöver granska och ta ställning till behovet av ändringar i regelverket för gode män och förvaltare. En särskild fråga är enligt direktiven om god man, förvaltare eller någon ny form av legal ställföreträdare skall kunna lämna samtycke till åtgärder inom hälso- och sjukvård, socialtjänst eller forskning för personer som på grund av sjukdom, psykisk störning eller liknande inte själva förmår att ge samtycke. Parallellt med detta åliggande skall utredaren överväga om reglerna bör ändras även mot bakgrund av den rekommendation om skydd för hjälpbehövande vuxna som år 1999 antogs av Europarådet.

Av direktiven framgår att utredaren generellt skall se över de stödformer som erbjuds i föräldrabalken och inventera reformbehovet. Gode mäns och förvaltares behörighet har redan nämnts. Utredaren skall också undersöka vilka åtgärder som är möjliga att vidta för att garantera tillgången på kvalificerade och lämpliga gode män och förvaltare. Med det senare hör även samman frågor om utbildning av sådana ställföreträdare, överförmyndarnas möjligheter att utöva en effektiv tillsyn samt arvoderingen av ställföreträdarna.

I uppdraget ingår också att undersöka om utfärdande av fullmakter för en framtida situation – i detta betänkande benämnda framtidsfullmakter – är ett gångbart alternativ till stödformerna i föräldrabalken och om ett sådant institut i så fall bör formaliseras.

I direktiven anges att utredaren skall se över vissa bestämmelser som syftar till att begränsa konsekvenserna av att personer med bristande rättshandlingsförmåga ingår avtal och undersöka om det finns behov av ändrade bestämmelser för att förhindra att hjälpbehövande personer utsätts för övergrepp utan att detta blir föremål för någon reaktion.

I direktiven sägs också att utredaren skall följa upp vissa lagändringar från år 1997 som syftar till att förbättra det rättsliga skyddet för s.k. ensamkommande barn och överväga om ytterligare åtgärder behöver vidtas för att stärka skyddet för dessa barn.

Utredaren får enligt direktiven ta upp andra frågor om förmyndare, gode män och förvaltare som aktualiseras under utredningsarbetet, om det bedöms motiverat.

Den 20 februari 2003 beslutade regeringen tilläggsdirektiv (dir. 2003:23), enligt vilka utredaren skall behandla frågan om det rättsliga skyddet för ensamkommande barn med förtur. I delbetänkandet God man för ensamkommande flyktingbarn (SOU 2003:51) redovisade utredningen sina överväganden och förslag i de delar som rör de ensamkommande barnen. Förslagen kommer enligt uppgift att bli föremål för en lagrådsremiss i november innevarande år.

Uppdraget skulle enligt de ursprungliga direktiven redovisas senast den 1 juli 2004. Tilläggsdirektiv beslutades emellertid den 6 maj 2004 med innebörd att tiden för redovisning av uppdraget förlängs till den 31 december 2004 (dir. 2004:56).

Direktiven har tagits in i betänkandet som bilagorna 1–3.

Arbetets bedrivande

Utredningen påbörjade arbetet i april 2002. I juni 2003 redovisade utredningen, som ovan nämnts, delbetänkandet God man för ensamkommande flyktingbarn.

Under arbetets gång har ett antal sakkunniga och experter biträtt den särskilde utredaren, bl.a. genom att bidra med bakgrundsmaterial och synpunkter från kolleger och interna referensgrupper.

Den särskilde utredaren, de sakkunniga och experterna har under hela utredningsarbetet sammanträtt kontinuerligt. Särskilda sammanträden har dessutom hållits med sakkunniga och experter vid diskussioner med inriktning på dessa personers specialkompetens.

Under arbetet har åtskilliga besök och sammanträffanden förekommit med företrädare för myndigheter och intresseorganisationer,

i många fall sedan utredningen först översänt ett diskussionsmaterial. Vid möten har utredningen informerat om och inhämtat synpunkter på det pågående arbetet.

I syfte att skapa ett underlag för arbetet med en lagstiftning rörande ställföreträdarskap på hälso- och sjukvårdens område bjöds 18 yrkesföreningar, fackförbund och intresseorganisationer m.fl. med anknytning till sjukvård in till diskussioner kring en idéskiss. I detta sammanhang deltog representanter för utredningen vid sammanträden med bl.a. Vetenskapsrådets arbetsgrupp för forskningsetik och Statens medicinsk-etiska råd (SMER). Efter genomförda möten gavs berörda organisationer tillfälle att lämna synpunkter på ett preliminärt lagförslag på området.

Utredningen har sammanträffat och diskuterat med överförmyndare i samband med Föreningen Sveriges Överförmyndares årsmöten. Vidare har utredningen träffat företrädare med tillsynsuppgifter på överförmyndarområdet för samtliga länsstyrelser. Ett särskilt besök har gjorts på Länsstyrelsen i Stockholms län. Lokala besök har även gjorts på överförmyndarnämnd, länsstyrelse, särskilt boende och stadsdelsförvaltning. Utredningen har också sammanträffat med Personliga Ombud i Skåne (POS) och Föreningen Jämlikhet, Assistans & Gemenskap (JAG). Kontakter och informationsutbyte har förekommit med representanter för ett forskningsprojekt vid Lunds Universitet om s.k. livstestamenten, "Förhandsdirektiv för vård i livets slutskede. Etiska, juridiska och psykologiska aspekter". Vidare har utredningen vid två tillfällen träffat och diskuterat med representanter för ett flertal godmansföreningar samt besökt kommunanställda gode män och förvaltare i Föreningen Sveriges Förvaltarenheter (FSF). Uppgifter om ekonomisk brottslighet mot underåriga och vuxna hjälpbehövande har inhämtats från de regionala åklagarmyndigheterna.

Utredningen har också intervjuat dåvarande justitieombudsmannen Jan Pennlöv rörande överförmyndarnas verksamhet och handikappombudsmannen Lars Löf, företrädare för Datainspektionen samt professor Inga-Lill Rahm Hallberg, Lund. Samverkan och informationsutbyte har förekommit med regeringens demensarbetsgrupp. Departementssekreteraren Catharina Morthenson Ekelöf, sakkunnig i utredningen, har också fungerat som sekreterare i arbetsgruppen.

För att få en uppfattning om omfattningen och fördelningen av antalet förmynderskapsärenden hos överförmyndarna, vilka organisationsmässiga förutsättningar som finns för överförmyndarverk-

samheten samt olika problemställningar, bl.a. med anknytning till förändringarna som inträdde efter 1995 års reform, har utredningen hösten år 2002 genomfört en enkät bland 75 av landets överförmyndare. Ca 60 svar inkom. I två omgångar har också landets länsstyrelser beretts tillfälle att lämna svar på utredningens frågor om hanteringen av tillsynsuppgifter som överförts till länsstyrelserna genom reformen år 1995.

En enkät har även skickats till 60 kommuner och stadsdelsförvaltningar med frågor om socialtjänstens handläggning av ärenden enligt socialtjänstlagen och lagen om stöd och service till vissa funktionshindrade (se särskild redovisning härav i avsnitt B 10.2.8).

En enkät har tillställts ett tjugotal tingsrätter avseende handläggningen av förmynderskapsärenden.

Adjungerade professorn, dr. jur. Svend Danielsen har på utredningens uppdrag utarbetat en redogörelse över s.k. framtidsfullmakters förekomst och användningsområde i ett internationellt perspektiv (bilaga 4). Bl.a. Catharina Morthenson Ekelöf, docenten Carl Johan Fürst och medicinalrådet Helena Silfverhielm har bidragit med skrivelser i avsnitt B 4.1 om målgrupper. Fil. kand. Linus Broström och jur. kand. Morten Klemme Nielsen har granskat och lämnat synpunkter på utredningens bakgrundsbeskrivning av tänkbara modeller för ställföreträdande beslutsfattande inom hälso- och sjukvården (avsnitt B 8.12.11).

Särskilda yttranden har lämnats av Ulla Lönnqvist Endre, Ingmar Hammer, Björn Norell, Lars Rutberg, Elisabeth Rynning, Eva von Schéele och Kerstin Tegnér.

Nordiskt samarbete

Utredningen besökte den norska Vergemålsutredningen i Oslo hösten 2002, varvid främst vissa gemensamma frågeställningar i arbetet, bl.a. förutsättningarna för ställföreträdarskap och s.k. framtidsfullmakter, diskuterades. Utredningen besökte också Civilrettsdirektoratet och Sundhetsministeriet i Köpenhamn sommaren 2003 för att inhämta danska erfarenheter av lagstiftningen om värgemål och livstestamenten.

I september 2003 medverkade utredningen i samnordiska diskussioner i Oslo rörande möjligheter till en samsyn på förmynderskapsrätten m.m. Vid mötet deltog representanter för Vergemålsutvalget samt för de danska, finska och isländska justitieministerierna m.fl. I

anslutning till mötet tillsatte Justitieministeriet i Finland en arbetsgrupp med uppdrag att bl.a. bereda ett förslag om tillämpningsområdet för framtidsfullmakter. Förhandlingar med Vergemålsutvalget fortsatte vid ett möte i Malmö våren 2004, varvid vissa lagtextutkast behandlades.

I utredningen har som expert anlåtats professorn, dr. jur. Svend Danielsen, som var ordförande i den danska utredning vars betänkande legat till grund för en omfattande revision och modernisering av förmynderskapslagstiftningen år 1997.

Samarbetet med det norska Vergemålsutvalget har lett till en långtgående enighet om bl.a. utformningen av bestämmelser om framtidsfullmakter och om förutsättningarna för att vuxna hjälpbehövande skall kunna få en ställföreträdare.

Något om arbetets inriktning och avgränsning

Utredningen har sett det som en viktig uppgift att föreslå en någorlunda fullständig reglering av frågan om vem som företräder personer som har brister i beslutsförmågan eller annars är hjälpbehövande av liknande skäl. Särskild uppmärksamhet har, som också framgår av redogörelsen för utredningens arbete, ägnats problemet om företrädare för beslutsoförmögna personer inom sjukvården, men också på det sociala området, beträffande forskning och annars i personliga angelägenheter. Vissa begränsningar har dock iakttagits. Det har inte ansetts vara en uppgift för utredningen att systematiskt överväga hur underårigas intressen i personliga och liknande angelägenheter skall bevakas i skilda sammanhang. Inte heller har det ankommit på utredningen att mer allmänt föreslå regler om patienters ställning inom hälso- och sjukvården. Med detta sammanhänger att utredningen inte direkt har haft att ta ställning till frågorna om användning av tvång i en eller annan form inom den i princip frivilliga medicinska och sociala vården och omvårdnaden.

Utredningen har haft ambitionen att föreslå ändringar i alla gällande lagar som berörs av de centrala förslagen. Vissa undantag anges i ingressen till författningskommentaren. Utredningen har inte heller närmare övervägt de internationellt privaträttsliga konsekvenserna av lagförslagen. Förslag till nya förordningar eller ändringar i gällande sådana lämnas i allmänhet inte. I en särskild bilaga presenteras emellertid en del utkast till föreskrifter i förordningar, när det har ansetts av värde för sammanhangets skull.

Utredningen har i sitt delbetänkande God man för ensamkommande flyktingbarn, SOU 2003:51, föreslagit att bestämmelser om god man för ensamkommande flyktingbarn m.fl. av flera skäl bör skapas inom ramen för en särskild lagstiftning i stället för att denna reglering förs in i föräldrabalken. På grund härav och då den föreslagna regleringen kommer att leda till lagstiftning inom en förhållandevis snar framtid anser utredningen att det inte är lämpligt att i slutbetänkandet behandla frågan huruvida bestämmelserna om god man för ensamkommande flyktingbarn m.fl. bör flyttas över till föräldrabalken.

Bestämmelser med ikraftträdandedatum efter den 1 juli 2004 har i allmänhet inte beaktats. Detsamma gäller publiceringar av förslag och andra händelser efter nämnda dag.

Läsanvisningar

Betänkandet är samlat i tre band. Det första upptar inledningsavsnitt och allmän motivering, del A. Det andra bandet innehåller återstoden av den allmänna motiveringen, delarna B, C, D och E. Lagförslagen ligger i det tredje bandet tillsammans med författningskommentarer. Där återfinns också särskilda yttranden, fem bilagor till betänkandet och en källförteckning.

Den allmänna motiveringen har sin tyngdpunkt i delarna A och B. Stoffet är, i anslutning till utredningens direktiv, fördelat mellan dem så att del A har sin utgångspunkt i uppföljningen av 1995 års förmyndarskapsreform, vars huvudinriktning gällde en avreglering av föräldrars förmyndarförvaltning, och del B handlar om ställföreträdare för vuxna hjälpbehövande. Reglerna om förmyndarförvaltningen, som är av ekonomisk natur, sammanfaller i väsentliga stycken med reglerna om förordnade förmyndares, gode mäns och förvaltares ekonomiska hantering för sina huvudmäns räkning. Frågor om dessa reglers innehåll har därför behandlats sammanhållet i del A. Några organisatoriska frågor diskuteras dessutom i denna del. I viss mån har det också tett sig oundvikligt att i denna del komma in på spörsmål som är gemensamma för ställföreträdarens befattning med ekonomiska och personliga angelägenheter. Vissa ämnen kommer därför att beröras av framställningen både under huvudavsnitten A och B. I syfte att underlätta för läsaren att hitta rätt har utredningen försett betänkandet med två innehållsförteckningar, en över huvudstolparna i betänkandet och en detaljerad, som har sidhänvisningar till alla

underrubriker. Rikhaltiga hänvisningar görs också mellan texterna i de olika delavsnitten i betänkandet.

Del C i den allmänna motiveringen behandlar frågor om rättskyddet för personer med nedsatt beslutsförmåga, delvis som en komplettering till framställningen under avsnitt B. Dessutom tas upp ett par speciella problem angående föräldrabalksreglerna som inte har funnit någon naturlig plats i de föregående kapitlen. Tidpunkten för ikraftträdandet berörs i del D, likaså vissa mera centrala övergångsproblem. I del E behandlas förslagets effekter i fråga om främst kostnader.

Föräldrabalken under reformering

Lagarna om barn utom äktenskap, om äktenskaplig börd och om adoption tillskapades år 1917. Nämnda lagar sammanfördes år 1949, tillsammans med lagen om barn utom äktenskap från år 1920 och lagen om förmynderskap från år 1924, till en föräldrabalk.

Åtskilliga ändringar har gjorts i föräldrabalken efter dess tillkomst, bl.a. avseende fastställandet av faderskapet till barn utom äktenskap 1969, adoptionsinstitutet (1958 och 1970) barns namn (1963 och 1982) och myndighetsåldern (1969 och 1974). Nya regler om verkställighet som rör barn infördes år 1967. Barnavårdsmannainstitutionen avskaffades år 1973.

Förslag till ändringar i förmynderskapslagstiftningen lämnades 1974 (prop. 1974:142, LU 1974:38, SFS 1974:1038). Därigenom inskränktes möjligheterna att förklara en person omyndig, samtidigt som det gjordes lättare att förordna god man för den som behöver hjälp med att sköta bl.a. sina ekonomiska och rättsliga angelägenheter.

Den 1 januari 1977 trädde nya regler för vårdnaden om barn i kraft. Samtidigt gjordes vissa jämkningar i fråga om faderskapet till barn i äktenskap. De nya reglerna innebar bl.a. att termerna äktenskaplig börd, barn i äktenskap och barn utom äktenskap avfördes ur lagtexten. Redaktionella ändringar gjordes i samma skede genom omflyttningar av bestämmelser, bl.a. i 20 kap. rörande förfarandet i mål och ärenden enligt föräldrabalken. Året därefter antogs nya regler om den familjerättsliga underhållsskyldigheten och nya processuella regler om vårdnad. Vårdnadsreglerna ändrades på nytt år 1983.

Artificiell insemination blev föremål för lagstiftning år 1984. En lag (1988:711) om befruktning utanför kroppen antogs senare (omfattande ändringar genomfördes i sistnämnda lag så sent som i SFS 2002:252). År 1988 infördes den nya äktenskapsbalken, vilket dock endast ledde till vissa följdändringar i föräldrabalken.

Förmynderskapslagstiftningen reformerades åter genom ändringar som trädde i kraft den 1 januari år 1989 (prop. 1987/88:124, bet. 1988/89:LU9, SFS 1988:1251). Institutet omyndigförklaring avskaffades då. I stället infördes ett slags utbyggd form av godmanskap, nämligen förvaltarekapet. Samtidigt antogs vissa ändringar i reglerna om god man, vilka syftade till att minska risken för att den hjälpbehövande och den gode mannen skulle företa kolliderande rättshandlingar. Omflyttningar gjordes i balken, främst avseende bestämmelserna i 10, 11 och 18 kap.

Reglerna om vårdnad och umgänge ändrades med ikraftträdandedatum den 1 mars 1991 (SFS 1990:1526). De nya bestämmelserna syftade till att röja väg för att föräldrarna själva skulle kunna komma överens i vårdnads- och umgängesfrågor.

En tredje större reform på förmynderskapsrättens område innebar att ordningen för förmyndares, gode mäns och förvaltares vård av egendom och tillsynen över sådan förvaltning moderniserades och avreglerades genom lagändringar som trädde i kraft den 1 juli 1995 (prop. 1993/94:251, bet. 1994/95:LU3, SFS 1994:1433). Flera typer av förmynderskapsärenden flyttades genom reformen över till överförmyndarna, samtidigt som länsstyrelserna övertog tillsynen över överförmyndarnas verksamhet från tingsrätterna. Vårdnads- och förmynderskapsbegreppen renodlades.

För att betona barnets bästa och hänsynen till barnets vilja i samband med prövningen av olika frågor antogs år 1998 ytterligare ändringar i 6 kap. föräldrabalken.

Del A Uppföljning av 1995 års reform

1 1995 års reform i huvuddrag

Vid tidpunkten för 1995 års förmynderskapsreform vilade de gällande förvaltningsreglerna i föräldrabalken i huvudsak på 1924 års förmynderskapslag och kännetecknades av en strävan att skapa trygghet för att den omyndiges medel bevarades och gav en skälig avkastning. Reglerna var detaljerade och i många fall svårtolkade, såväl de egentliga förvaltningsreglerna som bestämmelserna om redovisning och kontroll, och kännetecknades av en äldre tids syn på ekonomiska förhållanden.

Förmynderskapsutredningen (justitierådet Staffan Magnusson) överlämnade år 1988 ett betänkande, Föräldrar som förmyndare (SOU 1988:40), som behandlade frågor om förvaltningen av egendom som tillhör en underårig eller en person som har god man eller förvaltare. Vidare behandlades överförmyndarnas och tingsrätternas verksamhet på förmynderskapsområdet.

Utredningens förslag, liksom bl.a. vissa frågor om överförmyndarnas och tingsrätternas hantering av förmynderskapsfrågor som behandlats av Domstolsutredningen (Domstolarna och 2000-talet. Arbetsuppgifter och förfaranderegler, SOU 1991:106), togs upp till behandling i propositionen 1993/94:251 Förmynderskapslagstiftningen.

Som ett led i arbetet med att få bort onödig byråkrati i lagstiftningen behövde, uttalades det i lagstiftningsärendet (prop. 1993/94:251 s. 99 ff), reglerna om ställföreträdares förvaltning av egendom och tillsynen över sådan förvaltning moderniseras och anpassas till dagens situation. Det anfördes att området borde avregleras där det var möjligt utan att berättigade skyddsintressen för den skull sattes åt sidan. Vidare ifrågasattes det bl.a. om det inte – till skillnad mot vad som gällde vid tidpunkten – borde finnas olika förvaltningsregler beroende på vem som var förmyndare. Den naturliga intressegemenskap som gäller mellan föräldrar och barn ansågs t.ex. inte jämförbar med den som är aktuell för en särskilt förordnad förmyndare. Utöver en modernisering av reglerna om ställföreträdares förvaltning av

myndlingars egendom skulle inriktningen särskilt vara en minskad detaljstyrning av föräldrars förvaltning.

Principen att domstolarna skall handlägga enbart sådana frågor som verkligen kräver domstolsprövning borde enligt propositionen även gälla beträffande reglerna om förmyndarskap. De ärenden som var av övervägande förvaltningsnatur, t.ex. att årligen inspektera överförmyndarna, kom genom reformen att handläggas av förvaltningsmyndigheter.

Vid reformen renodlades vårdnads- och förmyndarskapsbegreppet. Om ingen av ett barns föräldrar kunde vara vårdnadshavare, skulle vårdnaden anförtros åt en eller två särskilt förordnade vårdnadshavare. De särskilt förordnade vårdnadshavarna skulle därigenom också bli förmyndare för barnet, om inte särskilda skäl talade mot det. Om en av två särskilt förordnade vårdnadshavare dog eller entledigades, skulle den andra vårdnadshavaren ensam ha vårdnaden.

Väsentliga inskränkningar gjordes i de särskilda reglerna om redovisning och kontroll av förmyndares förvaltning i fråga om *föräldrars* förvaltning av barns egendom. Motsvarande regler för förordnade förmyndare, gode män och förvaltare genomgick endast mindre förändringar.

Reglerna som behandlar underårigas bundenhet när de själva ingår avtal ändrades inte genom reformen.

Beträffande föräldraförvaltningen fastställdes att föräldrar som är förmyndare i princip själva skall få bestämma hur den omyndiges tillgångar skall användas eller placeras, förutsatt att det är fråga om egendom som står under deras förvaltning. De flesta föräldraförvaltningarna kom därmed att stå utanför en regelbunden kontroll av överförmyndarna. Detta innebar bl.a. att underårigas bankräkningar i regel inte längre skulle vara spärrade mot uttag som görs av föräldrar samt att kraven på att ge in förteckningar och att avge årsredovisningar försvann för många föräldrar. De allmänna reglerna i föräldrabalken om hur föräldrar och andra förmyndare skall ha hand om förvaltningen skulle dock gälla även i fortsättningen för sådana förvaltningar. Föräldrar skall alltså enligt lag omsorgsfullt fullgöra sina skyldigheter och alltid handla på det sätt som är bäst för barnet. Vidare skall föräldrar föra räkenskaper och göra anteckningar om förvaltningen i den utsträckning som behövs med hänsyn till den förvaltade egendomens omfattning och karaktär.

Det slogs också fast att vissa inskränkningar skulle gälla för *alla* föräldrar i deras egenskap av förmyndare. Överförmyndarens samtycke skulle krävas för förvärv och försäljning av fast egendom samt in-

teckning i och upplåtande av nyttjanderätt till sådan egendom. Det samma skulle gälla ingående av skuldförbindelse eller borgensförbindelse m.m. för barnets räkning. Föräldrar skulle inte heller få ge bort barnets egendom, om det inte rörde sig om vissa personliga presenter eller om understöd till en anhörig eller annan närstående till barnet och överförmyndaren lämnade sitt samtycke. Vidare skulle den som fyllt 16 men inte 18 år få driva bokföringspliktig verksamhet endast med överförmyndarens samtycke.

Överförmyndarkontrollen behölls genom särskilda regler. Det bestämdes att värdet på den omyndiges tillgångar skulle utgöra skiljelinjen mellan det kontrollerade och det okontrollerade området. Gränsen för när överförmyndaren skall ha en strängare kontroll över förälders förvaltning än den som följer av överförmyndarens allmänna tillsyn över förmyndare, gode män och förvaltare drogs vid åtta gånger gällande basbelopp enligt lagen (1962:381) om allmän försäkring. I de fall värdet av den omyndiges tillgångar översteg denna gräns skulle en skärpt kontroll göras av överförmyndaren. Om värdet understeg gränsen, skulle följaktligen tillgångarna – i vart fall enligt huvudregeln – få förvaltas fritt av föräldrarna.

För den som vill överföra egendom till underårig öppnades ytterligare en möjlighet att försäkra sig om att egendomen kommer barnet till nytta, nämligen genom överföring av egendom med villkor om ”särskild överförmyndarkontroll”. Tidigare hade egendom kunnat undantas från föräldrarnas förvaltning genom att den överlämnades till särskild förvaltning, dvs. vid förvärv genom bl.a. gåva eller testamente med villkor att egendomen skall stå under förvaltning av annan än förmyndaren, utan bestämmanderätt för förmyndaren, och med angivande av vem som skall utöva förvaltningen. – Den särskilda överförmyndarkontrollen skulle gälla för egendom som underårig fått genom gåva, arv, testamente eller förmånstagarförordnande vid försäkring eller individuellt pensionssparande, om sådan kontroll föreskrivits i ett gåvovillkor, ett testamentsförordnande eller ett förmånstagarförordnande. Kontrollen skulle i ett sådant fall omfatta också avkastning och vad som kan komma att sättas i egendomens ställe.

För de förvaltningar som enligt de ovan angivna undantagen även fortsättningsvis skulle stå under överförmyndarens kontroll behölls regler – med anpassningar till de krav Sveriges deltagande i EES ställde – om att vissa placeringar skulle få göras utan överförmyndarens samtycke. Som nya placeringsalternativ infördes skuldförbindelser utfärdade av kreditmarknadsbolag, andelar i värdepappersfonder

och allemanssparande. Förvärv av aktier skulle, liksom tidigare, kräva samtycke av överförmyndaren för de kontrollerade förvaltningarna. Även förvärv av annan lös egendom skulle kräva sådant samtycke. Bankmedel skulle, utom vid särskild överförmyndarkontroll, i allmänhet kunna tas ut fritt.

Den principiella skyldigheten i kontrollfallen att sälja aktier och andra värdepapper samt lösöre kvarstod. Däremot utvidgades något möjligheten att behålla egendom.

Den allmänna inriktningen av förslagen rörande föräldraförvaltningen (dvs. avreglering där det var möjligt) modifierades genom att överförmyndaren i vissa fall skulle kunna meddela särskilda föreskrifter. När det av särskilda skäl behövdes, skulle överförmyndaren därför få bestämma bl.a. att reglerna om kontrollerad förvaltning helt eller delvis skall tillämpas på fri förvaltning, att penningmedel skall sättas in på ett spärrat bankkonto som kräver samtycke för alla uttag, att värdehandlingar skall förvaltas av värdepappersinstitut eller att betalning till den underårige skall sättas in på ett spärrat konto. – Den generella skyldigheten att sätta ner värdehandlingar i öppet förvar hos bank upphörde, men överförmyndaren gavs möjlighet att i ett enskilt fall bestämma att förvaltningen av värdehandlingar skall skötas av en bank eller ett värdepappersinstitut.

I fråga om direktinsättningar i bank innebar reformen att försäkringsbelopp, utbetalningar från pensionssparkonton samt utbetalningar från dödsbon på grund av bodelning, arv eller testamente som tillfaller underårig skulle sättas in på spärrat konto, förutsatt att utbetalningarna var större än två basbelopp. Utbetalaren ålades en skyldighet att genast underrätta överförmyndaren om utbetalningen.

Skyldigheten för föräldrar att till överförmyndaren lämna en förteckning över barnens egendom samt en årsräkning som avser förvaltningen inskränktes till de fall då egendomen skall stå under överförmyndarkontroll eller då överförmyndaren meddelar en särskild föreskrift om att förteckning skall lämnas. Årsräkning skulle dock alltid lämnas, om barnet äger fast egendom m.m. – Sluträkning skulle lämnas, om ett barn vars egendom står under kontroll av en överförmyndare blir myndigt eller föräldrarna till ett sådant barn entledigas som förmyndare, om en överförmyndarkontrollerad förvaltning övergår till fri förvaltning eller om en föreskrift om särskild överförmyndarkontroll återtas. – Överförmyndaren gavs en fortsatt möjlighet att befria föräldrarna från redovisningskyldigheten, dock endast om det föreligger särskilda skäl för det.

Beträffande den egendomsförvaltning som sker genom förordnade förmyndare, gode män och förvaltare slogs fast att denna skulle vara underkastad i huvudsak samma kontroll som de föräldraförvaltningar som avser egendom av större värde än åtta basbelopp. Bankmedel skulle dock vara placerade på spärrat konto.

Reglerna om vård av underårigas rätt i dödsbo behölls i stort oförändrade i så måtto att det även efter reformen krävs samtycke av överförmyndaren för att förmyndare, god man eller förvaltare skall få delta i en rättshandling vid dödsboförvaltning, om samtycke skulle krävas vid förvaltningen av den enskildes egendom i övrigt. Samtycke krävs också vid fördelning av egendomen genom bodelning eller skifte, ingående av avtal om sammanlevnad i oskiftat bo samt vid avstående av särskullbarns arvsrätt vid förälders död. Ställföreträdaren skulle, liksom tidigare, inte få avstå från arv i större utsträckning än vad som nu sagts. En nyhet var att ställföreträdaren inte heller skulle få avstå från testamente.

Arvodet till förmyndare, gode män och förvaltare skulle enligt reformen bestämmas av överförmyndarna, liksom tidigare. Samma grundprinciper som förut gällt för fastställande av arvode till gode män och förvaltare skulle gälla för förordnade förmyndare. I enlighet med vad som tidigare varit fallet skulle föräldrar kunna få arvode endast när särskilda skäl talade för det.

I överförmyndarorganisationen infördes en möjlighet till delegation av beslutanderätt till en kommunal tjänsteman även i kommuner som har överförmyndare i stället för överförmyndarnämnd. Något krav på att tjänstemannen måste vara anställd av den delegerande kommunen ställdes inte.

Förmyndarskap, godmanskap och förvaltarskap skulle inte längre skrivas in vid domstol. Tingsrättens skyldighet att föra förmyndarskapsbok upphörde därmed.

Reformen innebar vidare en omfattande överflyttning av förmyndarskapsärenden till överförmyndaren. Tingsrätterna skulle dock ha kvar ärenden som rör förordnande och entledigande av förmyndare, med motiveringen att sådana frågor har ett nära samband med frågor om vårdnad. Vidare skulle domstolarna behålla uppgiften att besluta om anordnande, omprövning och upphörande av förvaltarskap. Frågor om förordnande och entledigande av förvaltare flyttades från domstolarna till överförmyndarna, men domstolarna skulle vara behöriga att besluta om förordnande av förvaltare i de fall domstolen bestämmer att någon skall ha förvaltare. Överklagande av överför-

myndarens beslut i frågor om förordnande och entledigande av förvaltare skulle göras till tingsrätt.

Domstolarna skulle behålla uppgiften att besluta om anordnande, omprövning och upphörande av godmanskap enligt 11 kap. 4 § föräldrabalken. Frågorna om förordnande och entledigande av sådan god man flyttades från domstolarna till överförmyndarna, men domstolarna blev behöriga att besluta om förordnande av god man i de fall domstolen bestämmer att någon skall ha god man.

Behörigheten att fatta beslut om förordnande av god man som vikarie för förmyndaren enligt 11 kap. 1 § föräldrabalken flyttades som huvudregel från tingsrätterna till överförmyndarna.

Även frågor om godmanskap enligt 11 kap. 2 § föräldrabalken flyttades enligt huvudregeln från tingsrätterna till överförmyndarna. – Slutligen flyttades också alla frågor om godmanskap enligt 11 kap. 3 § första stycket 1–3 föräldrabalken från rätten till överförmyndaren. Däremot skulle rätten behålla behörigheten att förordna god man i mål eller ärenden enligt äktenskapsbalken eller föräldrabalken.

Överförmyndaren övertog rättens behörighet att besluta om hävande i förtid av avtal för en omyndigs räkning om sammanlevnad i oskiftat dödsbo samt att förelägga ställföreträdarna vite.

Tillsynen över överförmyndarna flyttades från tingsrätterna till länsstyrelserna.

Vissa förändringar gjordes även i övrigt vid reformen. Sålunda slogs t.ex. fast att frågor om vårdnad och förmynderskap för en underårig som skall prövas av rätten skall handläggas av tingsrätten i den ort där barnet har sitt hemvist. De dåvarande handläggningsreglerna lämnades i stort sett oförändrade i väntan på arbetet med reformeringen av ärendelagen. Vidare tillförsäkrades en sambo – även en homosexuell sådan – samma rättighet som en make att ansöka och höras i olika förmynderskapsrättsliga ärenden. Kommunikationsskyldigheten i ärenden om godmanskap för en sjuk person eller förvaltarskap begränsades till att avse make eller sambo och barn; andra närstående skulle höras i ärendena endast om det fanns behov. Slutligen gjordes i fråga om sekretess ett undantag i 9 kap. 15 § sekretesslagen på så sätt att sekretess fortsättningsvis skulle gälla hos domstol i ärenden om anordnande av förvaltarskap eller godmanskap för en sjuk person oavsett om en part begärt det eller ej.

Reglerna om ändring i föräldrabalken trädde i kraft den 1 juli 1995. (bet. 1994/95:LU3, rskr, 1994/95:29, SFS 1994:1433).

2 Utredningsbehovet

Av utredningens direktiv framgår att den särskilde utredaren vid utvärderingen av 1995 års reform särskilt skall ta sikte på reformens avreglering av föräldrars förmyndarförvaltning och de nya arbetsuppgifter som överförmyndarna och länsstyrelserna fick. Inriktningen av utvärderingsarbetet kan härledas till Lagutskottets betänkande över propositionen 1993/94:251, i vilket de angivna områdena lyftes fram som angelägna när en uppföljning skulle komma till stånd. När det gäller avregleringen av föräldrars förvaltning väckte Lagutskottet frågan om denna skulle leda till att lagstiftningens grundläggande syfte att trygga de omyndigas egendom riskerar att komma i kläm (bet. 1994/95:LU3).

Utvärderingen har emellertid av praktiska skäl inte alltför snävt kunnat begränsas till de delområden som lyfts fram av Lagutskottet och som betonats i direktiven. Särskilt tydligt har detta blivit på föräldraförvaltningens område. Visserligen intar föräldrar en särställning i kretsen av förmyndare och andra ställföreträdare redan p.g.a. intressegemenskapen mellan föräldrar och barn, men reglerna som gäller för förordnade förmyndares, gode mäns och förvaltares förvaltning av egendom knyter an till föräldrars förvaltning, särskilt sådan föräldraförvaltning som överstiger gränsen på åtta basbelopp. Många av bestämmelserna är följaktligen gemensamma eller likartade, varför de bör behandlas i ett sammanhang. Ett överordnat syfte med reglerna är dessutom att tillgodose barns och vuxna hjälpbehövandes skyddsintressen. Här skall nämnas att utredningsdirektiven f.ö. ger utredaren mandat att även ta upp andra frågor om förmyndare, gode män och förvaltare som aktualiseras under utredningsarbetet, om det bedöms motiverat.

Ställningstagandet i fråga om räckvidden av utvärderingen leder till att utredningen kunnat angripa vissa problem som inte kan härledas till just 1995 års reform men som i många fall indirekt har betydelse för de intentioner rörande förmynderskapslagstiftningen som

framfördes vid det tillfället. Exempelvis har utredningen tagit sig an vissa organisatoriska frågor, i syfte att stärka tillsynen (och betingelserna för denna). Direktiven ger dock knappast stöd för några mer djupgående förändringar av gällande förhållanden i dessa delar.

3 Föräldrars förmyndarförvaltning och anknytande frågor om förvaltning och tillsyn

3.1 Uppgifter om barns ekonomiska förhållanden, förmyndarförvaltningen och annan förvaltning under överförmyndarnas tillsyn

Sveriges folkmängd den 31 december 2003 uppgick till 8 975 670 personer. Av dessa var 1 941 436 personer i åldern 0–17 år, dvs. underåriga (jfr 9 kap. 1 § FB), vilket motsvarade 21,6 % av befolkningen. Vid samma tidpunkt bodde 1 078 075 personer i Sverige som var födda utomlands. Sammanlagt 476 076 utländska medborgare bodde i landet (Befolkningsstatistik i sammandrag 1960–2003, SCB).

Statistiska Centralbyrån (SCB) producerar inte någon årligen återkommande statistik över individers och familjers förmögenhet. För år 1999 sammanställde dock SCB uppgifter om tillgångar och skulder, av vilka man kan utläsa viss information om barns och deras familjers tillgångar och nettoförmögenhet nämnda år. Slutsatser drogs efter studier och bearbetning av uppgifter om tillgångar och skulder som angetts i kontrolluppgifter eller i självdeklarationen. Resultaten, som redovisades i publikationen ”Barnens del av kakan. Väststånd och fattigdom bland barn 1991–1999” (SCB:s demografiska rapporter 2002:1), ger sammanfattningsvis följande bild av situationen.

Barn kan ha tillgångar av flera olika slag. En uppdelning kan i detta sammanhang göras mellan reala tillgångar (oftast en villa, bostadsrätt, fritidshus eller annan fastighet) och finansiella tillgångar (t.ex. bankmedel, andelar i aktiefonder, börsnoterade aktier och andelar i räntefonder). Ca 90 % av nettoförmögenheten hos barn utgjordes av sådana finansiella tillgångar som just bankmedel, aktier eller andelar i fonder; endast i sällsynta fall var barn ägare av fastigheter. En måhända naturlig slutsats som drogs var att barnens sparande och eventuella tillgångar växte med barnets ålder.

Av rapporten, som omfattade sammanlagt 1 911 564 hemmaboende barn, framgick att minst hälften av barnen saknade förmögenhet eller hade små besparingar. Besparingar enligt kontrolluppgift saknades i

40 % av fallen. År 1999 var medianvärdet av besparingarna 2 381 kr för barn i åldern 0–17 år. Den genomsnittliga nettoförmögenheten var dock så stor som 30 159 kr. Förklaringen till den stora skillnaden mellan medianen och genomsnittet var enligt rapporten nettoförmögenhetens sneda fördelning – ett fåtal äger mycket.

Likväl har många underåriga skulder. Enligt tidskriften Råd & Rön hade vid en viss tidpunkt år 2002 ungefär 7 400 barn skulder registrerade i Kronofogdemyndighetens register. Skuldbeloppet uppgick till drygt 36 miljoner kr. Huvudsakligen rörde det sig om skulder till det allmänna, såsom trafikskatter och skatter på realisationsvinster efter värdepappersförsäljning (Råd & Rön nr 4, april 2002). Nyare siffror visar att skuldbeloppet har ökat (se avsnitt A 3.6.5). Det måste antas att skuldbeloppen till stor del avser dispositioner som företagits av föräldrarna i egenskap av förmyndare för den underårige, t.ex. när en förälder ådrar sig felparkeringsavgifter för en bil som formellt ägs av den underårige eller när en förälder underlåter att betala skatter, avgifter eller förfallna belopp som är hänförliga till den underåriges egendom.

Förutsättningarna för att underårigas tillgångar skall stå under strängare kontroll än vad som annars följer av överförmyndarens allmänna tillsyn över föräldraförvaltningar anges i 13 kap. 2 § FB. En sådan tillsyn blir aktuell om värdet på tillgångarna överstiger åtta basbelopp eller om egendom har tillfallit den underårige med villkor om särskild överförmyndarkontroll. Det har saknats praktiska förutsättningar att under utredningsarbetet ge en totalbild av värdet av de kontrollerade föräldraförvaltade tillgångarna i landet eller omfattningen i övrigt av denna uppgift för överförmyndarna. I enkäten till överförmyndarna hösten 2002 (se avsnittet om ”Uppdraget och utredningsarbetet”) efterfrågades dock hur förhållandena var i vissa kommuner per den 31 december 2001. Alla de tillfrågade kommunerna hade inte förutsättningar att ta fram uppgifter härom utan att lägga ned ett omfattande arbete, och vissa kunde bara ge ungefärliga belopp (eller siffror som avsåg en annan tidpunkt än den efterfrågade). De angivna värdena byggde på föräldrarnas redovisning av egendomen.

Stockholms överförmyndarnämnd hade tillsyn över 774 ärenden som avsåg kontrollerade föräldraförvaltningar vid tidpunkten, medan Göteborgs överförmyndarnämnd hade 828 sådana ärenden. De underårigas förvaltade förmögenhet, som således stod under överförmyndarnämndens strängare tillsyn, uppgick i Stockholm till drygt 424 391 000 kr (vilket var knappt en tredjedel av värdet på de till-

gångar som tillhörde personer med god man). Generellt sett var i nästan samtliga kommuner värdet på de underårigas tillgångar under tillsyn lägre än vad som samtidigt stod under tillsyn beträffande de personer som hade god man av något slag. Antalet godmansärenden enligt 11 kap. 4 § FB som stod under överförmyndarens tillsyn var f.ö. i samtliga fall markant större än antalet kontrollerade föräldraförvaltningar i kommunerna. Något genomsnittligt värde per kontrollerad föräldraförvaltning kan inte ges, varken för hela landet eller kommunvis, och torde inte heller vara av något större intresse; i vissa mindre kommuner stod t.ex. inte någon eller bara några enstaka föräldraförvaltningar under kontroll. Ett par exempel kan dock ges utifrån vissa mer exakta enkätsvar. I Örebro var genomsnittsvärdet på de 90 kontrollerade föräldraförvaltningarna 1 050 000 kr medan motsvarande siffra för Borlänges 73 kontrollerade förvaltningar endast uppgick till ca 221 000 kr. I Linköping var genomsnittsvärdet för de 82 kontrollerade föräldraförvaltningarna nästan 700 000 kr.

3.2 De "fria" föräldraförvaltningarna

I förevarande sammanhang, då en utvärdering av 1995 års avreglering av föräldraförvaltningarna samt tillsynen över sådana förvaltningar står i fokus, är det förmyndarnas förvaltning av de underårigas medel som är mest intressant att belysa.

Enligt 9 kap. 1 § föräldrabalken får den som är under 18 år inte själv råda över sin egendom eller åta sig förbindelser i vidare mån än som följer av vad som skall gälla p.g.a. lag eller villkor vid vissa i paragrafen nämnda förvärv. Bestämmelsen i 9 kap. 1 § syftar till att skydda den omyndige mot följderna av ekonomiskt ofördelaktiga rättshandlingar.

Rätten att förvalta den omyndiges förmögenhet och att företräda denne i angelägenheter som rör förmögenheten tillkommer i allmänhet förmyndaren, dvs. oftast föräldrarna.

I princip är det föräldern själv som i egenskap av förmyndare bestämmer hur den omyndiges tillgångar skall användas och placeras (jfr 13 kap. 1 § FB). Även för föräldrarna finns dock begränsningar i dispositionsrätten till omyndigs egendom. I 13 kap. FB beskärs föräldrarnas rätt att bl.a. förvärva och avyttra fast egendom (13 kap. 10 §), ge bort den omyndiges egendom (13 kap. 11 §) samt ta upp lån eller ingå någon annan skuldförbindelse (13 kap. 12 §). Dessa regler

gäller oavsett om förvaltningen är ”fri” eller står under särskild kontroll.

Under vissa förutsättningar skall dock, som tidigare nämnts, överförmyndarens kontroll skärpas. En regel för sådana fall ges i 13 kap. 2 § FB. Denna knyter an till värdet på den omyndiges tillgångar men fångar även in situationer då den underårige fått egendom genom t.ex. arv, testamente eller gåva med villkor om att denna skall stå under överförmyndarens kontroll.

Föräldrarna har en uppgiftsskyldighet gentemot överförmyndaren när värdet på tillgångarna överskridit åtta basbelopp (eller när egendom har tillfallit den underårige med villkor om särskild överförmyndarkontroll, 13 kap. 3 §). I och med att värdegränsen passerats blir nämligen de strängare reglerna i 13 kap. 3–7 §§ FB tillämpliga och skall fortsättningsvis gälla för förvaltningen. Den strängare kontrollen kan emellertid fås att upphöra enligt förutsättningar som ges i 13 kap. 9 §, närmare bestämt om värdet på tillgångarna sjunker under fyra basbelopp och det inte finns anledning att låta kontrollen fortsätta som tidigare. (Det bortses här från att överförmyndaren enligt denna bestämmelse också kan medge undantag från de regler som styr tillsynen.)

Överförmyndarna kan även i vissa andra fall få anledning att utöva en mer ingående tillsyn över den underåriges tillgångar. En sådan anledning är att den omyndige har fått belopp överstigande två basbelopp som kommer från arv, testamente eller försäkringar. Pengar som tillfallit den omyndige på detta sätt skall av utbetalaren sättas in på bank och får inte tas ut från banken utan överförmyndarens samtycke. Inskränkningen i rätten att ta ut pengar från bank gäller också pengar som omfattas av särskild överförmyndarkontroll (jfr 13 kap. 8 § och 16 kap. 11 §).

Slutligen kan det också finnas orsaker för överförmyndaren att i det enskilda fallet besluta om skärpta regler för föräldrarnas förvaltning. På särskild anledning får överförmyndaren då fatta beslut i syfte att trygga en förvaltning, trots att egendomen i och för sig annars skulle höra till föräldrarnas fria förvaltningsområde (13 kap. 19 § första stycket).

I andra fall än de nu nämnda gäller alltså att föräldrarna själva råder över sådan egendom som tillhör den underårige men som står under föräldrarnas förvaltning. Detta innebär bl.a. att föräldrarna fritt får placera sina barns pengar i alla typer av värdehandlingar, att på bank insätta pengar kan tas ut av föräldrarna utan föregående samtycke från överförmyndaren och att föräldrarna inte behöver

redogöra för sin förvaltning till överförmyndaren. Trots det tidigare sagda är emellertid föräldrabalkens allmänna regler om handhavande av förvaltningen tillämpliga. (Se till det sagda också redogörelsen i avsnitt A 1.)

I förarbetena till reformen år 1995 (prop. 1994/95:251 s. 106) konstaterades att man kunde utgå från att föräldrar handlar med sina barns bästa för ögonen och att det i de allra flesta fallen därför inte skulle behövas någon samhällskontroll för att säkerställa att barnets egendom kommer barnet till godo och att den inte slösas bort. Likväl måste man, enligt förarbetena, beakta att det finns föräldrar som i och för sig är inställda på att handla utifrån barnens bästa, men som saknar de erfarenheter och kunskaper som behövs för att förvalta egendom. Inte heller kan man bortse från att det finns föräldrar som kan ha ett intresse av att använda sig av sina barns tillgångar på ett otillbörligt sätt.

Exempel på det förstnämnda fallet är att en förälder i barnets namn spekulerar i värdepapper i vällovligen syften men utan framgång. De senaste årens nedgångar på aktiemarknaden har visat att även till synes sunda investeringar lett till avsevärda kapitalförluster och att det för många varit svårt att avbryta handeln för att i stället föra över pengarna till säkrare investeringsobjekt. Stockholmsbörsens All-Share index, som består av samtliga noterade aktier på börsen och skall återspegla ekonomin i stort och dess förändringar, har sedan dess basdatum fastställdes den 31 december 1995 visserligen ökat från 100 till drygt 200 (siffror för juli 2004). Årshistorik från Stockholmsbörsen visar emellertid att samma index så sent som den 6 mars 2000 var så högt som 413.

Enligt SCB var vid utgången av år 2003 totalt 22,2 % av befolkningen direktägare av aktier (Aktieäggande i bolag noterade på svensk marknadsplats, december 2003, Statistiska meddelanden från SCB). Därtill kommer att en stor del av värdepappersfondernas och försäkringsbolagens aktieinnehav har hushåll som ägare, vilket gör att andelen ägare – direkt eller indirekt – kan vara över 50 % av befolkningen (SCB Indikatorer februari 2002).

En förklaring till att en underårigs tillgångar inte förvaltas korrekt kan vara att en förälder inte känner till de bestämmelser som berör underårigas egendom. Pengar som har utbetalats till barnet kan i själva verket ha använts av föräldrarna för att stärka hela familjens ekonomi eller möjliggöra konsumtion.

Steget härifrån till rent brottsliga förfaranden är inte alltid långt. För förskingring döms enligt 10 kap. 1 § brottsbalken den som p.g.a.

avtal, allmän eller enskild tjänst eller dylik ställning fått egendom i besittning för annan med skyldighet att utge egendomen eller redovisa för denna och som tillägnar sig egendomen eller annars åsidosätter vad han har att iaktta för att kunna fullgöra sin skyldighet, om gärningen innebär vinning för honom och skada för den berättigade. Förmyndare omfattas av den kategori som i sammanhanget anses inta en "dylik ställning" (liksom f.ö. gode män och förvaltare). Förmyndare skall enligt 12 kap. 6 § se till att pengar och värdepapper som tillhör den enskilde, dvs. barnet, förvaras så att de inte sammanblandas med tillgångar som ställföreträdaren annars förvaltar. Bestämmelsen gäller oavsett om ställföreträdaren enligt lag skall redovisa förvaltningen för överförmyndaren.

Den som har förtroendeställning med uppgift att för den enskilde sköta ekonomisk angelägenhet och som missbrukar denna ställning till skada för huvudmannen kan dömas för trolöshet mot huvudman (10 kap. 5 § BrB). Förmyndare intar en sådan förtroendeställning som här avses i förhållande till sitt barn. Ansvar enligt 10 kap. 5 § BrB är emellertid subsidiärt i förhållande till förskingring.

3.3 Utfallet i stort av reformen av förmyndarförvaltningen

Bedömning: Risken för att de underårigas berättigade intressen kommer i kläm har ökat till följd av den inskränkta samhällskontrollen över föräldraförvaltningarna. Det saknas dock skäl att tro att missbruket har någon alarmerade omfattning.

En återgång till den tidigare ordningen med komplicerade redovisnings- och kontrollregler framstår som utesluten. Vissa begränsade åtgärder bör dock vidtas för att skärpa kontrollen över föräldraförvaltningarna.

Förmyndarnas verksamhet står enligt 12 kap. 9 § FB under överförmyndarens tillsyn. Tillsynen skall ske enligt bestämmelserna i 16 kap. FB, varvid överförmyndarna särskilt skall se till att den enskildes tillgångar i skäligen omfattning används för hans eller hennes nytta och att tillgångarna i övrigt är placerade så att tillräcklig trygghet finns för deras bestånd och så att de ger skäligen avkastning (16 kap. 1 § FB).

I den enkät till överförmyndare och överförmyndarnämnder som har presenterats i det inledande avsnittet i betänkandet om utredningsarbetet ställdes frågor som tog sikte på bl.a. om den avreglering som

skett beträffande särskilt föräldrars förmyndarförvaltning år 1995 hade lett till att lagens grundläggande syfte, nämligen att trygga de omyndigas egendom, riskerat att komma i kläm. Överförmyndarna ombads även att förklara på vilket sätt detta i så fall yttrade sig samt om de i sin verksamhet hade stött på fall i vilka avregleringen lett till negativa effekter.

Ungefär en fjärdedel av de kommuner som besvarade enkäten anger att de upplevt reformen som en försämring jämfört med tidigare förhållanden, såtillvida som de numera i många fall helt saknar information om föräldraförvaltningar som avser mindre summor än åtta basbelopp. Flera svarar att riskerna blivit större, eftersom socialnämnderna inte alltid anmäler till överförmyndarna att det föreligger förhållanden som talar för att en förälder inte kommer att förvalta sitt underåriga barns egendom på ett betryggande sätt (jfr nuvarande 5 kap. 3 § socialtjänstförordningen [2001:937]). Flera kommuner förklarar att de inte kan besvara frågan eller att de i vart fall inte har fått några indikationer på att reformen kan leda till negativa konsekvenser.

Cirka en tredjedel av kommunerna uppger att de har stött på fall där avregleringen lett till negativa verkningar för den enskilde. Flera kommuner har gjort reflektionen att behovet av skydd är som störst när värdet av den underåriges egendom är *mindre* än åtta basbelopp, dvs. när beloppet understiger den gräns vid vilken reglerna om kontrollerad föräldraförvaltning primärt blir tillämpliga. Det påpekas från flera håll att det kan vara behövligt med ytterligare information som berör de underårigas ekonomi, däribland att information om utbetalningar till de underåriga i fler fall än vad som nödvändiggörs av gällande regler bör underställas överförmyndarna för eventuella åtgärder. Trots att kritik framförs i många av fallen, hyllas i somliga fall även principen att det är föräldrarna som bör ha den övergripande rätten att sköta sina barns ekonomi, dvs. utan inblandning från myndigheter.

En tredjedel av kommunerna anför att de i sin egen verksamhet inte får den information – företrädesvis från socialnämnden – som krävs för utövandet av tillsynsfunktionerna. Många av dessa pekar på att socialtjänstemännen skulle behöva information och utbildning för att fullgöra denna uppgift bättre. Flera förslag lämnas också på ”nya” uppgiftslämnare som skulle kunna tänkas bidra med information av betydelse för tillsynen.

Nästan lika många (dvs. en knapp tredjedel) av de kommuner som besvarat enkäten rapporterar att de stött på fall i vilka medel som utbetalats till barnen – utan att de för den skull omfattats av reglerna

i 16 kap. 11 § FB om direktinsättning till spärrat konto – har förbrukats av föräldrarna. Det gäller enligt svaren ofta försäkringssättningar och arvsmedel. Många överförmyndare anser att det finns behov av skärpning av reglerna härvidlag.

Utredningen ställde även frågor om förekomsten av godmansärenden enligt 11 kap. 2 § FB. Enligt denna bestämmelse skall överförmyndaren vid intressekollisioner mellan den ordinarie ställföreträdaren (i förevarande fall föräldern) och den han företräder (barnet) förordna god man för den underårige. Ett tjugotal av de tillfrågade kommunerna svarar i enkäten att antalet godmansförordnanden för lånetransaktioner mellan barnet och föräldrarna minskat eller i princip helt upphört. Flera av överförmyndarna anför att detta har sin upprinnelse i att föräldrarna nu i allmänhet har fri dispositionsrätt till barnens pengar och att överförmyndaren därför – i strid med bestämmelserna – inte kopplas in när en lånetransaktion skall genomföras. Vissa svarar att orsaken också kan vara att många föräldrar helt enkelt inte känner till vilka regler som är tillämpliga.

Sammanfattningsvis ger svaren på överförmyndarenkäten ett dominerande intryck av att många överförmyndare är osäkra på hur det egentligen förhåller sig med hanteringen av de underåriga kommuninvånarnas tillgångar. Många räknar med att tryggheten av den enskildes medel har blivit lidande genom avregleringen men uttrycker närmast resignation inför möjligheterna att råda bot på sin okunnighet om förekomsten av otillåtna dispositioner. Av flera svar kan uttydas att överförmyndarna har kommit missbruk på spåren; det framkommer emellertid också att detta ofta skett sedan pengarna väl förbrukats. Å andra sidan ger enkätsvaren inte belägg för att missbruk skulle ha förekommit i något större antal fall. En indikator på att otillåtna dispositioner företas skulle kunna vara det minskade antalet förordnanden av god man enligt 11 kap. 2 § FB, men omfattningen av otillåtna lån är osäker.

Även länsstyrelserna tillfrågades i enkäten 2002 om de hade stött på fall i vilka avregleringen hade haft negativa verkningar för barnens ekonomiska trygghet. Svaren ger vid handen att de flesta länsstyrelser inte synes ha kommit i kontakt med några sådana situationer. En handfull gav dock besked om att de stött på oegentligheter som kunnat hänföras till den nya lagstiftningen, varav några menar att det har inskränkt sig till ett fåtal fall. – När det gäller länsstyrelsernas erfarenheter skall dock påpekas att de först i och med reformen 1995 kom att engageras i tillsynen över överförmyndarnas verksamhet och att jämförelser redan därigenom kan vara vanskliga.

Utredningen har ställt frågor till överåklagarna vid de regionala åklagarmyndigheterna om omfattningen av ekonomisk brottslighet mot barn, närmast i form av förskingringar som genomförts av barnens förmyndare. Av de svar som inkom, som byggde på rundfrågningar på åklagarkamrarna, kunde slutsatsen dras att endast enstaka sådana anmälningar blev föremål för behandling. Flera åklagare hyste dock misstankar om att eventuellt missbruk mer sällan uppdagas.

Av utredningens underlag, som innefattar också de erfarenheter som experter inom utredningen har förmedlat, kan inte någon annan slutsats dras än att man rimligen måste räkna med att de underårigas berättigade intressen i flera fall har kommit i kläm till följd av att föräldrarna i sin förvaltning numera har en större frihet att agera och dessutom står under mindre kontroll. Exempelen på hur reformen teoretiskt kan gå ut över de omyndiga är flera. Det skulle bl.a. kunna röra sig om utbetalade ersättningar av olika slag till barnen som förbrukas av föräldrarna, äventyrlig spekulation med barnens medel i värdepappershandel, utlåning av barnens medel till föräldrarna eller skuldsättning genom föräldrarnas agerande. Det ligger i sakens natur att missbruket inte med någon precision kan beskrivas i siffror. Belegg saknas dock för antagandet att missbruket är av alarmerande omfattning. Någon kvantitativ jämförelse med förhållandena före år 1995 hade under alla förhållanden endast kunnat ta sikte på andelen uppdagade fall av felaktig hantering, vilket i sig knappast hade gett någon heltäckande bild av den faktiska situationen. Det är knappast alltför djärvt att förmoda att det ofta var bland dem som inte följde bestämmelserna som missbruk förekom.

Utredningen har övervägt att genomföra ytterligare undersökningar för att närmare kunna peka på eventuella brister i det gällande regelverket. Ett alternativ som då har varit aktuellt är att i en enkät till ett större antal föräldrar ställa frågor om förvaltningen av deras barns pengar. En sådan enkät skulle emellertid vara svår att genomföra av flera skäl och riskerar dessutom att bli direkt missvisande. Utredningen har konstaterat att värdet av en enkät i vart fall inte står i proportion till den tidsutdräkt och de kostnader som är förenade med den.

Under alla förhållanden är det svårt att tänka sig en återgång till den tidigare ordningen, som präglades av en omfattande samhällskontroll; stöd för denna inställning ges både uttryckligen och indirekt i enkätsvaren från överförmyndarna. I förarbetena angavs som skäl för inskränkningar i redovisnings- och kontrollreglerna inte bara att föräldrar och barn drabbades av att systemet var svåröverskådligt

och tungrott, utan även att överförmyndarna själva upplevde tillämpningen som tidsödande och arbetskrävande (prop. 1993/94:251 s. 105). Det torde ligga i samtliga berördas intresse att något motsvarande regelverk inte upprättas utan att det finns mycket goda skäl för det. Vad som även talar mot en generell uppstramning av kontroll- och redovisningsreglerna är att det statistiska materialet pekar på att de flesta barn har tämligen små tillgångar (jfr den ovan nämnda SCB-rapporten "Barnens del av kakan" samt enkätsvaren).

Däremot kan det slås fast att *riskerna* för missbruk eller tveksam hantering av barnens tillgångar har ökat, även om detta i någon mån också måste anses ligga i reformens natur. I kombination med den osäkerhet som föreligger rörande omfattningen av missbruk från föräldrarnas sida finns det därmed skäl att trots allt överväga vissa *begränsade* åtgärder för att åstadkomma en skärpt kontroll av föräldraförvaltningarna. Hur detta skall komma till stånd diskuteras i följande avsnitt.

3.4 Riktlinjer för förstärkning av skyddet för barns egendom under föräldraförvaltning

Bedömning: Varken någon sänkning eller höjning av nuvarande gränobelopp för kontrollerad förvaltning, åtta prisbasbelopp, framstår som motiverad. Det finns däremot anledning att i fler fall än för närvarande göra bedömningar av föräldrars förvaltning vid tillfällena då utbetalningar av vissa slag kommer barnen till del.

Överförmyndarnas möjligheter att få information om misstänkta brister i föräldrarnas förvaltning bör förbättras, särskilt i fall då barnen har satts i skuld. Barnens skydd mot skuldsättning bör stärkas, likaså deras skydd för erhållna gåvor.

Förändringar i föräldrarnas rätt att placera sina barns medel i finansiella instrument framstår inte som tillräckligt befogade.

Informationen till föräldrarna om reglerna för förvaltning av underårigas medel bör förbättras.

Förändringar i överförmyndarnas organisation bör kunna ge positiva effekter för tillsynen.

Utifrån utredningsmaterialet har vissa slutsatser kunnat dras om brister eller ofullständigheter i regelsystemet för föräldraförvaltningarna. Utredningen har också synpunkter på förbättringar som skulle kunna åstadkommas i skyddande syfte. Som nämnts i föregående

avsnitt är inte tanken att riktlinjerna skall bana väg för en återgång till tidigare regelverk. Risker för barnens ekonomi måste alltid i någon mån vägas mot de komplikationer och det merarbete som framför allt föräldrar och överförmyndare ställs inför vid regeländringar i skärpande syfte. En annan viktig faktor att ta med i bedömningsunderlaget är att de flesta föräldrar – oavsett vilka regler som omgärdar förvaltningen – sköter barnens ekonomi invändningsfritt och med sina barns bästa för ögonen.

I det följande diskuteras mera allmänt olika uppslag att stärka skyddet för barns egendom som förvaltas av föräldrar. I senare avsnitt kommer vissa av frågorna att behandlas närmare. Som tidigare nämnts har vissa av punkterna bäring även på den förvaltning som ombesörjs av förordnade förmyndare, gode män och förvaltare.

Sänkning av gränsbeloppet för den kontrollerade förvaltningen?

Med gällande regler är det i huvudsak föräldraförvaltningar överstigande åtta basbelopp som blir föremål för skärpt kontroll från överförmyndarnas sida. Uppgifter från framför allt överförmyndarhåll visar dock att tillsynsåtgärder i många fall är minst lika motiverade för föräldraförvaltningar som avser lägre belopp.

Utredningen har visserligen avvisat tanken på att *alla* föräldraförvaltningar i fortsättningen skall ställas under en skärpt kontroll. Alternativet, såvitt nu är i fråga, till ett borttagande av gränsbeloppet är således en sänkning.

Åtta basbelopp (eller rätteligen prisbasbelopp) motsvarar i dag 314 400 kr (prisbasbeloppet enligt lagen [1962:381] om allmän försäkring är 39 300 kr för år 2004). Med hänsyn till att barn i de allra flesta fall har relativt små besparingar måste en sänkning av gränsbeloppet vara kraftig och gå långt ner i nivåerna för att få någon reell betydelse. I så fall närmar man sig en återgång till tidigare gällande ordning, med de olägenheter som var förbundna med den.

Det kan samtidigt antas att fallen av missbruk inte så sällan förekommer när barnet, från att ha varit i princip utan besparingar, plötsligt fått tillgångar genom en utbetalning av något slag (t.ex. arv, skadestånd eller försäkringsersättning). Förvaltningen skall kanske då plötsligt stå under en strängare kontroll p.g.a. att gränsvärdet överskridits. Om inte föräldern känner till att överförmyndaren skall få en förteckning över den omyndiges egendom eller inte vill medverka till att överförmyndaren involveras (jfr 13 kap. 3 §), är det

fara värt att tillgångarna snabbt sjunker till ett belopp som på nytt understiger det av lagstiftaren valda gränsbeloppet, framför allt om detta sätts till en betydligt lägre nivå än vad som gäller i dag. Eventuella särskilda beslut från överförmyndarens sida sedan tillgångarna åter underskridit det kritiska gränsbeloppet torde därefter ofta vara verkningsslösa.

Det nämnda exemplet berör svagheter med att låta ett beloppskriterium för förmögenhet utgöra huvudvillkoret för att en underårigs tillgångar skall stå under kontrollerad förvaltning. Överförmyndaren har visserligen möjligheter att vid misstanke om att beloppet överskridits begära in en redogörelse för föräldrarnas förvaltning (13 kap. 18 §) eller få föräldrarna att vid vite fullgöra sin uppgiftsskyldighet (16 kap. 13 § jämförd med 13 kap. 3 §). Det lär emellertid behövas ett varsel från något håll för att överförmyndaren skall få anledning att tillgripa ett sådant beslut. Enligt uppgifter från överförmyndarhåll är kunskapen om skyldigheten att underkasta sig kontroll generellt dålig, och överförmyndarna kan uppleva svårigheter att – utan speciella indikationer – få reda på relevanta förhållanden i tid. Ett angrepp av beloppsgränsen framstår således inte som något effektivt grepp för att uppnå större trygghet för de omyndigas ekonomi.

Av nu anförda skäl och med beaktande också av vad som sägs i det följande föreslås inte någon sänkning av gränsbeloppet från nuvarande åtta basbelopp.

Kapitaltillskott

I stället för en sänkning av gränsbeloppet för en förmögenhetsnivå som kriterium för den kontrollerade förvaltningen, som kanske inte ens fångar in situationer då kontrollbehovet är som störst, bör andra metoder prövas. Det framstår som mer realistiskt att ta fasta på tillfällena då barnet får ytterligare tillgångar, vilket kanske ställer förvaltningen i en ny dager. Ofta fordras nämligen någon form av ställningstagande från föräldrarnas sida till vad som skall ske med kapitaltillskottet.

För att överförmyndarna skall göras delaktiga i sådana situationer krävs information. Denna kan erhållas från den som betalar ut pengarna. Extern information av detta slag är inte beroende av förmyndarnas kunskap om regelverket eller vilja att underställa förvaltningen insyn och kontroll.

Informationsskyldigheten kan avse även ganska låga belopp. Avsikten är dock inte att tynga hanteringen i onödan utan att inrätta en "kontrollstation" som möjliggör restriktioner för föräldrarnas förvaltning. I den stora majoriteten av fall lär överförmyndarna nog kunna avstå från att begränsa föräldrarnas förvaltningsfrihet sedan rapporteringen fullgjorts.

Nuvarande beloppsgräns är enligt 16 kap. 11 § FB två basbelopp och tar sikte på medel som kommer från arv, testamente och försäkringar. Enligt utredningens uppfattning finns det skäl att sänka beloppet och att vidga skyldigheten att underrätta överförmyndaren till fler typer av utbetalningar. Närmare överväganden i denna del presenteras i avsnitt A 3.6.1.2 och A 3.6.6.4.

Bättre information om brister i förvaltningen

Vad som hittills har avhandlats bygger på tanken att det är bäst att överväga ingripanden "på förekommen anledning". Det kan givetvis finnas andra skäl för överförmyndaren att behöva ingripa i förvaltningen än att den underårige har fått ett kapitaltillskott. Det är sålunda viktigt att få ögonen på konkreta fall när det finns risk för att befintliga tillgångar skall förlösas. Utredningens uppfattning är att överförmyndaren i större utsträckning än vad som sker för närvarande måste kunna uppmärksammas på missförhållanden och således kunna ställa krav på att få information.

En nyckelaktör i detta sammanhang är socialnämnderna. Som tidigare har berörts är socialnämnderna skyldiga att anmäla till överförmyndarna att det föreligger förhållanden som talar för att en förälder inte kommer att förvalta sitt underåriga barns egendom på ett betryggande sätt. Bestämmelsen, som kan härledas från 16 kap. 10 § andra stycket FB, finns i dag i 5 kap. 3 § socialtjänstförordningen (2001:937). Enligt vad som framkommit sedan reformen trädde i kraft har den självständiga upplysningsskyldigheten inte fungerat på avsett vis. Det finns därför anledning att ge skyldigheten bättre eftertryck genom att låta den framgå av en lagregel.

Det är emellertid inte bara socialnämnderna som kan ha tillgång till viktig information om olika riskmoment i föräldraförvaltningarna. En viktig källa till information är kronofogdemyndigheterna som genom ändringar år 2004 i utsökningsförordningen (1991:981) och förordningen (1991:1339) om betalningsföreläggande och handräkning ålagts en skyldighet att rapportera till överförmyndarna när

ett barn söks för en skuld hos kronofogdemyndigheten, se avsnitt A 3.6.5. Att även privata inrättningar, t.ex. banker, kan ha information av betydelse i sammanhanget står klart. Utredningens resonemang i denna och anknytande frågor behandlas ytterligare i avsnitt A 3.6.3.

Barns skuldsättning. Gåvor från föräldrar till barn.

Överlåtelser av egendom till barn från föräldrar är vanliga. I vissa fall utgörs emellertid överlåtelserna av skentransaktioner, där föräldrarna i själva verket behåller dispositionen över egendomen. Om någon sakrättsligt giltig överlåtelse inte har ägt rum, riskerar barnen att egendomen tas i anspråk för föräldrarnas skulder. Det har också påtalats att arvsavstående ibland görs till förmån för underåriga av skattemässiga skäl utan att medlen i slutändan kommer barnen till godo. En annan sida är att barn stundom ådrar sig skulder för egendom som i själva verket disponeras av någon familjemedlem. Ett uppmärksammat exempel är att en underårig ägare till en bil får parkeringsanmärkningar.

Det lär i praktiken knappast vara en uppgift för överförmyndaren att träda in och hindra skentransaktioner. Däremot finns begränsningar när det gäller föräldrarnas möjligheter att utan överförmyndarens samtycke skuldsätta den omyndige (13 kap. 12 § FB). Frågan är dock om bestämmelsen praktiskt tillämpas i den utsträckning som är avsedd. Åtgärder bör under alla förhållanden övervägas för att komma till rätta med ovan beskrivna problem. Barns skuldsättning är över huvud taget något som måste uppmärksammas, då en sådan kan ses som en varningssignal. I föregående punkt nämndes att kronofogdemyndigheterna har ålagts en viss rapporteringsskyldighet när det gäller ärenden som berör underåriga.

Frågor om skuldsättning och gåvor behandlas i avsnitt A 3.6.5 och A 3.6.6.

Skärpt kontroll obligatorisk för barn med stor förmögenhet?

De tidigare punkterna har berört vissa insatser som syftar till att stärka skyddet av den underåriges ekonomiska förhållanden, inte minst genom att förutsättningarna för överförmyndarens selektiva kontroll förbättras. Det kan då vara befogat att fråga sig om det därjämte egentligen finns ett behov av att låta föräldraförvaltningar överstigande åtta basbelopp stå under en obligatorisk kontroll.

I sådana förvaltningar är det emellertid stora värden som står på spel. Det kan antas att medvetenheten hos förmyndarna om behovet av och ett krav på tillsyn också är större i dessa fall än i sådana förvaltningar – för övrigt det stora flertalet – som endast omfattar egendom till begränsat värde. Utredningen har därför stannat för att det inte finns tillräckliga skäl att släppa den obligatoriska kontrollen för de mer betydande förmögenheterna.

Däremot är kanske inte gränsen given för när denna obligatoriska kontroll skall inträda. Ovan har utredningen konstaterat att någon sänkning av gränsbeloppet inte bör komma till stånd. En höjning kan dock övervägas. Vid reformen år 1995 valdes beloppsgränsen utifrån förutsättningen att reformeringen av kontrollreglerna skulle få en märkbar praktisk effekt, vilket inte skulle hända om kontrollen lyftes från bara ett fåtal av föräldraförvaltningarna. Gränsen fick därför inte sättas för lågt (prop. 1993/94:251 s. 109 f).

Utredningen ser inte någon påtaglig anledning att nu ytterligare höja gränsbeloppet, trots att kontrollmöjligheterna avses bli förstärkta även för de föräldraförvaltningar som inte är föremål för någon obligatorisk kontroll. För denna inställning talar att det är ett förhållandevis ringa antal föräldraförvaltningar som berörs redan vid åtta basbelopp. Det skall också erinras om att överförmyndaren har en möjlighet att ge dispens från föreskrifterna i 13 kap. 3–8 §§ FB, om det med hänsyn till föräldrarnas och den omyndiges förhållanden eller i övrigt finns särskilda skäl (13 kap. 9 § tredje stycket), låt vara att utredningens enkätundersökning visar att sådana dispensbeslut tas i liten utsträckning (och i vissa kommuner över huvud taget inte). Dispensbeslutet kan ta sikte på någon av de angivna föreskrifterna i 3–8 §§, men det kan också vara totalt, vilket alltså får den betydelsen att föräldrarna får samma frihet att förvalta sina barns egendom som om det varit fråga om egendom som faller utanför 13 kap. 2 §.

Inskränkningar i möjligheten att placera medel i finansiella instrument?

I föräldrabalken ges regler om att vissa placeringar i värdehandlingar skall få göras utan överförmyndarens samtycke, även om förvaltningen står under överförmyndarens kontroll (13 kap. 5 § FB). Vid reformen år 1995 utökades de härvidlag tillåtna placeringsalternativen med bl.a. andelar i värdepappersfonder. För de s.k. fria förvaltningarna saknas inskränkningar i placeringsrätten.

De senaste årens kraftiga värdefall på värdepappersmarknaden aktualiserar frågan om fler värdehandlingar skall läggas under någon form av restriktion i den kontrollerade förvaltningen. Vad som närmast torde komma i fråga är just andelar i värdepappersfonder (eller möjligen vissa sådana). En närliggande fråga är om placeringsfriheten för föräldrar vars förvaltning inte står under obligatorisk kontroll bör inskränkas, vilket skulle innebära att reglerna för dispositioner med värdepapper närmar sig vad som i dag gäller fast egendom (som alltid kräver överförmyndarens samtycke, oavsett om förvaltningen är kontrollerad eller ej – se 13 kap. 10 §).

Alternativet att generellt förbjuda placeringar i t.ex. annat än "säkra" räntebärande värdepapper är emellertid för långtgående, i och med att underåriga måste ges samma möjligheter att få fördelaktiga placeringar som myndiga personer. Ställningstagandet måste grundas på en skattning av hur situationen rimligen kommer att te sig på lång sikt, och i det perspektivet finns anledning anta att förhållandena på t.ex. aktiemarknaden kommer att normaliseras, en utveckling som f.ö. redan kan skönjas.

Inte heller tanken att låta överförmyndarna bedöma lämpligheten av förvärv av viss typ av värdepapper synes fruktbar. Överförmyndarna är knappast rätta personer att ta ställning till frågor om den allmänna ekonomiska utvecklingen. Erfarenheten från de senaste årens turbulens på värdepappersmarknaden visar hur som helst att även expertisen på området kan missbedöma situationen.

Utredningen väljer därför att inte föreslå någon ändring i placeringsrätten.

Här bortses från att det redan i dag ankommer på överförmyndarna att ge tillstånd till placeringar i t.ex. aktier enligt 13 kap. 6 § FB, vilket framstår som oundvikligt såvida man inte eftersträvar en totalt fri placeringsrätt. Om överförmyndaren misstänker att en förmyndare tänker använda en större summa pengar som satts in på bank enligt 16 kap. 11 § FB på en i överförmyndarens tycke osund

investering, har överförmyndaren dessutom en viss kontrollmöjlighet (se 13 kap. 8 och 19 §§).

Information till föräldrarna

De ovan föreslagna förändringarna – och ytterligare några som diskuteras närmare under avsnitt 3.6 – är ägnade att stärka skyddet för de omyndigas tillgångar, utan att intentionerna bakom 1995 års reform skall behöva gå förlorade.

Det kan emellertid inte bortses från att skydds nätet är ganska grovmaskigt. I mångt och mycket bygger systemet på ett förtroende för föräldrarnas vilja och förmåga att på ett sunt och korrekt sätt förvalta sina barns egendom. Att det finns undantag från kretsen av välvilliga föräldrar går aldrig att helt undkomma.

Tyvärr får man nog dessutom fortfarande räkna med ett stort mått av okunnighet hos föräldrarna om vad som krävs av dem i egenskap av förmyndare. Det kan t.ex. tänkas att förmyndarna använder den underåriges medel till inköp av något som kommer huvudsakligen föräldrarna till godo (jfr dock författningskommentaren till 12 kap. 4 § FB i prop. 1993/94:251 s. 212 f) eller att föräldrarna vidtar någon annan åtgärd som i själva verket hade krävt överförmyndarens tillstånd, t.ex. att de tar ett lån för den omyndiges räkning. Det framstår som angeläget att generellt förbättra kunskaperna om vad som egentligen ankommer på en förälder i egenskap av förmyndare, inte minst då många föräldrar efter avregleringen kanske aldrig annars skulle ha någon kontakt med överförmyndaren.

Utredningen har övervägt möjligheten att man riktar sig till föräldrar med något slags central information om deras förvaltningsuppgifter och skyldigheter i detta sammanhang för att råda bot på okunnighetsproblemet. Det kan emellertid misstänkas att många föräldrar upplever att de saknar anledning att ta till sig informationen, kanske för att det inom överskådlig framtid inte kommer att finnas några tillgångar att förvalta och att de inte heller står i begrepp att vidta någon som helst tillståndspliktig åtgärd. Enligt uppgift från överförmyndarhåll har försök gjorts att från överförmyndarna sända ut informationskrifter, dock utan att målsättningen uppnåtts.

Då resultatet av en informationskampanj enligt denna modell torde vara svagt, har utredningen avstått från att föra tanken vidare. I stället har övervägts möjligheterna att genom riktad information vända sig till föräldrar som är – eller med stor sannolikhet kan bli –

berörda av förvaltningsreglerna i särskilda skeden av livet då det samtidigt kan tyckas vara mer naturligt att både lämna och ta emot information om vad som gäller på området. Som exempel kan nämnas att uppgiften skulle kunna hanteras av socialnämnderna, att utövas vid bekräftelse av faderskap eller vid upprättande av vårdnads- eller umgängesavtal. Ett annat förslag går ut på att en "utökad" information skickas av den som enligt 16 kap. 11 § skall utbetala pengar till en omyndig; redan nu har den som ombesörjer en dylik utbetalning en skyldighet att göra en anmälan till förmyndaren. Även överförmyndaren skulle kunna ta ett sådant tillfälle i akt att mer utförligt informera föräldrarna om vad som gäller, även om överförmyndaren – som väl ofta sker – inte ser någon anledning att låta pengarna kvarstå på ett spärrat konto.

Likaså är det angeläget att informationen om föräldraförvaltningen sprids till föräldrar med invandrarbakgrund. Dessa torde i många fall ha en annan kunskapsplattform rörande barnens ekonomiska förhållanden än vad föräldrar utan sådan bakgrund har. För utländska medborgare kan dessutom de juridiska förutsättningarna vara annorlunda. Enligt lagen (1904:26 s. 1) om vissa internationella rättsförhållanden rörande äktenskap och förmynderskap (IÄL) skall utländsk rätt gälla i fråga om verkan av omyndigheten och förmyndarens behörighet att handla på den omyndiges vägnar, om förmynderskap för den underårige är anordnat enligt främmande lag (4 kap. 5 § första stycket); detta är ett exempel på den s.k. nationalitetsprincipen. I internordiska förhållanden, dvs. när förmynderskapet avser nordisk medborgare och det dessutom utövas i Norden, bedöms däremot omyndighetens verkan i förmögenhetsrättsligt hänseende och förmyndarens behörighet enligt lagen i den stat där förmynderskapet utövas (17 § första stycket KF [1931:429] om vissa internationella rättsförhållanden rörande äktenskap, adoption och förmynderskap).

Enligt utredningens mening bör tyngdpunkten av informationsinsatserna ligga på situationer då en förälder kan antas inte känna till de svenska bestämmelserna om föräldraförvaltning och på situationer där en förälder står inför uppgiften att förvalta tillgångar vars värde överstiger åtta gånger prisbasbeloppet eller egendom som avses i 16 kap. 11 § FB.

Den första situationen tar sikte på invandrare som av förklarliga skäl inte närmare känner till de svenska förmynderskapsreglerna. Upplysning om innehållet i dessa bör kunna lämnas i samband med

att en utländsk medborgare får svenskt medborgarskap eller erhåller svenskundervisning.

Den andra situationen tar sikte på föräldrar vars barn på ett eller annat sätt har fått ett egendomstillskott, t.ex. en gåva i form av pengar eller en fastighet. Som framgått ovan får överförmyndaren i dag information om medel som sätts in på ett spärrat konto enligt 16 kap. 11 § FB. I samband med att överförmyndaren bedömer huruvida denna spärr skall bestå kan han skicka ut ett informationsblad om föräldraförvaltning till föräldern. Utredningen föreslår i avsnitt A 3.6.3.3 att Skatteverket skall underrätta överförmyndaren när en underårig har egendom till ett värde som överstiger åtta gånger prisbasbeloppet. I samband med att överförmyndaren erhåller en sådan underrättelse kan han på samma sätt som när han erhåller en underrättelse enligt 16 kap. 11 § FB informera föräldrarna om vilka bestämmelser som föräldraförvaltningen är underkastad.

Utöver vad som nu har sagts är det lämpligt att överförmyndaren tar fram informationsmaterial – kanske på flera språk – om vad som gäller för förvaltning av underårigas tillgångar. Denna information kan lämpligen finnas tillgänglig såväl på kommunens hemsida som i pappersform.

Överförmyndarens uppgift att sprida information om föräldraförvaltning fordrar enligt utredningens mening inte några särskilda regler. Praktiska och ekonomiska skäl talar dock för att överförmyndarna bör samordna framtagandet av informationsmaterial, förslagsvis genom Svenska Kommunförbundets medverkan.

Vad som nu sagts innebär inte att överförmyndaren ensam har ansvaret för att information om föräldraförvaltning når ut till medborgarna. Även kommunernas socialnämnder och konsumentrådgivare bör ha tillgång till informationsmaterial rörande dessa bestämmelser och, om så blir aktuellt, upplysa sina klienter om innehållet i dessa. Likaså bör sådan information spridas av t.ex. Integrationsverket.

Organisatorisk förstärkning av tillsynen

Regelsystemet för föräldraförvaltningar av barns egendom bygger som ovan visats på tillsyn och kontroll av förvaltningen, lagd på olika ambitionsnivåer. Vilket skydd barnen kan få beror därför till dels på hur effektivt tillsynsorganisationen verkar. Detta problemkomplex kommer att behandlas i avsnitt A 6.

3.5 Förordnade förmyndares, gode mäns och förvaltares förvaltning

Bedömning: Förändringar i reglerna för föräldrars förvaltning av sina underåriga barns medel bör få effekter också på den förvaltning som förordnade förmyndare, gode män och förvaltare svarar för.

De synpunkter som anlagts i det föregående har berört föräldrars förvaltning av underårigas egendom. Vad som främst skiljer föräldraförvaltningen från de övriga typerna av förvaltning är givetvis den intressegemenskap som finns mellan föräldrar och deras barn. Så som systemet för föräldraförvaltning nu är upplagt är följaktligen kontrollen i de allra flesta föräldraförvaltningar mindre fastlagd än vad som följer av bestämmelserna om förordnade företrädares förvaltning. Det kan sägas att tillsynen av föräldraförvaltningarna är mer beroende av initiativ från överförmyndaren, som i sin tur kan härledas till myndighetskontakter, information om utbetalningar, osv. Från förordnade förmyndare, gode män och förvaltare å andra sidan har överförmyndaren rätt att förvänta sig en redovisning av vilka åtgärder som har vidtagits.

Många av de frågor som belysts tidigare har dock relevans också för den förvaltning som utförs av förordnade förmyndare, gode män och förvaltare. Det gäller t.ex. reglerna för placering av den enskildes medel och särregler för utbetalade belopp som kommer från arv, gåva och försäkring. Vid reformen sades att den egendomsförvaltning som ombesörjs av förordnade förmyndare, gode män och förvaltare skulle vara underkastad samma kontroll som de föräldraförvaltningar som avser egendom av större värde än åtta basbelopp med några undantag, bl.a. att bankmedel skulle vara placerade på spärrat konto i bank.

Vid utvärderingen av 1995 års reform går det sammanfattningsvis inte att förbigå sådan förvaltning som inte ombesörjs av föräldrar.

3.6 Föräldrars och förordnade ställföreträdares förvaltning av den enskildes egendom samt vissa andra frågor rörande den enskildes ekonomiska angelägenheter

Här behandlas speciella frågor, som har berörts i avsnitt A 3.4, men också andra. Dessa senare har aktualiserats främst genom utfrågningar av och enkäter till överförmyndare och andra berörda men även genom brev och skrivelser till Justitiedepartementet, rapporter från myndigheter m.fl. samt frågor och interpellationer i riksdagen, i huvudsak med inriktning på utvärderingen av 1995 års reform på förmynderskapsrättens område.

Under varje avsnitt anges huruvida inte bara föräldraförvaltningen utan också förvaltning som handhas av förordnade förmyndare, gode män och förvaltare berörs.

3.6.1 Tillgångar på spärrat konto

Bakgrund

Ett led i säkerställandet av att den hjälpbehövandes pengar och värdepapper inte används för något otillbörligt ändamål är möjligheten att spärra de konton som tillgångarna finns placerade på. Spärren innebär att överförmyndaren måste ge sitt samtycke till att tillgångar tas i anspråk av en förmyndare, god man eller förvaltare. En ställföreträdare som vill komma åt spärrade tillgångar tvingas sålunda att redogöra för syftet med användningen av tillgångarna, vilket är en garanti för att den enskildes egendom inte förslösas eller används för onödiga ändamål.

Den fria föräldraförvaltningen innebär att barnets föräldrar ges en förhållandevis stor frihet att förfoga över sina barns tillgångar. Från bl.a. överförmyndarhåll har framhållits att den nya ordningen har inneburit att det har blivit svårare att skydda barns pengar från mindre nogräknade föräldrar som tillgodogör sig tillgångarna i fråga.

I detta avsnitt kommer gällande regler om möjligheten att spärra konton att genomgå. Därefter behandlas frågan om det finns anledning att utöka överförmyndarens möjligheter att spärra konton på vilka den hjälpbehövande har tillgångar.

3.6.1.1 Nuvarande regler om spärrade konton

Allmänt om spärrade konton

Konton som tillhör omyndiga personer eller personer som har god man eller förvaltare kan vara försedda med överförmyndarspär. I praktiken innebär det att det hos t.ex. banken görs en anteckning om att föräldrar respektive förordnade ställföreträdare inte får röra medlen utan samtycke från överförmyndaren. För en god man räcker inte alltid överförmyndarens samtycke. Har huvudmannen sin beslutsförmåga i behåll, krävs vanligen också hans samtycke.

Överförmyndarspärren är således inte riktad mot den omyndige eller huvudmannen. En omyndig får dock, med vissa undantag, inte förfoga över sina medel. Samma sak gäller en person som har förvaltare. En person med god man får emellertid fritt förfoga över sina medel, om han har beslutsförmågan kvar, utan hinder av att det finns en överförmyndarspär på kontot. Något godkännande från den gode mannen behövs inte.

Omyndigas tillgångar

Bankmedel och värdepapper

När det gäller omyndigas bankmedel (härmed jämställs numera medel hos kreditmarknadsföretag) och värdepapper kan överförmyndarspärar uppkomma på olika sätt. Beträffande bankmedel kan det dels röra sig om att medel tillfaller barnet med villkor om särskild överförmyndarkontroll, se 13 kap. 2 § andra stycket föräldrabalken (13 kap. föräldrabalken gäller endast föräldraförvaltning). Dels kan det handla om medel som har satts in på spärrat konto enligt bestämmelserna i 16 kap. 11 § föräldrabalken. Dels uppkommer en överförmyndarspär i samband med att överförmyndaren med stöd av 13 kap. 19 § första stycket punkten 2, eventuellt i kombination med punkten 5, föräldrabalken begränsar rätten för föräldrarna att ta ut medel från barnets bankkonto.

Beträffande värdehandlingar kan överförmyndaren enligt 13 kap. 19 § första stycket punkten 3 föräldrabalken bestämma att dessa skall förvaras och förvaltas av ett värdepappersinstitut enligt lagen (1991:981) om värdepappersrörelse eller ett motsvarande utländskt institut som är underkastat en offentlig reglering som väsentligen stämmer överens med den som gäller för värdepappersinstitut här i

landet. Värdepapper kan existera antingen i fysisk form eller i elektronisk form. Den senare formen har under senare år blivit allt vanligare och innebär att t.ex. en aktie eller en premieobligation finns registrerad på ett s.k. VP-konto hos en central värdepappersförvarare, vanligtvis Värdepapperscentralen, VPC. Enligt 13 kap. 19 § andra stycket föräldrabalken skall föräldern vid ett beslut enligt första stycket punkten 3 träffa avtal med ett värdepappersinstitut på villkor som överförmyndaren har godkänt. I fråga om rättigheter som registreras enligt lagen (1998:1479) om kontoföring av finansiella instrument, dvs. värdepapper i elektronisk form, får föräldern, i stället för att träffa avtal om förvaring och förvaltning, på konto i avstämningsregister låta registrera eller, om rättigheten förvaltas av någon som har medgivande som förvaltare enligt den lagen, till denne anmäla att föräldern endast med överförmyndarens tillstånd får överlåta eller pantsätta rättigheten eller uppbära på rättigheten belöpande kapitalbelopp.

När det gäller värdehandlingar har överförmyndaren inte någon möjlighet att direkt avskära föräldern från råddigheten över dessa. Han är således hänvisad till att uppmana föräldern att vidta någon av de ovan angivna åtgärderna. Vagrar föräldrarna att efterkomma uppmaningen, kan överförmyndaren förelägga dem att fullgöra sin skyldighet vid vite, se 16 kap. 13 § föräldrabalken. Ytterst kan överförmyndaren naturligtvis begära att rätten entledigar en förälder som vagrar att efterkomma ett beslut varom nu är fråga, och i stället utser någon annan till förmyndare för barnet.

Utbetalningar m.m. från dödsbo och försäkringsbolag.

När en omyndig på grund av arv eller testamente har fått pengar till ett värde överstigande två basbelopp eller med villkor om särskild överförmyndarkontroll, skall enligt 16 kap. 11 § föräldrabalken den som ombesörjer betalningen från dödsboet för den omyndiges räkning sätta in medlen hos bank med uppgift om att medlen inte får tas ut utan överförmyndarens tillstånd. Skyldigheten att betala till banken gäller även för försäkringsgivare vid utbetalning av försäkringsbelopp som den omyndige har rätt till samt för pensionssparinstitut vid utbetalning enligt lagen (1993:931) om individuellt pensionssparande. Vid utbetalning av periodiska förmåner gäller skyldigheten endast den första utbetalningen.

När det gäller periodiska utbetalningar uppkommer frågan om det är varje enskild utbetalning som skall uppgå till två basbelopp eller om det är det sammanlagda årliga beloppet som avses. Förarbetena ger inget svar på denna fråga, men i praxis brukar förmånens årliga värde styra tillämpningen av 16 kap. 11 § föräldrabalken.

Den som ombesörjer utbetalningen skall genast göra anmälan till förmyndaren och överförmyndaren. Anmälningsskyldigheten gäller även om den omyndige på grund av arv eller testamente har fått värdehandlingar vars värde överstiger två basbelopp eller om värdehandlingarna enligt villkor skall stå under särskild överförmyndarkontroll.

Undantag från huvudregeln görs bl.a. om de utbetalade medlen får förvaltas av den omyndige själv, se 16 kap. 11 § fjärde stycket föräldrabalken.

För att i andra fall trygga förvaltningen får överförmyndaren genom meddelande till den som skall betala pengar till den omyndige bestämma att pengarna skall sättas in hos bank, se 13 kap. 19 § första stycket punkten 5 föräldrabalken. Överförmyndaren kan sedan begränsa möjligheten att ta ut pengarna enligt 13 kap. 19 § första stycket punkten 2 föräldrabalken.

Pengar som har satts in hos bank enligt 16 kap. 11 § föräldrabalken eller med uppgift till banken om att de skall stå under särskild överförmyndarkontroll får inte tas ut utan överförmyndarens samtycke, se 13 kap. 8 § föräldrabalken. När det gäller insättningar med villkor om särskild överförmyndarkontroll, dvs. gåvor, bör framhållas att givaren skriftligen skall anmäla gåvan till överförmyndaren, se 13 kap. 2 § andra stycket punkten 2 föräldrabalken. Det är således inte tillräckligt att givaren vid sin insättning av pengarna uppger för banken att medlen skall stå under särskild överförmyndarkontroll. Vid utebliven underrättelse från givaren till överförmyndaren finns det inte någon laglig förutsättning att hålla medlen i fråga spärrade, och banken torde härvid vara skyldig att på begäran från barnets förmyndare betala ut pengarna. En bank som har tagit emot pengar med villkor om särskild överförmyndarkontroll känner emellertid normalt inte till huruvida givaren har underrättat överförmyndaren om gåvan och torde därför vägra att betala ut några pengar, om inte överförmyndaren först har bekräftat att det saknas förutsättningar för särskild överförmyndarkontroll. Överförmyndaren kommer därför sannolikt att få reda på att det finns ”spärrade” medel. Även om det saknas förutsättningar för särskild överförmyndarkontroll, kan överförmyndaren med stöd av 13 kap. 19 § första stycket punkten 2 föräldrabalken besluta att medlen i fråga skall vara

(fortsatt) spärrade, om det av någon särskild anledning behövs för att trygga förvaltningen.

När föräldrar är förmyndare får de enligt 9 kap. 5 § tredje stycket lagen (2004:297) om bank- och finansieringsrörelse utan tillstånd ta ut medel som de förvaltar enligt föräldrabalken, om medlen inte satts in med uppgift om att de enligt 16 kap. 11 § föräldrabalken inte får tas ut utan sådant tillstånd eller att de omfattas av särskild överförmyndarkontroll. I bestämmelsen erinras också om överförmyndarens möjligheter enligt 13 kap. 19 § föräldrabalken att förordna om annan inskränkning i föräldrars uttagsrätt.

Utbetalningar från Brottsoffermyndigheten

Brottsskadeersättning och kostnadsersättning enligt brottsskadelagen (1978:413) betalas enligt 4 § brottsskadeförordningen (1978:653) ut av Brottsoffermyndigheten.

Beträffande utbetalningar från Brottsoffermyndigheten gäller enligt myndighetens arbetsordning att om sökanden är omyndig och den brottsskadeersättning sökanden tillerkänns överstiger ett basbelopp, skall ersättningen sättas in på ett konto med överförmyndarspär. När beslutet är fattat skriver Brottsoffermyndigheten till ställföreträdaren och ber denne ”att öppna ett konto med överförmyndarspär”. Ställföreträdaren skall därefter meddela Brottsoffermyndigheten i vilken bank kontot öppnats samt clearingnummer och kontonummer. Brottsskadeersättningen kan därefter betalas ut. Om sökanden företräds av ett ombud, betalas ersättningen ut till ombudet, som har att ombesörja att ersättningen sätts in på ett konto med överförmyndarspär.

Enligt uppgifter från Brottsoffermyndigheten brukar denna praxis följas även vid utbetalningar av lägre belopp, om skadevållaren finns inom familjen. Beslutsfattaren har dock ofta möjlighet att göra en bedömning av den rådande situationen genom den information som ges i t.ex. domar. Det kan där finnas upplysningar som ger vid handen att barnet lever under ordnade förhållanden eller att en skadevållare har lämnat familjen.

Företrädare för Brottsoffermyndigheten har förklarat att en eventuell utvidgning av den lagenliga skyldigheten att betala ut pengar för den omyndiges räkning till bank skulle välkomnas av myndigheten.

Brottsoffermyndighetens rutiner bygger på en god föresats, men enligt utredningens mening saknas lagliga förutsättningar för att låta

spärra de utbetalda medlen på det sätt som sker i dag. Som framgått ovan kan medel spärras om det rör sig om en utbetalning som omfattas av 16 kap. 11 § föräldrabalken eller för det fall det rör sig om en gåva som har skänkts med villkor om särskild överförmyndarkontroll. Utbetalningar från Brottsoffermyndigheten omfattas emellertid inte av någon av de nämnda kategorierna. I sammanhanget skall framhållas att överförmyndaren med stöd av 13 kap. 19 § första stycket 2 och 5 föräldrabalken kan uppmana Brottsoffermyndigheten att göra sin utbetalning till ett konto hos ett kreditinstitut som spärras. Detta förutsätter dock att överförmyndaren informeras om att en utbetalning är förestående.

Övriga utbetalningar

Utöver de utbetalningar som anges ovan kan ett barn naturligtvis erhålla andra former av ekonomiska tillskott. Det kan röra sig om allt från gåvor till lotterivinster och skadestånd.

När det gäller gåvor kan givaren enligt 13 kap. 2 § andra stycket punkten 2 föräldrabalken ställa upp villkor om särskild överförmyndarkontroll, varvid insatta medel blir spärrade under förutsättning att överförmyndaren underrättas om gåvan.

Beträffande andra utbetalningar som t.ex. lotterivinster och skadestånd finns det inte någon laglig förutsättning för utbetalaren att spärra medlen med bindande verkan för barnets förmyndare. Vill utbetalaren vara på säkra sidan att barnets förmyndare inte förslösar barnets pengar är han hänvisad att ta kontakt med överförmyndaren som, om det finns skäl härför, kan uppmana utbetalaren att sätta in pengarna hos bank, varefter kontot spärras, jfr vad som sagts ovan.

Tillgångar som tillhör en person med förordnad förmyndare, god man eller förvaltare

Bankmedel och värdepapper

Förordnade ställföreträdare har vid sitt tillträde i princip ingen möjlighet att förfoga över huvudmannens bankkonton. Av 14 kap. 8 § första stycket föräldrabalken följer nämligen att bankmedel (eller medel hos kreditmarknadsföretag) inte får tas ut utan samtycke från överförmyndaren. Enligt paragrafens andra stycke får dock den

förordnade ställföreträdaren ta ut ränta eller pengar som behöver hållas tillgängliga för den enskildes uppehälle eller vården av hans eller hennes egendom, om den förordnade ställföreträdaren vid insättningen gjort förbehåll om att de får tas ut utan överförmyndarens samtycke. När det gäller pengar som behöver hållas tillgängliga för den enskildes uppehälle eller vården av hans eller hennes egendom fungerar det i praktiken så att överförmyndaren medger att den förordnade ställföreträdaren får tillgång till ett s.k. fritt konto. Övriga konton är emellertid fortfarande spärrade för den förordnade ställföreträdaren.

Överförmyndaren kan med stöd av 14 kap. 21 § första stycket punkten 1 föräldrabalken ytterligare begränsa den förordnade ställföreträdarens möjlighet att ta ut pengar som har satts in hos bank. Vidare kan han med stöd av 14 kap. 21 § första stycket punkten 3 uppmana en utbetalare att sätta in medlen hos bank i stället för att utbetalningen sker på något annat sätt.

När det gäller VP-konton och fondkonton saknar överförmyndaren självständig möjlighet att spärra sådana konton. Han kan emellertid på samma sätt som vid föräldraförvaltning ålägga den förordnade ställföreträdaren att vidta åtgärder med dessa konton så att de inte kan röras utan samtycke från överförmyndaren. När det gäller fysiska värdepapper kan han ålägga den förordnade ställföreträdaren att överlämna värdepappren i fråga för förvaring och förvaltning hos ett värdepappersinstitut.

Utbetalningar från dödsbo och försäkringsbolag

Bestämmelserna i 16 kap. 11 § föräldrabalken om direktinsättning på spärrat konto gäller enligt paragrafens femte stycke, förutom omynndiga, även en person för vilken det har förordnats god man med uppgift att ha hand om den enskildes ekonomiska angelägenheter eller för vilken det har förordnats förvaltare.

Övriga utbetalningar

Anser överförmyndaren att det behövs för att trygga förvaltningen av den enskildes medel, kan han, som ovan nämnts, med stöd av 14 kap. 21 § första stycket punkten 3 föräldrabalken uppmana den som står i begrepp att betala ut pengar till den enskilde att göra det

till en bank. Detta förutsätter naturligtvis att överförmyndaren får reda på att en utbetalning är på gång.

3.6.1.2 Förbättrade regler om direktinsättning på spärrat konto, m.m.

Omyndigas tillgångar

Förslag: Skyldigheten enligt 16 kap. 11 § föräldrabalken att göra direktinsättning på spärrat konto utökas till att även avse Brottsoffermyndigheten vid utbetalning av ersättning enligt brottsskadelagen (1978:413) samt myndighet som betalar ut ersättning i anledning av skadeståndsanspråk mot staten.

Beloppsgränsen i 16 kap. 11 § föräldrabalken sänks till ett prisbasbelopp.

I dag har föräldrar förhållandevis stor frihet att disponera över sina barns tillgångar. Först då värdet på den omyndiges tillgångar har kommit att överstiga åtta gånger prisbasbeloppet gäller reglerna om s.k. kontrollerad föräldraförvaltning, men även vid kontrollerad föräldraförvaltning har föräldrarna stor frihet att förfoga över t.ex. medel som är insatta hos bank.

Det är sällsynt att barn på egen hand skapar en förmögenhet som överstiger åtta prisbasbelopp. I stället härrör tillgångarna vanligen från arv, testamenten, gåvor, försäkringsersättningar m.m. Det mest effektiva sättet att skydda dessa ekonomiska tillskott är att utbetalaren åläggs att sätta in medlen på ett spärrat konto.

Som framgått ovan är det i dag endast dödsbon och försäkringsbolag som har skyldighet att göra direktinsättningar på spärrade konton. För att göra regleringen i 16 kap. 11 § föräldrabalken mer effektiv kan man således tänka sig att utöka kretsen av dem som är skyldiga att göra utbetalningar till spärrade konton.

Kretsen av personer som i framtiden bör vara skyldiga att göra sina utbetalningar till ett spärrat konto kan i princip göras hur vid som helst. Systemet måste emellertid vara praktiskt hanterbart och får inte drivas till att tillgodose orimligt högt ställda säkerhetskrav. Enligt utredningens mening finns det anledning att särskilt värna om att barn som har hamnat i en svår situation verkligen får del av de pengar som betalas ut till dem. Det handlar således om situationer där barnet har mist sin mor eller far eller båda föräldrarna.

Vidare kan det röra sig om situationer där barnet har råkat ut för en händelse som innebär att det har rätt till skadestånd eller brotts-skadeersättning.

I dag täcker regleringen i 16 kap. 11 § föräldrabalken utbetalningar från dödsbon och från försäkringsgivare och pensionssparinstitut. Härutöver bör statliga skadeersättningar omfattas av kravet på direktinsättning på spärrade konton. Med statlig skadeersättning avses dels brottskadeersättning enligt brottskadlagen (1978:413), dels ersättning på grund av skadeståndsanspråk som riktas mot staten.

Det kan naturligtvis hävdas att ett utbetalt skadestånd till barn även i andra fall skall sättas in på ett spärrat konto. Det framstår emellertid som en rimlig gränsdragning att inte ålägga privata subjekt skyldighet att göra utbetalningar till spärrade konton annat än i de fall det anses särskilt angeläget, t.ex. vid utbetalningar från ett dödsbo.

Beträffande brott som en förälder har begått mot sitt barn uppkommer frågan om föräldern skall tvingas att betala ett eventuellt skadestånd till ett spärrat konto till undvikande av att föräldern, i sin egenskap av förmyndare, genast tar ut pengarna igen. I dessa situationer kan emellertid en god man utses enligt nuvarande 11 kap. 2 § föräldrabalken. Den gode mannen kan härvid ta kontakt med överförmyndaren som kan besluta att pengarna skall sättas in på ett konto som är spärrat. I sammanhanget skall nämnas lagen (1999:997) om särskild företrädare för barn. Denna lag gör det möjligt att utse en särskild företrädare för barn i de situationer då det finns anledning att anta att ett brott som kan föranleda fängelse har begåtts mot någon som är under 18 år och en vårdnadshavare kan misstänkas för brottet, eller det kan befaras att en vårdnadshavare på grund av sitt förhållande till den som kan misstänkas för brottet inte kommer att ta tillvara barnets rätt. Under förutsättning att det väcks allmänt åtal kan den särskilde företrädaren väcka skadeståndstalan mot den som åtalas för brottet, och, om barnet tilldöms skadestånd, på samma sätt som en god man ta kontakt med överförmyndaren som kan besluta att medlen skall sättas in på ett spärrat konto. Med hänsyn till vad som nu har anförts anser utredningen att det inte fordras någon särskild regel som innebär att en förälder som har ett utgående skadestånd till sitt barn skall sätta in ersättningen på ett spärrat konto.

Gåvor kan många gånger innebära att ett barn får en betydande förmögenhet. Det kan hävdas att givaren på samma sätt som ett dödsbo bör vara skyldig att göra direktinsättning på ett spärrat

konto för det fall gåvans värde överstiger ett gränobelopp. En givare har emellertid ofta förhållandevis goda möjligheter att avgöra huruvida det finns risk för att ett barn inte kommer att få tillgodogöra sig de skänkta medlen. Finns det en sådan risk, kan givaren vid insättningen ställa upp villkor om särskild överförmyndarkontroll och underrätta överförmyndaren om sin gåva, se 13 kap. 2 § andra stycket punkten 2 föräldrabalken. Med hänsyn härtill anser utredningen att det inte fordras regler som ålägger givare att göra direktinsättning på spärrat konto.

Barn kan vidare komma att få tillgångar genom arvsavståenden. Sådana avståenden omfattas i dag inte av 16 kap. 11 § föräldrabalken, men bör enligt utredningens mening göra det i framtiden, se avsnitt A 3.6.6.4.

Tillgångar som tillhör en person med god man eller förvaltare

Beträffande omyndiga personer har utredningen föreslagit att utbetalningar från Brottsoffermyndigheten och utbetalningar i anledning av skadeståndsanspråk mot staten skall omfattas av reglerna i 16 kap. 11 § föräldrabalken. Samma regler bör enligt utredningens mening gälla för personer som har god man eller förvaltare.

Sänkt beloppsgräns i 16 kap. 11 § föräldrabalken

Skyldigheten i 16 kap. 11 § föräldrabalken att sätta in pengar på spärrat konto begränsas till belopp som överstiger två gånger prisbasbeloppet, dvs. ca 80 000 kr. Som framgått ovan tar paragrafen sikte på såväl engångsbelopp som periodiska utbetalningar som under ett år överstiger nämnda beloppsgräns.

Enligt utredningens mening är ekonomiska tillskott som den enskilde får på grund av arv, testamente och försäkring särskilt skyddsvärda. Det rör sig många gånger om relativt stora belopp som, om de förvaltas rätt, kan utgöra en väsentlig del av den enskildes ekonomiska trygghet. 80 000 kr synes i dessa sammanhang vara en förhållandevis hög gräns. Enligt utredningens mening bör även lägre belopp som utbetalas bli föremål för krav på direktinsättning på spärrat konto och utredningen föreslår därför att beloppsgränsen i 16 kap. 11 § föräldrabalken sänks till ett prisbasbelopp, jfr de allmänna övervägandena under avsnitt A 3.4.

Ett ytterligare argument för att sänka beloppsgränsen i 16 kap. 11 § föräldrabalken är de avstående från arv eller testamente som föräldrar gör till förmån för sina barn. Dessa avstående uppgår ofta till belopp som visserligen understiger två prisbasbelopp, men som ändå inte kan betraktas som ringa. I detta sammanhang skall dock nämnas att regeringen under år 2004 har föreslagit att arvs- och gåvoskatten helt skall avskaffas.

Verkan av att penningmedel sätts in på ett spärrat konto, m.m.

En överförmyndarspärren har till syfte att säkerställa att pengar på ett konto verkligen kommer den enskilde till godo. Som framgått ovan kan spärren i vissa fall uppkomma mer eller mindre automatiskt, t.ex. i de situationer som anges i 16 kap. 11 § föräldrabalken. I andra fall kommer spärren till stånd på grund av ett beslut av överförmyndaren som anser att förvaltningen av den enskildes medel inte är tillfredsställande eller genom att t.ex. en givare ställer upp villkor om särskild överförmyndarkontroll.

Den enskildes möjlighet att förfoga över sina medel påverkas, som tidigare nämnts, inte av att det finns en överförmyndarspärren på kontot. Däremot kan den enskilde vara förhindrad att förfoga över pengarna på grund av att han är omyndig eller har förvaltare eller saknar beslutsförmåga.

När det talas om spärrade konton avses kontot som sådant. Det anses nämligen i praktiken inte vara möjligt att på samma konto ha spärrade medel och "fria" medel. En god man som vid insättning av pengar för den enskildes räkning vill göra förbehåll om att medlen skall få lyftas utan överförmyndarens samtycke är således hänvisad till att sätta in medlen i fråga på ett s.k. fritt konto. På motsvarande sätt blir medel som flyter in på ett spärrat konto spärrade oavsett vad som sägs i samband med insättningen.

Spärr enligt 13 kap. 8 § respektive 16 kap. 11 § föräldrabalken

Förslag: 13 kap. 9 § tredje stycket föräldrabalken tillförs en ny mening som föreskriver att kravet på överförmyndarens samtycke enligt 13 kap. 8 § föräldrabalken i fråga om medel som inte står under särskild överförmyndarkontroll skall hävas, om det inte av särskild anledning behövs för att trygga förvaltningen.

När det gäller medel som spärrats med stöd av 16 kap. 11 § föräldrabalken uppkommer frågan huruvida överförmyndaren självant skall granska behovet av spärren eller invänta en begäran från föräldern eller den förordnade ställföreträdaren att spärren skall hävas. Vidare uppkommer frågan vilka överväganden överförmyndaren skall göra innan han häver en spärr som tillkommit med stöd av 16 kap. 11 § föräldrabalken.

Av förarbetena till nuvarande 16 kap. 11 § föräldrabalken framgår att en insättning av medel på spärrat konto är avsedd att i huvuddelen av fallen gälla under en mycket begränsad tid, nämligen till dess att överförmyndaren har kunnat konstatera att det inte finns skäl att göra inskränkning i den fria förvaltningen, se prop. 1993/94:251 s. 129. Vidare framhålls att överförmyndaren i det stora flertalet fall snabbt bör ta ställning till om medlen fortsättningsvis skall övergå till fri förvaltning, eller om föräldrarnas förvaltning skall vara underkastad den strängare kontrollen, se a. prop. s. 286.

Nämnda förarbetsuttalanden tyder på att överförmyndaren ex officio skall ta ställning till huruvida spärren skall hävas. Enligt vad utredningen har erfarit är det också denna rutin som tillämpas på de flesta håll i dag.

När det gäller överförmyndarens prövning av lämpligheten av att låta föräldrar få tillgång till medel som spärrats med stöd av 16 kap. 11 § föräldrabalken synes lagtexten i 13 kap. 9 § tredje stycket föräldrabalken inte stå helt i överensstämmelse med nyss nämnda förarbetsuttalanden.

I 13 kap. 9 § tredje stycket föräldrabalken föreskrivs att överförmyndaren helt eller delvis får medge undantag från 13 kap. 8 § föräldrabalken, om det med hänsyn till föräldrarnas och den omyndiges förhållanden eller i övrigt finns särskilda skäl. I 13 kap. 8 § föräldrabalken föreskrivs att pengar som har satts in hos bank enligt 16 kap. 11 § föräldrabalken eller med uppgift till banken om att de skall stå under särskild överförmyndarkontroll inte får tas ut utan överförmyndarens samtycke.

Som 13 kap. 9 § tredje stycket föräldrabalken är utformad i dag görs det inte någon skillnad på medel som är spärrade enligt reglerna om särskild överförmyndarkontroll och medel som är spärrade med hänsyn till att det utbetalda beloppet överstiger två prisbasbelopp. Det fordras med nuvarande lydelse särskilda skäl för att överförmyndaren skall kunna bevilja lättnader i spärrarna. Presumtionen är således att spärren skall finnas kvar för alla medel som finns på spärrade konton.

När det gäller medel som spärrats enligt 16 kap. 11 § förädrabalken av andra skäl än särskild överförmyndarkontroll måste emellertid tanken bakom ovan nämnda förarbetsuttalandena vara att spärren skall hävas när överförmyndaren har konstaterat att det inte finns särskilda skäl att behålla denna, dvs. presumtionen är att spärren skall hävas. Med hänsyn härtill bör 13 kap. 9 § tredje stycket förädrabalken utökas med en ny mening i vilken det föreskrivs att kravet på överförmyndarens samtycke enligt 13 kap. 8 § förädrabalken i fråga om medel som inte står under särskild överförmyndarkontroll skall hävas, om det inte av någon särskild anledning behövs för att trygga förvaltningen

Även om överförmyndaren inte finner skäl att låta spärren bestå, kan informationen om utbetalningen göra honom uppmärksam på att barnets tillgångar blivit så stora att reglerna om kontrollerad förädräförvaltning blir tillämpliga.

Avser spärren enligt 16 kap. 11 § förädrabalken medel som omfattas av reglerna om särskild överförmyndarkontroll är presumtionen att spärren skall bestå. Enligt utredningens mening ankommer det härvid inte på överförmyndaren att efterforska särskilda skäl hos föräldrarna eller den omyndige som kan motivera undantag från kravet på samtycke i 13 kap. 8 § förädrabalken. Tvärtom torde ett villkor om särskild överförmyndarkontroll som regel tyda på att det finns anledning att vara försiktig med att låta barnets förädrar få obegränsad tillgång till medlen i fråga. Anser överförmyndaren att det inte finns anledning att häva en spärr som beror på att egendomen har tillfallit barnet med villkor om särskild överförmyndarkontroll, kan han således nöja sig med att låta spärren bestå. Vill föräldrarna helt eller delvis få tillgång till medel som är föremål för särskild överförmyndarkontroll, får de visa särskilda skäl för sin begäran enligt huvudregeln i 13 kap. 9 § tredje stycket förädrabalken.

Har insättningen på spärrat konto enligt 16 kap. 11 § förädrabalken gjorts till förmån för någon som har förordnad förmyndare, god man eller förvaltare, blir situationen något annorlunda. Till skillnad från vad som gäller vid förädräförvaltning är huvudregeln att huvudmannens konton är spärrade för förmyndaren, den gode mannen eller förvaltaren. Sålunda blir det aktuellt att häva spärren endast om de utbetalda medlen helt eller delvis måste hållas tillgängliga för rättshandlingar av det slag som sedvanligen företas för den enskildes dagliga livsföring eller vården av hans eller hennes egendom eller om det annars finns särskilda skäl för en dispens. En sådan kan medges med stöd av 14 kap. 10 § förädrabalken.

Från överförmyndarhåll har framförts tankar om att spärrar enligt 16 kap. 11 § föräldrabalken bör omprövas först då föräldern begär att så skall ske. En sådan ordning skulle underlätta arbetet för överförmyndarna och kräva mindre resurser.

Det torde främst vara situationer då barn erhåller belopp överstigande ett prisbasbelopp utan särskild överförmyndarkontroll som är arbetskrävande för överförmyndaren. I dessa fall bör nämligen som framgått spärren hävas när överförmyndaren har konstaterat att det inte finns anledning att göra inskränkning i föräldrarnas förvaltning. Detta innebär att överförmyndaren måste vidta utredningsåtgärder för att kunna förvissa sig om att allt står väl till med föräldrarnas förvaltning. Rör det sig om medel som har tillfallit barnet med villkor om särskild överförmyndarkontroll synes presumtionen, som ovan nämnts, snarare vara att spärren skall bestå, vilket innebär mindre arbete för överförmyndaren.

Eftersom pengarna tillfaller barnet, kan det möjligen hävdas att det inte finns någon anledning för föräldrarna att vidta åtgärder med medlen som i stället bör få stå kvar på det spärrade kontot i avvaktan på att barnet blir myndigt. Skulle föräldrarna av någon anledning vilja företa dispositioner med pengarna, bör de vara hänvisade till att hos överförmyndaren begära hävande eller lindring av spärren eller samtycke till uttag av en viss summa pengar.

Utgångspunkten för föräldraförvaltning är emellertid att denna skall vara fri och att den endast om det finns vägande skäl skall inskränkas. En grund att inskränka den fria förvaltningen är att barnet innehar en betydande förmögenhet, dvs. mer än åtta prisbasbelopp. Härvid finns regler om s.k. kontrollerad föräldraförvaltning som emellertid inte innebär att barnets medel spärras. Mot denna bakgrund är det enligt utredningens mening svårt att motivera en reglering som innebär att väsentligt lägre belopp under obestämd tid spärras i avvaktan på att föräldern begär att spärren skall hävas. När det gäller föräldrar vars barn har erhållit medel som har spärrats på grund av att beloppet överstiger ett basbelopp, kan det dessutom antas att flertalet av dem kommer att begära att spärren hävs, vilket innebär att överförmyndaren trots allt kommer att tvingas ta ställning i spärrfrågan i flertalet fall.

Med hänsyn till vad som nu sagts föreslår utredningen inte någon ändring av den ordning som i praktiken gäller i dag beträffande hanteringen av frågor om medel under föräldraförvaltning som är spärrade med stöd av 16 kap. 11 § föräldrabalken. Att en prövning bör ske inom kort på överförmyndarens eget initiativ torde vara i överensstämmelse

med den nyss föreslagna nya meningen i 13 kap. 9 § tredje stycket föräldrabalken och inte kräva någon uttrycklig bestämmelse.

Gåvor med villkor om särskild överförmyndarkontroll

Som framgått ovan omfattas gåvor med villkor om särskild överförmyndarkontroll inte av reglerna i 16 kap. 11 § föräldrabalken men väl av spärren enligt 13 kap. 8 § föräldrabalken. När överförmyndaren får in underrättelse om en sådan gåva behöver han således inte ta ställning till huruvida spärren bör bestå. I stället ankommer det i vanlig ordning på föräldrarna att begära undantag från spärren eller samtycke till uttag av en viss summa pengar.

Uttag av ränta

Förslag: Regleringen i 14 kap. 8 § andra stycket punkten 1 föräldrabalken beträffande förordnade ställföreträdares rätt att utan överförmyndarens samtycke ta ut ränta på den enskildes konto förtydligas på så sätt att det uttryckligen framgår att en förordnad ställföreträdare får ta ut ränta som är upplupen under innevarande år och under följande år.

Förordnade ställföreträdare får enligt 14 kap. 8 § andra stycket punkten 1 föräldrabalken ta ut ränta utan överförmyndarens samtycke. Tidigare gällde enligt dåvarande 15 kap. 9 § föräldrabalken att ränta som inestått kortare tid än ett år fick tas ut utan överförmyndarens samtycke. I dag finns inga sådana begränsningar, vilket har lett till viss osäkerhet bland överförmyndarna i frågan om vilken ränta som får tas ut.

Normalt påförs ett konto räntan för det gångna året den 31 december varje år. Tas räntan inte ut, kommer den därefter att utgöra kapital på vilket nästa års ränta beräknas. Med den tidigare ordningen kunde räntan för år 1 tas ut under hela år 2, varefter det var stopp. I dag skulle en förordnad ställföreträdare emellertid kunna hävda att han vill ta ut räntan för flera år tillbaka. Enligt utredningens mening bör det i 14 kap. 8 § föräldrabalken klargöras vilken ränta som den förordnade ställföreträdaren får ta ut utan överförmyndarens samtycke. Härvid bör gälla att ränta som hänför sig till innevarande år och närmast föregående år får tas ut fritt. Ränta upplupen under

år 2004 som påförs kontot den 31 december 2004 kan således tas ut under hela år 2005, tillsammans med den ränta som har hunnit bildas under år 2005.

3.6.1.3 Överförmyndares möjlighet att spärra VP-konton, fondkonton och depåer

Förslag: I 13 kap. 19 § och 14 kap. 21 § föräldrabalken införs möjlighet för överförmyndaren att spärra VP-konton, fondkonton och depåer.

I lagen (2004:46) om investeringsfonder och i lagen (1991:980) om handel med finansiella instrument införs en skyldighet för fondbolaget respektive värdepappersinstitutet att anteckna överförmyndarens beslut att spärra fondkonton respektive depåer.

VP-konton

Som framgått ovan existerar värdepapper numera vanligen i elektronisk form och registreras på ett VP-konto hos en central värdepappersförvarare. I dag finns endast en central värdepappersförvarare och det är Värdepapperscentralen, VPC. De fondpapper som kan registreras hos en central värdepappersförvarare är bl.a. aktier och obligationer.

VP-kontot står normalt i den enskildes namn, men det finns möjlighet till s.k. förvaltarregistrering som innebär att värdepappret registreras i förvaltarens namn. En förvaltare är en juridisk person, t.ex. en bank, som har medgetts rätt av den centrale värdepappersförvararen att i eget namn registreras som innehavare till andras finansiella instrument.

Den centrale värdepappersförvararen kan själv vidta registreringsåtgärder, men även en utomstående juridisk person kan antas som kontoförande institut. Det kontoförande institutet, som t.ex. kan vara en bank, får härvid själv vidta registreringsåtgärder med fondpapper.

Regler om kontoföring av elektroniska värdepapper finns i lagen (1998:1479) om kontoföring av finansiella instrument (kontoföringslagen). Enligt 4 kap. 17 § punkten 7 kontoföringslagen skall på ett VP-konto anges inskränkning enligt 13 kap. 19 § andra stycket eller 14 kap. 21 § andra stycket föräldrabalken. Överförmyndaren kan

emellertid som nämnts ovan inte själv ta kontakt med den centrale värdepappersförvararen och meddela att barnets föräldrar endast med överförmyndarens tillstånd får överlåta eller pantsätta det aktuella finansiella instrumentet eller uppbära på rättigheten belöpande kapitalbelopp.

Fondkonton

Regler om värdepappersfonder och specialfonder finns i lagen (2004:46) om investeringsfonder (LIF).

Fonder varom nu är fråga ägs gemensamt av dem som har andelar i fonden, och administreras av ett fondbolag eller ett fondföretag. Med fondbolag avses svenska aktiebolag som fått tillstånd att utöva fondverksamhet. Med fondföretag avses motsvarande utländska företag som får driva fondverksamhet här i landet. Fondbolag kan vara fristående, men det är vanligt att de ägs av banker eller försäkringsbolag. Varje fondbolag måste ha förvaringsinstitut till sina fonder, dvs. en bank eller ett annat kreditinstitut som förvarar fondens tillgångar och som sköter in- och utbetalningar avseende fonden.

Den som äger andelar i en värdepappersfond får ett konto på vilket fondinnehavet finns registrerat. Enligt 4 kap. 11 § LIF skall fondbolaget föra eller låta föra ett register över samtliga innehavare av andelar i en viss fond. I de fall kontoföringslagen är tillämplig på andelarna i fonden, förs registret av den centrale värdepappersförvararen. I annat fall förs registret av fondbolaget eller av någon som fondbolaget utser till att utföra denna uppgift. Det senare torde vara vanligast.

Andelar i värdepappersfonder kan liksom t.ex. aktier förvaltarregistreras. Omfattas fondandelen av kontoföringslagen, är det den centrale värdepappersförvararen som avgör vem som får vara förvaltare. I andra fall är det Finansinspektionen som ger sådant tillstånd, se 4 kap. 12 § LIF.

Värdepapper i depå

Genom depåavtal kan en innehavare av värdepapper låta t.ex. en bank förvalta dessa. Dessa depåavtal kan omfatta fysiska eller, vilket är vanligast förekommande, elektroniska värdepapper. I samband härmed är det vanligt att innehavaren låter förvaltarregistrera sina

värdepapper på t.ex. banken. En förvaltarregistrering är emellertid inte någon förutsättning för att ett depåavtal skall kunna träffas.

Överförmyndarens möjlighet att spärra VP-konton, fondkonton och depåer

Som framgått ovan har överförmyndaren i dag ingen möjlighet att vidta direkta åtgärder med VP-konton, fondkonton och depåer. Som förut nämnts kan överförmyndaren enligt 13 kap. 19 § första stycket punkten 3 och 14 kap. 21 § första stycket punkten 2 föräldrabalken bestämma att värdehandlingar skall förvaras och förvaltas av ett värdepappersinstitut. Meddelas ett sådant beslut skall föräldrarna respektive den förordnade ställföreträdaren träffa avtal med ett värdepappersinstitut på villkor som överförmyndaren har godkänt. Rör det sig om värdepapper som omfattas av kontoföringslagen, får föräldrarna respektive den förordnade ställföreträdaren, om de vill, i stället anmäla till den centrale värdepappersförvararen eller, om värdepappren är förvaltarregistrerade, förvaltaren att föräldrarna eller ställföreträdaren endast med överförmyndarens tillstånd får överlåta eller pantsätta rättigheten eller uppbära på rättigheten belöpande kapitalbelopp.

Om föräldrarna eller den förordnade ställföreträdaren väljer att låta ett värdepappersinstitut förvara och förvalta värdehandlingarna, bör överförmyndaren se till att avtalet med värdepappersinstitutet inte medger att värdepappren blir tillgängliga för föräldrarna eller ställföreträdaren utan att överförmyndaren har lämnat sitt samtycke.

Flera överförmyndare har efterlyst en möjlighet att direkt kunna spärra VP-konton, fondkonton och depåer. Deras uppfattning delas av bl.a. Svenska Kommunförbundet och Svenska Bankföreningen.

Enligt utredningens mening innebär nuvarande ordning ett merarbete för överförmyndarna som först måste uppmana föräldrarna respektive den förordnade ställföreträdaren att träffa avtal om förvaring och förvaltning, varefter han måste gå igenom avtalet för att kunna godkänna det. I de fall värdepappren i fråga omfattas av kontoföringslagen förefaller det också innebära en viss omgång att föräldrarna eller den förordnade ställföreträdaren själv skall meddela den centrale värdepappersförvararen eller förvaltaren att VP-kontot skall överförmyndarspärmas.

Som framgått ovan är de flesta finansiella instrument i dag kontobaserade. Denna ordning innebär att föräldrars och förordnade ställ-

företrädarens rådighet över egendomen i fråga effektivt kan avskäras genom att kontot spärras.

Med hänsyn till vad som nu sagts bör det i 13 kap. 19 § respektive 14 kap. 21 § föräldrabalken införas regler som innebär att överförmyndaren kan ta direkt kontakt med central värdepappersförvarare, fondbolag eller värdepappersinstitut för att spärra VP-konton, fondkonton eller depåer som tillhör barnet eller huvudmannen. Finns det beträffande VP-konton och fondkonton ett kontoförande institut, t.ex. en bank, anmäls spärren där. I de fall de finansiella instrumenten är förvaltarregistrerade kan överförmyndaren naturligtvis ta direkt kontakt med förvaltaren och till denne anmäla att föräldrarna eller den förordnade ställföreträdaren inte får förfoga över ifrågavarande värdepapper utan överförmyndarens samtycke.

Sedan överförmyndaren har underrättat den centrale värdepappersförvararen alternativt det kontoförande institutet eller, beträffande fondandelar på vilka kontoföringslagen inte är tillämplig, fondbolaget alternativt den som fått i uppdrag att föra fondbolagets register, eller det värdepappersinstitut som ansvarar för en depå om sitt beslut att spärra rättigheterna, får föräldrarna respektive de förordnade ställföreträdarna endast med överförmyndarens tillstånd överlåta eller pantsätta rättigheten eller uppbära på rättigheten belöpande kapitalbelopp.

Överförmyndarens möjlighet att bestämma att värdehandlingar skall förvaras och förvaltas av ett värdepappersinstitut enligt nuvarande 13 kap. 19 § första stycket punkten 3 och 14 kap. 21 § första stycket punkten 2 föräldrabalken bör behållas. I den mån fysiska värdehandlingar behöver skyddas måste det finnas bestämmelser som gör det möjligt att tvinga föräldrar och förordnade ställföreträdare att lämna dessa handlingar ifrån sig till t.ex. en bank för förvaring och förvaltning.

Skyldighet att anteckna överförmyndarens beslut att spärra VP-konto, fondkonto eller depå

När det gäller VP-konton föreskrivs, som framgått ovan, i 4 kap. 17 § punkten 7 lagen om kontoföring av finansiella instrument (kontoföringslagen) en skyldighet för den centrale värdepappersförvararen att anteckna ett beslut som fattats av överförmyndaren med stöd av 13 kap. 19 § eller 14 kap. 21 § föräldrabalken. Härigenom görs personalen hos den centrale värdepappersförvararen uppmärksam på att ett

visst VP-konto är spärrat. Vad som nu sagts gäller också fondkonton på vilka kontoföringslagen är tillämplig.

Beträffande fondkonton på vilka kontoföringslagen inte är tillämplig och depåer bör det enligt utredningens mening i 4 kap. 11 § LIF och genom en ny bestämmelse i 3 kap. lagen (1991:980) om handel med finansiella instrument införas en motsvarande skyldighet för fondbolag och värdepappersinstitutet att anteckna överförmyndarens beslut att spärra ett fondkonto respektive en depå.

3.6.2 Regler om placering och avyttring av tillgångar

Utvecklingen på finansmarknaden har inneburit att en del av föräldrabalkens regler som rör placering och avyttring av omyndigas respektive huvudmäns tillgångar har kommit i nytt ljus. I en del fall framstår reglerna som omoderna och i andra fall talar organisatoriska skäl för att reglerna bör omarbetas.

Detta avsnitt kommer att ta sikte på frågan huruvida regleringen i 9 kap. 5 § lagen (2004:297) om bank- och finansieringsrörelse delvis bör flyttas över till föräldrabalken. Vidare behandlas frågan om reglerna som möjliggör inskrivning av premieobligationer i statskuldboken bör finnas kvar och om regleringen i 13 och 14 kap. föräldrabalken bör ändras så att även andra institut än banker och kreditmarknadsföretag kan ta emot pengar för placering. Avslutningsvis behandlas frågan om vad som gäller vid köp av värdepapper utan erforderligt samtycke från överförmyndaren.

3.6.2.1 Anteckningar om rätt att förfoga över bankmedel

Förslag: Regleringen i 9 kap. 5 § första stycket lagen (2004:297) om bank- och finansieringsrörelse flyttas i sin huvuddel till föräldrabalken och bildar där 9 kap. 3 a §. Regleringen i 9 kap. 3 a § bör förutom banker också omfatta kreditmarknadsföretag och företag som driver verksamhet enligt lagen (2004:299) om inlåningsverksamhet. Vidare bör utländska banker, kreditmarknadsföretag och inlåningsföretag omfattas av 9 kap. 3 a § under förutsättning att de driver verksamhet från en filial här i landet. I övrigt reduceras 9 kap. 5 § lagen om bank- och finansieringsrörelse till att avse en skyldighet för banker och kreditmarknadsföretag att anteckna inskränk-

ningar enligt 9 kap. 3 a §, 13 kap. 8 och 19 §§ och 14 kap. 21 § föräldrabalken i förfoganderätten över insatta medel.

I 9 kap. 5 § första stycket lagen om bank- och finansieringsrörelse föreskrivs att en omyndig själv får förfoga över de medel som han har satt in hos en bank efter det att han har fyllt 16 år. Utan den omyndiges samtycke får banken inte betala ut sådana medel till förmyndaren. Har förmyndaren fått överförmyndarens tillstånd att omhänderta medlen och företett bevis på detta, får den omyndige inte vidare förfoga över medlen. Sådan inskränkning i den omyndiges rätt skall antecknas på insättningsbevis eller i motbok eller på annat sätt som gör inskränkningen känd inom banken, när beviset eller motboken företes hos banken. I paragrafens andra stycke föreskrivs att medel som en förmyndare, god man eller förvaltare förvaltar enligt föräldrabalken får tas ut utan överförmyndarens tillstånd bara om det har gjorts förbehåll enligt 14 kap. 8 § föräldrabalken eller uttaget avser ränta, jfr 14 kap. 8 § föräldrabalken. Vidare föreskrivs att överförmyndaren enligt 14 kap. 21 § föräldrabalken kan besluta att ett sådant förbehåll inte skall gälla. Ett sådant beslut skall antecknas på bevis eller i motbok som har utfärdats om insättningen. I andra stycket föreskrivs också att banken på begäran av överförmyndare, förordnad förmyndare, god man eller förvaltare är skyldig att utfärda bevis om beloppet av de medel som sätts in eller står inne, samt i förekommande fall intyga att meddelat tillstånd inte utnyttjats. I tredje stycket behandlas föräldrars förvaltning av barns medel. Härvid föreskrivs att för det fall föräldrar är förmyndare, får de utan överförmyndarens tillstånd ta ut medel som de förvaltar enligt föräldrabalken, om medlen inte har satts in med uppgift om att de enligt 16 kap. 11 § föräldrabalken inte får tas ut utan sådant tillstånd eller att de omfattas av särskild överförmyndarkontroll, dvs. i sak vad som framgår av 13 kap. 8 § föräldrabalken. Vidare föreskrivs att överförmyndaren enligt 13 kap. 19 § föräldrabalken kan besluta om annan inskränkning i föräldrars uttagsrätt. Inskränkningar av nu nämnt slag, dvs. inskränkningar som avses i 13 kap. 8 och 19 §§ föräldrabalken, skall antecknas på bevis eller i motbok som har utfärdats om insättningen eller på annat sätt som gör inskränkningen känd inom banken.

Placeringen av reglerna i 9 kap. 5 § lagen om bank- och finansieringsrörelse

I samband med att en utredning för översynen av bl.a. det regelverk som styr bankers och andra kreditinstituts verksamhet tillsattes i mitten av 1990-talet (banklagskommittén) uppkom frågan huruvida regleringen i dåvarande 2 kap. 23 § bankrörelselagen hörde hemma i föräldrabalken snarare än i reglerna om bank- och finansieringsrörelse. Enligt kommittén hörde bestämmelserna i nämnda lagrum inte hemma i banklagstiftningen utan borde flyttas till föräldrabalken eller annan relevant lag. Regeringen gjorde bedömningen att den av Justitiedepartementet initierade utredningen om förmynderskapsfrågor (Utredningen om förmyndare, gode män och förvaltare) kan förväntas ge svar på var de nu behandlade bestämmelserna passar in. I avvaktan på utredningens förslag föreslog regeringen att bestämmelserna i 2 kap. 23 § bankrörelselagen skulle flyttas över till 9 kap. 5 § i den förslagna lagen om bank- och finansieringsrörelse, se prop. 2002/03:139 s. 342. Riksdagen följde propositionen. I den nya lagstiftningen har dock det tillägget gjorts att anteckningar om inskränkt rätt för ställföreträdare att förfoga över den enskildes medel också kan göras ”på annat sätt som gör inskränkningen känd inom banken”, t.ex. genom anteckning i ett elektroniskt kundregister. Lagen om bank- och finansieringsrörelse trädde i kraft den 1 juli 2004.

Reglerna i 9 kap. 5 § lagen om bank- och finansieringsrörelse anknyter till centrala regler i föräldrabalken om rådigheten över pengar som tillhör omyndiga och personer som har förordnade ställföreträdare. Detta talar för att de bestämmelser varom nu är fråga snarare hör hemma i föräldrabalken än i lagen om bank- och finansieringsrörelse. Å andra sidan innehåller bestämmelserna viktiga anvisningar till bankerna av praktisk karaktär, vilket naturligtvis kan motivera en placering i den senare lagstiftningen.

Med hänsyn till att 9 kap. 5 § lagen om bank- och finansieringsrörelse innehåller bestämmelser som hör hemma dels i föräldrabalken, dels i lagen om bank- och finansieringsrörelse förordnar utredningen en lösning som innebär att bestämmelserna i den aktuella paragrafen delas upp.

Regleringen i 9 kap. 5 § första stycket lagen om bank- och finansieringsrörelse som beskriver vad som gäller för bankmedel som en omyndig person själv har satt in hos en bank efter det att han har fyllt 16 år hör enligt utredningens mening hemma i föräldrabalken.

Den del av bestämmelsen som föreskriver en skyldighet för banken att på insättningsbevis eller i motbok eller på annat sätt anteckna inskränkning i den omyndiges rätt att förfoga över medlen bör dock bli kvar i 9 kap. 5 § lagen om bank- och finansieringsrörelse. Den del av bestämmelsen som flyttas till föräldrabalken bör där utgöra 9 kap. 3 a §.

Med hänsyn till att bankernas inlåningsmonopol numera har avskaffats bör regleringen i 9 kap. 3 a § föräldrabalken omfatta också företag som driver verksamhet enligt lagen (2004:299) om inlåningsverksamhet. Vidare bör paragrafen omfatta utländska banker, kreditmarknadsföretag och företag som driver inlåningsverksamhet under förutsättning av de verkar från en filial här i landet.

Regleringen i 9 kap. 5 § andra stycket lagen om bank- och finansieringsrörelse återger inledningsvis innehållet i 14 kap. 8 § föräldrabalken, varefter det föreskrivs en skyldighet för banken att anteckna beslut enligt 14 kap. 21 § föräldrabalken om ytterligare inskränkning i förordnade ställföreträdarens rätt att förfoga över huvudmannens medel. Vidare föreskrivs att banken är skyldig att på begäran av överförmyndare, förmyndare, god man eller förvaltare lämna uppgifter om bl.a. den enskildes banktillgodohavande. Skyldigheten att anteckna beslut om inskränkning enligt 14 kap. 21 § föräldrabalken bör stå kvar i 9 kap. 5 § lagen om bank- och finansieringsrörelse. Däremot synes det vara en onödig upprepning att i 9 kap. 5 § andra stycket återge innehållet i 14 kap. 8 § föräldrabalken. Frågan om bankers och kreditmarknadsföretags skyldighet att lämna upplysningar till överförmyndaren m.fl. kommer att behandlas särskilt i avsnitt A 3.6.3.

I 9 kap. 5 § tredje stycket lagen om bank- och finansieringsrörelse återges i sak innehållet i 13 kap. 8 § föräldrabalken samt en upplysning om att överförmyndaren med stöd av 13 kap. 19 § föräldrabalken kan besluta om annan inskränkning i föräldrars uttagsrätt, varefter det föreskrivs en skyldighet för banken att anteckna inskränkningar varom nu är fråga. Återgivandet av innehållet i 13 kap. 8 § föräldrabalken är i likhet med vad som sagts ovan om 14 kap. 8 § föräldrabalken en onödig upprepning och bör därför utgå. Däremot bör skyldigheten för banker att anteckna inskränkningar enligt 13 kap. 8 och 19 §§ föräldrabalken stå kvar i 9 kap. 5 § lagen om bank- och finansieringsrörelse. Skyldigheten att anteckna sådana inskränkningar bör enligt utredningens mening omfatta även kreditmarknadsföretag eftersom dessa företag likställs med banker i föräldrabalken.

Resultatet av det ovan anförda blir att 9 kap. 5 § lagen om bank- och finansieringsrörelse reduceras till ett stycke i vilket det föreskrivs att inskränkningar enligt 9 kap. 3 a §, 13 kap. 8 och 19 §§ och 14 kap. 21 § föräldrabalken i rätten att förfoga över medel som har satts in hos en bank eller ett kreditmarknadsföretag skall antecknas på sätt som gör inskränkningen känd inom kreditinstitutet i fråga.

Utredningen anser att orden insättningsbevis och motbok som finns med i nuvarande 9 kap. 5 § lagen om bank- och finansieringsrörelse är så föräldrade att de bör utgå ur lagtexten. Det är således tillräckligt att det står att beslutet om inskränkande åtgärder skall antecknas *på sätt som gör beslutet känt* inom banken eller kreditmarknadsföretaget.

3.6.2.2 Inskrivning av premieobligationer i statsskuldboken

Förslag: Bestämmelserna i 13 kap. 19 § första stycket punkten 4 och 14 kap. 9 § föräldrabalken om inskrivning av premieobligationer i statsskuldboken avskaffas.

Om det av någon särskild anledning behövs för att trygga föräldraförvaltningen av en omyndigs egendom får överförmyndaren enligt 13 kap. 19 § första stycket punkten 4 föräldrabalken bestämma att premieobligationer som har utfärdats av staten skall skrivas in i statsskuldboken med förbehåll att belopp som hänför sig till obligationerna inte får lyftas utan överförmyndarens samtycke.

När det gäller förordnade förmyndares, gode mäns och förvaltares förvaltning av en huvudmans egendom föreskrivs i 14 kap. 9 § föräldrabalken att premieobligationer som har utfärdats av staten skall skrivas in i statsskuldboken med förbehåll att belopp som hänför sig till obligationerna inte får lyftas utan överförmyndarens samtycke. Om det finns särskilda skäl får överförmyndaren enligt 14 kap. 10 § föräldrabalken helt eller delvis medge undantag från bestämmelsen i 14 kap. 9 § föräldrabalken.

För förordnade förmyndare, gode män och förvaltare finns det sålunda ett absolut krav på att huvudmannens premieobligationer skall skrivas in i statsskuldboken, medan föräldrar enligt huvudregeln fritt får förfoga över sina barns premieobligationer.

Riksgäldskontoret meddelar med stöd av 2 § första stycket punkten 5 förordningen (1996:311) med instruktion för Riksgäldskontoret föreskrifter om inskrivning i statsskuldboken. Sådana föreskrifter

finns i Riksgäldskontorets föreskrifter (1990:978) om inskrivning i statsskuldboken.

Tidigare gavs premieobligationen ut i form av pappersdokument och bar karaktären av ett löpande skuldebrev (innehavarpapper). Den omständigheten att pappersdokumentet var bärare av premieobligationens värde innebar att obligationen omsattes genom att dokumentet bytte ägare. Vidare fordrades att innehavaren visade upp dokumentet för att få ut en vinst som utfallit på obligationen, varefter en anteckning om vinsten gjordes på handlingens baksida.

En inskrivning i statsskuldboken förutsätter att obligationerna fysiskt överlämnas till Riksgäldskontoret, som därefter utfärdar en bekräftelse när inskrivning har skett. Riksgäldskontoret utför sedan vinstgranskning av obligationerna. Ordningen innebär sålunda att ett barn eller en huvudman inte riskerar att föräldrar eller en förordnad ställföreträdare tillgodogör sig premieobligationernas värde eller eventuella vinster.

Från och med år 1996 låter Riksgäldskontoret registrera samtliga nya premieobligationslån hos Värdepapperscentralen AB (VPC). Det innebär att något pappersdokument inte utfärdas till den som förvärvar en premieobligation. Obligationen existerar i stället endast i elektronisk form i VPC:s register där innehavaren ges ett konto (VP-konto). Kontoföringen faller under lagen (1998:1479) om kontoföring av finansiella instrument. Nyss nämnda VP-konto är en sammanställning av de avstämningskonton på vilka innehavaren har värdepapper. Eventuella vinster på obligationerna sätts automatiskt in på det avkastningskonto som finns angivet på VP-kontot. Inlösning- och försäljningslikvid för premieobligationerna sätts också in på det anmälda avkastningskontot. Innehavaren av en premieobligation behöver sålunda, till skillnad från tidigare, inte själv bevaka eventuella utfallande vinster.

Riksgäldskontoret har i skrivelser till Justitiedepartementet upplyst att det inte avser att emittera några nya premieobligationslån som representeras av löpande skuldebrev. Det sista utelöpande lånet som representeras av sådana skuldebrev förföll till inlösen i april 2002. Med hänsyn härtill har Riksgäldskontoret föreslagit att bestämmelserna i 13 kap. 19 § första stycket punkten 4 och 14 kap. 9 § föräldrabalken skall upphöra att gälla, eftersom särskilda regler om inskrivning i statsskuldboken inte längre fyller någon funktion. Riksgäldskontoret har tillagt att det för övrigt inte ens har förekommit i praktiken att det för premieobligationer som varit registrerade enligt lagen (1998:1479) om kontoföring av finansiella instru-

ment också har funnits en anteckning om överförmyndarspärri i stats-skuldboken.

Möjligheten till inskrivning av premieobligationer i statsskuldboken avskaffas

Eftersom premieobligationer inte längre ges ut i fysisk form måste bestämmelserna om inskrivning i statsskuldboken betraktas som föråldrade. Då det inte heller finns några utelöpande lån med fysiska premieobligationer torde ifrågavarande reglering knappast fylla någon praktisk funktion.

När det gäller barns innehav av premieobligationer medför ett upphävande av 13 kap. 19 § första stycket punkten 4 inte några praktiska komplikationer. I punkten 3 föreskrivs nämligen att överförmyndaren kan bestämma att värdehandlingar skall förvaras och förvaltas av ett värdepappersinstitut enligt lagen (1991:981) om värdepappersrörelse eller ett motsvarande utländskt institut som är underkastat en offentlig reglering som väsentligen stämmer överens med den som gäller för värdepappersinstitut här i landet. I nämnda paragrafs andra stycke föreskrivs att om överförmyndaren fattar beslut enligt första stycket punkten 3, skall föräldrarna träffa avtal med värdepappersinstitutet på villkor som överförmyndaren har godkänt. I fråga om rättigheter som registreras enligt lagen (1998:1479) om kontoföring av finansiella instrument får föräldrarna, i stället för att träffa avtal om förvaring och förvaltning, på konto i avstämningsregister låta registrera eller, om rättigheten förvaltas av någon som har medgivande som förvaltare enligt den lagen, till denna anmäla att föräldrarna endast med överförmyndarens tillstånd får överlåta eller pantsätta rättigheten eller uppbära på rättigheten belöpande kontantbelopp. I 4 kap. 17 § punkten 7 lagen (1998:1479) om kontoföring av finansiella instrument föreskrivs att det på ett avstämningskonto skall anges inskränkning enligt 13 kap. 19 § andra stycket eller 14 kap. 21 § andra stycket föräldrabelken.

Nuvarande utformning av 13 kap. 19 § andra stycket föräldrabelken ger inte överförmyndaren någon möjlighet att direkt spärra en omyndigs VP-konto. I stället är det föräldrarnas sak att välja mellan att träffa avtal med ett värdepappersinstitut eller att införa en spärr på barnets VP-konto. Utredningen föreslår emellertid att överförmyndaren på egen hand skall kunna spärra omyndigas VP-konton, se avsnitt A 3.6.1.4.

Beträffande premieobligationer som tillhör en person som har en förordnad förmyndare, god man eller förvaltare medför ett upphävande av kravet på inskrivning i 14 kap. 9 § föräldrabalken att det automatiska skyddet för den enskildes premieobligationer försvinner. Ett upphävande av nämnda paragraf innebär att den enskilde är hänvisad till det fakultativa skydd som erbjuds i 14 kap. 21 § föräldrabalken, som till sin utformning motsvarar 13 kap. 19 § föräldrabalken.

Fråga är då huruvida det finns anledning att behålla ett krav på att en förordnad ställföreträdare som huvudregel skall vara avskuren från möjligheterna att vidta åtgärder med den enskildes premieobligationer. Enligt utredningens uppfattning finns det i detta avseende inte anledning att göra skillnad på föräldrar, som enligt huvudregeln fritt får förfoga över sina barns premieobligationer, och förordnade ställföreträdare. Inte heller finns det anledning att kräva att premieobligationer skall vara oåtkomliga för den förordnade ställföreträdaren medan han kan förfoga över andra "fria papper" som avses i 14 kap. 5 § föräldrabalken. Med hänsyn härtill bör det vara tillräckligt att överförmyndaren med stöd av regleringen i 14 kap. 21 § föräldrabalken kan begränsa den förordnade ställföreträdarens möjlighet att förfoga över den enskildes premieobligationer. Mot denna bakgrund bör 14 kap. 9 § föräldrabalken upphävas.

3.6.2.3 Möjlighet för annan än bank att ta emot kunders medel på konto

Förslag: I 13 kap. 7 § och 14 kap. 7 § föräldrabalken införs en ny mening som föreskriver att i samband med placering av pengar enligt 13 kap. 5 och 6 §§ respektive 14 kap. 5 och 6 §§ föräldrabalken får medel föras över till ett konto hos ett värdepappersinstitut. Detta skall gälla trots att någon ränta inte är avtalad.

I 13 kap. 19 § första stycket 2 och i 14 kap. 21 § första stycket 1 föräldrabalken införs en möjlighet för överförmyndaren att spärra ett likvidkonto hos värdepappersbolag.

Bedömning: I fråga om inlåning av pengar bör föräldrar som står under kontrollerad föräldraförvaltning eller som förvaltar medel som är föremål för särskild överförmyndarkontroll och förordnade förmyndare och gode män och förvaltare endast få anlita banker eller kreditmarknadsföretag.

Enligt 13 kap. 7 § och 14 kap. 7 § föräldrabalken gäller att vid kontrollerad föräldraförvaltning och vid förordnade ställföreträdarens förvaltning skall den omyndiges respektive huvudmannens pengar som inte placeras i värdepapper, fonder, fastigheter etc. och som inte heller omedelbart behöver användas göras räntebärande genom att medlen sätts in hos bank eller kreditmarknadsföretag.

Ovan nämnda bestämmelser härrör ursprungligen från en tid då utbudet av sparandeformer var relativt begränsat och då alternativet till traditionellt banksparande många gånger betraktades som alltför riskfyllt. Under senare år har det finansiella området genomgått stora förändringar. Nya finansiella instrument och marknader har utvecklats och med låga räntenivåer framstår bl.a. sparande i fonder som ett lockande alternativ till sparande på bankkonto. Härtill kommer att andra företag än banker erbjuder konkurrenskraftig ränta på pengar som kunden sätter in på ett konto hos företaget i fråga. I samband med tillkomsten av lagen om bank- och finansieringsrörelse år 2004 ändrades 13 kap. 7 § och 14 kap. 7 § föräldrabalken på så sätt att även kreditmarknadsföretag tilläts ta emot medel som avses i respektive paragraf.

Fråga är nu om ytterligare företag skall få ta emot medel som avses i 13 kap. 7 § och 14 kap. 7 § föräldrabalken.

Placering av pengar i anslutning till förvärv av värdepapper

Svenska Fondhandlare Föreningen har i en framställning till Justitiedepartementet anmärkt att utformningen av 13 kap. 7 § och 14 kap. 7 § föräldrabalken, såsom den var före den 1 juli 2004, ställer till problem i vissa fall då föräldrar och förordnade ställföreträdare vill investera sina barns/huvudmäns medel i någon av de placeringsformer som anvisas i 13 kap. 5 § respektive 14 kap. 5 § föräldrabalken. Dessa placeringsformer, t.ex. fondandelar, kräver inte överförmyndarens samtycke. Handel med bl.a. fondandelar förutsätter emellertid, fortsätter föreningen, regelmässigt en till placeringsverksamheten kopplad penningmedelsförvaltning för att värdepappersinstitutet skall kunna hantera köp- och försäljningslikvider, ränteutbetalningar, aktieutdelningar och – inte minst – medel som frigörs vid omplaceringar. Denna förvaltning går normalt till så att ett konto kopplas till en värdepappersdepå i vilken de finansiella instrumenten förvaras och förvaltas. Så länge värdepappersinstitutet är en bank uppkommer normalt inte några problem eftersom det enligt 13 kap. 7 § och

14 kap. 7 § förädrabalken är i sin ordning att föräldern eller den förordnade ställföreträdaren låter den omyndiges respektive huvudmannens medel stå inne på konto hos bank. Är värdepappersinstitutet inte en bank utan ett värdepappersbolag uppstår emellertid vissa komplikationer. Ett värdepappersbolag får enligt 3 kap. 4 § punkten 4 lagen (1991:981) om värdepappersrörelse ta emot kundens medel på konto för att underlätta värdepappersrörelsen, men med hänsyn till innehållet i 13 kap. 7 § och 14 kap. 7 § förädrabalken kan penningmedelsförvaltningen hos värdepappersbolaget inte äga rum utan överförmyndarens tillstånd. Även när det gäller de placeringsformer som avses i 13 kap. 6 § och 14 kap. 6 § förädrabalken, t.ex. aktier, uppkommer problem. Förvärv av aktier fordrar i vissa fall överförmyndarens tillstånd. Överförmyndaren kan visserligen samtidigt som han lämnar samtycke till köp av aktier bevilja föräldern eller den förordnade ställföreträdaren tillstånd att låta medel stå inne på konto hos värdepappersbolaget. Detta är emellertid en tungrodd lösning, eftersom byte av värdepappersinstitut skulle kunna medföra att ytterligare samtycken måste inhämtas. Nuvarande ordning innebär att banker och värdepappersbolag inte kan konkurrera på lika villkor, eftersom insättning på konto hos bank inte träffas av något krav på samtycke från överförmyndaren. Värdepappersbolag omfattas av samma krav som banker vad gäller t.ex. kapitalkrav och i likhet med bankerna omfattas värdepappersbolagen av den s.k. insättningsgarantin. Det är därför rimligt att föräldrar och förordnade ställföreträdare utan särskilt medgivande från överförmyndaren skall kunna sätta in medel på ett konto hos ett värdepappersbolag i syfte att förvärva finansiella instrument.

Svenska Fondhandlare Föreningen har med hänsyn till vad som nu har sagts föreslagit att 13 kap. 7 § och 14 kap. 7 § förädrabalken ändras så att det blir möjligt att ta emot omyndigas respektive huvudmäns medel på konto hos värdepappersbolag.

Överväganden

När det gäller transaktioner med andelar i värdepappersfonder fordras, som ovan nämnts, att den enskilde har ett konto hos värdepappersbolaget för att bolaget skall kunna genomföra de aktuella transaktionerna. Utredningen delar Svenska Fondhandlare Föreningens uppfattning att värdepappersbolagen skall kunna ta emot medel från barn och personer som har en förordnad ställföreträdare

för att genomföra transaktioner med värdepapper på i princip samma villkor som bankerna.

När det gäller föräldrars förvaltning av sina barns medel skiljer sig reglerna åt beroende på vilken form av förvaltning det rör sig om. Vid s.k. fri föräldraförvaltning har föräldern en mycket långtgående frihet att placera barnets medel efter eget gottfinnande. Det gör härvid inte någon skillnad om föräldern väljer att placera barnets medel i värdepapper via en bank eller ett värdepappersbolag. Det behövs inte något medgivande från överförmyndaren, och några särskilda regler av den typ som Svenska Fondhandlare Föreningen föreslår behövs således inte i dessa fall.

Har barnets tillgångar kommit att överstiga ett värde motsvarande åtta basbelopp gäller dock reglerna om s.k. kontrollerad föräldraförvaltning i 13 kap. 2–7 §§ föräldrabalken. Dessa regler tillämpas också på egendom som har tillfallit den omyndige under villkor om att förvaltningen av den skall stå under överförmyndarens kontroll (särskild överförmyndarkontroll). Bestämmelserna begränsar bl.a. föräldrarnas möjligheter att placera barnets medel i värdepapper. Dock får en förälder även vid kontrollerad föräldraförvaltning och vid särskild överförmyndarkontroll placera barnets medel bl.a. i andelar i värdepappersfonder, se 13 kap. 5 § föräldrabalken. Regleringen i 13 kap. 7 § föräldrabalken kräver visserligen att föräldrar skall sätta in barnets pengar hos bank eller kreditmarknadsföretag i den mån medlen inte placeras i värdepapper eller omedelbart behöver användas. Insättningen av pengar på ett konto hos ett värdepappersbolag är emellertid ett led i placeringen av pengar i t.ex. en värdepappersfond och borde därför kunna ske utan överförmyndarens samtycke.

Placeringar enligt 13 kap. 6 § föräldrabalken, dvs. bl.a. i aktier, fordrar överförmyndarens samtycke. Ett sådant samtycke borde också innefatta medgivande för föräldern att sätta in köpeskillingen på ett konto hos en bank eller ett värdepappersbolag och att därefter genomföra nödvändiga transaktioner.

För att det inte skall råda någon tvekan om vad som gäller bör 13 kap. 7 § föräldrabalken förtydligas på så sätt att paragrafen tillförs en ny mening som framhåller att i samband med placering enligt 13 kap. 5 och 6 §§ föräldrabalken får medel föras över till ett konto hos ett värdepappersbolag. När det gäller transaktioner till eller från ett likvidkonto hos ett värdepappersbolag bör göras undantag från kravet på att insätta medel skall vara räntebärande.

När det gäller medel som förvaltas av förordnade förmyndare, gode män och förvaltare gäller att placeringar enligt 14 kap. 5 §

föräldrabalken kan ske fritt medan överförmyndarens samtycke erfordras vid transaktioner som avses i 14 kap. 6 § föräldrabalken, t.ex. vid köp av aktier. På samma sätt som vid kontrollerad föräldraförvaltning bör i samband med placering av pengar i värdepapper medel få föras över till ett konto hos ett värdepappersbolag. Regleringen i 14 kap. 7 § föräldrabalken bör således kompletteras på motsvarande sätt som 13 kap. 7 § föräldrabalken.

Genom den föreslagna ordningen uppkommer ingen skillnad mellan banker och värdepappersbolag när det gäller möjligheten att ta emot medel för att genomföra transaktioner med värdepapper. Det bör dock framhållas att den föreslagna ordningen inte innebär att värdepappersbolag får ta emot medel på konto i annat syfte än att genomföra värdepapperstransaktioner, jfr. 3 kap. 4 § första stycket punkten 4 lagen (1991:981) om värdepappersrörelse.

Det konto som används för att hantera medel för placeringar i finansiella instrument, likvidkontot, måste kunna spärras av överförmyndaren. Det gäller inte minst medel som frigörs när de finansiella instrumenten åter omsätts till pengar.

När det gäller frigjorda medel som faller ut på ett bankkonto kan överförmyndaren, om det rör sig om föräldraförvaltning, med stöd av 13 kap. 19 § första stycket punkten 2 föräldrabalken spärra dessa medel. Rör det sig om förvaltning av en förordnad ställföreträdare blir sådana medel som regel automatiskt spärrade enligt 14 kap. 8 § första stycket föräldrabalken. Skulle pengarna falla ut på ett s.k. fritt konto, kan medlen bli direkt åtkomliga för den förordnade ställföreträdaren under förutsättning att medlen skall användas för den enskildes uppehälle eller vården av hans eller hennes egendom och att den förordnade ställföreträdaren i samband med insättningen av den enskildes pengar har gjort förbehåll om att medlen i fråga får tas ut utan överförmyndarens samtycke.

Om de frigjorda medlen i stället faller ut på ett likvidkonto hos ett värdepappersbolag torde det för närvarande inte gå att spärra ett sådant konto. Medel som frigörs vid en försäljning av finansiella instrument och som inte skall användas för andra investeringar blir med andra ord tillgängliga för föräldrars respektive förordnade ställföreträdarens dispositioner. Ett heltäckande skydd förutsätter alltså att överförmyndaren kan spärra även pengar på likvidkonton hos värdepappersbolag. En sådan möjlighet bör införas i 13 kap. 19 § första stycket punkten 2 och i 14 kap. 21 § 1 föräldrabalken genom att värdepappersbolag läggs till i uppräknningen över de institut hos vilka överförmyndaren kan spärra konton.

Inlåning av pengar hos andra företag än banker

I samband med att reglerna för bank- och finansieringsrörelse reformerades under år 2004 avskaffades bankernas inlåningsmonopol. Samtidigt avskaffades bankernas skyldighet att ta emot inlåning. I dag kan således både kreditinstitut och icke-finansiella företag ta emot pengar för inlåning.

Ur konsumentskyddssynpunkt finns systemet med insättningsgaranti kvar. Insättningsgarantin omfattar emellertid endast banker, kreditmarknadsföretag och vissa värdepappersbolag.

Som nämnts ovan har numera ordet bank i 13 kap. 7 § och 14 kap. 7 § föräldrabalken kompletterats med ordet kreditmarknadsföretag. Med kreditmarknadsföretag avses ett kreditmarknadsbolag eller en kreditmarknadsförening, dvs. ett aktiebolag eller en ekonomisk förening som har fått tillstånd att driva finansieringsrörelse. Genom den nya lagstiftningen är det möjligt för föräldrar och förordnade ställföreträdare att placera sina barns respektive huvudmäns pengar förutom hos banker också hos kreditmarknadsföretag.

Nu uppkommer frågan om man bör ta ytterligare ett steg och tillåta föräldrar, vars förvaltning står under överförmyndarens kontroll, och förordnade ställföreträdare att placera sina barns respektive huvudmäns pengar på konton hos andra företag än de nu nämnda.

Överväganden

Enligt utredningens uppfattning bör kontrollerad föräldraförvaltning och förordnade ställföreträdarens förvaltning av barns respektive huvudmäns medel präglas av försiktighet. Det är inte meningen att dessa ställföreträdare skall företa osäkra placeringar av barns eller huvudmäns medel även om det sker i förhoppning om att barnet eller huvudmannen skall erhålla så stor avkastning som möjligt. Med hänsyn härtill finns det inte anledning att medge föräldrar och förordnade förmyndare, gode män och förvaltare att låta vilket företag som helst ta emot medel för inlåning.

En grundläggande trygghet är insättningsgarantin. Denna garanti omfattar som nyss framgått samtliga banker, dvs. såväl de större bankerna som de s.k. nischbankerna, och kreditmarknadsföretag. Det bör framhållas att insättningsgarantin även omfattar utländska banker och kreditmarknadsföretag. Vidare omfattar den svenska

och utländska värdepappersbolag som har tillstånd att ta emot kundens medel på konto.

Enligt utredningens mening bör föräldrar som står under kontrollerad föräldraförvaltning eller som förvaltar medel som är föremål för särskild överförmyndarkontroll samt förordnade förmyndare, gode män och förvaltare få anlita endast banker eller kreditmarknadsföretag när det är fråga om inlåning av barnets respektive huvudmannens medel. Som framgått ovan får barns respektive huvudmäns medel placeras på ett konto hos ett värdepappersbolag inför köp av t.ex. fondandelar. En sådan transaktion är emellertid inte att betrakta som inlåning av pengar.

3.6.2.4 Köp av värdepapper utan erforderligt samtycke från överförmyndaren

Bedömning: Det bör inte införas några särskilda regler i föräldrabalken som tar sikte på börstransaktioner som görs av en förälder eller förordnad ställföreträdare utan erforderligt samtycke från överförmyndaren.

Från fondkommissionärshåll har påtalats att problemen kring föräldrars och förordnade ställföreträdares köp av aktier inte har belysts tillräckligt i den nuvarande lagstiftningen. Det främsta problemet rör situationen då föräldern eller den förordnade ställföreträdaren vill köpa aktier för sitt barns respektive sin huvudmans räkning utan att ha fått erforderligt samtycke från överförmyndaren. Eftersom föräldern eller den förordnade ställföreträdaren kan begära överförmyndarens samtycke i efterhand, finns det inte något förbud för ställföreträdaren att göra aktieaffärer utan att först ha begärt överförmyndarens samtycke, jfr 12 kap. 10 § föräldrabalken. Skulle överförmyndaren vägra att ge sitt samtycke till ett redan ingånget avtal rörande köp av aktier eller bryr sig inte ställföreträdaren om att begära sådant samtycke uppkommer emellertid problem. Fondkommissionären kan inte hålla en aktieaffär svävande i avvaktan på att överförmyndarens samtycke inhämtas. Affären avslutas nämligen i och med att fondkommissionären köper aktier till ett visst pris. Aktieaffären går således inte att "backa" på börsen och säljaren är där anonym.

Ett annat problem är att det är svårt för fondkommissionären att veta huruvida ett barn har tillgångar som överstiger åtta basbelopp

och om reglerna om kontrollerad föräldraförvaltning därmed är tillämpliga.

Blir ett avtal som kräver överförmyndarens samtycke inte gällande på grund av att samtycke inte erhålls, tillämpas 9 kap. 7 § första stycket föräldrabalken, se 12 kap. 11 § föräldrabalken, vilket innebär att huvudregeln är att parternas prestationer skall återgå. Som framhållits ovan är det inte möjligt att upphäva en affär på börsen och låta den vara ogjord. Eftersom rättsföljden i 9 kap. 7 § föräldrabalken är ogiltighet måste fondkommissionären vid t.ex. ett aktieköp återbetala hela köpelikviden inklusive eventuella avgifter till den enskilde. Detta gäller oavsett om aktierna vid tidpunkten för transaktionens återgång har sjunkit eller stigit i värde.

Vad som nu sagts innebär att en fondkommissionär som väljer att göra affärer utan erforderliga samtycken med en förordnad ställföreträdare eller en förälder som är föremål för kontrollerad föräldraförvaltning tar vissa risker. Enligt utredningens mening finns det emellertid inte skäl att skapa några särskilda bestämmelser som innebär att börstransaktioner skulle behandlas annorlunda än andra avtal som en ställföreträdare ingår. Detta skulle nämligen urholka skyddet av den enskildes medel betänkligt. En fondkommissionär som vill vara helt säker på att inte drabbas av någon förlust måste därför insistera på att det finns ett samtycke från överförmyndaren i samband med att aktieköpet görs.

När det gäller svårigheten att avgöra huruvida ett barn har tillgångar överstigande åtta basbelopp kan fondkommissionären visserligen ta kontakt med överförmyndaren för att kontrollera huruvida barnet förekommer i ett ärende om kontrollerad föräldraförvaltning. Den omständigheten att överförmyndaren svarar nekande innebär emellertid inte någon garanti för att barnet inte äger tillgångar vars värde överstiger åtta basbelopp. En förälder som på fråga av fondkommissionären oriktigt uppger att barnet inte har tillgångar överstigande åtta basbelopp torde dock under alla förhållanden bli skadeståndsskyldig i förhållande till fondkommissionären.

3.6.3 Uppgiftsskyldighet för myndigheter och banker m.fl.

Överförmyndarens verksamhet bygger i väsentliga delar på tillgång till information från olika håll rörande enskildas personliga och ekonomiska förhållanden. Informationen behövs för att överförmyndaren skall kunna utröna huruvida någon är i behov av den hjälp en

förordnad ställföreträdare kan erbjuda. När överförmyndaren väl har konstaterat ett behov av t.ex. en god man måste han kontrollera lämpligheten hos den som kommer i fråga som ställföreträdare, varvid han är i behov av information om denne. Under ett pågående ställföreträdarskap behöver överförmyndaren vidare information för att kunna utreda eventuella påståenden om missbruk eller försummelse från ställföreträdarens sida.

Som framgått ovan finns det sålunda tre huvudsakliga situationer då överförmyndaren är i behov av att få information från myndigheter, banker och andra institutioner. De tre situationerna omfattas av olika regler som ger överförmyndaren rätt att begära information från myndigheter, men även från andra subjekt.

Nedan kommer främst situationerna ett och tre att behandlas, dvs. dels överförmyndarens behov av uppgifter för att upptäcka de personer som behöver hjälp, dels behovet av information för att kunna utöva en effektiv kontroll av de ställföreträdare som står under hans tillsyn. Det är den senare frågan som har föranlett placeringen i kapitel A 3.6, men frågorna har ansetts böra få en sammanhållen behandling. Överförmyndarens informationssökning i syfte att kontrollera lämpligheten hos den som kommer i fråga som god man eller förvaltare behandlas i avsnitt B 13.2 och A 4.3.2.1.

3.6.3.1 Överförmyndarens möjligheter att genom information från myndigheter m.fl. uppmärksammas på behov av ställföreträdarskap m.m.

Nuvarande bestämmelser om skyldighet för vissa organ att uppmärksamma överförmyndaren på behov av ställföreträdare

Insatser från överförmyndarens sida bygger i princip uteslutande på att någon utomstående gör honom uppmärksam på att det finns ett hjälpbehov. I dag är vissa myndigheter skyldiga att självmant underätta överförmyndaren om behov av ställföreträdare för en enskild.

Enligt 5 kap. 3 § socialtjänstförordningen (2001:937) skall socialnämnden anmäla till överförmyndaren, om den finner

- a) att god man eller förvaltare enligt föräldrabalken bör förordnas för någon,
- b) att någon inte längre bör ha förvaltare, eller
- c) att förhållandena talar för att en förälder inte kommer att förvalta sitt barns egendom på ett betryggande sätt.

Enligt 15 § punkten 6 lagen (1993:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade hör det till kommunens uppgifter att anmäla till överförmyndaren dels när en person som omfattas av lagens 1 § kan antas behöva förmyndare, förvaltare eller god man, dels när ett förmynderskap, förvaltarskap eller godmanskap bör kunna upphöra.

I 2 § punkten 3 förordningen (1996:933) om verksamhetschef inom hälso- och sjukvården föreskrivs att en verksamhetschef inom hälso- och sjukvården skall underrätta överförmyndaren när en intagen person kan antas behöva god man eller förvaltare enligt föräldrabalken samt när ett förvaltaruppdrag bör upphöra.

Förbättrat informationsflöde till överförmyndaren

För att förbättra informationsflödet till överförmyndaren skulle man kunna tänka sig en skyldighet för myndigheter i allmänhet att anmäla till överförmyndaren om de får kännedom om något som kan innebära att god man eller förvaltare bör förordnas för någon, jfr vad som gäller enligt 14 kap. 1 § socialtjänstlagen (2001:453) beträffande barn som far illa. En anmälningsplikt av detta slag är avsedd att röja missförhållanden och innebär inte sällan att ingripande åtgärder vidtas. Liknande föreskrifter finns i 6 § lagen (1988:870) om vård av missbrukare i vissa fall. Även här rör det sig om förhållandevis allvarliga missförhållanden som kräver ingripande från samhällets sida.

Det kan enligt utredningens mening ifrågasättas om inte en generell anmälningsplikt av ovan nämnt slag bör vara förbehållen särskilt allvarliga situationer, t.ex. då barn far illa eller då någon lider av ett allvarligt missbruk. Även om en person som är i behov av en förordnad ställföreträdare många gånger kan befinna sig i en besvärlig livssituation, skulle det enligt utredningens mening leda för långt att skapa en generell anmälningsplikt för situationer då någon bedöms vara i behov av en förordnad ställföreträdare. Den enskildes hjälpbehov varierar nämligen högst avsevärt från fall till fall, och det skall betonas att godmanskap i princip förutsätter den enskildes samtycke. Med hänsyn härtill synes det vara bättre att en anmälningskyldighet riktas mot de myndigheter och organisationer som regelmässigt kommer i kontakt med fall där det är angeläget att ställföreträdarskap anordnas. Redan i dag finns en förhållandevis omfattande anmälningskyldighet för myndigheter och inrättningar som kommer i kontakt med hjälpbehövande.

Även om utredningen inte föreslår någon generell anmälnings-skyldighet av ovan nämnt slag, finns det anledning att på andra sätt förbättra överförmyndarens möjlighet att få och söka information som tyder på att någon är i behov av en ställföreträdare. Nedan följer utredningens förslag till förbättringar när det gäller överförmyndarens möjlighet att få och söka information för att utröna huruvida någon är i behov av en ställföreträdare. Ytterligare synpunkter i detta hänseende behandlas i avsnitt C 1.

- a) Överförmyndaren bör ges större möjlighet att själv begära uppgifter vid bedömningen av behovet av ställföreträdare

Förslag: I förslaget till 11 kap. 27 § tredje stycket FB, som till stora delar motsvarar 11 kap. 16 § andra stycket FB, anges vem som bör ges tillfälle att yttra sig i ärenden om ställföreträdarskap. Bland dem som normalt skall yttra sig återfinns också ställföreträdare enligt bl.a. den lagstiftning som anges i förslaget till 11 kap. 1 §, dvs. företrädare enligt förslagen till LFA, LSH och LSV. Genom den föreslagna bestämmelsen i 11 kap. 28 § blir det möjligt för överförmyndaren att inför en ansökan till rätten om godmanskap eller förvaltarskap begära upplysningar från de myndigheter och inrättningar som anges i 11 kap. 27 § tredje stycket.

Domstolsärenden om anordnande av ställföreträdarskap initieras ofta av överförmyndaren. I praktiken är det sålunda överförmyndaren som samlar in information om förutsättningarna för att anordna godmanskap eller förvaltarskap. Av flera skäl är det därför av intresse att överförmyndaren kan ta del av så fullständig information som möjligt innan han gör en ansökan om ställföreträdarskap vid tingsrätten. Ur den enskildes synvinkel är det viktigt att ärenden om ställföreträdarskap inte anhängiggörs i onödan vid domstolarna, inte minst om det rör sig om förvaltarskap. Vidare synes det vara av processekonomiskt värde att domstolarna redan i samband med överförmyndarens ansökan om ställföreträdarskap erhåller ett så fullgott underlag som möjligt.

I avsnitt B 13.4.3 föreslår utredningen åtgärder som syftar till att säkerställa den enskildes möjlighet att få yttra sig och hans rätt att erhålla muntlig förhandling i ärenden om ställföreträdarskap. De förslag till ändringar som kommer att behandlas nedan avser att stärka överförmyndarens möjligheter att få tillgång till så fullständiga uppgifter som möjligt inför en ansökan om ställföreträdarskap.

Begreppet *anordna* ställföreträdarskap tar sikte på domstolens beslut att någon skall ha god man eller förvaltare. En överförmyndare kan sålunda inte inom ramen för sin egen handläggning av sådana ärenden själv anordna ett godmanskap enligt förslaget till 11 kap. 2 § föräldrabalken eller ett förvaltarskap. Överförmyndaren kan dock interimistiskt anordna eller ändra omfattningen av ett godmanskap enligt förslaget till 11 kap. 2 § FB, om saken är särskilt brådskande, se förslaget till 11 kap. 30 § respektive 35 § FB. Däremot kan överförmyndaren *förordna* god man eller förvaltare, om det blir aktuellt att byta ställföreträdare sedan domstolen har anordnat ett ställföreträdarskap. Överförmyndaren kan också utan domstolens inblandning förordna god man enligt reglerna i nuvarande 11 kap. 1–3 §§ FB.

Enligt nuvarande 11 kap. 16 § andra stycket FB skall, om det inte är obehövt, *rätten* i ärenden om *anordnande* av godmanskap enligt 11 kap. 4 § FB eller förvaltarskap inhämta yttrande från den enskildes make eller sambo och barn, överförmyndaren och vårdinrättning. Yttrande skall också, om det behövs, inhämtas från andra närstående samt från de kommunala nämnder som fullgör uppgifter inom socialtjänsten och den eller de nämnder som utövar landstingets ledning av omsorgsverksamheten. Enligt paragrafens tredje stycke gäller bestämmelserna i andra stycket även i ärenden hos *överförmyndaren* om *förordnande* av god man enligt 11 kap. 4 § FB eller förvaltare. Överförmyndaren kopplas emellertid som regel in redan då det är aktuellt att *anordna* godmanskap eller förvaltarskap. Därför förefaller det naturligt att överförmyndaren ges rätt att ta del av relevanta uppgifter redan i samband med att en ansökan om godmanskap eller förvaltarskap förbereds, dvs. överförmyndaren skall kunna begära in uppgifter i syfte att utreda huruvida förutsättningarna för ett godmanskap respektive förvaltarskap föreligger. Det torde som tidigare framgått ligga i allas intresse att information av betydelse i frågan om behov av ställföreträdarskap samlas in på ett så tidigt stadium som möjligt. En sådan ordning medför sannolikt också en smidigare handläggning vid tingsrätten. Med hänsyn härtill föreslås det av 11 kap. 27 och 28 §§ FB klart framgå att även anordnande av godmanskap och förvaltarskap omfattas av överförmyndarens möjlighet att begära information. Med anordnande av ställföreträdarskap avses för överförmyndarens del sålunda det förberedande arbete som syftar till att en ansökan om ställföreträdarskap ges in till rätten.

Utöver de personer som räknas upp i nuvarande 11 kap. 16 § andra stycket FB bör enligt förslaget till 11 kap. 27 § andra stycket FB yttrande även inhämtas från ställföreträdare enligt särskild lagstiftning, dvs. bl.a. företrädare enligt förslagen till LFA, LSH och LSV. Förslagen till dessa lagar presenteras i del B.

- b) Socialnämndens skyldighet att göra överförmyndaren uppmärksam på behov av ställföreträdare bör framgå av lag samt kompletteras att gälla fall av misskötsel från ställföreträdarens sida

Förslag: Regleringen i 5 kap. 3 § socialtjänstförordningen (2001:937) flyttas till socialtjänstlagen (2001:453) där bestämmelserna bildar 11 kap. 1 a §.

I den föreslagna 11 kap. 1 a § socialtjänstlagen bör föreskrivas att socialnämnden även skall underrätta överförmyndaren om den finner att en förordnad förmyndare, god man eller en förvaltare inte utför sitt uppdrag på ett tillfredsställande sätt.

I undersökningen bland landets överförmyndare under hösten 2002 ställde utredningen en rad frågor beträffande myndigheters skyldighet att självmant lämna uppgifter till överförmyndaren.

När det gäller socialnämnders och andra myndigheters skyldighet att självmant lämna uppgifter till överförmyndaren enligt de förordningar som har nämnts i början av detta avsnitt förekommer det, av enkätsvaren att döma, variationer i framförallt hur socialnämnden efterlever sin skyldighet att upplysa överförmyndaren om behov av ställföreträdare. Ungefär hälften av överförmyndarna uppger att socialnämnderna brister i denna sin skyldighet, medan den andra hälften av överförmyndarna anser att socialnämnden efterlever den. En vanlig uppfattning bland de överförmyndare som anser att socialnämnden brister i sin rapportering är att socialnämndernas tjänstemän inte känner till innebörden i bestämmelserna i 5 kap. 3 § socialtjänstförordningen. Härvid efterlyser flera överförmyndare åtgärder som innebär att skyldigheten för socialnämnden att lämna upplysningar förtydligas.

Socialnämndens upplysningar i de hänseenden som anges i 5 kap. 3 § socialtjänstförordningen är mycket centrala för överförmyndarens verksamhet, och det är med hänsyn härtill viktigt att denna information verkligen når fram till honom. Enligt utredningens mening är det oroväckande att nästan hälften av de tillfrågade överförmyndarna anser att socialnämndernas uppgiftslämnande fungerar

illa i dag. För att framhäva nämnda paragrafs betydelse anser utredningen att regleringen i fråga bör flyttas från socialtjänstförordningen till socialtjänstlagen. De nuvarande bestämmelserna i 5 kap. 3 § socialtjänstförordningen bör i framtiden bilda 11 kap. 1 a § socialtjänstlagen.

Utöver innehållet i nuvarande 5 kap. 3 § socialtjänstförordningen bör regleringen i den föreslagna 11 kap. 1 a § socialtjänstlagen, kompletteras med en föreskrift som innebär att socialnämnden skall underrätta överförmyndaren, om den finner att en förordnad förmyndare, god man eller förvaltare inte utför sitt uppdrag på ett tillfredsställande sätt. Enligt utredningens mening finns det inte anledning att göra skillnad på föräldrar som missköter sitt barns ekonomi och förordnade ställföreträdare som inte tillvaratar sina huvudmäns intressen. Observera att anmälningsskyldigheten beträffande förordnade ställföreträdare avser försummelse av såväl den enskildes personliga som hans ekonomiska angelägenheter.

- c) En verksamhetschef på hälso- och sjukvårdens område bör vara skyldig att uppmärksamma överförmyndaren när en patient inom såväl öppen som sluten vård kan antas vara i behov av ställföreträdare och när en ställföreträdare kan antas missköta sitt uppdrag

Förslag: I 2 § punkten 3 förordningen (1996:933) om verksamhetschef inom hälso- och sjukvården föreskrivs att en verksamhetschef inom hälso- och sjukvården skall underrätta överförmyndaren när en patient kan antas behöva god man eller förvaltare enligt föräldrabalken, när ett förvaltaruppdrag bör upphöra samt när det finns anledning att anta att en ställföreträdare missköter sitt uppdrag. Innan överförmyndaren underrättas skall samråd ske med patienten. Samråd behöver dock inte ske, om det är olämpligt med hänsyn till patientens tillstånd.

Vårdinrättningar kommer ofta i kontakt med människor som på grund av ålder eller sjukdom är i behov av god man eller förvaltare. Enligt nuvarande 2 § punkten 3 förordningen (1996:933) om verksamhetschef inom hälso- och sjukvården skall en verksamhetschef ansvara för att överförmyndaren underrättas när en *intagen* person kan antas behöva god man eller förvaltare enligt föräldrabalken samt när ett förvaltaruppdrag bör upphöra. Det är således endast inom

den slutna vården som det kan bli aktuellt med en anmälan om behov av god man eller förvaltare.

Enligt utredningens mening kan det ifrågasättas om inte denna anmälningsskyldighet bör utsträckas också till öppenvården, jfr JO:s uttalande 2000-05-15 i ärende 4228-1998. Sannolikt kommer personal inom öppenvården i minst lika stor utsträckning som personal inom den slutna vården i kontakt med personer vars tillstånd är sådant att de är i behov av god man eller förvaltare. Mot en sådan utvidgning av anmälningsplikten står naturligtvis den enskildes intresse av att uppgifter om hans hälsotillstånd och andra personliga förhållanden skyddas av sekretess eller tystnadsplikt, se 7 kap. 1 § sekretesslagen (1980:100) och reglerna i 2 kap. 8–10 §§ lagen (1998:531) om yrkesverksamhet på hälso- och sjukvårdens område. Det kan hävdas att den enskilde inte skall behöva dra sig för att uppsöka läkare av rädsla för att denne gör en, i den enskildes ögon obefogad, anmälan till överförmyndaren om behov av god man eller förvaltare. Å andra sidan finns det ett intresse av att svaga och utsatta personer i samhället verkligen får den hjälp de behöver.

Enligt utredningens mening är risken för obefogade anmälningar begränsad. Vårdpersonal skall alltid handla med patientens bästa för ögonen och skall diskutera eventuella åtgärder med denne. Det framstår därför som självklart att t.ex. en läkare som gör bedömningen att behov av hjälp i form av förordnad ställföreträdare föreligger tar upp denna fråga till diskussion med patienten, om det kan ske. En sådan diskussion kan många gånger leda fram till att den enskilde själv begär att få en ställföreträdare förordnad för sig, varvid någon anmälan givetvis inte blir aktuell. Vidare bygger godmanskap på frivillighet. Om patienten förklarar att han inte vill ha en god man och hans tillstånd inte är sådant att han uppenbarligen inte förstår vad saken gäller, torde det inte finnas någon förutsättning för läkaren att låta verksamhetschefen göra en anmälan till överförmyndaren. Är den enskildes tillstånd däremot sådant att det kan antas finnas behov av en förvaltare torde situationen vara så allvarlig att det klart ligger i den enskildes intresse att överförmyndaren underrättas.

Med hänsyn till vad som nu anförts föreslår utredningen att skyldigheten för en verksamhetschef inom hälso- och sjukvården att underrätta överförmyndaren om behov av god man eller förvaltare bör omfatta samtliga patienter inom såväl den öppna som den slutna vården. Verksamhetschefens skyldighet att anmäla när behov av förvaltare inte längre föreligger skall naturligtvis också avse samt-

liga patienter. För att framhålla vikten av att vårdpersonalen verkligen förhör sig om den enskildes inställning till ställföreträdarskap bör det i regleringen i 2 § punkten 3 förordningen (1996:933) om verksamhetschef inom hälso- och sjukvården komma till klart uttryck att patienten skall vidtalas innan överförmyndaren underrättas. Samråd med patienten behöver dock inte ske, om det är olämpligt med hänsyn till patientens tillstånd. Härvid avses situationer då patienten uppenbarligen saknar insikt i vad saken gäller eller då han kan ta skada av att frågan diskuteras med honom. Patienten kan visserligen inte motsätta sig att överförmyndaren underrättas om det bedömda behovet av ställföreträdare, men som framgått ovan torde en beslutskompetent patients förklaring att han inte vill ha någon ställföreträdare innebära att det i vart fall saknas förutsättningar att anordna ett godmanskap.

Personal inom sjukvården kan också få kännedom om ställföreträdare som inte utför sitt uppdrag på ett tillfredsställande sätt. Det kan tänkas att en läkare uppmärksammar att en god man är likgiltig för huvudmannens hälsa och t.ex. vägrar att biträda den enskilde i samband med en ansökan om handikapphjälpmedel. Det kan t.o.m. tänkas att huvudmannen blir misshandlad av sin ställföreträdare. Under sådana förhållanden bör verksamhetschefen vara skyldig att anmäla till överförmyndaren att ställföreträdaren i fråga missköter sitt uppdrag.

Den ovan föreslagna bestämmelsen tar sikte på situationer då den enskilde mera allmänt behöver en god man eller en förvaltare. Fall då den enskilde behöver en representant enligt LSH som kan ta ställning till frågor inom hälso- och sjukvården avses således inte. Som framgår nedan under avsnitt B 8 kommer i sådana situationer olika ställföreträdarformer i fråga. Behövs en ställföreträdare inom hälso- och sjukvården skall en ansökan om god man inte göras utan vidare. I stället skall först utrönas huruvida det finns någon framtidsfullmäktig/vårdombud eller någon anhörig som är villig att ta sig an ställföreträdarskapet och som inte är olämplig för uppgiften. Först om det saknas en framtidsfullmäktig/vårdombud eller en anhörig eller om dessa är olämpliga, skall ansökan om god man ges in.

3.6.3.2 Överförmyndarens möjlighet att på begäran erhålla information från myndigheter i sin tillsynsverksamhet

Överförmyndarens möjlighet att granska föräldrars och förordnade ställföreträdarens förvaltning av egendom och, i förekommande fall, handhavande av personliga angelägenheter bygger i väsentliga delar på att han erhåller uppgifter från ställföreträdaren i fråga, myndigheter, banker, värdepappersbolag m.fl.

Ett viktigt underlag för överförmyndarens granskning är ställföreträdarens egna uppgifter. Förordnade ställföreträdare och föräldrar som är föremål för s.k. kontrollerad föräldraförvaltning är skyldiga att årligen redovisa sin förvaltning i en årsräkning, men även i övrigt är föräldrar och förordnade ställföreträdare skyldiga att lämna de upplysningar om sin verksamhet som överförmyndaren begär, se 12 kap. 9 § andra stycket föräldrabalken.

Under avsnitt A 3.6.3.4 kommer de finansiella institutens skyldighet att lämna upplysningar i bl.a. tillsynssyfte att behandlas. När det gäller myndigheter framgår av 16 kap. 10 § första stycket föräldrabalken att socialnämnden och andra myndigheter är skyldiga att på begäran av överförmyndaren lämna de uppgifter som behövs för överförmyndarens tillsynsverksamhet. Förutom socialnämnden är det bl.a. kronofogdemyndigheten och skattemyndigheten som överförmyndaren i detta sammanhang kan behöva få ut uppgifter från.

Myndigheter är skyldiga att lämna den information som överförmyndaren begär med stöd av 16 kap. 10 § föräldrabalken. Det är överförmyndaren själv som avgör vilken information som behövs för tillsynen. Den uppgiftslämnande myndigheten skall således inte göra någon självständig prövning av vilka uppgifter som skall lämnas. Skyldigheten för myndigheter att lämna uppgifter innebär vidare att den sekretess som annars skulle ha gällt mot överförmyndaren faller. De sekretessbelagda uppgifter som överförmyndaren får del av är sekretessbelagda också hos honom, se 9 kap. 14 § samt 14 kap. 1 § jämförd med 13 kap. 6 § sekretesslagen (1980:100).

3.6.3.3 Utökad skyldighet för myndigheter att självmant lämna uppgifter till överförmyndaren för att underlätta dennes tillsynsverksamhet

Förslag: Skatteverket skall vara skyldigt att underrätta överförmyndaren, om värdet av en omyndigs tillgångar överstiger åtta basbelopp.

Skatteverket skall vidare vara skyldigt att underrätta överförmyndaren när en person som har god man har del i ett dödsbo.

Tingsrätt skall vara skyldig att underrätta överförmyndaren om tingsrättens eller en högre rätts beslut att förordna en särskilt förordnad vårdnadshavare som också är förmyndare för en underårig person.

Som framgått ovan under avsnitt A 3.6.3.1 har vissa myndigheter en skyldighet att till överförmyndaren anmäla behov av ställföreträdare.

Under vissa förhållanden har dödsbon, försäkringsgivare och pensionssparinstitut en skyldighet att underrätta överförmyndaren i samband med att utbetalningar till en underårig eller en person som har god man eller förvaltare görs till ett spärrat konto, se 16 kap. 11 § föräldrabalken. Härvid har överförmyndaren möjlighet att vidta åtgärder för att säkerställa att de utbetalda medlen kommer den enskilde till godo. Utredningen föreslår i avsnitt A 3.6.1 att kretsen av dem som är skyldiga att göra utbetalningar till spärrade konton skall utökas.

I den undersökning bland landets överförmyndare som genomfördes under hösten 2002 ställdes frågan om fler myndigheter bör åläggas att självmant lämna uppgifter till överförmyndaren för att underlätta dennes tillsynsverksamhet. En del överförmyndare lämnade i samband härmed förslag på myndigheter som bör ha en sådan skyldighet, medan andra överförmyndare menade att nuvarande ordning är tillfredsställande.

De som efterlyser en utökad skyldighet för myndigheter att på eget initiativ lämna uppgifter till överförmyndaren har föreslagit att kronofogdemyndigheten skall vara skyldig att underrätta överförmyndaren när en omyndig person registreras för en skuld i kronofogdemyndighetens register. Vidare föreslås att Vägverket skall anmäla när en omyndig registreras som ägare till ett motorfordon. Ett annat förslag är att Skatteverket skall anmäla till överförmyndaren när ett barns förmögenhet överstiger åtta basbelopp. Någon överförmyndare har föreslagit att domstolar skall vara skyldiga att rapportera till överförmyndaren när en omyndig person tillerkänns skade-

stånd och när en god man eller förvaltare försätts i konkurs. Ett annat förslag på organ som bör vara skyldigt att självmant lämna upplysningar till överförmyndaren gäller skolan.

Tanken bakom skyldigheten för myndigheter att självmant lämna upplysningar till överförmyndaren är att göra överförmyndaren uppmärksam på situationer som kräver överförmyndarens ingripande eller som typiskt sett innebär en risk för att överförmyndaren måste vidta åtgärder.

Det kan naturligtvis hävdas att ju fler myndigheter som åläggs att självmant lämna upplysningar till överförmyndaren, desto bättre blir underlaget för överförmyndarens åtgärder. Underrättelseskyldigheten måste emellertid fylla en praktisk funktion. Det går inte att bortse från att en ökad skyldighet för myndigheter att självmant lämna upplysningar till överförmyndaren medför ökad arbetsbörda och högre kostnader för såväl den uppgiftslämnande myndigheten som den överförmyndare som har att hantera informationsflödet. Vidare måste informationen vara av viss kvalitet. Det framstår inte som ändamålsenligt att ålägga myndigheter skyldighet att lämna stora mängder uppgifter som överförmyndaren sedan måste "sälla" för att hitta något av intresse. Enligt utredningens mening bör därför endast de myndigheter som mera frekvent kan antas ha väsentlig information åläggas skyldighet att självmant lämna denna till överförmyndaren.

I sammanhanget bör erinras om utredningens förslag i avsnitt A 3.6.3.1 som innebär att socialnämndernas skyldighet att anmäla när omständigheterna tyder på att förälder inte kommer att förvalta sitt barns egendom på ett betryggande sätt m.m. bör flyttas till lag. Anmälningsskyldigheten bör vidare utökas till att omfatta omständigheter som tyder på att en förordnad ställföreträdare inte sköter sitt uppdrag. En motsvarande skyldighet att anmäla antagen missköttsamhet hos en förordnad ställföreträdare bör som framgått av nyss nämnda avsnitt också införas för verksamhetschefer inom hälso- och sjukvården. Likaså bör en sådan skyldighet införas för kommunen i 15 § första stycket 6 lagen (1993:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade (LSS). Härutöver bör erinras om reglerna i förslagen till lag om ställföreträdare för vuxna med bristande beslutsförmåga inom hälso- och sjukvården (LSH) och lag om ställföreträdare för vuxna med bristande beslutsförmåga inom den sociala välfärden (LSV) om skyldighet att anmäla behov av byte av god man som ställföreträdare inom respektive område.

Beträffande förslaget att föreskriva att kronofogdemyndigheten och Vägverket skall vara skyldiga att självmant lämna uppgifter till överförmyndaren konstaterar utredningen att regeringen under år 2004 har infört sådana bestämmelser i utsökningsförordningen (1981:981), förordningen (1991:1339) om betalningsföreläggande och handräckning och förordningen (2001:650) om vägtrafikregister, se SFS 2004:594, 2004:595 och 2004:622.

Uppgifter från Skatteverket

Skatteverket får varje år uppgifter om en persons banktillgodohavanden, värdepappersinnehav och fastighetsinnehav. Uppgifterna avser förhållandena per den 31 december föregående år. Utifrån dessa uppgifter är det således möjligt att skilja ut de barn som har registrerade tillgångar överstigande åtta basbelopp. Med hänsyn härtill bör Skatteverket enligt utredningens mening, på motsvarande sätt som kronofogdemyndigheterna och Vägverket, i förordning åläggas att anmäla till överförmyndaren när värdet av ett barns tillgångar överstiger åtta basbelopp. En sådan förordning utfärdas av regeringen, och utredningen lämnar inte något förslag till författning i detta hänseende.

Enligt 2 § förordningen (2001:423) om vissa frågor rörande Skatteverkets handläggning enligt 20 kap. ärvdabalken skall Skatteverket, om det framgår av bouppteckningen att någon som är underårig eller som har förvaltare har del i ett dödsbo, snarast sända en underrättelse om detta och en kopia av bouppteckningen eller del av denna till överförmyndaren. Enligt 3 § i nämnda förordning skall Skatteverket, om det framgår av bouppteckningen att det i ett dödsbo finns en delägare för vilken en god man skall förordnas, snarast sända en underrättelse om detta och en kopia av bouppteckningen eller del av denna till den överförmyndare som skall utöva tillsyn över godmanskapet.

Underrättelseskyldigheten för Skatteverket omfattar inte situationen då någon som redan har god man har del i ett dödsbo. Från överförmyndarhåll har framförts önskemål om att Skatteverkets underrättelseskyldighet skall omfatta även dessa fall. Det är nämligen av stor vikt för överförmyndarens tillsyn att han görs uppmärksam på att huvudmannen är delägare i ett dödsbo. Utredningen delar denna uppfattning och föreslår att underrättelseskyldigheten enligt

ovan nämnda förordning också skall omfatta situationen då någon som har god man har del i ett dödsbo.

Uppgifter från domstol

Domstolar har en skyldighet att underrätta överförmyndaren i bl.a. ärenden som rör förmynderskap, godmanskap och förvaltarskap. Härutöver skulle man kunna tänka sig att domstolar ålades en skyldighet att rapportera till överförmyndaren i de fall då en förmyndare förpliktas att utge skadestånd till sitt barn eller för det fall en ställföreträdare försätts i konkurs.

I situationer då ett barn far illa, t.ex. på grund av att det utsätts för misshandel av sina föräldrar, är det främst polis och åklagare som har möjlighet att uppmärksamma barnets behov av hjälp. I samband med att föräldrars brott mot barn anmäls torde som huvudregel socialförvaltningen kopplas in på ett tidigt stadium. Vid tiden för domstolens handläggning av skadestandsfrågan bör, om behov finns, en ställföreträdare redan ha utsetts för barnet, t.ex. en särskilt förordnad vårdnadshavare eller en företrädare enligt lagen (1999:997) om särskild företrädare för barn.

När det gäller personer som försätts i konkurs finns det redan i dag en skyldighet för rätten att underrätta överförmyndaren om konkursbeslutet, för det fall det är upplyst att gäldenären är förmyndare, god man eller sådan förvaltare som har förordnats enligt nuvarande 11 kap. 7 § föräldrabalken, se 12 § första stycket punkten 7 konkursförordningen (1987:916). Rätten har sålunda inte någon skyldighet att närmare efterforska huruvida gäldenären är förmyndare, god man eller förvaltare. Det torde inte heller vara ekonomiskt försvarbart att ålägga en domstol att genom kontakter med överförmyndaren ta reda på huruvida så är fallet. En generell skyldighet att underrätta överförmyndaren när någon försätts i konkurs skulle å andra sidan innebära att överförmyndaren tvingas göra motsvarande kontroll

Med hänsyn till vad som nu sagts är det tveksamt om en underrettelseskyldighet för domstol skulle fylla någon större funktion i ovan nämnda hänseenden. Utredningen lägger inte fram något förslag härom.

Från överförmyndarhåll har framförts önskemål om att domstolarna skall vara skyldiga att underrätta överförmyndaren när det utses en särskilt förordnad vårdnadshavare med förmyndaruppgifter.

Enligt 4 § förordningen (1949:661) om skyldighet för domstol att lämna uppgifter i mål och ärenden enligt föräldrabalken m.m. skall en tingsrätt underrätta överförmyndaren om tingsrättens eller högsta rätts beslut i ärenden som rör förmyndarskap, godmanskap och förvaltarskap.

Även om en särskilt förordnad vårdnadshavare enligt huvudregeln i 10 kap. 3 § föräldrabalken också är förmyndare för den underårige är det lämpligt att det av ovan nämnda förordning klart framgår att domstolen skall underrätta överförmyndaren när den förordnar en särskilt förordnad vårdnadshavare som också är förmyndare för den underårige.

Uppgifter från skolan

När det gäller skolan är överförmyndaren sannolikt inte den myndighet som skolpersonal vänder sig till, om den upptäcker att en elev på något sätt far illa i hemmet. Det torde vara vanligare att skolan i stället vänder sig till kommunens socialförvaltning som gör en bedömning av vilka åtgärder som behöver vidtas. Uppdags vid denna undersökning att föräldrarna missköter barnets ekonomi, skall socialnämnden som framgått ovan underrätta överförmyndaren här om. Med hänsyn härtill anser utredningen att det inte behövs någon särskild underrättelseskyldighet för skolan.

3.6.3.4 Överförmyndarens möjlighet att erhålla information från banker och andra finansiella institut

Förslag: I 16 kap. föräldrabalken införs en ny paragraf, 10 a §, som föreskriver att banker, kreditmarknadsföretag, värdepappersbolag, centrala värdepappersförvarare och kontoförande institut, fondbolag och förvaringsinstitut samt företag som driver verksamhet enligt lagen (2004:299) om inlåningsverksamhet är skyldiga att på begäran lämna överförmyndaren de uppgifter som behövs för överförmyndarens tillsynsverksamhet. Denna skyldighet skall också omfatta motsvarande utländska företag som driver verksamhet från en filial här i landet.

I lagen (1991:981) om värdepappersrörelse, lagen (1998:1479) om kontoföring av finansiella instrument, lagen (2004:46) om investeringsfonder och lagen (2004:297) om bank- och finansieringsrörelse

införs hänvisningar till den föreslagna regleringen i 16 kap. 10 a § föräldrabalken.

Banker och kreditmarknadsföretag

Bankernas och kreditmarknadsföretagens (kreditinstitutens) verksamhet regleras i väsentliga delar av lagen (2004:297) om bank- och finansieringsrörelse.

Enligt 1 kap. 10 § i nämnda lag får inte enskildas förhållanden till bank eller kreditmarknadsföretag obehörigen röjas. Denna regel omfattar både handlingssekretess och tystnadsplikt. Tystnadsplikten hindrar vidare i princip kreditinstitutet från att lämna uppgifter huruvida en viss person över huvud taget har något mellanhavande med institutet i fråga och består även efter det att kundrelationen har upphört.

Detta utesluter emellertid inte att överförmyndaren ställer frågor till ett kreditinstitut som i samband därmed får avgöra huruvida den efterfrågade uppgiften kan lämnas. Den omständigheten att t.ex. en bank lämnar ut en uppgift till överförmyndaren innebär inte utan vidare att banken därmed anses ha överträtt tystnadsplikten i 1 kap. 10 § lagen om bank- och finansieringsrörelse. Om viktigare allmänna intressen kan anses kräva att upplysningarna lämnas och något lojalt intresse för bankkunden inte synes stå i vägen, torde upplysningarna kunna lämnas. I tveksamma fall bör dock tystnadsplikt iaktas (jfr Håkan Nial och Per-Ola Jansson, Banksekretessen, 1987, s 58).

Tystnadsplikten påverkas av att kunden samtycker till att banken lämnar ut uppgifter som normalt faller under tystnadsplikten. Därutöver har förmyndare i egenskap av legal representant för en underårig rätt att få upplysningar av kreditinstitutet om den omyndiges mellanhavanden med institutet i fråga, även beträffande medel som den omyndige har förvärvat genom eget arbete efter sin sextonårsdag och som finns inestående hos kreditinstitutet. På motsvarande sätt bör en god man eller förvaltare kunna kräva upplysningar av t.ex. en bank i frågor som faller under vederbörandes uppdrag (se Nial och Jansson, a.a., s. 66 f).

När det gäller uppgifter som finns hos kreditinstitut föreskrivs i 9 kap. 5 § andra stycket lagen om bank- och finansieringsrörelse att ett kreditinstitut är skyldigt att på begäran av överförmyndare, förmyndare, god man eller förvaltare utfärda bevis om beloppet av

de medel som sätts in eller står inne och som förvaltas enligt föräldrabalken av en förmyndare, god man eller förvaltare, samt i förekommande fall intyga att meddelat tillstånd till uttag inte har utnyttjats. Regleringen i 9 kap. 5 § lagen om bank- och finansieringsrörelse förutsätter således att det redan finns ett etablerat ställföreträdarskap, och regleringen grundar således inte någon rätt för överförmyndaren att begära information från kreditinstitutet i syfte att utröna huruvida den enskilde är i behov av god man eller förvaltare.

Genombrytande av tystnadsplikten

Innebörden av tystnadsplikten i 1 kap. 10 § lagen om bank- och finansieringsrörelse har berörts ovan. Förutom efter medgivanden från den enskilde till kreditinstitutet att lämna ut uppgifter och genom ställföreträdarens möjlighet till insyn kan tystnadsplikten genombrytas på grund av föreskrifter i lag.

Finansinspektionen kan enligt 13 kap. 3 och 5 §§ lagen om bank- och finansieringsrörelse begära att kreditinstitutet lämnar upplysningar om sin verksamhet och därmed sammanhängande omständigheter. Inspektionen får vidare genomföra undersökning hos ett kreditinstitut när inspektionen anser det nödvändigt.

Polis och åklagare kan vid misstanke om brott genom beslag och husrannsakan bryta igenom tystnadsplikten. Bestämmelser härom finns i 27 och 28 kap. rättegångsbalken. Av 1 kap. 11 § lagen om bank- och finansieringsrörelse framgår att kreditinstitutet är skyldigt att lämna uppgifter om enskildas förhållanden till institutet, om det under en utredning enligt bestämmelserna om förundersökning i brottmål begärs av undersökningsledaren. Personal vid ett kreditinstitut är, liksom alla andra medborgare, skyldiga att inför domstol avlägga vittnesmål. Tystnadsplikten är således inget hinder för att avge vittnesmål i fråga om en privatpersons bankförbindelser. I sammanhanget bör erinras om den s.k. editionsplikten enligt 38 kap. 2 § rättegångsbalken, dvs. skyldigheten att förete skriftlig handling som kan antas äga betydelse som bevis. Editionsplikten kan även träffa kreditinstitut som härvid kan tvingas lämna ut handlingar som normalt omfattas av tystnadsplikten. Det bör framhållas att det finns begränsningar i såväl skyldigheten att vittna som att tillhandahålla handlingar för det fall yrkeshemligheter kan komma att uppenbaras, 36 kap. 6 § och 38 kap. 2 § andra stycket rätte-

gångsbalken. Enligt lagen (1993:768) om åtgärder mot penningtvätt skall kreditinstitutet lämna uppgifter till Rikspolisstyrelsen, eller den polismyndighet som regeringen bestämmer, om alla omständigheter som kan tyda på penningtvätt. Motsvarande regler finns i lagen (2002:444) om straff för finansiering av särskilt allvarlig brottslighet i vissa fall, m.m.

Kronofogdemyndigheten kan i ett utmättningsärende begära att få information från kreditinstitutet om en kunds tillgångar. Enligt 4 kap. 15 § utsökningsbalken är nämligen tredje man skyldig att uppge huruvida gäldenären har fordran hos honom eller annat mellanhavande med honom, som kan vara av betydelse för bedömning i vad mån gäldenären har utmättningsbar egendom, samt ange den närmare beskaffenheten av mellanhavandet. Intresset av att på detta sätt utnyttja bl.a. banker som informationskällor i utsökningsmål betonades särskilt vid tillkomsten av utsökningsbalken, se prop. 1980/81:8. Den som vägrar att lämna uppgifter kan föreläggas vite eller, om det inte har någon verkan, häktas, se 2 kap. 15 och 16 §§ utsökningsbalken.

Andra regler om sekretess på det ekonomiska området

Reglerna om tystnadsplikt i lagen om bank- och finansieringsrörelse tar endast sikte på kreditinstitut. Det finns emellertid andra organ som en enskild kan ha ekonomiska mellanhavanden med, t.ex. värdepappersbolag. För att skydda den enskildes intressen finns det också i annan lagstiftning än lagen om bank- och finansieringsrörelse regler om sekretess.

I 1 kap. 8 § första stycket lagen (1991:981) om värdepappersrörelse, 2 kap. 8 § lagen (1992:543) om börs- och clearingverksamhet, 7 kap. 13 § lagen (1994:2004) om kapitaltäckning och stora exponeringar för kreditinstitut och värdepappersbolag, 8 kap. 2 § lagen (1998:1479) om kontoföring av finansiella instrument och 2 kap. 19 § lagen (2004:46) om investeringsfonder finns regler om tystnadsplikt med något varierande utformning.

Bör överförmyndaren ges möjlighet att hos bank eller annat finansiellt institut begära upplysningar om den enskildes ekonomiska förhållanden i syfte att utröna behovet av ställföreträdare?

Ibland får överförmyndarna information som tyder på att den enskilde är i behov av en god man eller en förvaltare. I en del fall kan den enskilde själv eller anhöriga till denne förse överförmyndaren med den information som behövs för att ett ärende om godmanskap eller förvaltarskap skall kunna initieras, men det förekommer inte sällan att den enskilde eller dennes anhöriga av olika skäl inte vill att den enskildes ekonomi skall synas av någon utomstående.

Mot bakgrund härav har det från överförmyndarhåll framförts önskemål om att banker och andra finansiella institut skall vara skyldiga att lämna ut uppgifter till överförmyndaren för att han skall kunna utreda behovet av ställföreträdare.

En sådan ordning innebär naturligtvis att överförmyndarens arbete effektiviseras, men mot de framförda önskemålen måste vägas den enskildes intresse av att banker och andra finansiella institut (t.ex. kreditmarknadsföretag, värdepappersbolag och fondbolag) inte röjer uppgifter om hans ekonomiska förhållanden. Om en kund inte kan lita på att dessa institut iakttar sin tystnadsplikt, finns det en risk för att han inte lämnar de uppgifter som t.ex. en bank behöver i samband med en ansökan om lån. Härigenom försämras bankernas förutsättningar att korrekt uppskatta och prissätta riskerna för olika tjänster. De finansiella institutens verksamhet är således till viss del beroende av att de åtnjuter kundernas förtroende.

De undantag från tystnadsplikten som finns i dag rör klart definierade situationer, t.ex. fall då polis och åklagare har konkreta misstankar om brott eller då någon söks för utmätning. En möjlighet att bryta igenom tystnadsplikten även i syfte att undersöka behovet av god man eller förvaltare skulle innebära att den restriktivitet som för närvarande upprätthålls beträffande utlämnande av upplysningar från ett finansiellt institut inskränks inte obetydligt. Blotta vetskapen om att överförmyndaren i undersökningssyfte kan begära att t.ex. en bank lämnar ut uppgifter riskerar att leda till att en person som misstänker att t.ex. närstående försöker få honom "satt under god man" betraktar banken med misstroende. Möjlighet till direktinsyn innebär vidare en risk för att den används mera slentrianmässigt och att kontroll hellre sker en gång för mycket än för litet.

I sammanhanget bör nämnas att Ekosekretessutredningen i betänkandet Ekonomisk brottslighet och sekretess (SOU 1999:53)

diskuterade behovet av regler som bryter tystnadsplikten redan innan en förundersökning har inletts. Sådana regler skulle enligt polis och åklagare innebära en effektivare brottsbekämpning, eftersom tips och andra uppslag lättare skulle kunna kontrolleras och följas upp. Ekosekretessutredningen kom emellertid till slutsatsen att regler som tillåter polis och åklagare att redan under den s.k. förutredningen få tillgång till uppgifter från banker och andra finansiella institut skulle urholka tystnadsplikten alltför mycket. Vidare skulle sådana bestämmelser innebära ett alltför stort avsteg från den nuvarande strikta synen på tystnadsplikten, se s. 310 ff. i betänkandet.

Även om överförmyndarens verksamhet inte utan vidare kan jämföras med polisens och åklagarens brottsutredande verksamhet, kan det inge betänkligheter att lämna överförmyndaren möjlighet att bryta igenom tystnadsplikten i undersökningssyfte på ett stadium när detta inte ens är möjligt för de brottsutredande myndigheterna. Överförmyndarens bevekelsegrund för att utse en god man för t.ex. en ålderssvag person kan ju vara att överförmyndaren misstänker att den enskildes pengar förskingras av någon närstående. I en sådan situation skulle överförmyndaren med den tänkta ordningen kunna utverka information från t.ex. en bank för att underbygga sina, kanske vaga, misstankar om att den enskilde utsätts för brott.

Med hänsyn till vad som nu har sagts vill utredningen inte föreslå att man genom särskilda regler bryter igenom tystnadsplikten hos finansiella institut för att underlätta för överförmyndarna att uppdaga eventuell misskötsel, varken såvitt avser den potentiellt hjälpbehövande eller för någon i dennes närhet med inflytande över ekonomin, t.ex. en fullmäktig.

Det sagda innebär emellertid inte att överförmyndarna är förbjudna att tillfråga bankerna om uppgifter som rör enskildas ekonomiska angelägenheter. Som framgår av 1 kap. 10 § lagen om bank- och finansieringsrörelse är kreditinstitut endast förhindrade att *obehörigen* röja enskildas förhållanden till kreditinstitutet. Tystnadsplikten existerar till skydd för den enskildes intressen, och så länge dessa inte träds för när torde ett utlämnande av uppgifter inte anses ske obehörigen.

När ett ärende om godmanskap eller förvaltarskap väl har initierats vid tingsrätten, finns redan med gällande bestämmelser möjlighet att få den enskildes relation med bl.a. banker belyst. Särskilt bör möjligheterna till edition framhållas, se 25 § lagen (1996:242) om domstolsärenden jämförd med 38 kap. 2 § rättegångsbalken.

Bör överförmyndaren ges möjlighet att bryta igenom tystnadsplikten hos finansiella institut i syfte att utöva tillsyn över föräldrar och förordnade ställföreträdare?

Regleringen i 9 kap. 5 § andra stycket lagen om bank- och finansieringsrörelse ger överförmyndaren möjlighet att begära information från kreditinstitut om beloppet av de medel som sätts in eller som står inne på ett konto som förvaltas av förmyndare, god man eller förvaltare. Enligt förarbetena, prop. 1993/94:251 s. 308 f., till den numera upphävda 2 kap. 23 § bankrörelselagen (1987:617), som har sin motsvarighet i 9 kap. 5 § lagen om bank- och finansieringsrörelse, är bestämmelsen tillämplig på såväl förordnade förmyndare som föräldraförmyndare; beträffande de senare sannolikt oberoende av om förvaltningen är ”fri” eller ”kontrollerad”.

Vad som nu sagts innebär att överförmyndaren för tillsynsändamål kan begära att få information om barns bankkonton och om konton som tillhör personer som har god man eller förvaltare.

Barn och personer som har god man eller förvaltare kan utöver banktillgodohavanden äga aktier, fondandelar, premieobligationer m.m. I dag saknas regler som ger överförmyndaren rätt att för tillsynsändamål begära information från t.ex. centrala värdepappersförvarare. Flera överförmyndare har anfört att deras tillsyn skulle bli mer effektiv, om de gavs möjlighet att begära information även från andra finansiella institut än banker, dvs. centrala värdepappersförvarare, kreditmarknadsföretag, värdepappersbolag och företag som bedriver verksamhet enligt lagen (2004:299) om inlåningsverksamhet.

Tanken bakom regleringen i 9 kap. 5 § andra stycket lagen om bank- och finansieringsrörelse är att överförmyndaren skall kunna kontrollera barns och hjälpbehövandes ekonomi för att försäkra sig om att förvaltningen är tillfredsställande. Det finns enligt utredningens mening inte anledning att göra skillnad på den del av den enskildes ekonomi som består av banktillgodohavanden och den del som består av aktier, fondandelar, premieobligationer m.m. Med hänsyn härtill bör överförmyndaren ha rätt till insyn i barns och hjälpbehövandes affärer med, förutom kreditinstitut, också fondbolag, centrala värdepappersförvarare m.fl.

Utredningen föreslår att det införs en ny paragraf i 16 kap. föräldrabalken, 10 a §, som ger överförmyndaren rätt att för tillsynsändamål begära uppgifter från banker, kreditmarknadsföretag, värdepappersbolag, centrala värdepappersförvarare och kontoförande

institut, fondbolag och förvaringsinstitut samt från företag som driver verksamhet enligt lagen (2004:299) om inlåningsverksamhet om dessa instituts förhållande till barnet eller den hjälpbehövande. Denna skyldighet att lämna uppgifter bör omfatta också motsvarande utländska företag under förutsättning att de verkar från en filial här i landet. I upplysningssyfte bör hänvisningar till den föreslagna regleringen föras in i lagen (1991:981) om värdepappersrörelse, lagen (1998:1479) om kontoföring av finansiella instrument, lagen (2004:46) om investeringsfonder och i lagen (2004:297) om bank- och finansieringsrörelse.

Regleringen i 9 kap. 5 § andra stycket lagen om bank- och finansieringsrörelse, som i aktuell del får upphävas, ger överförmyndaren rätt att få uppgift om insatta medel eller tillgodohavande samt uppgift om att ett meddelat tillstånd att lyfta medel inte har utnyttjats. Enligt utredningens mening bör överförmyndaren med stöd av den föreslagna regleringen i 16 kap. 10 a § föräldrabalken få tillgång till alla uppgifter som det finansiella institutet har om den enskildes ekonomi. Den föreslagna 16 kap. 10 a § går alltså längre än 9 kap. 5 § andra stycket lagen om bank- och finansieringsrörelse. Överförmyndaren bör således kunna få ut kontoutdrag som visar vilka transaktioner som har gjorts till och från den enskildes konto. Vidare bör han kunna få uppgift, om t.ex. ett kontokort har tagits ut av den enskilde. På samma sätt som vid tillämpningen av 16 kap. 10 § föräldrabalken är det överförmyndaren som avgör vilken information han vill ha. Det finansiella institutet skall inte göra någon självständig prövning av huruvida överförmyndaren verkligen behöver den begärda uppgiften.

3.6.4 Räkenskaper och redovisning

Bedömning: Nuvarande bestämmelser om ställföreträdares skyldighet att föra räkenskaper och att avge årsräkning bör behållas.

Enligt 12 kap. 5 § föräldrabalken skall förmyndare, gode män och förvaltare fortlöpande föra räkenskaper över sin förvaltning och göra anteckningar om sina åtgärder i övrigt. Föräldrar är dock skyldiga att föra räkenskaper och göra anteckningar endast i den utsträckning som kan anses behövlig med hänsyn till egendomens omfattning och omständigheterna i övrigt.

I 13 kap. 14 § och 14 kap. 15 § föräldrabalken anges att föräldrar som är föremål för kontrollerad föräldraförvaltning respektive förordnade ställföreträdare före den 1 mars varje år i en årsräkning skall redogöra för sin förvaltning under föregående år. I paragrafernas andra stycke anges vidare vad årsräkningen skall innehålla.

Bestämmelserna i 12 kap. 5 § föräldrabalken reglerar ställföreträdarens ansvar för dokumentationen av ställföreträdarskapet. Skyldigheten att föra räkenskaper skall dock inte blandas samman med skyldigheten att lämna redovisning till överförmyndaren. De olika skyldigheterna har emellertid ett samband på så sätt att en underlåtenhet att föra räkenskaper innebär att det blir svårt att redovisa ställföreträdaruppdraget till överförmyndaren.

Av förarbetena till 12 kap. 5 § föräldrabalken framgår att en ställföreträdarens skyldighet att föra räkenskaper normalt skall anses uppfylld om han för en kassabok som visar inkomster och utgifter för varje år. Därutöver bör ställföreträdaren för varje år göra en sammanställning av tillgångar och skulder. När det gäller betydande inkomst- och utgiftsposter bör ställföreträdaren vara skyldig att skaffa och bevara verifikationer. Rör det sig om en mer omfattande förvaltning, bör vanliga regler om affärsmässig bokföring tillämpas. När det gäller föräldrar ställs lägre krav. De är skyldiga att föra räkenskaper och göra anteckningar endast i den utsträckning som kan anses behövlig med hänsyn till den förvaltade egendomens omfattning och omständigheterna i övrigt. Det är i första hand föräldrarna själva som har att avgöra hur omfattande räkenskaperna och anteckningarna bör vara. Principen bör dock vara att räkenskaper och anteckningar bör krävas endast om barnets egendom är av sådan omfattning att man kan tala om att egentlig förmögenhetsförvaltning utförs. För det fall föräldrarna är redovisningsskyldiga gentemot överförmyndaren enligt 13 kap. 14 § föräldrabalken, torde det i regel också kunna krävas att de för räkenskaper. Att så sker underlättar för föräldrarna att fullgöra sin redovisningsskyldighet, se prop. 1993/94:251 s. 213 f.

När det gäller kontrollerad föräldraförvaltning skall i årsräkningen för det första anges den egendom som det är fråga om och egendomens värde vid början och slutet av den tid som räkningen avser. Det bör observeras att det inte är tillräckligt att ange värdet på egendomen utan även egendomstyp och antal bör redovisas. Särskilt bör anges om egendom tillkommit genom gåva, arv m.m. eller om egendomen minskat. Överförmyndaren skall av årsräkningen alltså kunna sluta sig till på vilket sätt den omyndiges egendom har

förändrats. Vidare skall uppgift lämnas om de skulder som hänförs till egendomen vid samma tidpunkter. Här kan det bli fråga om att uppge t.ex. de in-teckningsskulder som belastar en fastighet. I årsräkningen skall slutligen anges dels inkomsten av egendom som avses i 13 kap. 2 och 10 §§ föräldrabalken, t.ex. utdelning på aktier och ränta på banktillgodohavanden, dels utgifter som har betalats med egendomen eller med dess avkastning. Frågan i vad mån inkomster och utgifter behöver specificeras blir beroende av beloppens storlek. Normalt bör det anges hur stor del av utbetalningarna som har gått åt till den omyndiges uppehälle, utbildning eller nytta i övrigt. Att på den punkten göra en närmare specifikation, så att det särskilt anges hur mycket som har använts för uppehälle och hur mycket som åtgått för utbildningsändamål osv., får som regel anses onödigt. Sådana närmare uppgifter kan emellertid behöva lämnas, om det rör sig om ett stort belopp, se a. prop. s 245.

Beträffande den närmare dokumentationen anges i förarbetena att det är önskvärt att redovisningen kan ske på ett så enkelt sätt som möjligt. När det exempelvis gäller sådana medel som är insatta på bank, torde föräldrarna i årsräkningen kunna hänvisa till saldobesked från banken, se a. prop. a. s.

Vad som nu sagts gäller även de årsräkningar som förordnade ställföreträdare skall lämna till överförmyndaren.

Synpunkter på regleringen rörande räkenskaper och redovisning

Från överförmyndarhåll har anförts att många redovisningar som föräldrar och förordnade ställföreträdare avger är av låg kvalitet och att man med hänsyn härtill bör överväga att skärpa kraven på redovisningarna. Vidare anser överförmyndarna att många ställföreträdare slarvar med att spara verifikat för de transaktioner som har företagits med huvudmannens egendom.

Som framgått ovan är det av central betydelse att förordnade ställföreträdare och föräldrar med kontrollerad förvaltning för ordentliga räkenskaper över sin förvaltning av huvudmannens egendom. Detta gäller inte minst för att ställföreträdaren på ett korrekt sätt skall kunna redovisa förvaltningen för överförmyndaren och för att denne vid behov närmare skall kunna granska en särskild transaktion. På samma sätt är det viktigt att ställföreträdaren i sin årsräkning på ett överskådligt och noggrant sätt redogör för sin förvaltning.

Det är emellertid svårt att i författning närmare ange hur räkenskaper skall föras och hur en årsräkning skall ställas upp. Som framgått av förarbetsuttalandena till nuvarande regler torde kravet på dokumentation variera från fall till fall och det är därför vanskligt att uttala några generella riktlinjer. Regleringen i 12 kap. 5 § respektive 13 kap. 14 § och 14 kap. 15 § föräldrabalken måste därför med nödvändighet vara allmän.

Enligt utredningens mening bör med hänsyn till vad som nu sagts bestämmelserna om räkenskaper och redovisning behållas i nuvarande utformning. Vilka räkenskaper som skall föras och hur en årsredovisning skall utformas kan i stället behandlas i de råd som utfärdas gemensamt av länsstyrelserna, se avsnitt A 7.3. Det finns härvid inget som hindrar att överförmyndaren utifrån sådana råd sätter samman ett informationsblad beträffande krav på räkenskaper respektive årsräkning, kanske illustrerade med några praktiska exempel.

Frågan om räkenskaper och redovisning när det gäller fri föräldraförvaltning kommer att behandlas i avsnitt A 4.3.1.

3.6.5 Omyndigas skuldsättning

I detta avsnitt behandlas inledningsvis omfattningen av barns skuldsättning och anledningarna till att barn sätts i skuld. Härfter diskuteras olika lösningar som syftar till att hindra eller minska riskerna för att barn sätts i skuld. I avsnitt A 3.6.5.5 behandlas särskilt problemet med att föräldrar låter registrera motorfordon på sina barn.

3.6.5.1 Allmänt om barns skuldsättning

Bakgrund

Sommaren 2003 fanns 5 682 barn registrerade i kronofogdemyndighetens register med en total skuld om 38 551 269 kr. Av det totala beloppet utgjorde 19 746 677 kr skulder i allmänna mål, dvs. skulder till stat och kommun, och 18 804 592 kr skulder i enskilda mål, dvs. skulder till privata fordringsägare.

Skadestånd är den största posten bland barns skulder hos kronofogdemyndigheten (ca 18 miljoner kr). Ofta rör det sig om skadestånd på grund av brott. Den näst största anledningen till barns skuldsättning är obetalda skatter och avgifter som hänför sig till

barns innehav av tillgångar, främst kapitalvinstskatt på försäljning av fondandelar (ca 9,5 miljoner kr). En annan stor post är fordonsrelaterade skulder i form av obetald fordonsskatt och obetalda felparkeringsavgifter (drygt 5 miljoner kr). Därefter följer skulder för böter och avgifter till brottsofferfonden (knappt 5 miljoner kr).

Som framgått ovan utgör skadestånd den största skuldposten för barn, hela 94 procent av skulderna i enskilda mål. Resterande del av skulderna i enskilda mål (1,5 miljoner kr) hänför sig till företeelser som trafikförsäkringsavgifter, hyror och avgifter för telefoni, inte minst mobiltelefoni, och andra kostnader för konsumtion. När det gäller skulder för konsumtion är den sammanlagda skulden sannolikt mycket högre än vad som nyss framgått. Den post som har redovisats här avser nämligen endast de skulder som har registrerats hos kronofogdemyndigheten. Enligt god inkassosed bör ansökan om betalningsföreläggande inte riktas mot underåriga personer. I stället väntar fordringsägarna till dess barnet har blivit 18 år med att anhängiggöra ett ärende hos kronofogdemyndigheten. Vissa fordringsägare, bl.a. mobiltelefonoperatörer, ansöker emellertid trots vad som nu sagts om betalningsföreläggande för underåriga personer, vilket ibland leder till att barnet registreras i kronofogdemyndighetens register.

Att vara skuldsatt och ha betalningsanmärkningar är en dålig start i vuxenlivet. Ofta innebär en betalningsanmärkning att det blir svårt att teckna hyreskontrakt och teleabonnemang. Vidare kan det vara svårt att erhålla vissa arbeten. Härtill kommer den känsla av uppgivenhet och frustration som många unga drabbas av till följd av att ha skulder som de inte klarar av att betala inom överskådlig tid. En del unga kommer in i en ond spiral där det ter sig meningslöst att göra någonting åt sin situation.

Även om många unga människor försätter sig i en besvärlig situation på grund av eget handlande, t.ex. genom att begå skadeståndsgrundande handlingar, finns det ett stort antal barn som drabbas av skulder till följd av rättshandlingar som de sannolikt inte borde ha fått ingå eller till följd av föräldrarnas handlande. I dessa senare fall finns det anledning att se efter vad som kan göras för att hindra att barn skuldsätts.

Problematiken med barn som sätts i skuld har uppmärksammats mycket under senare tid och har under år 2003 resulterat i rapporter till regeringen från bl.a. Riksskatteverket, Fordonsskatteenheten vid Skattemyndigheten i Örebro och Vägverket. Vidare har Barnombudsmannen och Konsumentombudsmannen under år 2003 till regeringen

inkommit med förslag till åtgärder för att minska barns skulder. Utredningen har tagit del av detta material.

Registrering av skulder

Det kan inledningsvis vara av intresse att känna till hur en skuld registreras i kronofogdemyndighetens register. Här ges därför en allmän presentation av gången hos kronofogdemyndigheten när en privatperson söks för en skuld.

Kronofogdemyndigheten delar upp hanteringen av skulder i enskilda och allmänna mål. Allmänna mål är de mål där staten och kommunerna är borgenärer, och det kan således röra sig om t.ex. skatter och avgifter. I enskilda mål är det privata subjekt som är borgenärer.

Betalningsanmärkning är ett samlingsbegrepp för olika händelser då någon inte har gjort rätt för sig, och begreppet i fråga syftar på de uppgifter som finns registrerade hos kreditupplysningsföretagen. Dessa företag uppdaterar dagligen sina databaser mot kronofogdemyndighetens register och får på så sätt reda på aktuell information. Betalningsanmärkningar kan avse bl.a. beslut som fastställer att en skuld är förfallen (t.ex. ett utslag), restförda statliga och kommunala skatter och avgifter, åtgärder vidtagna av kronofogdemyndigheten för att försöka driva in belopp som har förfallit till betalning och beslut om obestånd. En betalningsanmärkning beträffande en privatperson som inte är näringsidkare får bevaras i kreditupplysningsföretagens register i tre år från utgången av det år då den omständighet inträffade eller det förhållande upphörde som uppgiften avser, därefter skall uppgiften gallras, se 8 § andra stycket kreditupplysningslagen (1973:1173).

Den omständigheten att en skuld blir ett ärende hos kronofogdemyndigheten innebär inte nödvändigtvis att skulden registreras hos myndigheten i den bemärkelsen att registreringen kan medföra en betalningsanmärkning hos kreditupplysningsföretagen.

Vad först gäller *enskilda mål* kan ett ärende mot en privatperson anhängiggöras hos kronofogdemyndigheten genom en ansökan om betalningsföreläggande. Enbart det faktum att en ansökan om betalningsföreläggande registreras hos kronofogdemyndigheten medför inte någon betalningsanmärkning hos kreditupplysningsföretagen. Först om gäldenären underlåter att bestrida betalningsföreläggandet och detta leder till att ett utslag meddelas, registreras

skulden hos kronofogdemyndigheten och i förlängningen också hos kreditupplysningsföretagen. Om gäldenären däremot bestrider kravet, överlämnas målet till tingsrätten för vidare handläggning och genererar inte någon skuldregistrering hos kronofogdemyndigheten. Har borgenären redan en exekutionstitel, t.ex. en dom, kan han begära verkställighet av denna hos kronofogdemyndigheten. Vid begäran om verkställighet registreras skulden direkt hos kronofogdemyndigheten och medför därför som regel en betalningsanmärkning.

Allmänna mål uppkommer när staten eller någon kommun begär verkställighet av skatter eller avgifter som inte är betalda i rätt tid (restförda skatter och avgifter). Begäran om verkställighet har i dessa fall föregåtts av ett beslut av någon myndighet, t.ex. skattemyndighetens beslut om slutlig skatt. En begäran om verkställighet i allmänna mål medför, i likhet med vad som sagts beträffande enskilda mål, att gäldenären direkt registreras i kronofogdemyndighetens register och därmed också hos kreditupplysningsföretagen. Under vissa förhållanden kan dock den enskilde undgå att skulden registreras på ett sådant sätt att den genererar en betalningsanmärkning. När ansökan om verkställighet kommer in till kronofogdemyndigheten skickas en betalningsanmaning till den enskilde i vilken han uppmanas att betala skulden inom tre veckor. Redan begäran om verkställighet innebär visserligen att den enskilde får en betalningsanmärkning, men om han hör samman anmaningen och betalar inom rätt tid blir uppgifterna om skulden sekretessbelagda, se 9 kap. 19 § sekretesslagen. När uppgifterna blir sekretessbelagda är kreditupplysningsföretagen skyldiga att ta bort den inledningsvis införda betalningsanmärkningen, se 8 § tredje stycket kreditupplysningslagen. Denna möjlighet att undgå en betalningsanmärkning uppkommer emellertid endast under förutsättning att den enskilde inte har eller har haft fler skulder för vilka det söks eller har sökts verkställighet inom två år före eller efter det att den nu aktuella verkställigheten söktes. Principen kan alltså sammanfattas med orden ”en gång är ingen gång”. Om den enskilde på nytt skulle få en skuld som blir aktuell för verkställighet, upphör således sekretessen och både den gamla och den nya skulden resulterar i betalningsanmärkningar.

Barns rättsbehandlingsförmåga

Barns möjligheter att företa rättshandlingar är begränsade. Enligt huvudregeln i 9 kap. 1 § föräldrabalken får en underårig inte själv råda över sin egendom eller åta sig förbindelser i vidare mån än som följer av vad som skall gälla på grund av lag eller villkor vid förvärv av gåva, testamente eller förmånstagarförordnande vid försäkring eller pensionssparande enligt lagen (1993:931) om individuellt pensionssparande. Rätten att förvalta den underåriges förmögenhet och företräda honom i angelägenheter som rör denna tillkommer i stället som regel hans förmyndare, dvs. vanligen barnets föräldrar.

Från den nyss nämnda huvudregeln finns vissa undantag. Enligt 9 kap. 2 a § föräldrabalken får en underårig med eget hushåll för den dagliga hushållningen eller uppfostran av barn, som tillhör hushållet, själv ingå sådana rättshandlingar som sedvanligen företas för sådana ändamål. Sådana rättshandlingar är dock inte bindande för den underåriga, om den med vilken rättshandlingen slöts insåg eller bort inse, att det som anskaffades genom rättshandlingen ej var erforderligt. Om den underåriga missbrukar sin behörighet att ingå rättshandlingar av det slag som nu beskrivits, kan rätten på ansökan av förmyndaren fränkänna honom behörigheten. Sådant beslut kan upphävas på ansökan av förmyndaren eller den omyndige, om ändrade förhållanden har inträtt.

Enligt 9 kap. 3 § föräldrabalken får en underårig själv råda över vad han genom arbete förvärvat efter det att han fyllt 16 år. Det samma gäller avkastningen av sådan egendom och vad som har trätt i egendomens ställe. Den underåriges förmyndare kan emellertid under vissa förhållanden med överförmyndarens samtycke omhänderta sådan egendom.

Enligt 9 kap. 4 § föräldrabalken får en underårig råda över egendom som han har fått genom gåva, testamente eller förmånstagarförordnande vid försäkring eller pensionssparande enligt lagen (1993:931) om individuellt pensionssparande, under villkor att den underåriga själv skall få råda över egendomen. På samma sätt som i fråga om arbetsinkomster kan förmyndaren med överförmyndarens samtycke under vissa förhållanden omhänderta egendomen.

Enligt 9 kap. 5 § föräldrabalken får en underårig som driver rörelse med samtycke enligt 13 kap. 13 § eller 14 kap. 14 § andra stycket föräldrabalken ingå sådana rättshandlingar som faller inom området för rörelsen. Den underåriga får dock inte vidta åtgärder med fast egendom.

Giltigheten av ett avtal som har träffats av en underårig utan erforderligt samtycke blir enligt 9 kap. 6 § svävande till dess det blivit godkänt eller behörigen fullgjort. En motpart som trodde att han rättshandlade med en myndig person får dock fram till den tidpunkt som nyss nämnts frånträda avtalet. Visste motparten att han rättshandlade med en omyndig person får han inte, med mindre han hade anledning att anta att den omyndige hade rätt att ingå avtalet, frånträda detta under den tid som vid avtalets ingående bestämts för godkännande eller som skäligen kan beräknas åtgå därför.

Om avtalet inte blir gällande, skall prestationerna enligt 9 kap. 7 § föräldrabalken återgå eller, om det inte kan ske, ersättning utges för dess värde. Den underårige är dock inte skyldig att utge ersättning i vidare mån än vad han mottagit använts till skäligt underhåll eller annars har varit till nytta för honom. Om barnet har vilselett motparten om sin behörighet är det skyldigt att i skälig utsträckning utge ersättning för den förlust som motparten har drabbats av till följd av avtalet.

Föräldrar som ställföreträdare för barnet

Som framgått ovan är det som regel ett barns föräldrar som beslutar vilka rättshandlingar som skall företas på barnets vägnar. Barnet får med undantag för ovan angivna situationer inte själv fatta några beslut om hur dess egendom skall förvaltas. Föräldrarnas roll som förvaltare av barnets tillgångar kommer naturligtvis tydligast till uttryck när föräldern själv vidtar åtgärder för barnets räkning, t.ex. vid köp av fondandelar för pengar som barnet har erhållit. I situationer där det till synes är barnet som rättshandlar får emellertid föräldern många gånger anses ha samtyckt till åtgärden och därigenom ha företrätt barnet. Ett samtycke till en rättshandling kan i flera fall anses vara underförstått. En förälder som månadsvis eller veckovis ger ett barn fickpengar får anses ha gett sitt samtycke till att barnet använder dessa för att ingå vardagliga rättshandlingar som inköp av kläder, biobiljetter, restaurangbesök m.m.

Vill ett barn ingå ett avtal som innebär köp av dyrare varor eller som medför någon form av förpliktelse, torde emellertid motparten inte kunna utgå ifrån att barnets förmyndare har gett sitt samtycke till rättshandlingen. Så länge en kontantprincip upprätthålls innebär barnets begränsade tillgång till pengar som regel att en ung människa inte kan ingå avtal om köp av dyrare varor eller åta sig någon

förpliktelse som kan bli kostsam. Därmed är inte sagt att den omständigheten att ett barn kan betala kontant alltid innebär att avtalet blir gällande mot barnet.

Begränsningar i föräldrars rätt att vidta rättshandlingar för sina barns räkning

Det har ovan framgått att om den underårige inte själv kan företa en rättshandling kan i många fall den underårige företrädas av sin förälder som ingår rättshandlingen på den omyndiges vägnar. I 13 kap. föräldrabalken finns dock regler som begränsar föräldrars möjligheter att företa rättshandlingar på barnets vägnar. Härvid bör särskilt uppmärksammas regleringen i 13 kap. 12 § föräldrabalken som behandlar i vilken utsträckning föräldrar kan ta upp lån m.m. för den underåriges räkning.

Enligt paragrafens första stycke gäller som huvudregel att en förälder endast med överförmyndarens samtycke får ta upp lån eller ingå någon annan skuldförbindelse, ingå borgensförbindelse eller ställa den omyndiges egendom som säkerhet för den omyndiges eller någon annans förbindelse. I andra stycket görs vissa undantag för situationer då den underårige med överförmyndarens tillstånd driver rörelse. Vidare föreskrivs att föräldrar inte behöver samtycke för att ta upp statliga lån som tas upp för att ge den omyndige hjälp till utbildning eller bosättning. I paragrafens tredje stycke anges att överförmyndaren får lämna samtycke till sådan skuldsättning som avses i första stycket endast om åtgärden behövs för att trygga den omyndiges övriga egendom eller kan anses nödvändig för den omyndiges utbildning eller uppehälle eller om det annars finns särskilda skäl för åtgärden.

Syftet med regleringen i 13 kap. 12 § föräldrabalken är naturligtvis att skydda omyndiga från de problematiska följder som ogenomtänkt skuldsättning kan innebära.

Den närmare omfattningen av paragrafen kommer att behandlas i avsnitt A 3.6.5.6.

Föräldrar skall som antytts ovan vara en garanti för att barnet inte skuldsätter sig på ett olämpligt sätt. Tyvärr beror stora delar av de omyndigas samlade skuldbörda emellertid på att föräldrar utnyttjar sina barn för att själva undgå skuldsättning eller saknar förmåga att sköta barnets ekonomi, t.ex. betala in skatter, med påföljd att barnet registreras för skulder hos kronofogdemyndigheten.

Nedan ges en genomgång av de olika skulder som barn kan drabbas av och vilka åtgärder som bör vidtas för att hindra oriktig eller onödig skuldsättning av barn.

3.6.5.2 Skulder på grund av brott

Bedömning: Skadeståndslagens bestämmelser om jämkning av underårigas skadeståndsskyldighet är tillfredsställande.

Skadestånd på grund av brott samt böter och avgift till brottsofferfonden är skulder som är en direkt följd av barnets eget handlande. Även om det är olyckligt att personer redan i unga år på detta sätt försvarar för sig själva att erhålla krediter och att hyra bostad, är det ett svårfrånkomligt faktum att underåriga faktiskt gör sig skyldiga till brott och andra skadegörande handlingar. Dessvärre kan dessa skadestånd många gånger uppgå till betydande belopp, men det synes knappast vara försvarbart att utöver vad som redan gäller begränsa möjligheterna att ådöma barn skadeståndsskyldighet. Barn behandlas redan i dag särskilt förmånligt vid skadeståndets bestämmande. I 2 kap. 4 § skadeståndslagen föreskrivs nämligen att skadestånd på grund av brott och annat vållande som någon under 18 år har gjort sig skyldig till skall bestämmas efter vad som är skäligt med hänsyn till barnets ålder och utveckling, handlingens beskaffenhet, föreliggande ansvarsförsäkring och andra ekonomiska förhållanden samt övriga omständigheter. De straffrättsliga reglerna innefattar också att stor hänsyn tas till den skyldiges ungdom.

En synpunkt som har framförts från Barnombudsmannen och Konsumentombudsmannen är att det solidariska skadeståndsansvaret vid brott av flera medverkande bör ses över när det gäller personer under 18 år. Solidarisk skadeståndsskyldighet, som många gånger rör betydande belopp, innebär nämligen att det är mycket svårt för en skadeståndsskyldig att göra rätt för sig med avseende på sin ”egen” del av skadeståndet.

Syftet med den åtgärd som Barnombudsmannen och Konsumentombudsmannen efterlyser – en uppdelning av det primära skadeståndsansvaret – kan till betydande del tillgodoses genom tillämpningen av jämkningsreglerna i 2 kap. 4 § skadeståndslagen (jfr 6 kap. 4 § nämnda lag). En genomgripande förändring av synen på skadestånd då flera personer tillsammans gör sig skyldiga till brott måste

hur som helst föregås av noggranna överväganden som inte kan göras inom ramen för denna utredning.

3.6.5.3 Skatteskulder

Bedömning: Frågan huruvida preliminärbeskattning av kapitalvinst vid försäljning av värdepapper skall göras direkt vid försäljningen av värdepappret bör utredas ytterligare.

Ett barn som har fyllt 16 år kan under vissa förhållanden driva rörelse. Genom att underlåta att betala t.ex. preliminär skatt, egenavgifter och mervärdesskatt kan barnet hamna i skuld. Barn som driver egen rörelse torde emellertid inte vara särskilt många, och det har inte heller framkommit något som tyder på att nyss nämnda form av skuldsättning skulle vara ett problem.

De flesta barn äger egendom av olika slag. Vanligast torde vara att barnet har medel på bankkonton eller äger aktier, obligationer eller andelar i värdepappersfonder. Vissa barn äger dessutom fastigheter. Egendom av nu nämnt slag genererar kapitalinkomster i form av räntor, utdelningar och kapitalvinster vid försäljning av egendomen. Dessa kapitalinkomster är skattepliktiga, och vid underlåtenhet att betala in sådan skatt kan barnet komma att restföras för dessa skulder.

Preliminär skatt på barnets ränteinkomster och utdelningar dras av automatiskt av den som betalar ut räntan respektive utdelningen, dvs. vanligtvis banken respektive Värdepapperscentralen (VPC), se 4 kap. 3 § och 5 kap. 1 § skattebetalningslagen (1997:483). När det gäller skatt på kapitalvinster vid försäljning av aktier, fastigheter eller fondandelar finns inte någon motsvarande skyldighet för utbetalaren att göra skatteavdrag. Det ankommer i stället på den enskilde att redovisa denna vinst i sin deklaration och betala in kapitalvinstskatten. För ett barn som har försålt sådan egendom ankommer det sålunda på dess förmyndare att upprätta deklaration och sköta eventuell inbetalning av sådan skatt. Enligt 44 kap. 26 § inkomstskattelagen (1999:1229) skall kapitalvinster tas upp som intäkt det beskattningsår då tillgången avyttras. En försäljning av fondandelar i februari 2002 skall således deklarerars senast i maj 2003. Kapitalvinstskatten skall därefter betalas senast i november eller december 2003 eller i mars 2004, beroende på när under taxeringsåret den enskilde har

erhållit besked om slutlig skatt (augusti, september eller december 2003).

Vid försäljning av en fastighet som tillhör ett barn måste överförmyndaren tillfrågas, vilket innebär en viss garanti för att barnets förmyndare uppmärksammas på sin skyldighet att på barnets vägnar betala in skatt på eventuell kapitalvinst.

Föräldrar kan som regel fritt använda barnets medel för att köpa bl.a. andelar i värdepappersfonder. Föräldrarna kan också fritt sälja fondandelarna vid den tidpunkt de tycker är lämplig. Har barnet aktier kan föräldrarna sälja dessa utan överförmyndarens samtycke, men däremot inte alltid köpa nya aktier utan sådant samtycke, se 13 kap. 6 § föräldrabalken. Som framgått ovan är det dessvärre inte ovanligt att ett barns föräldrar underlåter att betala in skatt på barnets kapitalvinst vid försäljning av fondandelar. Detta leder till att barnet restförs för skatten och hamnar i kronofogdemyndighetens register.

Åtgärder för att förhindra att barn skuldsätts på grund av skatt på kapitalvinster och andra skatter och avgifter

Det är angeläget att förhindra att barns debiterade skatter överlämnas till kronofogdemyndigheten för indrivning. Riksskatteverket och Barnombudsmannen anser att man bör utreda förutsättningarna för att införa ett preliminärskatteavdrag på kapitalvinst vid värdepappersförsäljning. Bankerna har nämligen uppgifter om både anskaffningsvärde och försäljningsvärde. Vidare har bankerna redan i dag väl fungerande system och rutiner för att hantera innehållande och redovisning av preliminär skatt på ränteinkomster.

En ordning där banken åläggs en skyldighet att göra avdrag för preliminär skatt vid försäljning av bl.a. fondandelar skulle enligt utredningens uppfattning kunna bidra till att antalet skuldsatta barn minskar. Frågan är emellertid om lösningen är lämplig ur ett större perspektiv. Preliminär skatt beträffande ränta på inestående medel hos t.ex. en bank är förhållandevis enkel att beräkna. Samma sak gäller utdelningar på aktieinnehav. Vad gäller kapitalvinster är förhållandena mer komplicerade. Det är nämligen under vissa förhållanden möjligt att kvitta kapitalvinster mot kapitalförluster vid kapitalvinstbeskattningen. En ägare av fondandelar kan sålunda göra en vinst vid försäljning av vissa andelar och en förlust vid försäljning av andra andelar. Vill det sig riktigt illa kan den enskilde till

och med göra en slutlig förlust. Under sådana förhållanden ter det sig mindre lämpligt att ålägga den som ombesörjer försäljning av fondandelar en skyldighet att göra avdrag för preliminär skatt på kapitalvinsten. Den preliminära skatten riskerar med andra ord att stå mycket långt ifrån den slutliga skatten, vilket kan leda till att den enskildes medel binds i onödan hos skattemyndigheten.

Utredningen ser det inte som uteslutet att man på sikt väljer en lösning motsvarande den som föreslagits av Riksskatteverket och Barnombudsmannen. Dessförinnan bör emellertid effekterna av lösningen granskas med avseende på hela marknaden för värdepapper. Det framstår inte som motiverat att skapa särregleringar för barn på detta område. En granskning av nyss nämnt slag är inte möjligt att genomföra inom ramen för denna utredning.

En annan lösning skulle kunna vara att i större utsträckning än i dag kräva överförmyndarens samtycke vid köp och försäljning av egendom som kan generera en skatteskuld i slutänden. Ett krav på samtycke innebär visserligen att det blir svårare för en förälder att underlåta att betala skatt på realisationsvinster, men det sker till priset av en stark inskränkning av den fria föräldraförvaltningen och en ökad arbetsbörda för överförmyndarna. I dag torde nämligen fondsparande vara en mycket vanlig form av sparande för barn. Med hänsyn till det sannolikt mycket stora antalet transaktioner med barns fondmedel som görs dagligen och kravet på snabbt besked från överförmyndaren framstår det som orimligt att en sådan ordning skulle kunna fungera i praktiken. Som framhållits under avsnitt A 3.4 måste risker för barnets ekonomi alltid i någon mån vägas mot de komplikationer och det merarbete som framförallt föräldrar men också överförmyndare ställs inför vid regeländringar i skärpande syfte.

Ett alternativ till att införa regler om obligatoriska avdrag för kapitalvinstskatt kan vara att uppmärksamma överförmyndaren på de fall där barn har gjort kapitalvinster, men inte betalat skatt för dessa. En sådan lösning har år 2004 skapats genom en ändring i utsokningsförordningen (1981:981) varigenom kronofogdemyndigheten har blivit skyldig att underrätta överförmyndaren, om det anhängiggörs ett indrivningsärende mot ett barn hos kronofogdemyndigheten.

Om kapitalvinstskatten inte betalas senast på förfallodagen, överlämnas nämligen ärendet från skattemyndigheten till kronofogdemyndigheten för indrivning. Kronofogdemyndigheten skickar då ut en betalningsanmaning på vilken en sista betalningsdag finns angiven.

Gäldenären ges vanligen tre veckor på sig att betala skatteskulden. Genom att betala skatteskulden senast den sista betalningsdagen kan gäldenären undgå att få en betalningsanmärkning, om den obetalda kapitalvinstskatten avser en enstaka restföring.

Som framgått finns det alltså en möjlighet att under vissa förhållanden undvika att ett barn får en betalningsanmärkning för en obetald skatteskuld, om åtgärder vidtas relativt omgående. Under förutsättning att överförmyndaren får kännedom om problemet kan han ta kontakt med barnets förmyndare och uppmana dem att se till att skatteskulden blir betald. Skulle detta inte ha någon effekt kan överförmyndaren vidta åtgärder för att få en medförmyndare förordnad eller till och med ta initiativ till entledigande av en olämplig förmyndare.

3.6.5.4 Skulder för konsumtion m.m.

Bedömning: Det bör inte införas regler som ålägger kronofogdemyndigheten att bedöma giltigheten av det avtal som ligger till grund för en underårigs skuldsättning.

Av den under avsnitt A 3.6.5.1 gjorda genomgången framgår att barn trots sin bristande rättshandlingsförmåga sätter sig i skuld genom att ingå avtal om köp av varor eller tjänster. Barns samlade *registrerade* skulder för konsumtion m.m. är förhållandevis små. Som framgått ovan finns dock sannolikt ett betydande mörkertal, eftersom många fordringsägare kan antas vänta med att ge in ansökan om betalningsföreläggande tills barnet fyller 18 år. Under mellantiden betalar många sina skulder, eventuellt efter påminnelse.

För den fortsatta framställningen är det viktigt att skilja på å ena sidan situationer då transaktioner har företagits genom förmyndaren eller med hans uttryckliga eller underförstådda godkännande, och å andra sidan transaktioner som barnet företagit helt utan förmyndarens medverkan. Den förstnämnda gruppen av transaktioner är vanligtvis giltiga och kan göras gällande mot barnet, medan transaktioner i den sistnämnda gruppen många gånger är ogiltiga. För en näringsidkare är det således av intresse att känna till hur gammal en kund är. Risken är annars att avtalet inte kan göras gällande, se 9 kap. 6 och 7 §§ föräldrabalken.

Transaktioner med förmyndarens samtycke

Som framgått ovan kan en förmyndares samtycke ta sig olika uttryck beroende på vad det är för transaktion som avses. Genom att ge barnet fickpengar får förmyndaren anses ha samtyckt till alldagliga inköp av t.ex. godis, serietidningar, leksaker och biobiljetter. Rör det sig om avtal som innebär inköp av dyrare saker, t.ex. hemelektronik, torde den omständigheten att barnet ingår avtal i förmyndarens sällskap vara tillräckligt för att ett samtycke skall anses vara för handen. I vissa situationer kan man tänka sig att en förälder ger ett generellt samtycke för framtida rättshandlingar. Så kan vara fallet om barnet i förmyndarens sällskap tillåts få ett kundnummer i en videouthyrningsbutik. Härigenom får förmyndaren anses ha gett sitt samtycke till att barnet också i framtiden får utnyttja kundnumret vid hyrandet av videofilmer. Skulle videofilmen förkomma eller skadas kan barnet sålunda göras betalningsskyldigt enligt föreskrifterna i uthyrningsavtalet.

Beträffande upptagande av lån och köp på kredit, se avsnitt A 3.6.5.6.

Barnombudsmannen och Konsumentombudsmannen har ifrågasatt om förmyndaren kan binda ett barn vid ett avtal rörande en nytting som uteslutande är till nytta för förmyndaren, t.ex. en semesterresa för sig själv, eller som faller under föräldrarnas underhållsskyldighet enligt 7 kap. föräldrabelken, t.ex. inköp av kläder till barnet.

När det gäller inköp av saker till nytta för barnet torde avtalet kunna göras gällande mot barnet, trots att det rör sig om saker eller tjänster som barnet kan förvänta sig att förmyndaren står för i egenkap av förälder. Förmyndaren har nämligen en långtgående rätt att besluta hur barnets medel skall förvaltas, och det skulle leda till mycket svåra gränsdragningsproblem att skapa regler om vilka avtal som kan göras gällande mot barnet och vilka som inte kan det. Härtill kommer att en förmyndare enligt regleringen i 7 kap. 1 § första stycket föräldrabelken under vissa förhållanden kan använda barnets egna medel till dess underhåll. En förälder som systematiskt skuldsätter ett barn måste under alla förhållanden betraktas som olämplig oavsett vad skulden hänför sig till, och det kan finnas anledning för överförmyndaren att närmare granska den felande förmyndaren.

När det gäller förmyndarens användning av barnets medel för inköp av en vara eller tjänst som uteslutande är till förmyndarens

nytta uppkommer komplicerade frågeställningar. Förmyndaren är i princip att betrakta som en representant för barnet och äger som sådan företa rättshandlingar på barnets vägnar. En rättshandling som en representant företar med en tredje man utanför sin behörighet blir inte gällande mot huvudmannen, dvs. barnet. En rättshandling med tredje man som har företagits inom behörigheten men utanför befogenheten blir däremot giltig mot huvudmannen under förutsättning att tredje man var i god tro. När det gäller föräldrar som handlar för sina barns räkning är det emellertid mycket svårt att uttala sig om när föräldern överskrider sin behörighet respektive befogenhet.

Om en förälder tar ut pengar från sitt barns bankkonto och köper en vara eller tjänst till sig själv, kan man kanske någon gång tala om en gåva från barnet till föräldern som vanligtvis blir ogiltig enligt 13 kap. 11 § föräldrabalken, men annars torde transaktioner av nu aktuellt slag vara att betrakta som missbruk av förtroendeställning, dvs. förskingring. Barnet kan under sådana förhållanden ofta vara hänvisat till att kräva förmyndaren på skadestånd. Som antytts ovan torde dock tredje man kunna bli skyldig att betala tillbaka pengar till barnet om förmyndaren har handlat utanför den tillåtna ramen. Blotta uttaget av pengar från barnets konto för förmyndarens egna ändamål torde emellertid knappast kunna föranleda någon skyldighet för banken att återbära pengarna till barnets konto. Sannolikt torde det för sådant ansvar krävas att banken i samband med uttaget från barnets konto haft befogad anledning att misstänka att pengarna skulle användas till något som uppenbarligen inte är till nytta för barnet.

Transaktioner utan förmyndarens samtycke

Med undantag för de situationer som anges i 9 kap. 2 a–5 §§ föräldrabalken får en omyndig inte ingå avtal utan förmyndarens samtycke. Saknas sådant samtycke och erhålls inte heller i efterhand samtycke blir rättshandlingen ogiltig.

En försäljare som tillåter en omyndig person att köpa dyrare hemelektronik utan förmyndarens närvaro tar en risk, eftersom köpet inte kan göras gällande mot barnet för det fall förmyndaren vägrar att samtycka till avtalet. Det hjälper inte att näringsidkaren trodde att han träffade avtal med en myndig person. Inte heller blir avtalet giltigt för att den omyndige oriktigt uppger att hans förmyndare har

samtyckt till avtalet. I det senare fallet kan dock barnet bli skadeståndsskyldigt för den förlust som näringsidkaren lider, se 9 kap. 7 § andra stycket föräldrabalken. På samma sätt tar näringsidkare som sänder varor via postorder en risk, om de inte i samband med beställningen kontrollerar kundens ålder.

Reglerna i 9 kap. föräldrabalken innebär sålunda ett gott skydd mot att ett barn inte på egen hand kan ingå avtal som inte är till utslutande nytta för det.

Åtgärder för att förhindra att barn skuldsätts för konsumtionsskulder m.m.

Barnombudsmannen och Konsumentombudsmannen har föreslagit att kronofogdemyndigheten skall underrätta överförmyndaren när en ansökan om betalningsföreläggande ges in till myndigheten. Vidare föreslås att kronofogdemyndigheten skall utreda huruvida det avtal som ligger bakom skuldsättningen är giltigt.

Utredningen delar Barnombudsmannens och Konsumentombudsmannens uppfattning att kronofogdemyndigheten bör vara skyldig att underrätta överförmyndaren när en ansökan om betalningsföreläggande mot ett barn ges in till myndigheten och när ett mål om indrivning anhängiggörs där. En sådan skyldighet har också införts år 2004 genom ändringar i utsökningsförordningen (1981:981) och förordningen (1991:1339) om betalningsföreläggande och handräckning.

Däremot är det en uppgift för domstol och inte för kronofogdemyndigheten att inom ramen för vanliga processregler utreda huruvida det bakomliggande avtalet är giltigt. Genom att överförmyndaren får vetskap om den påstådda skulden kan han vidta lämpliga åtgärder. Misstänker överförmyndaren att det bakomliggande avtalet är ogiltigt till följd av bristande förmyndarsamtycke kan han ta kontakt med barnets förmyndare och höra hur det förhåller sig med saken. Finns samtycke kan överförmyndaren uppmana föräldern att se till att skulden betalas. I annat fall kan han rekommendera att förmyndaren bestrider betalningsföreläggandet och begär att målet skall överlämnas till domstol.

Beträffande föräldrars möjlighet att på barnets vägnar ingå avtal som innebär skuldsättning, se avsnitt A 3.6.5.6.

3.6.5.5 Fordonsrelaterade skulder

Förslag: I lagen (2001:558) om vägtrafikregister föreskrivs att bestämmelserna om ägare i nämnda lag tillämpas på förmyndaren när en omyndig person äger eller innehar ett fordon på grund av kreditköp med förbehåll om återtaganderätt eller med nyttjanderätt för en bestämd tid om minst ett år. Denna konstruktion införs också i andra trafikförfattningar där straffansvar och skyldighet att stå för vissa kostnader kopplas till ägandet eller innehavet av ett fordon. Detta får till följd att förmyndaren svarar för trafikförsäkringsavgifter, fordonsskatt och avgifter för oriktig parkering m.m. i den omyndiges ställe.

Enligt 12 § lagen (2001:558) om vägtrafikregister är huvudregeln att motorfordon måste vara registrerade för att få användas. Ansökan om registrering skall enligt 6 kap. 4 § förordningen (2001:650) om vägtrafikregister göras av fordonets ägare. Byter fordonet ägare skall enligt 10 kap. 1 § i nämnda förordning den registrerade ägaren och den som har förvärvat fordonet anmäla ägarbytet till Vägverket. Är fordonet föremål för kreditköp eller leasing skall detta anges i en anmälan om ägarbyte, se nämnda förordning 10 kap. 7–10 §§.

Enligt uppgift från Vägverket var i februari 2003 så många som 4 167 barn födda mellan åren 1988 och 2002 registrerade ägare till sammanlagt 4 918 fordon. De flesta barn som är registrerade som ägare till motorfordon är sannolikt inte de verkliga ägarna till fordonet i fråga. I stället handlar det om ett bulvanförhållande där barnet utåt är den som drabbas av ansvaret för skulder som har anknytning till fordonet. På så sätt undgår den verkliga ägaren ansvar för fordonsskatt, avgift för trafikförsäkring och avgifter för oriktig parkering. En annan anledning till att den verkliga ägaren inte vill stå som registrerad ägare kan vara att han önskar undgå utmätning av fordonet. Vidare finns det personer som bedriver handel med bilar, men som av skatteskäl vill dölja detta genom att sprida ut sitt fordonsinnehav på bl.a. sina barn.

Den omständigheten att någon är registrerad ägare till ett fordon har ingen sakrättslig verkan, utan utgör endast ett indicium på att någon är ägare till ett fordon, se avsnitt A 3.6.6. Betalningsansvaret för parkeringsanmärkningar åvilar däremot som regel fordonets registrerade ägare. Enligt 4 § lagen (1976:206) om felparkeringsavgift och 7 § lagen (1984:318) om kontrollavgift vid olovlig parkering avses med ägare den person som står registrerad som ägare i väg-

trafikregistret eller den som vid kreditköp med återtagandeförbehåll eller leasing innehar fordonet. På samma sätt är normalt den registrerade ägaren ansvarig för fordonsskatt och trafikförsäkring enligt 10 § tredje stycket fordonsskattelagen (1988:327) respektive 2 § trafikskadelagen (1975:1410).

Som regel skall en anmälan om ägarbyte undertecknas av såväl överlåtaren som förvärvaren. Om endast en av parterna har undertecknat anmälan, får dock ett ägarbyte registreras under förutsättning att den andra parten getts tillfälle att yttra sig och inte inkommit med några invändningar, se 10 kap. 1 § förordningen om vägtrafikregister.

I förordningen om vägtrafikregister har under år 2004 införts en bestämmelse som innebär att när någon som inte har fyllt 18 år registreras som ägare till ett motorfordon skall Vägverket omedelbart underrätta överförmyndaren om detta. Härigenom får överförmyndaren reda på vilka barn som löper risk att få stå för de kostnader som är förknippade med ett fordonsinnehav.

Tänkbara åtgärder för att förhindra att barn drabbas av fordonsrelaterade skulder

Barn är förhållandevis oskyddade mot förmyndare som registrerar sina fordon på dem och därefter inte tar ansvar för de kostnader det innebär att äga ett motorfordon. Det är angeläget att i största möjliga utsträckning förhindra att barn drabbas av skulder hänförliga till ett fordon som de i själva verket inte är ägare till eller i vart fall inte har någon nytta av.

Den omständigheten att fordonet vanligen ägs av någon annan än barnet hindrar ofta åtgärder från såväl kronofogdemyndighetens som överförmyndarens sida. Först i en situation där det är utrett att fordonet verkligen tillhör barnet kan nämligen kronofogdemyndigheten verkställa utmätning i fordonet för upplupna skulder. Vidare kan överförmyndaren gripa in med stöd av 13 kap. 19 § jämförd med 13 kap. 4 § föräldrabalken och besluta att fordonet skall säljas.

Det finns olika vägar att komma till rätta med problematiken kring barn och fordonsinnehav. En möjlighet är att införa förbud mot att personer under 18 år registreras som ägare till motorfordon. En annan lösning är att ställa upp krav på överförmyndarens samtycke för att ett barn skall bli eller i vart fall få registreras som ägare till ett motorfordon. En tredje lösning är att införa regler som inne-

bär att någon annan än barnet automatiskt blir ansvarig för de kostnader som är hänförliga till fordonsinnehavet.

Ett förbud mot att registrera personer under 18 år som ägare till motorfordon är enligt utredningens mening mindre lyckat. Det kan nämligen finnas situationer då det är befogat att barn äger ett motorfordon. Så kan vara fallet om barnet t.ex. ärver en bil eller förvärvar en lätt motorcykel som han har rätt att föra.

Krav på överförmyndarens samtycke till att ett barn förvärvar ett motorfordon är i och för sig en tänkbar lösning. En fördel med denna är att överförmyndaren kan försäkra sig om att fordonet verkligen blir barnets egendom, med ett verksamt skydd mot en givares eller säljares borgenärer, se avsnitt A 3.6.6. En civilrättslig ogiltighetspåföljd är emellertid förenad med olika komplikationer som bör undvikas, om påtalade olägenheter kan elimineras med mindre ingripande åtgärder. Beroende på vilka motiv som skulle väga tyngst för ett krav på en förvärvsprövning kan också hävdas att en sådan prövning från överförmyndarens sida i konsekvensens namn borde utsträckas till vissa andra kapitalvaror, vars innehav av ett barn ter sig främmande, för att inte säga misstänkt. En sådan utvidgad prövning skulle emellertid innebära ett steg bakåt i riktning mot det kontrollsystem som lagstiftaren ville lämna genom 1995 års reform av föräldraförvaltningen. För övrigt löser kravet på tillstånd för förvärv och registrering inte i sig problemet med att barnet skuldsätts genom bilinnehavet sedan samtycke väl har lämnats.

Som framgått ovan är det sannolikt mycket få barn som i själva verket är ägare till de fordon som är registrerade i deras namn. I stället handlar det i de allra flesta fall om föräldrar som av en eller annan anledning vill undgå de kostnader som är förknippade med fordonsinnehavet. Att detta är möjligt beror på att den som är registrerad ägare inte nödvändigtvis behöver vara den civilrättslige ägaren. När ett fordon registreras i en viss persons namn görs nämligen inte någon kontroll att vederbörande verkligen har förvärvat fordonet i fråga. Eftersom registreringen trots allt har en presumptionsverkan vid bedömningen av vem som är civilrättslig ägare till ett fordon, torde de flesta visserligen dra sig för att låta t.ex. en vuxen bekant stå som registrerad ägare till detta. Riskerna är ju att den registrerade ägaren gör anspråk på fordonet. Med barn förhåller det sig emellertid inte så. Det är tämligen riskfritt att registrera ett fordon i barnets namn och fortfarande behålla rådigheten över detta. I själva verket har fordonet aldrig blivit barnets egendom och kan således som regel inte utmätas för barnets skulder. I registerhänseende är

barnet dock att betrakta som ägare, vilket innebär att barnet drabbas av de avgifter och andra pålagor som hänför sig till fordonsinnehavet, eftersom dessa avgifter vanligen påförs den som är registrerad ägare. Den omständigheten att barnet är registrerat som ägare hindrar inte att förmyndaren t.ex. säljer fordonet. Detta kan han nämligen göra i sin egenskap av förmyndare.

Bl.a. Vägverket, Skatteverket, Barnombudsmannen och Konsumentombudsmannen har påtalat att något måste göras åt den nuvarande ordningen. De har i samband härmed ställt sig bakom ett system där någon annan än barnet ansvarar för de kostnader som uppkommer till följd av fordonsinnehavet, under beteckningen brukaransvar.

Utredningen delar uppfattningen att åtgärder måste vidtas för att undvika att barn sätts i skuld på grund av ett fordon som de i praktiken inte är ägare till eller i vart fall inte har någon nytta av. Den mest effektiva lösningen synes vara att barnets förmyndare blir ansvariga för de kostnader m.m. som är hänförliga till fordonsinnehavet. En sådan lösning är högst rimlig, eftersom det i det absoluta flertalet fall är föräldrarna som äger det fordon som är registrerat på ett barn.

Skyldighet för barnets förmyndare att ansvara för kostnader m.m. som är förknippade med fordonsinnehavet. Underrättelse till överförmyndaren.

De åtgärder som utredningen föreslår innebär i korthet att förmyndarna ansvarar för de kostnader m.m. som ett barns fordonsinnehav medför. När ett barn registreras som ägare eller innehavare av ett motorfordon, skall därför samtidigt barnets förmyndare registreras. Har barnet två förmyndare, skall båda registreras.

Förmyndaren behöver inte ha förarbehörighet för fordonet i fråga. Häremot kan möjligen invändas att det då på goda grunder kan antas att någon annan än förmyndaren i praktiken använder fordonet. Innehav av ett motorfordon förutsätter emellertid inte att ägaren har förarbehörighet, och med hänsyn härtill anser utredningen inte att ett sådant krav bör ställas på förmyndaren. Förmyndaren behöver inte vara svensk medborgare.

Med den föreslagna lösningen blir sålunda förmyndarna skyldiga att betala fordonsskatt, avgifter för oriktig parkering, eventuella avgifter till Trafikförsäkringsföreningen m.m. I de situationer ägaren

till ett motorfordon kan åläggas straffansvar för en viss gärning trots att han inte själv har begått den, s.k. ägaransvar, blir det förmyndarna som svarar i barnets ställe.

Regler om förmyndares ansvar bör införas i lagen om vägtrafikregister. Närmare föreskrifter om registreringen av förmyndare i vägtrafikregistret bör införas i förordningen om vägtrafikregister.

Eftersom en förmyndare likställs med en ägare av fordonet bör ändringar också införas i de författningar som beträffande ägarbegreppet inte hänvisar till lagen om vägtrafikregister, bl.a. fordons-skattelagen och trafikskadelagen. När det gäller avgifter för oriktigt parkerade fordon hänvisar både lagen om felparkeringsavgift och lagen om kontrollavgift vid olovlig parkering till ägarbegreppet i lagen om vägtrafikregister. Någon ändring i dessa lagar är således inte nödvändig.

Utredningen delar Barnombudsmannens och Konsumentombudsmannens uppfattning att överförmyndaren bör få kännedom om att ett barn registreras som ägare till ett motorfordon. Det bör dock inte ställas krav på överförmyndarens samtycke, utan det är tillräckligt att Vägverket underrättar överförmyndaren i samband med registreringen. En sådan skyldighet för Vägverket att underrätta överförmyndaren i samband med att ett barn registreras som ägare till ett motorfordon har som redan noterats under år 2004 införts i förordningen (2001:650) om vägtrafikregister. Eftersom barnet är skyddat mot fordonsrelaterade skulder genom den föreslagna lösningen, torde överförmyndaren bara ha intresse av att engagera sig i situationer då barnet registreras som ägare till särskilt dyrbara motorfordon. I dessa fall kan det nämligen finnas anledning att överväga att omsätta bilens värde i pengar för att undvika kapitalförstöring. Vad gäller de sakrättsliga aspekterna på gåvor av bl.a. motorfordon hänvisas till avsnitt A 3.6.6.

Innebörden av förmyndarnas ansvar

Förmyndarna ansvarar alltså i den registrerade ägarens, dvs. barnets, ställe för de skyldigheter som följer med fordonsinnehavet. Härvid avses sådana avgifter som följer av någon författning, dvs. fordonskatt, avgifter för oriktigt parkerade fordon, avgift till Trafikförsäkringsföreningen, överlastningsavgift m.m. Däremot ansvarar förmyndarna inte för förpliktelser som vilar på civilrättslig grund, dvs. verkstadskostnader, inköp av drivmedel, kostnader för besikt-

ning hos AB Svensk Bilprovning m.m. Förmyndarna har, som framgått, ett straffrättsligt ansvar för att fordonet inte brukas i strid mot bestämmelserna i olika trafikförfattningar. I dessa författningar finns nämligen regler om strikt ägaransvar, vilka sålunda kommer att bli tillämpliga på förmyndarna.

Barnet kan således inte bli betalningsskyldigt för skatter, trafikförsäkringsavgifter, böter och avgifter som hänför sig till fordonsinnehavet. Skulle barnet däremot använda fordonet, kan det naturligtvis ådömas ansvar för t.ex. olovlig körning och hastighetsöverträdelse. Barnet kan dock inte bli betalningsskyldigt för avgifter för oriktig parkering trots att barnet har använt fordonet.

Undantag från förmyndarens ansvar

Huvudregeln bör vara att förmyndaren ansvarar för de kostnader m.m. som ett barns fordonsinnehav medför.

Det finns dock situationer då det inte framstår som rimligt att en förmyndare skall bära ägaransvaret och därmed registreras i vägtrafikregistret. Vissa fordon, t.ex. lätta motorcyklar och traktorer, får nämligen föras av den som har fyllt 16 år och som har avlagt godkänt förarprov. En 16-åring som köper en lätt motorcykel för pengar som han har tjänat genom eget arbete har sålunda ett intresse av att kunna registrera fordonet på sig själv utan att förmyndaren samtidigt görs ansvarig. Vetskapen hos en förmyndare om vad det i kostnadshänseende kan innebära att ansvara för ett fordon kan leda till att förmyndaren vägrar medverka till registreringen, vilket får till följd att den omyndige i praktiken inte kan köpa fordonet i fråga. I nämnda exempel är det ju för övrigt sannolikt den omyndige själv som använder fordonet i fråga.

Undantag från den tänkta ordningen bör således göras för det fall det rör sig om ett fordon som den underårige har behörighet att föra. Likaså bör undantag göras för släpfordon, t.ex. släpvagnar, som kan dras av ett fordon som den omyndige har förarbehörighet för. Rent tekniskt förutsätts här att det vid registreringsförfarandet går att kontrollera att den underårige verkligen har förarbehörighet. Detta kan ske genom en kontroll i vägtrafikregistret där meddelade förarbehörigheter finns registrerade eller genom att en kopia av utfärdat körkort eller traktorkort bifogas ansökan om registrering. Det senare torde vara nödvändigt för utländska medborgare för vilka svensk förarbehörighet inte har meddelats.

Det kan tänkas att den omyndige vid tiden för anmälan om registrering har förarbehörighet för fordonet i fråga men sedermera förlorar denna, t.ex. till följd av ett trafikbrott. I en sådan situation uppkommer frågan huruvida barnets förmyndare bör bli ansvariga för de kostnader m.m. som uppkommer efter det att barnet har förlorat sin förarbehörighet. Enligt utredningens mening bör av flera skäl så inte ske. Syftet med att förmyndare görs ansvariga för kostnader m.m. hänförliga till barnets fordonsinnehav är att undvika att barn utnyttjas som bulvaner. I de situationer då en omyndig har körkort för det fordon som han är registrerad ägare till måste presumptionen vara att barnet använder fordonet i fråga och har rådighet över detta. Redan detta talar för att kostnadsansvaret inte bör ligga på förmyndarna i sådana situationer. Ett annat skäl är att fordonet i fråga kan vara inköpt för pengar som den omyndige själv har tjänat in genom eget arbete efter det att han har fyllt 16 år. Enligt 9 kap. 3 § föräldrabelagen får förmyndarna inte utan vidare ta hand om sådan egendom.

Barnets förvärv av motorfordon

Förmyndarnas ansvar och kravet på registrering av dessa i vägtrafikregistret bör omfatta samtliga motorfordon som ett barn på ett eller annat sätt förvärvar. Det gör således ingen skillnad om fordonet har inköpts för barnets pengar eller om det har tillfallit honom genom arv, testamente eller gåva. Vid ett eventuellt undantag från förmyndaransvaret, dvs. då barnet har erforderlig förarbehörighet, gör det inte heller någon skillnad om barnet själv har köpt fordonet eller erhållit det i t.ex. gåva.

Förmyndarens ansvar för kostnader m.m. omfattar även de situationer då en omyndig person innehar ett fordon på grund av kreditköp med återtagandeförbehåll eller med nyttjanderätt för en bestämd tid om minst ett år. När det i det följande talas om barnet som ägare avses samtidigt fallet då barnet är innehavare av ett fordon på de sätt som nyss nämnts. För enkelhetens skull kommer det emellertid fortsättningsvis endast att talas om barnet som *ägare* av ett fordon.

Barnet blir myndigt eller förvärvar förarbehörighet, m.m.

Förmyndarnas ansvar för de fordonsrelaterade kostnaderna m.m. upphör enligt förslaget när barnet fyller 18 år eller om barnet före sin myndighetsdag får förarbehörighet för det fordon som det är registrerat som ägare till. Detsamma bör gälla, om fordonet är ett släpfordon och den omyndige får förarbehörighet för ett fordon som kan dra släpfordonet i fråga. Vidare bör förmyndarnas ansvar upphöra, om barnets fordon avregistreras. Däremot bör förmyndarnas ansvar inte påverkas av att fordonet ställs av. Skulle barnets fordon överlåtas på någon annan övergår naturligtvis ansvaret för skatt m.m. på den nye ägaren. Vad som nu sagts innebär emellertid inte att förmyndarna undgår ansvar för de kostnader som har uppkommit före det att barnet blev myndigt respektive förvärvade erforderlig förarbehörighet m.m.

Ytterligare om ansvarets placering

När ett barn registreras som ägare till ett fordon skall anmälan om registrering göras av barnets förmyndare. Förfogar barnet över fordonet i enlighet med vad som föreskrivs i 9 kap. 3 eller 4 § föräldrabalken, bör det dock kunna göra en anmälan om registrering på egen hand. Har barnet två förmyndare skall båda underteckna anmälan. Är anmälan om registrering undertecknad av endast en av förmyndarna bör den betraktas som ofullständig, varvid Vägverket bör förelägga förmyndarna att komplettera ansökan. Inkommer inte någon komplettering bör ansökan avvisas. Härigenom undviks att en omyndig person registreras som ägare till ett fordon utan den andre förmyndarens vetskap.

Barnets förmyndare ansvarar solidariskt för kostnader m.m. som uppkommer till följd av fordonsinnehavet. En förmyndare ansvarar emellertid endast för de kostnader m.m. som har uppkommit under den tid som han har varit barnets förmyndare. Skulle han av någon anledning upphöra att vara förmyndare, svarar han inte för kostnader som har uppkommit därefter.

När det talas om barnets förmyndare avses de civilrättsliga förmyndarna. Vanligen framgår dessa av de uppgifter som finns i skattemyndighetens folkbokföringsregister, men det kan finnas undantagsituationer då detta register inte speglar de rätta förhållandena. Det kan t.ex. tänkas att en dom varigenom en förälder skiljs från för-

mynderskapet för ett barn registreras med viss eftersläpning i folkbokföringen. En person som på detta sätt har upphört att vara förmyndare kan inte göras ansvarig för kostnader m.m. som därefter har uppkommit, oavsett vad som finns registrerat i folkbokföringsregistret.

Om en förmyndare avlider, skiljs från förmynderskapet i en vårdnadsprocess eller entledigas från förmynderskapet enligt 10 kap. 10 § föräldrabalken, blir den kvarvarande förmyndaren ensam ansvarig för kostnader m.m. Finns det inte någon annan förmyndare, blir den som särskilt förordnas till förmyndare ansvarig för kostnader m.m. För att undvika betalningsansvar för t.ex. avgifter till följd av att fordonet har varit oriktigt parkerat bör en tilltänkt förordnad förmyndare innan han förordnas kontrollera huruvida barnet är registrerat som ägare till något fordon. Den förordnade förmyndaren blir visserligen inte ansvarig för kostnader m.m. som uppkommit under tiden före hans förordnande men väl efter. Det ligger således i hans intresse att ta reda på var ett fordon som är registrerat på barnet finns någonstans och vem som använder det. Skulle det röra sig om en registrering för skens skull bör den förordnade förmyndaren se till att fordonet registreras i den verkliga ägarens namn.

Endast förmyndare kan göras ansvariga för en omyndig persons fordonsinnehav

Ansvaret för de kostnader m.m. som ett barns bilinnehav medför följer med förmynderskapet. En förmyndare kan således inte begära att få bli entledigad från detta ansvar eller avtala med den andre förmyndaren eller någon annan att denne ensam skall bära ansvaret för kostnaderna.

Utredningens förslag tillåter således inte att någon annan än förmyndarna görs ansvariga för ett barns fordonsinnehav. Detta har sin grund i att de förmyndare som registrerar fordon i sina barns namn vanligtvis själva använder fordonet eller i vart fall förfogar över det. Det kan naturligtvis finnas undantagsfall då förmyndaren inte är den som använder det fordon som har registrerats på barnet. T.ex. kan det tänkas att ett barn ärver ett åkeri med tillhörande lastbil som körs av någon anställd i rörelsen. I en sådan situation kan förmyndaren känna att han inte vill ansvara för ett fordon som han inte använder och har kontroll över. Närmare till hands vore kanske att låta den anställde chauffören vara ansvarig för kostnader m.m.

En ordning som skulle innebära att andra myndiga personer än förmyndare kan göras ansvariga för de kostnader som fordonsinnehavet medför, är emellertid förknippad med vissa risker. Mindre nogräknade föräldrar som vill undgå nämnda kostnadsansvar kan tänkas vidtala någon myndig person att, kanske mot viss ersättning, stå som ansvarig för eventuella kostnader i samband med att förmyndarens barn registreras som ägare. Detta skulle kunna få till följd att ansvaret för avgifter för oriktig parkering, fordonsskatter och försäkringspremier flyttas från ett barn till ”målvakter” som redan är mer eller mindre skuldsatta och som saknar utmätningsbara tillgångar.

Det sagda innebär att en släkting till barnet inte själv kan registrera ett fordon på barnet i fråga. Vill t.ex. en mor- eller farförälder skänka ett fordon till sitt barnbarn, måste han eller hon ta kontakt med dess förmyndare som kan ombesörja att barnet registreras som ägare. Förmyndarna blir då som regel ansvariga för kostnader m.m. i enlighet med vad som anförts ovan.

Den förmyndare som vill komma ifrån sitt ägaransvar för den omyndige måste se till att fordonet säljs eller avregistreras.

Den omständigheten att en förmyndare inte får låta någon annan ansvara för de kostnader m.m. som är förknippade med ett barns fordonsinnehav innebär inte något förbud för förmyndaren att sälja barnets fordon på kredit med återtaganderätt eller upplåta nyttjanderätt i det för en bestämd tid om minst ett år. I enlighet med regleringen i nuvarande 4 § lagen om vägtrafikregister skall köparen respektive nyttjanderättsinnehavaren då anses som ägare.

3.6.5.6 Föräldrars möjlighet att för sina barns räkning ingå avtal som innebär skuldsättning

Förslag: I 13 kap. 12 § första stycket 1 föräldrabalken föreskrivs att för den omyndiges räkning får en förälder endast med överförmyndarens samtycke ta upp lån eller företa någon annan rättshandling som innebär att den omyndige sätts i skuld. I paragrafens andra stycke föreskrivs att en förälder utan samtycke från överförmyndaren får företa en rättshandling som innebär att barnet får ett kortare anstånd med betalning för en vara eller en tjänst av ett mindre belopp som från början är bestämt till sin storlek.

Föräldrars möjlighet att för sina barns räkning ingå avtal som innebär skuldsättning av barnet regleras i 13 kap. 12 § föräldrabalken. Av paragrafens första stycke framgår att överförmyndarens samtycke erfordras i tre situationer, nämligen för att

1. ta upp lån eller ingå någon annan skuldförbindelse,
2. ingå borgensförbindelse, eller
3. ställa den omyndiges egendom som säkerhet för den omyndiges eller någon annans förbindelse.

Före 1995 års reform av föräldrabalken fanns motsvarande reglering i dåvarande 15 kap. 14 § första och andra styckena föräldrabalken där det föreskrevs att förmyndaren inte utan överförmyndarens samtycke fick uppta lån, ingå växelförbindelse eller återköpa livförsäkring på den omyndiges vägnar. Inte heller fick föräldrar utan överförmyndarens samtycke på den omyndiges vägnar ingå borgensförbindelser eller ställa den omyndiges egendom som säkerhet för annans förbindelse. I förarbetena från år 1924 till lagen om förmyndarskap uttalas beträffande motsvarigheten till nyss nämnda lagrum att motivet till kravet på samtycke var att hindra en minskning av den enskildes förmögenhet som en skuldsättning alltid medför. De transaktioner som krävde överförmyndarens samtycke var därvid endast upptagande av penninglån och ingående av växelförbindelser. Däremot krävdes inte samtycke för andra kreditavtal, t.ex. kreditköp (NJA II 1924 s. 432).

I samband med översynen i slutet av 1980-talet och mitten av 1990-talet av föräldrabalkens regler ändrades reglerna om bl.a. föräldrars förmyndarförvaltning. Resultatet blev regleringen i bl.a. 13 kap. 12 § första stycket föräldrabalken. Det som skiljer 13 kap. 12 § första stycket föräldrabalken från föregångaren 15 kap. 14 § första och andra styckena föräldrabalken är dels att återköp av livförsäkring inte kräver överförmyndarens samtycke, dels att en förälder inte utan samtycke från överförmyndaren får ställa den omyndiges egendom som säkerhet för den omyndiges egna förbindelser. Vidare har ordet växelförbindelse ändrats till skuldförbindelse.

Det framgår inte av förarbetena till 1995 års reform varför man har valt att ändra ordet växelförbindelse till skuldförbindelse. Inte heller framgår det vad som skall förstås med begreppet skuldförbindelse. I prop. 1993/94:251 s. 115 sägs att det generella kravet på samtycke för skuldsättning bör finnas kvar, varefter det i författningskommentaren till 13 kap. 12 § föräldrabalken anförs att första stycket

i det föreslagna lagrummet i stort sett motsvarar vad som gällde enligt 15 kap. 14 § första och andra styckena föräldrabalken, se a. prop. s. 241. Uttalandena är måhända ägnade att förvilla, eftersom det inte kan sägas ha funnits något generellt krav på överförmyndarsamtycke för skuldsättning av barn före 1995 års reform. T.ex. torde kravet på överförmyndarsamtycke enligt dåvarande 15 kap. 14 § föräldrabalken inte ha omfattat kreditköp, jfr förarbetsuttalandena från år 1924. Vissa former av kreditköp nämns emellertid i författningskommentaren i 1993/94 års prop. som exempel på transaktioner som överförmyndaren inte bör lämna sitt samtycke till, se a. prop. s. 242.

Med hänsyn till det ovan anförda finns det enligt utredningens mening anledning att ta upp frågan om vilka former av skuldsättning som fordrar överförmyndarens samtycke.

Rättshandlingar som innebär skuldsättning

I det dagliga livet uppkommer skulder som skall betalas inom kortare eller längre tid. Ett banklån i samband med köp av en fastighet är en skuld som löper under flera års tid, medan en vara som levereras mot faktura vanligen genererar en skuld som skall betalas inom någon eller några veckor. I båda fallen åtar sig den enskilde att reglera skulden inom rätt tid. Detta åtagande kan komma till uttryck i en skriftlig handling som undertecknas av säljare och köpare, men åtagandet kan också vara formlöst och underförstått av båda parter, t.ex. när en person skickar efter en bok som levereras mot faktura.

Huvudregeln vid fri föräldraförvaltning är att föräldrar äger företräda barnet vid olika former av rättshandlingar som rör barnets egendom. Genom regler i 13 kap. föräldrabalken inskränks den fria föräldraförvaltningen på en del områden, bl.a. vid vissa former av skuldsättning.

Den nuvarande utformningen av 13 kap. 12 § första stycket punkten 1 innebär att överförmyndarens tillstånd erfordras när en förälder vill ta upp ett lån i barnets namn eller låta barnet ingå någon skuldförbindelse. Ordet skuldförbindelse har inte någon vedertagen specifik juridisk betydelse. Begreppet används vanligen för att beteckna ensidiga skuldförbindelser avsedda för allmän omsättning, se t.ex. 1 kap. 3 § lag (1998:1479) om kontoföring av finansiella instrument. Ordet används emellertid också som en allmän beteck-

ning för ett åtagande att betala en viss skuld, t.ex. i samband med upptagande av banklån. Som framhållits ovan är det oklart vad som avses med begreppet skuldförbindelse i 13 kap. 12 § första stycket punkten 1 föräldrabalken. Sannolikt används begreppet i en mer allmän betydelse i nämnda lagrum, möjligen avses all form av avtalsgrundad skuldsättning av barn, jfr vad som sagts ovan.

Förtydligande av föräldrars möjlighet att vidta rättshandlingar som innebär att barnet sätts i skuld

Det framstår enligt utredningens mening som onödigt omständligt att en förälder måste begära överförmyndarens samtycke så fort han eller hon för barnets räkning avser ingå ett köp av en vara eller tjänst som inte betalas kontant. I praktiken innebär en sådan ordning att överförmyndaren måste tillfrågas vid samtliga transaktioner som innebär ett visst betalningsansånd, t.ex. vid köp mot faktura. Å andra sidan finns det naturligtvis en risk för att föräldrar oövertänkt in-tecknar sina barns framtida ekonomi eller rentav utnyttjar sina barn ekonomiskt, om föräldrarna ges en alltför långtgående möjlighet att skuldsätta sina barn. Vissa skulder framstår som farligare än andra. Hit hör bl.a. skulder som uppgår till större belopp och skulder som löper med ränta. Vidare finns det anledning att vara försiktig med att låta barnet få tillgång till tjänster som de mer eller mindre fritt kan utnyttja men som betalas i efterhand, t.ex. internet- och mobiltelefon-tjänster.

Enligt utredningens uppfattning bör föräldrar intill en viss gräns ges möjlighet att för barnets räkning företa rättshandlingar som innebär en skuldsättning för barnet. Det kan ju tänkas att ett barn har erhållit pengar i gåva för att skaffa en viss vara som enklast köps mot faktura. Under förutsättning att det handlar om rättshandlingar som rör mindre värden och att transaktionen endast innebär ett kortare betalningsansånd – i regel inte mer än 30 dagar – bör en förälder vara befriad från kravet på att begära överförmyndarens samtycke. Ett villkor är dock att skulden är angiven till ett bestämt belopp redan från början. Med rättshandlingar som rör mindre värden avses vardagliga företeelser som inköp av t.ex. böcker, leksaker och idrottsutrustning som inte betingar högre pris än några hundra kronor. Rör det sig däremot om kreditköp av dyrare varor och tjänster, t.ex. avancerad hemelektronik eller resor, måste överförmyndaren vidtalas. Med hänsyn till kravet på att skulden redan vid

rättshandlingens ingående skall vara bestämd till ett visst belopp får en förälder inte utan överförmyndarens samtycke teckna ett mobiltelefonabonnemang i barnets namn, om abonnemanget innebär att samtalsavgifter och liknande skall betalas i efterhand. Det finns naturligtvis inget som hindrar att en förälder tecknar ett mobiltelefonabonnemang i sitt eget namn och därefter låter barnet använda telefonen i fråga. Ett alternativ är att låta barnet förvärva en mobiltelefon med vilken endast ett i förskott erlagt belopp kan utnyttjas för samtal och motsvarande tjänster. I sammanhanget bör framhållas att den föreslagna regleringen i 13 kap. 12 § föräldrabalken naturligtvis inte inverkar på föräldrars möjlighet att inom ramen för den fria föräldraförvaltningen göra kontantuttag från barnets konto för att genomföra rättshandlingar på barnets vägnar.

Den stränga regleringen syftar till att avhålla föräldrar från att skuldsätta sina barn, eftersom skuldsättning ofta innebär ett ekonomiskt risktagande. Endast i de fall det kan anses försvarbart med hänsyn till barnets intressen bör en skuldsättning komma i fråga.

Framställningen ovan har tagit sikte endast på föräldrars förvaltning av barns egendom. En regel motsvarande förslaget till 13 kap. 12 § första stycket 1 föräldrabalken bör emellertid införas i 14 kap. 13 § första stycket 1 föräldrabalken för att täcka upp situationen då det är en förordnad ställföreträdare som förvaltar sin huvudmans egendom.

3.6.5.7 Registrering av barns skulder i kreditupplysningsregister

Bedömning: Kreditupplysningsföretag bör inte genom lagstiftning hindras att registrera omyndiga personer i sina register.

När det gäller registrering av skulder hos kronofogdemyndigheten och hos kreditupplysningsföretagen behandlas barn på samma sätt som vuxna, dvs. det finns inte några regler som medger förmånligare behandling av barn i denna fråga. Barnombudsmannen och Konsumentombudsmannen har föreslagit att ett barn skall kunna registreras i kreditupplysningsföretagens register först då det har fyllt 16 år. Vidare föreslår de att kreditupplysningsföretagen alltid måste utreda huruvida barnets skuld egentligen faller under föräldrarnas underhållsskyldighet eller den bakomliggande rättshandlingen är ogiltig på grund av att barnets förmyndare inte har gett sitt sam-

tycke till transaktionen i fråga. Avslutningsvis föreslår de att det inför ett minimibelopp för att en skuld skall leda till en betalningsanmärkning.

Utredningens utgångspunkt är att barn så långt det är möjligt skall skyddas från de negativa konsekvenser som en skuldsättning innebär. Främst bör detta ske genom att underåriga hindras från att hamna i problematiska skuldsituationer, t.ex. genom ökad upplysningsplikt i förhållande till överförmyndaren och genom det föreslagna systemet med förmyndaransvar för underårigas motorfordon.

I de fall en underårig person trots allt registreras för en skuld kan det naturligtvis diskuteras om uppgifter om skuldsättningen bör vara tillgängliga på normalt sätt. En inskränkning av kreditupplysningsföretagens möjligheter att registrera uppgifter om underåriga personer får visserligen den följd att det blir svårare för hyresvärdar, telefonoperatörer, banker etc. att få information om unga människors skulder. Härvid skulle det kunna hävdas att den unge trots sin skuldsättning bör kunna hyra bostad, erhålla lån m.m. Ett sådant synsätt kan lättast försvaras i de situationer då barnet utan egen förskyllan har drabbats av skulderna. Man måste emellertid fråga sig om det i ett vidare perspektiv är ändamålsenligt att särbehandla underåriga på detta sätt.

Att förbjuda kreditupplysningsföretagen att registrera skulder hos personer under 16 år hindrar inte att den som söker denna form av information i stället vänder sig till kronofogdemyndigheten för att erhålla de aktuella uppgifterna. Ett förbud att registrera uppgifter kan vidare innebära att t.ex. hyresvärdar drar sig för att hyra ut lägenheter till unga människor eftersom de inte på ett enkelt sätt kan få reda på om personen i fråga har några obetalda skulder eller inte. Skulder måste betalas även om de inte syns i kreditupplysningsföretagens register. Det faktum att en person med obetalda, förfallna skulder inte finns med i kreditupplysningsföretagens register skulle kunna medföra att en person som redan har svårt att betala sina skulder ges möjlighet att skuldsätta sig ännu mer. En ordning som innebär att ungas skulder inte registreras skulle vidare kunna uppmuntra skuldsatta föräldrar att vidta rättshandlingar i barnets namn, eftersom motparten får svårt att kontrollera barnets skuldsättning.

Som framgått under avsnitt A 3.6.5.1 kan mer än hälften av barns skulder, ca 23 miljoner kr, hänföras till den underåriges eget handlande, dvs. brott och skadegörande handlingar. I dessa sammanhang förefaller det inte orimligt att en oförmåga att göra rätt för sig medför en betalningsanmärkning. Med hänsyn härtill och till vad som

anförts ovan finner utredningen att det inte är lämpligt att särbehandla barn genom att förbjuda kreditupplysningsföretag att registrera underårigas obetalda skulder. Utredningen finner inte heller skäl att införa regler om någon beloppsgräns för att en obetald skuld skall få registreras av ett kreditupplysningsföretag.

Vad gäller förslaget om att kreditupplysningsföretag skall ha en skyldighet att utreda de bakomliggande förhållandena till en skuld innan den registreras konstaterar utredningen att det inte är möjligt – eller ens önskvärt – att skapa regler som innebär att privata företag skall göra en egen bedömning av riktigheten av verkställbara domar och beslut.

3.6.6 Skydd för gåvor till underåriga, m.m.

Barns möjligheter att ta emot och förfoga över gåvor

Gåva är ett benefikt avtal, dvs. ett avtal där mottagaren inte lämnar något vederlag för det han erhåller. Barn kan vara gåvomottagare, men då de enligt huvudregeln i 9 kap. 1 § föräldrabalken inte får råda över sin egendom eller åta sig förbindelser kan situationer uppkomma då de måste företrädas av någon annan för att kunna ta emot gåvan.

Enligt huvudregeln i 9 kap. 1 § föräldrabalken får en underårig inte själv råda över sin egendom eller åta sig förbindelser i vidare mån än som följer av vad som skall gälla på grund av lag eller villkor vid förvärv av gåva, testamente eller förmånstagarförordnande vid försäkring eller pensionssparande enligt lagen (1993:931) om individuellt pensionssparande.

Den grundläggande föreskriften i 9 kap. 1 § föräldrabalken frånkänner inte generellt den underårige behörigheten att företa rättshandlingar. Lagrummet behandlar rätten att råda över egendom och ikläda sig förpliktelser, men berör inte den underåriges förmåga att på egen hand förvärva rättigheter. Denna begränsning i föreskriftens räckvidd har sin grund i dess syfte att skydda den underårige mot följderna av ekonomiskt ofördelaktiga rättshandlingar. Från denna synpunkt föreligger inte någon anledning att hindra den underårige från att ta fasta på rättshandlingar som uteslutande är till hans fördel. För att den underårige skall anses behörig att företa en rättshandling är det inte tillräckligt att rättshandlingen på det hela taget är fördelaktig för honom. Det skall vara fråga om ett rent förvärv där varje ekonomisk risk för den underårige praktiskt taget framstår som

utesluten. Den omyndige kan således inte ta emot en gåva med vilken är förknippad skyldighet att fullgöra vissa prestationer till givaren eller tredje man. För att kunna ta emot en gåva måste en underårig dessutom besitta de psykiska egenskaperna för att uppfatta innebörden av rättshandlingen i fråga. Kraven på gåvotagarens förståndsutveckling måste härvid ställas högre då det är fråga om en fordringsrätt än vid gåva av ett lösöreföremål, se NJA II 1924 s. 314 f.

Om ett barn har tagit emot en gåva på villkor som inte kan anses vara uteslutande till hans fördel eller har tagit emot en gåva som han inte förstår innebörden av, innebär detta inte att rättshandlingen är ogiltig. Rättshandlingen kan nämligen enligt 9 kap. 6 § föräldrabalken godkännas av förmyndaren. Barnets motpart äger dock frånträda avtalet så länge något godkännande av nyss nämnt slag inte har skett. För det fall motparten kände till att han rättshandlade med ett barn får han inte frånträda avtalet förrän avtalad eller skälig tid för inhämtande av godkännande har löpt ut.

Den omständigheten att ett barn har erhållit egendom i gåva innebär inte automatiskt att den underårige själv får förfoga över gåvan. Egendomen står i stället som regel under förmyndarens förvaltning. En gåva kan emellertid ges till barnet under villkor att den underårige själv skall få råda över egendomen. Ett sådant förordnande skall enligt 9 kap. 3 och 4 §§ föräldrabalken respekteras av förmyndaren. Om det är olämpligt att barnet förfogar över gåvan, kan förmyndaren emellertid med stöd av nyss nämnda lagrum omhänderta egendomen. En förutsättning för ett sådant omhändertagande är att det är erforderligt med hänsyn till barnets uppfostran eller välfärd. Har den underårige fyllt 16 år krävs överförmyndarens samtycke till att förmyndaren omhändertar egendomen i fråga.

Ställföreträdare för barn vid mottagande av gåva

Som framgått ovan kan ett barn själv ta emot en gåva under förutsättning att han förstår innebörden av gåvan och att gåvan är till uteslutande nytta för honom. En fyraåring kan sålunda mycket väl ta emot en leksak och förstå att den är en gåva till honom. Däremot torde samme fyraåring knappast ha sådan insikt att han kan ta emot ett löpande skuldebrev. Kravet på att gåvan skall vara till uteslutande nytta för den underårige innebär att ett barn inte själv kan ta emot en stereoanläggning som givaren har köpt på avbetalning och därefter, med säljarens tillåtelse, skänkt till den underårige med villkoret

att denne skall stå för den återstående avbetalningsskulden. Däremot torde barnet kunna ta emot nämnda stereoanläggning om den skänks utan några villkor och barnet är stort nog att förstå innebörden av gåvan.

I de situationer ett barn inte själv kan ta emot en gåva måste han företrädas av någon som för barnets räkning kan ta ställning till barnets nytta av gåvan, och, om den bedöms vara till nytta, ta hand om gåvan. Normalt är det barnets förmyndare, dvs. vanligtvis föräldrarna, som företräder barnet i dessa sammanhang. I de flesta fall är det tillräckligt att förmyndaren fysiskt tar emot gåvan och vid lämpligt tillfälle, dock senast vid barnets myndighetsdag, överlämnar denna till barnet. En del gåvor kräver emellertid viss form för att bli gällande. Vid gåva av fastighet eller bostadsrättslägenhet fordras sålunda skriftlig form, med underskrift även av gåvotagaren, se 4 kap. 1 och 29 §§ jordabalken respektive 6 kap. 4 § bostadsrättslagen. Gåva av aktier eller obligationer i elektronisk form fordrar för att bli giltig att innehavet registreras på gåvotagaren. I detta sammanhang skall erinras om att en förmyndare inte utan överförmyndarens tillstånd får ta emot en fastighet eller en bostadsrätt för den underåriges räkning, se 13 kap. 10 § föräldrabalken. Likaså erfordras vid kontrollerad förvaltning överförmyndarens tillstånd för att placera den underåriges tillgångar i aktier, se 13 kap. 2 och 6 §§ föräldrabalken.

Om det är barnets förmyndare som är givare, kan vissa komplikationer uppstå. En förmyndare kan nämligen inte vara givare och samtidigt företräda mottagaren, dvs. barnet. Så länge barnet kan företräda sig själv i enlighet med vad som sagts ovan torde dock inte några problem uppstå. Rör det sig däremot om en större gåva, t.ex. en fastighet, torde barnet inte själv kunna ta emot gåvan. Eftersom förmyndaren inte kan företräda barnet måste i denna situation en god man utses enligt nuvarande 11 kap. 2 § föräldrabalken. Godmanskapet är tillfälligt och upphör när den gode mannen har vidtagit de åtgärder som gåvan kan tänkas föranleda, t.ex. inhämtande av godkännande från överförmyndaren och ingivande av ansökan om lagfart.

Gåvor från barnet

Ett barn som inte råder över sin egendom kan inte med bindande verkan ge bort denna. Föräldrar får enligt 13 kap. 11 § första stycket föräldrabalken inte heller ge bort barnets egendom. Undantag görs dock för personliga presenter vars värde inte står i missförhållande

till barnets ekonomiska villkor. Enligt rådande uppfattning torde dock föräldrar aldrig kunna använda barnets pengar för att köpa presenter åt sig själva. I paragrafens andra stycke föreskrivs att föräldrarna efter samtycke från överförmyndaren får använda barnets inkomster till understöd åt anhöriga eller andra som står barnet nära. Överförmyndarna är emellertid mycket restriktiva med att meddela sådana samtycken.

3.6.6.1 Gåvans fullbordande

Ur barnets synvinkel är det av flera skäl angeläget att det verkligen blir ägare till den erhållna egendomen och får sakrättsligt skydd för denna. Sakrättsligt skydd syftar på skydd mot anspråk av olika slag från tredje man, i detta fall alltså någon annan än givaren och gåvotagaren. Med det sakrättsliga skyddet följer större möjligheter att realisera och skydda gåvans värde. Vidare motverkas skentransaktioner som under vissa förhållanden, t.ex. vid fordonsinnehav, kan få skadliga verkningar för barnet.

Uttrycket ”fullbordad gåva” har inte någon självständig betydelse i den meningen att termen innefattar några särskilda rättsföljder. Termen innebär emellertid ur framställningssynpunkt en förenkling av beskrivningen när en gåvotagare får sakrättsligt skydd för den egendom han har erhållit (jfr Henrik Hessler, Allmän sakrätt, 1973, s. 533). Begreppet ”fullbordad gåva” används dessutom i lagstiftningen, se t.ex. lagen (1936:83) om vissa utfästelser om gåva och 4 kap. 6 § konkurslagen. När begreppet fullbordanstidpunkt används nedan avses således den tidpunkt då *gåvan blir gällande mot givarens borgenärer*.

Lagen (1936:83) angående vissa utfästelser om gåva

I lagen (1936:83) angående vissa utfästelser om gåva, hädanefter gåvolagen, finns vissa bestämmelser om när en gåva av lös egendom skall anses fullbordad. Bestämmelserna är emellertid inte uttömmande, t.ex. saknas regler om fullbordanspunkten vid gåva av immateriella rättigheter.

Blotta utfästelsen om en gåva av lös egendom är, så länge gåvan inte fullbordats, utan verkan, om inte utfästelsen har skett i skriftlig form. Även om utfästelsen gjorts i skriftlig form gäller inte gåvan mot givarens borgenärer så länge den inte har fullbordats, se 1 § gåvolagen.

Gåvor av lösöre eller kontanter fullbordas genom att egendomen kommer i gåvotagarens besittning, se 2 § gåvolagen.

Består gåvan av aktiebrev eller löpande skuldebrev eller annan handling vars företeende utgör villkor för rätt att kräva betalning eller för utövande av annan rättighet, är gåvan fullbordad när gåvotagaren har fått handlingen i sin besittning. I dag är det emellertid vanligt att värdepapper av nyss nämnt slag inte existerar annat än i elektronisk form. Elektroniska värdepapper registreras på ett s.k. avstämningskonto hos en central värdepappersförvarare, t.ex. VPC, med stöd av lagen (1998:1479) om kontoföring av finansiella instrument, och gåvan fullbordas i dessa fall genom att förvärvet registreras hos den centrala värdepappersförvararen. I vissa situationer kan dock andra än ägaren förvalta värdepappret, t.ex. vid lån av aktier. En gåva av ett värdepapper i elektronisk form som förvaltas av någon annan än givaren fullbordas genom att förvaltaren underrättas om gåvan. – En gåva av ett enkelt skuldebrev är fullbordad när gäldenären har underrättats av givaren. Har gåvan av det enkla skuldebrevet tillkommit genom en skriftlig utfästelse, som överlämnats till gåvotagaren, kan gåvan fullbordas också genom att gåvotagaren underrättar gäldenären, se 3 § gåvolagen.

En vanlig form av gåva är att givaren sätter in pengar på gåvotagarens konto hos t.ex. en bank. Gåvor av detta slag fullbordas normalt genom överföringen av pengarna under förutsättning att givaren inte förbehåller sig dispositionsrätt till pengarna. Gåvans fullbordande hindras emellertid inte av att givaren behåller en eventuell bankbok till mottagarens konto, se 4 § gåvolagen. För gåvor av detta slag från en förälder till ett barn torde fullbordanspunkten inträda först då förälderns rådighet över pengarna har upphört eller inskränkts, se nedan under A 3.6.6.4.

Övriga förvärv genom gåva

Som framhållits ovan finns det ett flertal fall av gåva som inte regleras i gåvolagen. Nedan anges några sådana situationer.

Gåva av fastighet. Som framgått ovan är en gåva av en fastighet underkastad formkrav för att bli giltig. Sålunda skall givaren skriftligen förklara att han överlåter fastigheten på mottagaren som, likaledes skriftligen, skall bekräfta gåvan. För att gåvan skall fullbordas fordras enligt praxis att gåvohandlingen överlämnas till gåvotagaren (se Hessler, a.a., s. 247 f och Lennart Vahlén, Fastighetsköp, 1965,

s. 126). Ett undantag från denna regel framgår av rättsfallet NJA 1954 s. 568 där givaren inte överlämnade gåvohandlingen till gåvotagaren. I stället lät han lagfara fastigheten för gåvotagarens räkning, vilket ansågs kunna ersätta kravet på tradition av gåvohandlingen. Annars behövs alltså inte lagfart eller lagfartsansökan för att borgenärsskydd skall uppkomma.

Gåva av bostadsrätt. I likhet med vad som gäller om fast egendom fordras ett skriftligt avtal som skall skrivas under av givaren och gåvotagaren för att gåvan skall bli giltig. För att gåvan skall fullbordas krävs enligt rättsfallet NJA 1993 s. 560 att bostadsrättsföreningen underrättas om gåvan.

Immateriella rättigheter. I den mån den immateriella rättigheten kan registreras skulle ett införande av gåvotagaren som ny innehavare kunna vara tillräckligt för att gåvan skall vara fullbordad. Sådana tankar fanns vid arbetet med den nuvarande varumärkeslagen och patentlagen, men resulterade aldrig i lagstiftning. Rättsläget är därför osäkert om vad som gäller beträffande fullbordanstidpunkt för immateriella rättigheter. Den förhärskande uppfattningen synes dock vara att gåvotagaren erhåller sakrättsligt skydd redan i och med överlåtelseavtalet (se Ulf Bernitz m.fl., Immaterialrätt, 1998, s 214).

Ideella andelar i lös egendom. En inte ovanlig situation är att flera personer äger en lös sak tillsammans, t.ex. en häst eller en segelbåt. Högsta domstolen har i rättsfallet NJA 1987 s. 3 uttalat att en överlåtelse av en ideell andel i lös egendom inte blir gällande mot överlåtarens borgenärer redan genom överlåtelseavtalet. Detta motiverades främst av intresset av att motverka skenöverlåtelser. Sålunda krävdes utöver överlåtelseavtalet någon form av besittningsövergång. I NJA 1998 s. 545 utvecklar Högsta domstolen tankarna från 1987 års fall och konstaterar att om den som förvärvar en ideell andel i lösöre får sambesittning till egendomen tillsammans med överlåtaren fordras ingen besittningsövergång för att förvärvaren skall erhålla sakrättsligt skydd för sin andel. Högsta domstolen uttalar vidare att nu nämnda regel bör gälla också vid gåva av en ideell andel i lös egendom.

Gåva av byggnad på ofri grund. Rättsläget anses vara oklart i frågan om när en gåvotagare erhåller sakrättsligt skydd till en byggnad på annans mark (se Jan Hellner, Speciell avtalsrätt II Kontraktsrätt, 1996, s. 243). Enligt ett äldre rättsfall, NJA 1907 s. 474, uppställs ett krav på tradition vid sådana gåvor.

3.6.6.2 Ogiltiga gåvor

Allmänna avtalsrättsliga principer om tolkning, ogiltighet och jämkning av avtal gäller även för benefika avtal. Tillämpningen av ogiltighetsregler vid benefika avtal blir emellertid ofta en annan än vid onerösa. För gåvor och andra benefika avtal kan ett antal olika ogiltighetsregler bli aktuella.

Förklaringsmisstag

Enligt 32 § första stycket avtalslagen blir den som avgivit en viljeförklaring, vilken till följd av felskrivning eller annat misstag på hans sida fått annat innehåll än åsyftat, inte bunden av viljeförklaringens innehåll, om den till vilken förklaringen var riktad insåg eller borde ha insett misstaget.

Av det sagda följer att den som av misstag avger en viljeförklaring med annat innehåll än åsyftat blir bunden av viljeförklaringen, om motparten var i god tro. Under vissa förhållanden, t.ex. vid gåva, kan emellertid undantag göras, dvs. givaren blir inte nödvändigtvis bunden av en godtroende gåvotagares uppfattning (se Kurt Grönfors, Avtalslagen, 1995, s. 199).

Skenavtal

För att en gåvotagare skall få sakrättsligt skydd för den erhållna egendomen är det en förutsättning att gåvotransaktionen inte är ett skenavtal. Ett skenavtal anses vara för handen då såväl givare som gåvotagare är införstådda med att gåvoavtalets syfte inte är att givaren skall avhända sig egendomen utan att han i själva verket skall förbli ägare till denna. Sådana transaktioner torde inte vara ovanliga då "givaren" befarar att hans borgenärer är ute efter honom tillhörig egendom. Om den fiktive gåvotagaren enligt en gåvohandling inte känner till att gåvan är en skentransaktion löper "givaren" en risk att få infria sin utfästelse. Av 34 § avtalslagen följer nämligen att en godtroende gåvotagare kan göra gällande den fordran eller rättighet som framgår av gåvoavtalet.

Ogiltighet enligt 33 eller 36 § avtalslagen samt enligt förutsättningsläran

En gåva kan bli ogiltig eller jämkas enligt 33 eller 36 § avtalslagen. Vidare kan en gåva bli ogiltig enligt förutsättningsläran.

Återgång enligt gåvolagen

I 5 § gåvolagen anges två fall då en gåva av lös egendom kan återgå under förutsättning att den inte har fullbordats. Givaren kan sålunda enligt 5 § första stycket återkalla eller minska sin gåva, om hans förmögenhetsvillkor har blivit så försämrade att det skulle vara uppenbart obilligt att låta gåvotagaren utkräva gåvan. Enligt 5 § andra stycket kan givaren återkalla sin gåva, om gåvotagaren gör givaren ”märklig” orätt. En förutsättning är dock att givaren inom ett år från det att han fått reda på orätten ger återkallelsen till känna för gåvotagaren.

Återvinning enligt konkurslagen

Även om en gåva från en förälder till sitt barn har fullbordats kan den återvinnas till föräldrarnas konkursbo enligt 4 kap. 6 § konkurslagen. I nämnda paragraf föreskrivs att en gåva går åter, om den har fullbordats senare än sex månader före fristdagen. En gåva som har fullbordats dessförinnan men senare än ett år eller, när den har skett till någon som är närstående till gäldenären, tre år före fristdagen går åter, om det inte visas att gäldenären efter gåvan hade kvar utmättningsbar egendom som uppenbart motsvarade hans skulder. Vad som nu sagts gäller även köp, byte eller annat avtal, om det med hänsyn till missförhållandet mellan utfästelserna på ömse sidor är uppenbart, att avtalet delvis har egenskap av gåva. Understöd och sedvanliga gåvor som inte stod i missförhållande till gäldenärens ekonomiska förhållanden är undantagna från återvinning enligt nämnda paragraf.

3.6.6.3 Utmätning hos föräldrar

Frågan om vilken egendom som tillhör ett barn kommer ofta upp i situationer då det är aktuellt med utmätning för dess föräldrars skulder. Nedan kommer ett antal situationer att behandlas för att åskådliggöra den sakrättsliga problematiken.

I 4 kap. 17 § utsökningsbalken föreskrivs att lös egendom får utmätas, om det framgår att egendomen tillhör gäldenären eller om han enligt 18 eller 19 § skall anses vara ägare. Enligt 4 kap. 18 § första stycket utsökningsbalken skall gäldenären anses vara ägare till lös egendom som han har i sin besittning, om det ej framgår att egendomen tillhör annan. I 4 kap. 19 § utsökningsbalken föreskrivs att, om gäldenären är gift och varaktigt sammanbor med sin make och de har lös egendom i sin gemensamma besittning, anses gäldenären som ägare till egendomen, om det ej görs sannolikt att de är samägare till egendomen enligt lagen (1904:48 s. 1) om samäganderätt och det ej heller framgår att egendomen tillhör den andre eller någon annan. Detsamma gäller, när gäldenären varaktigt sammanbor med annan under äktenskapsliknande förhållanden. I paragrafens andra stycke anges att om gäldenären och annan än som avses i första stycket har lös egendom i sin gemensamma besittning, får egendomen eller andel däri utmätas endast om det framgår att egendomen eller andelen tillhör gäldenären.

Lös egendom i bostaden

Egendom i föräldrars och barns gemensamma bostad får enligt förarbetena till utsökningsbalken i regel anses vara endast i föräldrarnas besittning. Barnets rätt får då styrkas. Frågan kan dock ibland få bedömas annorlunda, t.ex. om det är fråga om typiska saker för barn eller om ett vuxet barn sammanbor med sina föräldrar, se prop. 1980/81:8 s. 429.

Sannolikt har ett föremåls placering i bostaden en viss betydelse vid bedömningen av besittningssituationen.

Ett intressant rättsfall i sammanhanget är NJA 1962 s. 669. En dotter fick av sina föräldrar vid sitt giftermål en sekretär med prydnadsföremål. Hon lät emellertid sekretären stå kvar i föräldrahemmet där hon tidvis vistades. I samband med faderns död gjorde dödsboet anspråk på föremålen. Högsta domstolen kom till slutsatsen att gåvan inte ägde verkan mot givaren och hans dödsbo med moti-

veringen att gåvan på lika sätt som förut stod kvar i ett rum, som ej var ställt till dotterns uteslutande disposition, samt att någon ändring i besittningsförhållandena inte inträtt före faderns död. Bertil Bengtsson har i en analys av rättsfallet konstaterat att det knappast hade varit tillräckligt för sakrättsligt skydd att sekretären t.ex. hade flyttats in i dotterns flickrum (Bertil Bengtsson, Särskilda avtalstyper I, 1971, s. 30).

I rättsfallet NJA 1995 s. 416 utmättes bl.a. möbler för två makars obetalda skatteskulder. Makarnas 18-åriga dotter hävdade att möblerna tillhörde henne och gjorde gällande att hon hade köpt egendomen av en namngiven person tre år tidigare. Högsta domstolen konstaterade att möblerna vid utmätningstillfället funnits och nyttjats i makarnas och dotterns bostad. Möblerna ansågs därmed ha befunnit sig i makarnas gemensamma besittning. Beträffande frågan om dottern skulle anses ha en självständig omedelbar sambesittning med föräldrarna uttalade Högsta domstolen bl.a. följande: Det framstår som naturligt, att minderåriga barn i princip saknar självständig besittning till egendom i familjens bostad. Med hänsyn till de skilda situationer som kan leda till barns fortsatta boende med föräldrarna är det inte möjligt att fastställa en gräns, såsom myndighetsålder eller avslutad utbildning, vid vilken barnet skall anses som sambesittare till egendom i den gemensamma bostaden (Torkel Gregow, Tredje mans rätt vid utmätning, 1987, s. 180). Makarnas dotter var vid utmätningstillfället 18 år och hade utan avbrott eller yttre förändringar bott i föräldrahemmet. Någon sambesittning för dottern med föräldrarna kan med hänsyn härtill inte anses ha uppstått. Egendomen får därför utmätas för föräldrarnas skulder om det inte framgår, att egendomen tillhör dottern. Högsta domstolen konstaterade där efter att dottern inte hade styrkt att hon ägde egendomen.

Sammanfattningsvis kan konstateras att den centrala frågan vid bedömningen av det sakrättsliga skyddet för gåva till barn av egendom som finns i familjens bostad är om en besittningsövergång har skett. Barnets ställning i utmätningssärendet är härvid svagare, om gåvan kommer från föräldrar som barnet bor tillsammans med än om den kommer från en utomstående person. För att åskådliggöra detta kan nämnas tre typfall.

I det *första* typfallet anses egendomen vara i föräldrarnas ensambesittning, t.ex. möbler som finns i bostadens gemensamma utrymmen. Barnet har då bevisbördan för att egendomen är barnets. Om barnet kan visa att det har fått egendomen av en släkting som det inte bor tillsammans med, kan egendomen inte utmätas. Påstår barnet

att det har fått den ifrågavarande egendomen av sina föräldrar hjälper det föga att det kan visa att så verkligen är fallet, t.ex. genom att förete ett gåvobrev. Eftersom egendomen är i föräldrarnas besittning har någon besittningsövergång till barnet inte skett, och egendomen kan således utmätas för föräldrarnas skulder.

I det *andra* typfallet anses egendomen vara i sambesittning mellan barn och föräldrar, t.ex. en TV apparat i barnets egna utrymmen. Egendomen kan då utmätas endast om det framgår att den tillhör gäldenären, dvs. föräldern. Om barnet påstår att det har fått den aktuella egendomen av någon utomstående, måste utmätningssökanden motbevisa att så är fallet. Kan han inte det är egendomen skyddad från utmätning. Om däremot föräldrarna påstås vara givare, kan någon besittningsövergång normalt inte anses ha skett eftersom föräldrarna ju fortfarande har rådighet över egendomen. Utmätning får således ske. För att egendomen skall kunna fredas i den senare situationen måste barnet sannolikt kunna visa att det har ensambesittning till denna.

I det *tredje* typfallet anses egendomen vara i barnets ensambesittning. Så kan vara fallet t.ex. om ett äldre barn förvarar mycket personliga artiklar i sin del av bostaden. Egendomen får utmätas för föräldrarnas skuld endast om det framgår att den tillhör föräldrarna. Påstår barnet att givaren är en utomstående person måste utmätningssökanden motbevisa detta. Kan han inte det är egendomen fredad från utmätning. Resultatet blir detsamma om det påstås att föräldrarna är givare av gåvan. Eftersom egendomen är i barnets ensambesittning har en besittningsövergång skett och under sådana förhållanden är gåvan fullbordad.

Vad gäller typfallen två och tre kan det naturligtvis råda osäkerhet om vilken form av besittning det rör sig om. I sådana fall torde bevisbördan för besittningsövergång ligga på barnet.

Annan lös egendom

Barn kan naturligtvis genom gåva erhålla egendom som inte förvaras i bostaden. Det kan t.ex. röra sig om en bil, en båt eller ett fritidshus på annans mark.

För bilar gäller ett krav på registrering, dvs. ägaren skall anmälas till Vägverkets fordonsregister. Någon prövning av äganderätten sker emellertid inte i samband med registreringen och den anses därför i praxis inte ge tillräckligt stöd för att fordonet skall anses tillhöra

den som är antecknad som ägare. För att ett barn skall kunna freda ett sådant föremål från utmätning för skulder hos en förälder som skänkt egendomen måste det i enlighet med vad som sagts ovan visa att en besittningsövergång har skett från föräldern, vilket många gånger kan vara svårt. Om en förälder skänker sin bil till sitt barn men förbehåller sig rätten att använda fordonet, kan man knappast tala om en besittningsövergång och således inte heller om en fullbordad gåva. Samma sak torde gälla för en fritidsbåt och för ett fritidshus på annans mark. Det krävs sålunda att det finns något som utåt visar att givarens rådighet över föremålet har upphört eller, om det rör sig om överlåtelse av en ideell andel, i vart fall har inskränkts. Blotta påståendet att t.ex. en bil tillhör barnet i familjen räcker sålunda inte. Anses egendomen vara i föräldrarnas besittning eller i sambesittning mellan barnet och föräldern räcker normalt inte ens gåvobrev eller annan bevisning beträffande föräldrarnas gåvoavsikt, jfr vad som sagts ovan beträffande typfall ett och två.

Om däremot den lösa egendomen har skänkts av någon utomstående, har barnet bättre möjligheter att freda den från utmätning.

Tillgångar på bankkonton

Som framgått ovan kan en gåva av pengar fullbordas i och med att givaren sätter in medlen på gåvotagarens konto utan att förbehålla sig rätten att förfoga över pengarna, se 4 § gåvolagen. När en förälder sätter in pengar på sitt barns konto uppkommer emellertid särskilda sakrättsliga aspekter. För att gåvan skall vara fullbordad krävs naturligtvis att föräldern inte förbehåller sig rätten att förfoga över pengarna. En förbehållslös insättning av pengar på barnets konto synes dock inte vara tillräcklig för sakrättsligt skydd.

Före 1995 års reform av föräldrabalken gällde att omyndigas konton i princip var oåtkomliga för föräldrarna om de inte hade överförmyndarens samtycke till att röra medlen. Mot bakgrund härav ansågs en gåva av pengar från föräldrarna vara fullbordad i och med att medlen sattes in utan dispositionsförbehåll. Sedan reformen 1995 år har dock föräldrar i egenskap av förmyndare en betydligt större tillgång till sina barns bankkonton. Detta får betydelse för fullbordanspunkten av en gåva i form av insättning av pengar på barnets konto.

I förarbetena till 1995 års reform, prop. 1993/94:251 s. 235 f, anförs följande:

Ett system med obligatorisk överförmyndarspärning på alla konton innebär att om en förälder ger sitt barn pengar genom att sätta in dem på ett konto i barnets namn, gåvan är sakrättsligt giltig och skydd mot förälderns borgenärer har uppkommit. När föreskrifterna om spärning på bankkonton m.m. tas bort för samtliga föräldraförvaltningar innebär det alltså att en förälders insättning av medel på konto i barnets namn inte kommer att leda till en fullbordad gåva. Detta kan sägas leda till en försämring av skyddet för barns egendom. Här skall dock beaktas att det nu i regel är fråga om gåvor inom en familj. Vid konkurs finns relativt långtgående möjligheter att återvinna gåvor till närstående, återvinningsfristen är tre år enligt 4 kap. 6 § konkurslagen. Vidare innebär vår rättsordning att det många gånger är svårt att inom en familj freda egendom från utmätning genom överlåtelser mellan familjemedlemmar. Mot denna bakgrund framstår det inte som särskilt betänkligt, om en ändring av huvudregeln leder till att barnens sakrättsliga skydd mot föräldrarnas borgenärer försämrats något. Kvar står det faktum att föräldrarna genom ett aktivt handlande kan försäkra sig om att medlen får sakrättsligt skydd, genom att antingen själv ställa upp villkor om särskild överförmyndarkontroll eller att överlämna medlen till särskild förvaltning. Båda alternativen innebär att föräldrarnas dispositionsrätt påverkas på ett sådant sätt att en sakrättsligt giltig gåva har uppkommit.

Nyss nämnda propositionsuttalande har gett upphov till frågan när en gåva skall anses fullbordad i skatterettsligt hänseende, se prop. 1996/97:150 s. 195. I 36 § lagen (1941:416) om arvsskatt och gåvoskatt (AGL) föreskrivs numera att när en förälder är förmyndare och som gåva åt den omyndige till sådant kreditinstitut som avses i 2 kap. 4 a § inkomstskattelagen (1999:1229) eller företag som driver verksamhet enligt lagen (2004:299) om inlåningsverksamhet överlämnat pengar eller överfört medel som föräldern haft inestående i sådant kreditinstitut eller företag utan att förbehålla sig rätt att för egen räkning förfoga över gåvomedlen anses gåvan fullbordad enligt AGL när gåvomedlen mottagits av kreditinstitutet eller företaget för den omyndiges räkning eller överförts till den omyndiges konto.

Den rättspraxis som finns på området hänför sig till tiden före 1995 års reform och består av ett rättsfall från Högsta domstolen (NJA 1981 s. 464) och ett från Regeringsrätten (RÅ 1987 ref. s. 126). Båda rättsfallen tar sikte på situationen då en förälder sätter in pengar på sitt barns konto och förbehåller sig rätten att disponera över medlen utan överförmyndarens tillstånd.

Högsta domstolen konstaterade i rättsfallet från år 1981 att föräldern genom dispositionsförbehållet gjort ett sådant förbehåll som avses i 4 § gåvolagen, vilket medförde att gåvan inte ansågs vara fullbordad. Regeringsrättens majoritet (tre regeringsråd) i rättsfallet

från år 1987 kom till motsatt slut. Majoriteten ansåg nämligen att det dispositionsförbehåll som föräldern hade gjort blott avsåg förmyndarförvaltning, dvs. förvaltning av gåvomedlen för barnens räkning. Föräldern hade alltså inte förbehållit sig någon dispositionsrätt för egen räkning. Gåvan ansågs sålunda vara fullbordad trots det gjorda förbehållet. Minoriteten ansåg med hänvisning till 1981 års fall från Högsta domstolen att någon fullbordad gåva inte förelåg.

Gösta Walin har kritiserat ovan refererade uttalande ur prop. 1993/94:251 och framhållit att det inte är säkert att slutsatsen i uttalandet är riktig. Walin menar att alla dispositioner som omfattas av 4 § gåvolagen ger sakrättsligt skydd, om inte en givare som tillika är förmyndare förbehåller sig dispositionsrätt för egen räkning. Till stöd härför anför han att när 4 § gåvolagen kom till blev enligt dåvarande förmynderskapslag insatta bankmedel inte automatiskt spärrade och inte heller förvärvade aktier eller andra värdehandlingar. Det var sålunda klart att t.ex. en bankinsättning i enlighet med lagrummet medförde sakrättslig verkan trots att insättaren/förmyndaren ägde befogenhet att ta ut medlen. I 4 § gåvolagen talas om rätt att förfoga över medlen. Det innebär enligt korrekt språkbruk en materiell rätt att förfoga över medlen för egen räkning (jfr termen fri förfoganderätt för efterlevande makes rätt). En förmyndare har endast behörighet att förvalta medel för myndlingens räkning men ingen materiell rätt till medlen. Lydelsen av lagrummet är oförändrad och förutsätter att givaren inte har gjort ett uttryckligt förbehåll. Uttalandet i motiven till ändringarna i föräldrabalken utgör inte motiv till bestämmelsen i gåvolagen utan endast en förmodan av lagskrivaren rörande en konsekvens på ett område som inte var föremål för någon åtgärd. Motivuttalandena har inte föregåtts av någon penetration av problematiken. Bl.a. har man förbisett det förhållandet att numera båda föräldrarna regelmässigt är förmyndare. Om den ena föräldern sätter in pengar i barnets namn, har han inte därefter någon befogenhet eller behörighet att ensam ta ut beloppet eller uppbära avkastningen. I motivuttalandet har man helt enkelt svält 1981 års rättsfall och tagit för givet att ingen förälder kan såvitt angår pengar fullborda en gåva till sitt barn utan att medlen särskilt spärras. Härmed skulle Högsta domstolen relativt oförskyllt ha för tiden efter föräldrabalksreformen spolierat den utväg som man tidigare hade och som man år 1936 avsåg att lagfästa. Walin anför avslutningsvis att om bestämmelsen i 4 § gåvolagen anses för långtgående, bör en ändring av lagrummet ske efter övervägande för och emot och inte i följd av bedömningen i ett ströfall under den tid då automa-

tisk spärr gällde som princip (Gösta Walin, Lagen om skuldebrev m.m., 1997, s. 243 ff).

Avstående från arv eller testamente

En företeelse som ligger gåvan nära är avstående från arv eller testamente till förmån för någon annan. Denna rättsfigur är för närvarande inte reglerad i lag, men termen används i 15 kap. 6 § föräldrabalken. Rättspraxis innehåller vidare förhållandevis många avgöranden som tar sikte på sådana avstående. Arvs- och testamentsavstående har fått särskild behandling inom skatterätten.

I dag synes inom civilrätten den uppfattningen gälla att om någon avstår en testamentslott till förmån för sina barn, anses barnen ha erhållit egendomen i fråga direkt efter testator. Rör det sig emellertid om avstående av arv anses barnet ha erhållit den aktuella egendomen i gåva från arvtagaren, dvs. från föräldern, se NJA 1971 s. 587 och NJA 1983 s. 791.

Högsta domstolen har i några rättsfall behandlat de sakrättsliga aspekterna på arvsavstående. I rättsfallet NJA 1984 s. 582, som rör arvsskatt, hade en förälder gjort arvsavstående till sina barn på så sätt att hon hade utfärdat skuldebrev som löpte utan ränta och förföll till betalning vid hennes död. Högsta domstolen uttalade att en förklaring om arvsavstående med vilken i realiteten inte åsyftas någon uppoffring från den avståendes sida inte skall godtas. Om den avstående arvingen avser att fullgöra avståndet genom att till den eller dem som är närmast berättigade till arvet utfärda skuldebrev som förfaller till betalning först vid hans död kan, i vart fall då någon ränta inte är utfäst att utgå under den avståendes livstid, förklaringen om arvsavstående inte anses innebära en verklig uppoffring. I rättsfallet NJA 1993 s. 34 hade en arvinge med trassliga affärer avstått sitt arv till förmån för sina egna arvingar. Arvingens andel i dödsboet utmättes, varvid hon gjorde gällande att arvsavstående hade skett. Högsta domstolen konstaterade att dödsboet inte hade denuncierats om avståndet, vilket innebar att arvsavståndet inte blev gällande mot arvingens borgenärer.

Det är förhållandevis vanligt att föräldrar gör avstående från arv eller testamente till förmån för sina barn. Anledningen har många gånger varit en önskan att uppnå en förmånligare arvsskatt eftersom avståndet innebär att fler grundavdrag kan göras. Som nämnts i avsnitt A 3.6.1.2 finns nu förslag om att avskaffa arvs- och gåvo-

skatten. Det förekommer att avståenden som görs av föräldrar till deras omyndiga barn inte är allvarligt menade, dvs. föräldrarna tillgodogör sig hela arvet inklusive den andel som har avståtts till barnet. Ibland upprättas reverser där föräldern förklarar sig stå i skuld till barnet motsvarande avståendet. Giltigheten av ett sådant avstående är, som framgått ovan, beroende av hur det är utformat. Även om föräldern för över pengar motsvarande avståendet till barnets konto kan det tänkas att pengarna ändå tas i anspråk för föräldrarnas skuld, om insättningen inte anses sakrättsligt skyddad, se vad som sagts ovan om gåva genom insättning av pengar på ett barns bankkonto.

I detta sammanhang skall erinras om regleringen i 16 kap. 11 § första stycket föräldrabalken. Här föreskrivs att när en omyndig på grund av *arv* eller *testamente* har fått pengar till ett värde överstigande två basbelopp eller med villkor om särskild överförmyndarkontroll, skall den som ombesörjer utbetalningen från dödsboet för den omyndiges räkning sätta in medlen hos bank eller kreditmarknadsföretag, med uppgift om att medlen inte får tas ut utan överförmyndarens tillstånd. Om en *testamentstagare* avstår från egendom till förmån för sina barn, något som förutsätter att barnen – om något testamente inte hade funnits – hade kunnat ta arv efter testator, blir regleringen i 16 kap. 11 § föräldrabalken sannolikt tillämplig eftersom egendomen hos barnet betraktas som arvfallen från testator. Däremot måste det betraktas som oklart huruvida bestämmelsen kan tillämpas när en *arvtagare* avstår egendom till förmån för sina barn.

3.6.6.4 Åtgärder för att säkerställa att gåvor till barn skyddas

Skyddet av barns egendom i samband med gåva kan sägas ha två sidor. För det första finns det ett intresse av att egendom som skänks till barnet verkligen kommer barnet till del. För det andra finns det ett intresse av att föräldrarna, eller någon annan för den delen, inte tillåts använda barn för skentransaktioner där barnet utåt sett erhåller egendom som det sedan inte blir ägare till och som dessutom i vissa fall belastar barnets ekonomi.

De åtgärder som närmast kommer i fråga för att säkerställa skyddet för gåvor till barn är för det första att klargöra rättsläget på vissa punkter. För det andra finns det anledning att vidta åtgärder så att kapitaltillskott som tillkommer barnet i möjligaste mån skyddas

från obehöriga transaktioner och från föräldrarnas borgenärer. För det tredje bör överförmyndaren erhålla större möjligheter att få information om situationer då det finns anledning att undersöka om ett barn har erhållit egendom i gåva.

Tillgångar på bankkonton

Förslag: I 13 kap. 2 § föräldrabalken införs ett fjärde stycke i vilket det föreskrivs att en förälder som överlämnar en gåva till sitt barn och i samband därmed ställer upp ett villkor om särskild överförmyndarkontroll inte får återkalla ett sådant villkor.

I 4 § första stycket lagen (1936:83) angående vissa utfästelser om gåva införs ett förtydligande så att det framgår att sakrättsligt skydd för en gåva i form av insättning av pengar på ett bankkonto m.m. uppkommer när givaren har överlämnat pengarna till banken utan att förbehålla sig rätt att förfoga över egendomen och utan att givaren, ensam eller i förening med annan, likväl har en sådan fri rätt.

Som framgått ovan synes den förhärskande uppfattningen i dag vara att en förälders gåva av pengar inte fullbordas, om medlen sätts in på konto till vilket föräldern har dispositionsrätt. En förälder som vill försäkra sig om att barnet får sakrättsligt skydd för gåvan måste sålunda inskränka sin möjlighet att disponera nyss nämnda pengar, t.ex. genom att vid insättningen uppställa som villkor att förvaltningen av pengarna skall stå under överförmyndarens kontroll och därefter göra en anmälan om gåvan till överförmyndaren.

Svenska Bankföreningen har i en framställning till Justitiedepartementet framhållit att rådande ordning får långtgående konsekvenser för såväl banker som föräldrar. Före 1995 års reform har, framhåller föreningen, en förälder kunnat lita på att insättningar som utgjort gåva till ett barn är sakrättsligt skyddade i och med insättningen. Nyss nämnda reform har emellertid inneburit att denna form av penninggåvor inte längre är säkra ur ett sakrättsligt perspektiv. Under ett stort antal år har det varit vanligt att föräldrar öppnar konton för sina barn, och till dessa konton med tiden överför ansevärd belopp. I Sverige finns sålunda ungefär två miljoner inlåningskonton som tillhör omyndiga personer. Om den syn på fullbordanspunkten som framgår av prop. 1993/94:251 är riktig, innebär detta stora praktiska och skattemässiga problem för både föräldrar och banker. Med hänsyn härtill och till de betydande ekonomiska

tillgångar som finns samlade på barns konton är det, i motsats till vad som uttalas i propositionen, nödvändigt att inte urholka det sakrättsliga skyddet för barns pengar och i stället skapa klarhet i rättsläget. Svenska Bankföreningen anser att en nödvändig åtgärd är att 4 § gåvolagen preciseras så att det klart framgår att sakrättsligt skydd för insättningar på barns konton inträder i och med insättningen under förutsättning att föräldern inte förbehåller sig rätt att disponera medlen *för egen räkning*.

Som tidigare framgått torde i dag flertalet av barns bankkonton disponeras av föräldrar i deras egenskap av förmyndare utan inblandning av överförmyndaren. Praktiska skäl talar för att så bör vara fallet. Föräldraförvaltningen innebär emellertid en viss risk för att en förälder använder medel på ett barns konto för egen räkning, vilket får till följd att barnets tillgångar minskar. Omvänt kan det tänkas att en förälder utnyttjar ett barns konto genom att sätta in pengar som inte är tänkta att utgöra en gåva. Detta kan ske i syfte att uppnå en förmånligare beskattning eller för att ge sken av att pengarna tillhör barnet och inte föräldern. Eftersom föräldern har möjlighet att utan yttre inblandning förfoga över barnets pengar löper han normalt inte någon risk att pengarna spärras på barnets konto, vilket ju hade varit fallet före 1995 års reform. Det är mot denna bakgrund som uttalandena om fullbordanspunkten i ovan nämnda proposition bör ses.

Utredningen har förståelse för den kritik som riktats mot nuvarande ordning. Det är onekligen av stor vikt att barn erhåller sakrättsligt skydd för sina tillgångar i största möjliga utsträckning och att det klart framgår när detta skydd inträder. Sålunda måste det betraktas som olyckligt om en förälder under lång tid regelbundet för över pengar till barnets konto där det med tiden samlas betydande summor, varefter hela beloppet, kanske efter åtskilliga års sparande, tas i anspråk för föräldrarnas på senare tid uppkomna skulder.

Svenska Bankföreningen har som ovan nämnts föreslagit att en gåva genom insättning av pengar skall anses fullbordad i och med insättningen under förutsättning att den som gör insättningen inte förbehåller sig rätten att disponera medlen för egen räkning. En sådan ordning står i överensstämmelse med det resonemang som fördes av majoriteten i rättsfallet RÅ 1987 ref. s. 126, se ovan, dvs. man gör skillnad på dispositioner som föräldern gör i sin egenskap av förmyndare och dispositioner som innebär att föräldern själv tillgodosör sig medel på barnets konto. Enligt utredningens uppfattning

torde emellertid slutsatserna från 1987 års rättsfall hittills inte ha anammats av lagstiftaren i sakrättsligt hänseende, se prop. 1993/94:251 s. 235 f.

De dispositionsförbehåll som förekom före 1995 års reform gjordes som regel för att föräldern skulle slippa att ta kontakt med överförmyndaren i samband med att medel på ett barns konto skulle användas. Dessa förbehåll tog emellertid inte uteslutande sikte på transaktioner som föräldern utförde i egenskap av förmyndare. Det var således möjligt för föräldrarna att ta ut pengar från barnets konto och själv tillgodogöra sig dessa. I sammanhanget skall erinras om att Högsta domstolen i 1981 års rättsfall uppenbarligen har ansett att ifrågavarande dispositionsförbehåll har inneburit en materiell rätt för föräldern att disponera barnets medel också för egen räkning. I och med införandet av den fria föräldraförvaltningen genom 1995 års reform av föräldrabalken har de gamla dispositionsförbehållen i princip spelat ut sin roll. De anteckningar om dispositionsrätt för föräldrar som i dag förekommer på barns konton har således inte till syfte att undvika inblandning från överförmyndaren, utan innebär vanligen att barnets förmyndare var för sig ges rätt att disponera kontot.

Den kritik som har framförts av Gösta Walin, se ovan, pekar på att det finns en osäkerhet om hur 4 § gåvolagen skall anses förhålla sig till föräldrabalkens regler om föräldrars förmyndarförvaltning. Uttalandet i prop. 1993/93:251 s. 235 f. måste uppfattas på det sättet att departementschefen menar att sakrättsligt skydd för en gåva av pengar som en förälder sätter in på sitt barns konto skall inträda först då förälderns rådighet över pengarna har brutits eller i vart fall har inskränkts betydligt.

En ordning av den typ som Svenska Bankföreningen föreslår, dvs. att sakrättsligt skydd inträder redan då en förälder sätter in pengar på sitt barns konto utan att förbehålla sig rätten att disponera medlen för egen räkning, inger vissa betänkligheter. Föräldraförvaltningen innebär visserligen att föräldrarna får använda barnets banktillgodohavanden endast för barnets räkning, men i praktiken är det omöjligt att kontrollera i vilket syfte en förälder tar ut medel från ett barns konto. Den föreslagna utformningen är tveksam också av andra skäl. Den kan nämligen motsatsvis uppfattas som om föräldrar skulle kunna förbehålla sig rätten att använda barnets medel för egen räkning. En sådan ordning står i strid med regleringen i 12 kap. 6 § föräldrabalken där det framgår att förmyndare skall se till att

pengar och värdepapper som tillhör barnet förvaras så att de inte sammanblandas med tillgångar som förmyndaren annars förvaltar.

Även om utredningen i princip ansluter sig till de uttalanden som gjorts i prop. 1993/94:251 s. 235 f. är det, som framhållits ovan, viktigt att det av 4 § gåvolagen klart framgår när sakrättsligt skydd erhålles vid insättning av pengar på ett konto hos ett inlåningsinstitut. I nämnda paragraf bör det således förtydligas att sådant skydd inträder när givaren har satt in pengarna (eller annan lös egendom) utan att förbehålla sig rätt att förfoga över egendomen *och utan att givaren, ensam eller i förening med annan, likväl har en sådan fri rätt.*

Den föreslagna utformningen av 4 § gåvolagen innebär att det för sakrättsligt skydd inte är tillräckligt att föräldrarna endast gemensamt kan förfoga över barnets tillgångar, dvs. det saknar betydelse om föräldrarna har gjort förbehåll om att de äger disponera barnets medel var för sig. I samband härmed bör framhållas att en förälders beslut att skänka pengar till sitt barn och att medlen skall sättas in på ett spärrat konto inte kan blockeras av den andre föräldern under återopande av att föräldrarna utövar förmynderskapet gemensamt. Den förälder som inte är givare måste med andra ord respektera den givande förälderns vilja att spärra pengarna.

För att uppnå sakrättsligt skydd måste sålunda en förälder som vill skänka pengar till sitt barn föreskriva att medlen inte får tas ut utan överförmyndarens tillstånd (särskild överförmyndarkontroll) och underrätta överförmyndaren om gåvan. Ett alternativ kan vara att ordna med särskild förvaltning, se 12 kap. 1 och 2 §§ föräldrabalken, t.ex. uppdra åt någon utomstående tredje man att ha hand om barnets pengar, jfr. ovan nämnda propositionsuttalande.

En givare som har ställt upp villkor om särskild överförmyndarkontroll för sin gåva till ett barn kan återkalla villkoret genom en anmälan till överförmyndaren. I sådant fall skall förmyndaren avge slutredovisning till överförmyndaren avseende sin förvaltning fram till dess att den övergick till att bli fri, se 13 kap. 15 § första stycket föräldrabalken.

För det fall det är en förälder som, i syfte att erhålla sakrättsligt skydd, har ordnat med särskild överförmyndarkontroll för sin penninggåva till sitt barn uppkommer i detta sammanhang vissa komplikationer. Enligt nuvarande lagstiftning torde en förälder, liksom en utomstående givare, när som helst kunna återkalla sitt villkor om särskild överförmyndarkontroll, varefter förvaltningen som regel åter är fri. En central fråga är vad som händer med det sakrättsliga

skyddet efter det att en förälder har återkallat ett sådant villkor. I konsekvens med vad som har uttalats i prop. 1993/94:251 s. 235 f. torde medlen åter bli tillgängliga för föräldrarnas borgenärer, dvs. det sakrättsliga skyddet upphör. Ett system med "svävande" sakrättsligt skydd där föräldern själv bestämmer när skyddet skall inträda respektive upphöra är emellertid enligt utredningens uppfattning inte någon tillfredsställande ordning. Det kan ifrågasättas om man med en sådan lösning över huvud taget kan tala om ett reellt brytande av föräldrarnas rådighet över de skänkta medlen. Överförmyndaren kan visserligen enligt 13 kap. 19 § föräldrabalken själv besluta om särskild överförmyndarkontroll för det fall en förälder vill återkalla ett sådant villkor. Det kan dock vara svårt för överförmyndaren att motivera ett sådant beslut utan att kunna peka på t.ex. missförhållanden i föräldrarnas förvaltning.

Möjligheten i 13 kap. 2 § föräldrabalken för en givare att få till stånd en särskild överförmyndarkontroll torde närmast ta sikte på externa givare och inte på ett barns föräldrar. För externa givare framstår det som naturligt att de skall kunna återkalla ett villkor om särskild överförmyndarkontroll när de anser att föräldrarnas förvaltning av den omyndiges egendom är tillfredsställande. I dessa situationer uppkommer inte heller några sakrättsliga problem, eftersom gåvan till barnet fullbordas oavsett förekomsten av ett villkor om särskild överförmyndarkontroll. Den praktiska tillämpningen av den i prop. 1993/94:251 anvisade lösningen om hur föräldrar kan åstadkomma sakrättsligt skydd för en penninggåva till sina barn torde förutsätta att regleringen i 13 kap. föräldrabalken ändras. Sålunda fordras en bestämmelse som innebär att en förälder vid en gåva till sitt barn inte kan återkalla ett villkor om särskild överförmyndarkontroll.

Den omständigheten att en förälder inte får återkalla ett villkor om särskild överförmyndarkontroll hindrar inte att överförmyndaren kan besluta att ett sådant villkor skall upphävas. Den omständigheten att föräldern i egenskap av förmyndare härvid åter får rådighet över pengarna påverkar emellertid inte det sakrättsliga skydd som barnet erhållit i samband med att penninggåvan anmälts till överförmyndaren med begäran om särskild överförmyndarkontroll.

Sakrättsligt skydd i efterhand

Om den som ger en penninggåva till ett barn vill att medlen skall stå under särskild överförmyndarkontroll, måste villkoret i fråga ställas upp innan gåvan är fullbordad. Det går således inte att villkora en gåva i efterhand. Givaren måste dessutom skriftligen anmäla gåvan till överförmyndaren, se 13 kap. 2 § andra stycket 2 föräldrabalken.

En gåva som innebär att en förälder sätter in pengar på sitt barns konto fullbordas enligt vad som tidigare sagts först då föräldrarnas rådighet över pengarna har brutits. Sakrättsligt skydd uppkommer sålunda för barnets del först då föräldern har underrättat överförmyndaren om gåvan och om villkoret om särskild överförmyndarkontroll. Fram till dess överförmyndaren har underrättats kvarstår således föräldrarnas principiella frihet att ensam bestämma över egendomen. Gåvan blir inte ogiltig på grund av att föräldern underlåter att underrätta överförmyndaren, men pengarna anses då inte stå under särskild överförmyndarkontroll. Inget hindrar att föräldern i avvaktan på att överförmyndaren underrättas sätter in pengarna på ett spärrat konto, men om någon underrättelse till överförmyndaren sedermera inte görs, kan banken inte vägra att betala ut pengarna till föräldern för det fall denne begär det i sin egenskap av förmyndare för barnet.

När det gäller andra givare än barnets föräldrar fullbordas en penninggåva genom att pengarna sätts in på ett konto i barnets namn. Villkoret om särskild överförmyndarkontroll måste således ställas upp i samband med insättningen av pengarna och kan inte göras i efterhand. Om det är en förälder som är givare, fullbordas som framgått inte gåvan i och med att pengarna sätts in på ett konto i barnets namn. Med hänsyn härtill uppkommer frågan om föräldern i efterhand kan begära hos banken att kontot skall förses med överförmyndarspärrens och i samband därmed underrätta överförmyndaren om åtgärden. På motsvarande sätt uppkommer frågan om en förälder i efterhand kan spärra ett bankkonto på vilket det har satts in pengar för barnets räkning av föräldern, utan att det handlar om en gåva, eller av någon annan.

Frågeställningen kompliceras av att pengarna på ett barns konto ofta har olika ursprung. Förutom gåvor från föräldrarna kan det t.ex. röra sig om barn- eller studiebidrag, pengar som har skänkts av andra släktingar och pengar som barnet har tjänat ihop genom eget arbete. De pengar som inte utgör gåva från föräldrarna är eller blir

sakrättsligt skyddade i samband med att de sätts in på kontot, och med avseende på dessa medel har föräldrarna knappast något intresse av att kontot förses med en överförmyndarspärr. En sådan spärr kan vidare vara opraktisk, om barnet är behörigt att på egen hand göra uttag från det aktuella kontot utan att överförmyndaren tillfrågas.

En utomstående givare kan i praktiken inte göra en insättning på ett befintligt konto som tillhör barnet och i samband därmed begära att kontot skall spärras i syfte att försäkra sig om att gåvan inte tas i anspråk utan överförmyndarens samtycke. Inte heller kan ett konto spärras endast till ett visst belopp. Givaren är således hänvisad till att öppna ett nytt konto i barnets namn och i samband med insättningen begära överförmyndarspärr på kontot. Samtliga medel som därefter sätts in på kontot i fråga torde omfattas av överförmyndarspärren oavsett om det är givaren eller någon annan som gör insättningarna.

I princip kan inte heller en förälder anses ha någon rätt att begära överförmyndarspärr för ett befintligt konto. Som framgår av reglerna i 9 kap. föräldrabalken får en underårig under vissa förhållanden själv råda över sin egendom. Finns det på ett konto pengar som barnet t.ex. erhållit i gåva under villkor att han själv skall få råda över dessa, kan det inte komma i fråga att hans förälder begär att kontot skall spärras. Det är sannolikt inte heller möjligt för en förälder att begära en sådan spärr för ett konto på vilket det finns pengar som härrör från någon annan givare än föräldrarna.

Resonemanget ovan leder fram till slutsatsen att en förälder som i efterhand vill försäkra sig om att en gåva genom insättning av pengar på ett barns konto blir sakrättsligt skyddad måste föra över aktuellt belopp till ett nytt konto som förses med överförmyndarspärr samt därefter anmäla gåvan till överförmyndaren. Gåvan anses nämligen fullbordad först i och med att förmyndaren vidtar dessa rådighetsinskränkande åtgärder. Barnet får sålunda inte vid tillämpning av konkurslagens återvinningsregler tillgodoräkna sig den tid som pengarna har stått inne på ett konto som inte har varit överförmyndarspärtrat.

Övergångsfrågor

Som framgått av det ovan anförda får det för närvarande anses oklart vad som sakrättsligt gäller i fråga om pengar som föräldrar har satt in på sina barns konton, jfr Gösta Walins kritik.

De ändringar som utredningen föreslår i föräldrabalken och i gåvolagen i nu aktuellt hänseende bör med hänsyn härtill ta sikte endast på insättningar på barns konton som har gjorts efter ikraftträdandet av nämnda ändringar.

När det gäller insättningar som har skett före ikraftträdandet får det överlämnas till rättspraxis att avgöra huruvida dessa medel skall anses vara skyddade från utmätning för förmyndarens skulder eller inte.

En förälder som vill vara på säkra sidan bör sålunda flytta barnets pengar till ett nytt konto, med spärr.

Avstående från arv eller testamente

Förslag: Regleringen i 16 kap. 11 § föräldrabalken skall även omfatta avstående från arv eller testamente. Beloppsgränsen i paragrafens första stycke sänks till ett prisbasbelopp.

Skatteverket skall alltid vara skyldigt att underrätta överförmyndaren vid registreringen av en bouppteckning, enligt vilken en ommyndig person genom arvsavstående erhåller egendom överstigande ett basbelopp.

Avståenden från arv eller testamente kan uppgå till betydande belopp och det finns sålunda ett intresse av att ett sådant avstående verkligen kommer barnet till godo.

Enligt 11 kap. 2 § första stycket föräldrabalken skall god man förordnas för ett barn, om det är delägare i samma dödsbo som föräldern. Vid avståenden blir barnet dödsbodelägare, om det erhåller hela dödsboet eller kvotdelar därav. Barnet blir däremot inte dödsbodelägare för det fall avståendet avser ett visst bestämt belopp eller visst gods. En god man enligt 11 kap. 2 § föräldrabalken innebär visserligen en god garanti för att avståendet kommer barnet till godo, men de flesta avståenden torde dock avse särskilt bestämda belopp, och i sådana situationer krävs inte någon god man.

Regleringen i 16 kap. 11 § föräldrabalken innebär ett visst skydd för barn som erhåller medel genom avståenden.

Som framgått ovan under avsnitt A 3.6.6.3 är det emellertid tveksamt om paragrafen tar sikte på samtliga avstående. Möjligen skyddas endast fall då en förälder till sina barn avstår medel som härrör från en testamentslott. Vidare bör det uppmärksammas att endast avstående i snävare mening (äkta avstående) med säkerhet träffas av regleringen i 16 kap. 11 § föräldrabalken. För att ett avstående från arv eller testamente skall anses föreligga måste det i så fall uppfylla vissa från arvsskatterätten hämtade krav. Det är inte lämpligt att här gå igenom samtliga krav som ställs på ett sådant avstående, men t.ex. kan nämnas att den som avstår egendom skall göra det villkorslöst. Detta innebär bl.a. att han inte får göra några avsteg från den legala arvsordningen, dvs. den avståendes barn skall behandlas som om de hade erhållit egendomen i arv efter den avlidne. Den som avstår egendom kan med andra ord inte ”avstå” egendom till endast ett av sina barn. Vidare får den som avstår egendom inte ha tillträtt denna. Tillträde anses normalt ha skett i samband med arvskiftet. Avstående som inte uppfyller kraven (oäkta avstående) har underkänts när arvsskatten bestämts.

Ytterligare en begränsning av det skydd som 16 kap. 11 § föräldrabalken för närvarande erbjuder är att paragrafen tar sikte endast på avstående som överstiger två basbelopp, dvs. nästan 80 000 kr.

Enligt utredningens mening finns det anledning att förbättra skyddet för barn som erhåller egendom genom avstående från arv eller testamente.

För det första bör det framgå uttryckligen av regleringen i 16 kap. 11 § föräldrabalken att paragrafen omfattar såväl avstående som tar sikte på en testamentslott som avstående som avser arvslotter. När det i lagtexten talas om avstående från arv eller testamente avses samtliga utbetalningar från ett dödsbo till en underårig på grund av ett i en bouppteckning gjort arvs- respektive testamentsavstående. Kravet på att utbetalda medel skall sättas in på ett spärrat konto omfattar således även sådana avstående som inte har betraktats som avstående från arv respektive testamente i skatterättslig mening.

För det andra bör som framgått av avsnitt A 3.4 och A 3.6.1.2 beloppsgränsen i 16 kap. 11 § föräldrabalken justeras.

Härigenom skyddas endast faktiska utbetalningar från dödsboet till en omyndig person. Det kan emellertid tänkas att dödsboet betalar ut medlen till barnets förälder som ju ofta också skall ha pengar från dödsboet. Därefter förutsätts det att föräldern i sin tur för över pengarna till sina barn. Ett sådant förfarande står visserligen

i direkt strid med regleringen i 16 kap. 11 § första stycket föräldrabalken men kan inte desto mindre förekomma i praktiken.

Om det av en bouppteckning framgår att någon som är underårig eller som har förvaltare har del i ett dödsbo skall Skatteverket enligt 2 § förordningen (2001:423) om vissa frågor rörande Skatteverkets handläggning enligt 20 kap. ärvdabalken sända en under rättelse till överförmyndaren tillsammans med en kopia av bouppteckningen. Regleringen i fråga tar som framgått sikte endast på fall då den underårige är dödsbodelägare. Så är fallet om den ursprungliga arvingen avstår hela eller en kvotdel av sitt arv. I andra fall, t.ex. då arvingen avstår en viss summa, blir barnet inte dödsbodelägare.

För att fånga upp också de fall då ett barn inte är dödsbodelägare bör ett tillägg göras i nyss nämnda förordning. Tillägget bör utformas på så sätt att Skatteverket skall vara skyldigt att alltid underätta överförmyndaren när någon som är underårig erhåller tillgångar till ett värde som överstiger ett basbelopp.

Det är inte meningen att överförmyndaren skall engagera sig i varje enskilt fall för att försäkra sig om att någon skentransaktion inte är för handen. Underrättelsen är avsedd att underlätta överförmyndarens kontroll att pengar som tillkommer barnet vid ett arvfall verkligen sätts in på ett spärrat konto. När det gäller medel som har satts in på ett spärrat konto ankommer det på överförmyndaren att ta ställning till huruvida spärren skall hävas, se härvid avsnitt A 3.6.1.3

Beträffande utbetalningar från försäkringsgivare och pensionsparinstitut till barn, se avsnitt A 3.6.1.

Dyrare löseegendom

En vanlig företeelse är att föräldrar registrerar motorfordon på sina omyndiga barn för att undgå betalningsansvar för bl.a. fordonsskatt och felparkeringsavgifter. Föräldrarnas åtgärder i detta hänseende medför många gånger svår skuldsättning för barnen i fråga, se avsnitt A 3.6.5. Även om de åtgärder som föreslås där innebär att barnet inte skall kunna drabbas av nämnda skulder kan det vara viktigt att överförmyndaren får kännedom om barns påstådda fordonsinnehav för att kunna vidta nödvändiga åtgärder. Som framhållits ovan är det inte tänkt att överförmyndaren skall gripa in i varje enskilt fall och hindra skentransaktioner. I vissa situationer kan dock överförmyndaren anse det motiverat att förhöra sig om t.ex. bakgrunden

till att ett barn äger ett dyrare motorfordon. Finns det en verklig gåvoavsikt kan det nämligen finnas anledning för överförmyndaren att säkerställa att barnet får sakrättsligt skydd för fordonet.

Med hänsyn till vad som nu sagts finns det anledning att ålägga Vägverket en skyldighet att underrätta överförmyndaren när en omyndig person registreras som ägare till ett motorfordon. En sådan skyldighet har också införts i 2 § förordningen (2001:650) om vägtrafikregister under år 2004.

Fritidshus, dyrare inventarier, immaterialrättigheter m.m.

Som framgått ovan är det många gånger svårt för ett barn att få sakrättsligt skydd till lös egendom, eftersom det ofta är svårt att bevisa att besittningen till ett föremål eller rådigheten över en rättighet har övergått till barnet. Det är i dessa situationer i princip endast föräldern som kan försäkra sig om att barnet verkligen får sakrättsligt skydd för sin egendom. Är gåvan uppriktigt menad bör föräldern ansöka om en god man som kan ta emot gåvan (om barnet är för litet att förstå gåvans innebörd) och kanske dessutom se till att det anordnas särskild förvaltning för egendomen för att bryta sin egen rådighet över egendomen.

4 Skydd för den enskilde mot företrädarens obehöriga dispositioner med huvudmannens medel

4.1 Bakgrund

Alla former av ställföreträdarskap innebär som regel att företrädaren i någon utsträckning ges tillgång till svaga eller utsatta människors egendom. Oftast handlar det om att företrädaren skall förvalta egendomen och se till att den hjälpbehövandes vardagsekonomi sköts. För att systemet med företrädare skall fungera förutsätts företrädarna vara hederliga människor med gott omdöme. En ytterligare garanti för systemets trovärdighet är överförmyndarens kontroll av företrädarnas åtgärder. En förutsättning för denna kontroll är att företrädarna redovisar sin förvaltning av huvudmannens tillgångar samt att de, i de fall det är särskilt föreskrivet, begär överförmyndarens samtycke för större åtgärder med huvudmannens ekonomi.

Trots de försiktighetsåtgärder som föräldrabalkens regler om företrädarskap innefattar går det emellertid inte att undvika att vissa företrädare genom sitt förfarande vållar sin huvudman eller tredje man skada. Sådan skada kan förutom genom rent brottsliga förfaranden, som t.ex. förskingring, uppkomma till följd av oskicklig förvaltning.

I de flesta fall är den skadelidande hänvisad till att söka ersättning för liden skada av företrädaren. Endast i undantagsfall torde det bli aktuellt att staten eller kommunerna ersätter skador som en företrädare vållar sin huvudman eller tredje man. Många gånger saknar företrädaren emellertid tillgångar, vilket innebär att det kan vara svårt för den skadelidande att få ut sin ersättning. Med hänsyn härtill har frågan uppkommit om det finns anledning att stärka skyddet för dem som drabbas av ekonomisk skada till följd av en företrädares förfarande. I följande avsnitt kommer gällande rätt att genomgå samt förslag till förbättringar att redovisas.

4.2 Gällande rätt

4.2.1 Företrädarens redovisning av sin förvaltning

Förvaltning genom förordnad förmyndare, god man eller förvaltare

Om en förordnad förmyndares, god mans eller förvaltares uppdrag har upphört, skall den som frånträder uppdraget enligt 14 kap. 18 § föräldrabalken inom en månad därefter lämna in en sluträkning till överförmyndaren beträffande egendom som har stått under hans förvaltning. Om det med hänsyn till ställföreträdarens och den enskildes förhållanden, tillgångarnas art eller värde eller omständigheterna i övrigt finns särskilda skäl, får överförmyndaren enligt 14 kap. 19 § föräldrabalken befria ställföreträdaren från skyldigheten att avge sluträkning eller besluta att sådan räkning får lämnas in i förenklad form.

När en förordnad förmyndare, god man eller förvaltare frånträder sitt uppdrag, skall han eller hon enligt 14 kap. 23 § föräldrabalken hålla sina räkenskaper och övriga handlingar som rör förvaltningen tillgängliga för granskning. Sedan tiden för att väcka talan enligt 12 kap. 15 § föräldrabalken har gått ut eller, om talan har väckts, det finns en dom i ersättningsfrågan som vunnit laga kraft, skall räkenskaper och övriga handlingar som rör förvaltningen lämnas över till den som är behörig att ta emot redovisning för förvaltningen.

Föräldraförvaltning

En omyndigs föräldrar bestämmer som regel på egen hand hur den omyndiges tillgångar skall användas eller placeras. När värdet på en omyndigs tillgångar, som skall förvaltas av föräldrarna, genom arv, gåva, värdestegring eller på något annat sätt har kommit att överstiga åtta basbelopp, föreskrivs i 13 kap. 2 § första stycket föräldrabalken en strängare kontroll av föräldrarnas förvaltning. Enligt nyssnämnda paragrafs andra stycke skall denna strängare kontroll också utövas i fall då den underårige har erhållit egendom under villkor att den skall stå under överförmyndarens kontroll. Föräldrarna skall i dessa situationer ge in en förteckning över den omyndiges egendom och får vidkännas en inskränkning i sin frihet att förvalta den omyndiges egendom enligt vad som följer av 13 kap. 3–7 §§ föräldrabalken. Enligt 13 kap. 14 § föräldrabalken skall föräldrarna därefter redovisa sin förvaltning före den 1 mars varje år. Även fast egendom

m.m. som tillhör barnet är enligt 13 kap. 10 § föräldrabalken underkastad särskild kontroll av överförmyndaren.

Överförmyndaren kan enligt 13 kap. 9 § första stycket föräldrabalken besluta att reglerna i 13 kap. 4–7 §§ föräldrabalken rörande kontroll av föräldraförvaltningen inte längre skall tillämpas, om värdet på den omyndiges tillgångar har kommit att sjunka till ett belopp som understiger fyra basbelopp och det inte finns särskild anledning att låta kontrollen fortgå. Enligt andra stycket får överförmyndaren dock inte besluta om sådana avsteg för det fall egendomen har tillfallit den omyndige under villkor om särskild överförmyndarkontroll. Överförmyndaren får enligt tredje stycket helt eller delvis medge undantag från reglerna om förvaltning i 13 kap. 3–8 §§ om det med hänsyn till föräldrarnas och den omyndiges förhållanden finns särskilda skäl.

Överförmyndaren ges dessutom i 13 kap. 19 § föräldrabalken långtgående befogenheter att, om det behövs för att trygga förvaltningen, meddela inskränkningar i föräldrarnas möjligheter att förvalta den omyndiges medel. Överförmyndaren får t.ex. föreskriva att reglerna i 13 kap. 3–7 §§ föräldrabalken skall tillämpas i andra fall än som framgår av 13 kap. 2 § föräldrabalken, begränsa möjligheten för föräldrarna att ta ut pengar som har satts in i bank, utöver vad som följer av 13 kap. 8 § föräldrabalken, etc.

När en omyndig på grund av arv eller testamente har fått pengar eller värdehandlingar till ett värde överstigande två basbelopp eller med villkor om särskild överförmyndarkontroll, skall den som ombesörjer utbetalningen från dödsboet enligt 16 kap. 11 § föräldrabalken sätta in medlen hos bank, med uppgift om att de inte får tas ut utan överförmyndarens tillstånd. Samma regler gäller även vid utbetalning av pension samt viss försäkringsersättning, se närmare härom i avsnitt A 3.6.1.1.

När den omyndige fyller 18 år eller om föräldrarna dessförinnan har entledigats som förmyndare, skall de enligt 13 kap. 15 § föräldrabalken inom en månad därefter lämna en sluträkning till överförmyndaren beträffande egendom som avses i 13 kap. 2 och 10 §§. Sluträkning skall vidare lämnas in inom en månad om den särskilda överförmyndarkontrollen upphör före myndighetsdagen. Enligt 13 kap. 16 § föräldrabalken får dock överförmyndaren under vissa förhållanden befria föräldrarna från skyldigheten att lämna sluträkning eller besluta att sådan räkning får lämnas i förenklad form.

När föräldrarnas förvaltning upphör, skall de enligt 13 kap. 21 § föräldrabalken hålla sina räkenskaper och övriga handlingar som rör

förvaltningen tillgängliga för granskning. Sedan tiden för att väcka talan enligt 12 kap. 15 § föräldrabalken gått ut eller, om talan har väckts, det finns en dom i ersättningsfrågan som vunnit laga kraft, skall räkenskaper och övriga handlingar som rör förvaltningen lämnas över till den som är behörig att ta emot redovisning för förvaltningen.

Om föräldrarna inte har förvaltat egendom som överstiger åtta basbelopp eller står under särskild förmyndarkontroll eller har företagit åtgärder med barnets fasta egendom, behöver de som framgått inte avge någon sluträkning. Överförmyndaren kan emellertid enligt 13 kap. 18 § föräldrabalken genom särskilt beslut förelägga föräldrarna att redogöra för sin förvaltning utöver vad som följer av bl.a. 13 kap. 15 § föräldrabalken. En förutsättning för ett sådant beslut är att den omyndige begär det eller det annars finns särskilda skäl.

Överförmyndarens granskning av sluträkningen

Det ankommer enligt 16 kap. 3 § föräldrabalken på överförmyndarna att granska företrädarnas verksamhet med ledning av de förteckningar, årsräkningar, sluträkningar samt andra handlingar och uppgifter angående förvaltningen som har lämnats. Överförmyndaren eller den som överförmyndaren utser har i samband härmed rätt att gå igenom de räkenskaper och anteckningar som avses i 12 kap. 5 § föräldrabalken samt de värdehandlingar som företrädaren förvarar med anledning av sitt uppdrag.

Om överförmyndaren vid granskningen av sluträkningen finner anledning att rikta anmärkning mot förvaltningen, skall företrädaren enligt 16 kap. 5 § föräldrabalken ges tillfälle att yttra sig. För det fall något yttrande inte kommer in eller yttrandet inte är tillfredsställande skall överförmyndaren göra en anteckning om anmärkningen på den granskade handlingen.

Om överförmyndarens anmärkning innebär att företrädaren kan bli skadeståndsskyldig gentemot huvudmannen, har företrädaren enligt 16 kap. 6 § föräldrabalken rätt att väcka talan mot huvudmannen om frihet från skadeståndsskyldighet.

När överförmyndaren har granskat sluträkningen, skall överlämnande ske till den som är behörig att ta emot redovisning för förvaltningen. Bestämmelser om vilka handlingar som skall överlämnas finns i 16 kap. 8 § föräldrabalken. I första hand är det enligt paragrafens första stycke fråga om sluträkningar samt förteckningar, årsräkningar och, beträffande dödsbon, handlingar enligt 15 kap. 3 och

8 §§. Om företrädaren inte är skyldig att lämna sluträkning när företrädarskapet upphör, skall enligt 16 kap. 8 § andra stycket föräldrabalken överförmyndaren lämna över de övriga handlingar som anges i första stycket till den som är behörig att ta emot redovisning för förvaltningen. Som förutsättning gäller att denna person eller den avgående företrädaren begär det eller att överförmyndaren vid granskningen har gjort anteckning på handlingen om anmärkning mot förvaltningen.

4.2.2 Företrädarens skadeståndsskyldighet

Förmyndare, gode män och förvaltare skall enligt 12 kap. 3 § föräldrabalken omsorgsfullt fullgöra sina skyldigheter och alltid handla på det sätt som bäst gagnar den enskilde. Enligt 12 kap. 14 § första stycket föräldrabalken är förmyndare, gode män och förvaltare skyldiga att ersätta skada som de uppsåtligen eller av vårdslöshet orsakar den enskilde. I andra stycket föreskrivs ett solidariskt ansvar i de fall flera företrädare är ansvariga för en viss skada.

För att en företrädare skall bli skadeståndsskyldig fordras det inte att den förpliktelse som blivit åsidosatt skall framgå av ett särskilt lagbud. Det ankommer på rätten att i varje fall, då talan väcks mot en företrädare, fastställa huruvida företrädarens förfarande varit försvarligt eller inte efter måttet av normal aktsamhet. Bestämmelsen tar sikte på såväl straffbart som inte straffbart förfarande, och ersättningsskyldighet kan grunda sig såväl på underlåtenhet som positiv handling. All slags ekonomisk skada skall ersättas, vare sig den står i samband med fysisk skada på egendom eller inte, se NJA II 1924 s. 365.

Talan om ersättning skall enligt 12 kap. 15 § föräldrabalken väckas inom ett år från det att handlingar som anges i 16 kap. 8 § föräldrabalken har lämnats till den som är behörig att ta emot redovisning för förvaltningen. Om talan inte väcks inom nämnda tid är talerätten förlorad. Detta gäller dock inte om företrädaren har gjort sig skyldig till brottsligt förfarande.

Den tidpunkt som avses i 12 kap. 15 § föräldrabalken är tiden då överförmyndaren överlämnar företrädarens sluträkning jämte alla föregående årliga räkningar och vissa andra handlingar till den som är behörig att ta emot redovisning för förvaltningen, dvs. huvudmannen vid företrädarskapets upphörande eller, om företrädarskapet skall fortsätta, den nye företrädaren. Under vissa omständigheter

kan överförmyndaren befria företrädaren från skyldigheten att lämna sluträkning. I dessa fall räknas preskriptionstiden från den tidpunkt då överförmyndaren har lämnat över de övriga handlingar som avses i 16 kap. 8 § första stycket föräldrabalken.

Den ettåriga preskriptionen i 12 kap. 15 § föräldrabalken kan avbrytas endast genom att talan väcks vid domstol. Det är tillräckligt att ansökan om stämning har inkommit till domstolen inom behörig tid. Sker inte avbrott inom rätt tid är fordringen preskriberad och kan inte ens åberopas för kvittning.

Om företrädaren har gjort sig skyldig till brott inom ramen för sin förvaltning, gäller den allmänna tioåriga preskriptionen som räknas från den tidpunkt då företrädarens befattning med huvudmannens egendom upphörde. En fordran på skadestånd på grund av brott preskriberas visserligen inte före utgången av tiden för åtalspreskription, se 3 § preskriptionslagen (1981:130). Brottslighet som kan tänkas begås inom ramen för förvaltningen torde emellertid vara av sådan karaktär att den preskriberas senast tio år från den dag brottet begicks. I praktiken torde det således inte förekomma att ett skadestånd på grund av företrädarens brottsliga handlande preskriberas senare än tio år efter det att huvudmannens befattning med huvudmannens egendom upphörde. Tioårspreskriptionen gäller också i de situationer då den redovisningsberättigade inte har fått någon sluträkning eller motsvarande handlingar från överförmyndaren. Slutligen gäller tioårspreskriptionen även den fria föräldraförvaltningen. På samma sätt som vid brottslig gärning räknas preskriptionstiden i de två senare situationerna från den tidpunkt då företrädarens befattning med huvudmannens egendom upphörde.

4.2.3 Statens och kommunernas skadeståndsskyldighet

Ersättning enligt brottsskadelagen (1978:413)

En huvudman som har drabbats av ekonomisk skada till följd av en brottslig gärning från företrädarens sida, t.ex. förskingring, kan undantagsvis erhålla ersättning enligt brottsskadelagen.

Brottsskadeersättning utgår enligt lagens 3 § för sakskada i fall då brottet har begåtts av någon som var frihetsberövad. Om särskilda skäl föreligger kan även ersättning för ren förmögenhetsskada utgå. Enligt lagens 4 § kan brottsskadeersättning utgå för sakskada och ren förmögenhetsskada även i annat fall än som avses i 3 § i den mån

den skadelidandes möjligheter att försörja sig allvarligt har äventyrats genom skadan eller ersättningen annars framstår som särskilt angelägen.

Brottsskadeersättning till huvudmän som lidit skada på grund av företrädarens brottsliga gärning beslutas av Brottsoffermyndigheten, vars avgöranden inte får överklagas.

Regleringen i 4 § brottsskadelagen har genom sin restriktiva utformning en klar undantagskaraktär. Den syftar endast till att öppna möjlighet till ersättning åt personer som lever under blygsamma ekonomiska förhållanden och som har drabbats av en kännbar skada. Endast skador som påtagligt försvårar för den skadelidande att bereda sig och sin familj rimligt uppehälle åsyftas. Ett sådant fall kan föreligga om någon i knappa ekonomiska omständigheter har blivit av med sin egendom som behövs för det dagliga livet, t.ex. möbler, och han saknar ekonomiska resurser att inom överskådlig tid skaffa sig sådan egendom på nytt. Detsamma gäller om den skadelidande under motsvarande betingelser har berövats sparmedel, som han har satt av för sitt uppehälle eller annars angelägna utgifter. Även om paragrafen i första hand är tillämplig på sakskada är inte ersättning utesluten vid ren förmögenhetsskada. Detta gäller särskilt när skadan till sin typ ligger mycket nära sakskada, exempelvis då den brottsliga handlingen består i en psykisk påverkan på någon som på grund av hög ålder eller fysiskt eller psykiskt handikapp har starkt nedsatt motståndskraft. Ersättning är också tänkbar när förmögenhetsförlusten allvarligt försvårar den skadelidandes försörjningsmöjligheter. En omyndig vars förmyndare har förskingrat hela hans kapital kan sålunda komma att få ersättning enligt denna paragraf, se NJA II 1978 s. 62.

Enligt uppgifter från Brottsoffermyndigheten tillämpas 4 § brottsskadelagen främst vid åldringsbrott. Det kan röra sig om väskryckning eller annat tillgrepp från en gammal människa. Ett annat typfall är att en eller flera personer under någon förevändning tränger sig på hos en åldring och där tillgriper kontanter eller värdeföremål. Brottsskadeersättning brukar emellertid inte utgå när den skadelidande har en inte alltför låg inkomst och dessutom ett inte obetydligt sparad kapital.

Kommunens skadeståndsskyldighet

Enligt 3 kap. 2 § skadeståndslagen skall en kommun ersätta bl.a. personskada, sakskada eller ren förmögenhetsskada, som vållas genom fel eller försummelse vid myndighetsutövning i verksamhet för vars fullgörande kommunen svarar.

Överförmyndarens förordnande av en företrädare och tillsynen av denne utgör myndighetsutövning. Den enskilde har i samband härmed rätt att ställa särskilda krav på aktsamhet och omdöme från kommunens sida.

Kommunen har som regel inte något arbetsgivaransvar enligt 3 kap. 1 § skadeståndslagen för de företrädare som förordnas av överförmyndaren, dvs. kommunen svarar inte för skadebringande åtgärder som företrädaren företar i sin roll som företrädare. I vissa kommuner förekommer dock s.k. förvaltarenheter där kommunala tjänstemän inom ramen för sin anställning utför företrädaruppdrag, och i dessa fall kan således kommunens arbetsgivaransvar bli aktuellt.

Frånsett ansvaret för de personer som arbetar vid förvaltarenheter kan kommunen alltså bli skadeståndsskyldig för fel och försummelser som överförmyndaren gör sig skyldig till vid förordnandet eller tillsynen av en företrädare. Vad som utgör fel eller försummelse får utrönas vid en objektiv bedömning. Huruvida fel eller försummelse föreligger beror på omständigheterna i det enskilda fallet. Man måste hela tiden ställa sig frågan: vad kan den enskilde rimligen begära från myndighetens sida i den aktuella situationen? Vållandebedömningen bör alltså ske från allmänhetens, inte från kommunens synpunkt. För att skadeståndsskyldighet skall föreligga fordras inte att skadan hos den enskilde skall ha vållats av själva beslutet. Lagtexten talar om fel eller försummelse vid myndighetsutövning, och i detta ligger att det skadevållande handlandet bara behöver ha ett visst samband med myndighetsutövningen. Handlingar som står i alltför avlägset samband med den skadevållande funktionärens tjänst faller emellertid utanför paragrafen (se Skadeståndslagen En kommentar, Bertil Bengtsson och Erland Strömbäck, 2002, s. 91 ff).

Ett exempel på en skadeståndsgrundande handling kan vara att överförmyndaren godkänner att en underårigs medel lånas ut utan betryggande säkerhet. Däremot är det mera tveksamt i vilken utsträckning skadeståndsskyldighet kan uppstå på grund av att överförmyndaren efter vederbörlig prövning har förordnat en person till företrädare som sedermera förskingrar huvudmannens medel.

4.3 Reformbehovet

Fråga har uppkommit om vad som gäller vid väckande av skadeståndstalan vid s.k. fri föräldraförvaltning, dvs. de situationer då föräldrarnas förvaltning inte har varit underställd överförmyndarens kontroll. I dessa fall finns normalt inte någon skyldighet för föräldrarna att lämna in någon sluträkning i samband med att förmyndarskapet upphör, t.ex. när barnet blir myndigt. Sannolikt finns inte heller några andra handlingar som skall överlämnas till barnet eller en ny förmyndare enligt 16 kap. 8 § föräldrabalken. Fristen som anges i 12 kap. 15 § föräldrabalken synes därför inte vara relevant, eftersom den i praktiken endast tar sikte på redovisningsskyldiga föräldrar. Vid fri föräldraförvaltning torde i stället den allmänna tioåriga preskriptionen gälla. Det är otillfredsställande att det råder en så stor skillnad i preskriptionstid mellan kontrollerad och fri föräldraförvaltning, och det finns därför anledning att i framtiden låta också fri föräldraförvaltning omfattas av regleringen i 12 kap. 15 § föräldrabalken. I samband härmed har fråga uppkommit om den ettåriga fristen i 12 kap. 15 § föräldrabalken är alltför snäv.

Under senare år har ett antal allvarliga fall uppmärksammats där företrädare har misskött huvudmannens ekonomi eller förskingrat dennes medel. Även om huvudmannen tilldöms ett skadestånd är det inte ovanligt att företrädaren saknar tillgångar, vilket innebär att huvudmannen i praktiken saknar en reell möjlighet att få ersättning för en skada som företrädaren vållat. Fråga har därför uppkommit, om möjligheterna för skadelidande huvudmän att få ersättning av annan än företrädaren bör förbättras samt huruvida kontrollen av blivande företrädare bör skärpas.

Den fortsatta framställningen kommer alltså att inrikta sig på tre huvudproblem, nämligen

- a) fristen för väckande av skadeståndstalan enligt 12 kap. 14 och 15 §§ föräldrabalken,
- b) skyddet av huvudmannen vid företrädarens obehöriga dispositioner med huvudmannens medel, och
- c) preventiva åtgärder för att hindra olämpliga personer från att bli företrädare.

4.3.1 Fristen för väckande av skadeståndstalan enligt 12 kap. 14 och 15 §§ föräldrabalken

Förslag: S.k. fri föräldraförvaltning skall omfattas av preskriptionstiden i 12 kap. 15 § föräldrabalken under förutsättning att föräldrarna efter förvaltningens upphörande underrättar barnet eller en ny förmyndare om att förvaltningen är tillgänglig för granskning.

En skadeståndstalan som grundar sig på en omständighet som inte framgår av den redogörelse som avses i 12 kap. 15 § föräldrabalken skall inte omfattas av preskriptionen.

Den ettåriga fristen i 12 kap. 15 § föräldrabalken förlängs till tre år.

Preskription av fordran på skadestånd vid fri föräldraförvaltning

I många fall torde fri föräldraförvaltning ske relativt formlöst. Enligt 12 kap. 5 § föräldrabalken är föräldrar vid denna form av förvaltning skyldiga att föra räkenskaper och göra anteckningar endast i den utsträckning som kan anses behövlig med hänsyn till egendomens omfattning och omständigheterna i övrigt. Enligt förarbetena torde räkenskaper och anteckningar krävas endast om barnets egendom är av sådan omfattning att man kan tala om en egentlig förmögensförvaltning, se prop. 1993/94:251 s. 214. Vid fri föräldraförvaltning föreligger dessutom inte utan vidare någon skyldighet att avge sluträkning, varken när den underårige har blivit myndig eller när en ny förmyndare tagit över förvaltningen.

Som framhållits ovan förutsätts för att fristen i 12 kap. 15 § föräldrabalken skall börja löpa att handlingar som beskrivs i 16 kap. 8 § föräldrabalken har överlämnats av överförmyndaren. Regleringen i 13 kap. 15 § föräldrabalken föreskriver i vilka fall av föräldraförvaltning som formlig slutredovisning skall ske. Som framgått ovan omfattas *fri* föräldraförvaltning inte av denna paragraf. När föräldrarnas fria förvaltning upphör, t.ex. på grund av att den underårige blivit myndig, skall de visserligen enligt 13 kap. 21 § första stycket hålla sina räkenskaper och övriga handlingar som rör förvaltningen tillgängliga för granskning. Denna skyldighet innebär emellertid inte att fristen i 12 kap. 15 § föräldrabalken börjar löpa.

Enligt 13 kap. 18 § föräldrabalken får överförmyndaren förelägga föräldrarna att i årsräkning eller på annat sätt redogöra för sin

förvaltning utöver vad som följer av 13 kap. 14 och 15 §§, om den omyndige begär det eller om det annars finns särskilda skäl. En underårig kan således, i vart fall teoretiskt, genom att göra en framställan till överförmyndaren få till stånd att fristen i 12 kap. 15 § föräldrabalken börjar löpa även vid fri föräldraförvaltning. För att överförmyndaren skall ta fasta på en sådan framställan krävs dock att den underårige har nått tillräcklig mognad, se prop. 1993/94:251 s. 248 f. Paragrafens bestämmelser kan också aktualiseras om överförmyndaren genom t.ex. uppgifter från socialtjänsten får kännedom om missförhållanden hos den underårige, se a. prop., a. s.

Enligt Gösta Walin och Staffan Vängby gäller den tioåriga preskriptionstiden om någon av överförmyndaren förmedlad slutredovisning inte har kommit till stånd och den ettåriga preskriptionsfristen sålunda aldrig börjat löpa, se Walin/Vängby, Föräldrabalken En kommentar del I, s. 12:32. Den tioåriga preskriptionstiden torde börja löpa först då förmynderskapet har upphört. Förmyndaren har ju fram till dess en skyldighet att tillvarata den underåriges angelägenheter.

Ovan förda resonemang innebär att när förmynderskapet upphör, vanligen på grund av att den underårige blir myndig, kan barnet enligt 13 kap. 21 § föräldrabalken begära att få ta del av föräldrarnas räkenskaper och övriga handlingar som rör förvaltningen. Därefter har han tio år, räknat från förvaltningens upphörande, på sig att väcka talan om skadestånd mot föräldrarna för försumlig förvaltning. Ur föräldrarnas synvinkel kan det framstå som otillfredsställande att de först sedan tioårsfristen löpt ut kan vara säkra på att deras barn avstår från att väcka talan om skadestånd mot dem.

Det kan övervägas om inte fri föräldraförvaltning i större utsträckning än i dag bör omfattas av regleringen i 12 kap. 15 § föräldrabalken, dvs. föräldrar bör på eget initiativ kunna få till stånd den kortare preskriptionsfristen i nämnda paragraf. Detta förutsätter att föräldrarna presenterar någon form av räkenskaper, vilket skulle underlätta för barnet att överblicka föräldrarnas förvaltning.

Det skall redan här framhållas att en regel som innebär att även fri föräldraförvaltning omfattas av den kortare preskriptionstiden i 12 kap. 15 § föräldrabalken skall ses som en möjlighet och inte som något tvång att redogöra för förvaltningen. Föräldrarna bestämmer med andra ord själva om de vill utnyttja den kortare preskriptionsfristen eller inte. I flertalet fall av fri föräldraförvaltning har sannolikt varken föräldern eller den redovisningsberättigade – som regel barnet – något intresse av en formlig redogörelse för förvaltningen.

I vissa situationer kan föräldrarna emellertid vilja komma i åtnjutande av en kortare preskriptionsfrist. Så kan vara fallet om t.ex. ett barn riktar kritik mot föräldrarnas förvaltning och antyder att det kan finnas skäl att väcka en skadeståndstalan mot föräldern.

Enligt utredningens mening är det otillfredsställande att det i 12 kap. 15 § föräldrabalken saknas bestämmelser om vilka preskriptionsregler som gäller vid fri föräldraförvaltning. Lämpligast synes vara en lösning som bygger på att föräldrarna måste kunna prestera någon form av redogörelse för att den kortare preskriptionsfristen skall börja löpa. Redovisningen bör avges till den underårige, alternativt den nye förmyndaren. De flesta fria föräldraförvaltningar torde i allmänhet vara förhållandevis okomplicerade, och med hänsyn härtill synes det vara en onödig omgång att samtliga redovisningar av fri föräldraförvaltning skall gå via överförmyndaren. Om barnet misstänker att föräldrarna undanhåller information torde det med stöd av 13 kap. 18 § föräldrabalken kunna vända sig till överförmyndaren och begära hjälp. En tillträdande förmyndare som anar oråd kan också göra överförmyndaren uppmärksam på situationen, varefter överförmyndaren kan vidta åtgärder för att få fram ytterligare underlag.

För att stävja en utveckling som innebär att föräldrar undanhåller räkenskapsmaterial eller undviker att redogöra för vissa händelser bör en framtida reglering innehålla en regel som medger undantag från den kortare fristen för det fall skadeståndstalan grundar sig på en omständighet som inte framgår av redovisningen. För övrigt bör detta gälla all redovisning som avses i 12 kap. 15 § föräldrabalken. En regel med liknande innehåll finns i 61 § andra stycket i den finska lagen om förmyndarverksamhet.

En väsentlig fråga är då hur man skall kunna säkerställa att preskriptionsfristen har börjat löpa. Hur frågan skall lösas hänger samman med regleringen i 13 kap. 21 § föräldrabalken. I nämnda paragraf förutsätts nämligen att räkenskaper och övriga handlingar stannar kvar hos föräldrarna i avvaktan på att preskriptionstiden i 12 kap. 15 § föräldrabalken löper ut. Först därefter skall materialet överlämnas till den som är behörig att ta emot redovisningen. Utifrån vad som nu sagts synes den lämpligaste lösningen vara att preskriptionstiden räknas från den tidpunkt då föräldrarna underrättar barnet, eller den nye förmyndaren, om att redovisningen för förvaltningen finns tillgänglig. En ordning som innebär att föräldrarna skall tvingas lämna ifrån sig redovisningen till barnet för att preskriptionstiden skall börja löpa bryter mot vad som i övrigt gäller vid upphörandet av en företrädarförvaltning, jfr 14 kap. 23 § föräldrabalken. I sak

framstår det som tveksamt att föräldrarna skall tvingas avhända sig originalhandlingar innan de vet om barnet eller den nye förmyndaren avser att väcka talan om skadestånd.

Det torde ankomma på föräldrarna att visa att barnet alternativt den nye förmyndaren har fått del av en underrättelse om att redovisningen finns tillgänglig. Föräldrarna kan t.ex. vid ett personligt sammanträffande med den redovisningsberättigade få denne att intyga att han har mottagit underrättelsen. En annan variant är att föräldrarna sänder underrättelsen i en rekommenderad försändelse till den redovisningsberättigade. Det bör emellertid inte vara något krav på att delgivning har ägt rum genom ett skriftligt förfarande.

Sker inte någon underrättelse gäller ytterst den tioåriga preskriptionstiden, varvid preskriptionstiden räknas från den tidpunkt då den fria föräldraförvaltningen upphör, dvs. när barnet fyller 18 år eller då en ny förmyndare dessförinnan förordnas för barnet. Som nämnts ovan bör inte den kortare preskriptionsfristen gälla om den redovisningsberättigades skadeståndstalan grundar sig på en omständighet som inte framgår av föräldrarnas redovisning.

Kravet på dokumentation

Vad gäller kravet på den dokumentation som föräldrarna skall hålla tillgänglig saknas det föreskrifter om formlig slutredovisning i andra fall än som anges i 13 kap. 15 § föräldrabalken. Som antytts ovan är kravet på dokumentation av handlingar vid fri föräldraförvaltning inte lika stort som vid kontrollerad föräldraförvaltning. Enligt 12 kap. 5 § föräldrabalken är föräldrar skyldiga att föra räkenskaper och göra anteckningar endast i den utsträckning som kan anses behövlig med hänsyn till egendomens omfattning och omständigheterna i övrigt.

För att den kortare fristen skall kunna utlösas vid fri föräldraförvaltning bör det ställas som krav att det finns någon form dokumentation som barnet eller den nye förmyndaren kan få ta del av. Det är orealistiskt att vid fri föräldraförvaltning kräva samma dokumentation som vid kontrollerad förvaltning. Hur omfattande räkenskaperna och anteckningarna behöver vara vid fri föräldraförvaltning torde emellertid variera från fall till fall. En regel i 12 kap. 15 § föräldrabalken som innebär att även föräldrar som bedriver fri föräldraförvaltning kan komma i åtnjutande av en kortare preskriptionstid, bör enligt utredningen åtminstone anknyta till den dokumentation som avses i 12 kap. 5 § föräldrabalken.

Det är som nämnts ovan inte möjligt att närmare precisera de situationer då föräldrarna är skyldiga att bevara räkenskapsmaterial eller anteckningar för en framtida redovisning av barnets medel. Om emellertid en stor summa pengar, dock inte så stor att kontroll av överförmyndaren fordras, tillfaller barnet genom t.ex. arv, är det rimligt att kräva av föräldrarna att de kan redogöra för hur dessa pengar har förvaltats. Alldagliga dispositioner med mindre summor pengar som barnet har fått av t.ex. släktingar torde emellertid sällan vara av intresse att bokföra. I de situationer där det finns anledning att göra en anteckning om en viss disposition måste det emellertid finnas någon substans i den redogörelse som hålls tillgänglig för den redovisningsberättigade. Lösryckta kvitton utan närmare angivande av vad som köpts eller sålts utgör t.ex. inte någon meningsfull dokumentation. Redogörelsen måste också kunna presenteras på ett överskådligt sätt. Det torde inte vara tillräckligt att den redovisningsberättigade erbjuds att gå igenom en samling verifikat som förutom barnets angelägenheter även omfattar familjens övriga ekonomi. Om förvaltningen presenteras på ett undermåligt sätt bör föräldrarnas underrättelse till den redovisningsberättigade anses sakna verkan. En sådan situation bör i stället jämföras med att något underlag inte har presenterats över huvud taget. Observera att endast åtgärder som framgår av handlingarna omfattas av den föreslagna utformningen av preskriptionsregeln i 12 kap. 15 § föräldrabalken. En förälder som undanhåller uppgifter riskerar att få en skadeståndstalan riktad mot sig även efter den kortare preskriptionstidens utgång.

Sammanfattningsvis bör enligt utredningens mening krävas att det underlag som underrättelsen tar sikte på skall ha en viss substans för att utlösa den kortare preskriptionsfristen. Vidare bör, i likhet med vad som föreslås beträffande kontrollerad föräldraförvaltning, gälla att endast de omständigheter som framgår av handlingarna preskriberas. Ju mer knapphändig en redogörelse är, desto större är således risken att potentiellt skadestandsgrundande förvaltningsåtgärder inte preskriberas.

Sedan tiden för att väcka talan enligt 12 kap. 15 § föräldrabalken gått ut eller, om talan har väckts, det finns en dom i ersättningsfrågan som vunnit laga kraft skall föräldrarna lämna över eventuella handlingar till den redovisningsberättigade.

Förlängning av preskriptionstiden i 12 kap. 15 § föräldrabalken

Den ettåriga preskriptionstiden i 12 kap. 15 § föräldrabalken innebär att företrädaren inte behöver sväva i ovisshet under tio års tid i frågan om huvudmannen tänker väcka skadeståndstalan mot honom eller inte. För att preskriptionstiden skall börja löpa fordras emellertid en viss kvalitet på redovisningen, detta för att huvudmannen skall ha en möjlighet att bilda sig en uppfattning om företrädarens åtgärder. Som regel är det sluträkning, förteckningar och årsräkningar m.m. som överlämnas till den redovisningsberättigade, se 16 kap. 8 § föräldrabalken.

En preskriptionstid om ett år framstår enligt utredningens mening som snäv. Som jämförelse kan nämnas att rätten för en frånskild make att utkräva ett fastställt underhållsbidrag upphör tre år efter den förfallodag som ursprungligen gällde, se 6 kap. 10 § äktenskapsbalken. Beträffande underhållsbidrag till barn gäller som huvudregel en preskriptionstid om fem år från den ursprungligen gällande förfallodagen. En fordran mot en konsument, dock inte en fordran som grundar sig på löpande skuldebrev, preskriberas enligt 2 § andra stycket preskriptionslagen (1981:130) efter tre år.

Ett år utgör i sammanhanget en kort tid. Den redovisningsberättigade skall först gå igenom handlingarna och kanske sätta sig in i flera års bokförda händelser. Härefter kan han behöva ta kontakt med företrädaren, överförmyndaren eller sin bank för att få kompletterande upplysningar. En företrädare som har något att dölja kan med en kort preskriptionstid i denna situation tjäna på att förhålla de efterfrågade uppgifterna. Om den redovisningsberättigade misstänker att allt inte står rätt till med redovisningen, måste han många gånger kontakta ett juridiskt biträde, vilket innebär ytterligare tidsåtgång. Till slut tvingas kanske den redovisningsberättigade väcka talan för att inte gå förlustig sin rätt, trots att han inte har hunnit att få del av alla fakta i ärendet.

En ordning som innebär att även fri föräldraförvaltning skall omfattas av regleringen i 12 kap 15 §. föräldrabalken ställer också krav på en längre preskriptionstid för att ge den redovisningsberättigade rimlig tid att överväga om han skall väcka talan eller inte. Kravet på dokumentation i dessa situationer är som anförts ovan inte lika strängt som vid kontrollerad föräldraförvaltning.

Längden av preskriptionstiden i 12 kap. 15 § föräldrabalken bör grunda sig på en avvägning mellan företrädarens och huvudmannens intressen. Å ena sidan skall företrädaren kunna veta att han inom

inte alltför lång tid blir fri från ansvaret för sina förvaltningsåtgärder. Å andra sidan måste den redovisningsberättigade ha tillräckligt med tid för att bilda sig en uppfattning om förvaltningen och förbereda en talan om skadestånd. Enligt utredningens mening torde en förlängning av preskriptionstiden till tre år innebära att den redovisningsberättigade bereds skälig tid att gå igenom erhållna handlingar.

4.3.2 Förbättrat skydd för huvudmannen mot företrädarens brottsliga befattning med huvudmannens egendom

Av den enkätundersökning bland landets kommuner som utredningen genomförde under hösten 2002 framgår att det dessbättre är förhållandevis ovanligt att företrädare missbrukar sitt företrädaruppdrag eller är försumliga vid utförandet av detta. De flesta kommuner uppger nämligen att det är ovanligt eller till och med mycket ovanligt att företrädare begår kriminella handlingar mot huvudmannen. I storstäder som Stockholm förekommer ca tio fall av missbruk eller misshandling per år. I mindre kommuner kan det gå åtskilliga år mellan de tillfällen då någon företrädare missbrukar eller misshandlar sitt uppdrag.

Utredningen har varit i kontakt med landets åklagarmyndigheter för att utröna bl.a. hur pass vanligt förekommande det är att föräldrar respektive förordnade förmyndare, gode män och förvaltare gör sig skyldiga till förmögenhetsbrott mot sina huvudmän. Av svaren från åklagarmyndigheterna framgår att det är sällsynt att åtal väcks mot föräldrar för förmögenhetsbrott inom ramen för föräldraförvaltningen. Vanligare är att åtal väcks mot förordnade förmyndare, gode män och förvaltare för ekonomisk brottslighet riktad mot huvudmannen. Brotstypen är emellertid, i absoluta tal räknat, ändå förhållandevis ovanlig. I genomsnitt väcks i hela landet 75–100 sådana åtal varje år.

Även om åtal mot företrädare som begått förmögenhetsbrott mot sina huvudmän är förhållandevis ovanliga har under senare tid ett flertal fall uppmärksammats där en företrädare genom brott eller vårdslös förvaltning tillgodogjort sig eller förslösat huvudmannens egendom. Sådana händelser slår naturligtvis särskilt hårt mot personer som redan från början är försvagade på grund av ålder, sjukdom eller funktionsnedsättning. Denna grupp av personer har framhållits som särskilt skyddsvärd och fråga har uppkommit om hur det rättsliga

skyddet kan förbättras i situationer då en företrädaren vållar dem skada.

En förbättring av skyddet för den enskilde kan åstadkommas på flera sätt. I förebyggande syfte kan kontrollen av dem som kommer i fråga som företrädare bli bättre och mer effektiv. För att kompensera den enskilde för förluster som uppstått till följd av företrädarens åtgärder kan regler om ekonomisk ersättning skapas. Nedan kommer förslag till förebyggande och reparerande åtgärder att behandlas.

I avsnitt B 13 kommer kravet på förordnade företrädares kvalifikationer att behandlas ytterligare.

4.3.2.1 Möjlighet för överförmyndaren att begära utdrag ur belastningsregistret, m.m.

Förslag: Överförmyndaren skall ha rätt att begära utdrag ur belastningsregistret i samband med att en person utses till förordnad förmyndare, god man eller förvaltare.

Rätten för den enskildes make eller sambo och närmaste släktingar att enligt 16 kap. 7 § föräldrabalken ta del av de handlingar som rör ställföreträderskapet skall inte omfatta utdrag ur belastningsregistret. Denna rätt skall inte heller omfatta personuppgifter som är föremål för sekretessmarkering, uppgifter om verklig adress vid kvarskrivning och fingerade personuppgifter.

Av den enkätundersökning bland landets kommuner som utredningen har gjort under hösten 2002 framgår att överförmyndarna använder sig av olika metoder för att försäkra sig om att en tilltänkt företrädare kommer att utföra sitt uppdrag på ett bra sätt. Flertalet av de tillfrågade överförmyndarna uppgav att den föreslagne företrädaren kontrolleras mot kronofogdemyndighetens register och att det infor dras någon form av intyg rörande personens lämplighet. En del överförmyndare intervjuar de personer som kommer i fråga som företrädare. I vissa kommuner utgör överförmyndarens personliga kännedom om företrädaren en viktig bit av lämplighetsbedömningen. Några överförmyndare har till och med svarat att detta utgör den enda formen av kontroll. Kontroll av socialregistret och belastningsregistret förekommer i vissa kommuner. Vad gäller utdrag ur belastningsregistret har vissa kommuner påtalat att detta förutsätter att företrädaren medverkar till att få ut denna information. Kommunerna

äger nämligen inte själva begära ut uppgifter från belastningsregistret, något som flera kommuner upplever som en stor brist.

Som framhållits ovan innehar en företrädare ett uppdrag som i mycket hög grad kräver den enskildes förtroende. Det är därför av största vikt att överförmyndaren så långt möjligt vidtar åtgärder för att se till att olämpliga personer inte förordnas till företrädare. En kontroll av kronofogdemyndighetens register eller inhämtandet av uppgifter från kreditupplysningsföretag kan många gånger ge värdefull information.

Även om företrädaren har en till synes ordnad ekonomi kan det finnas uppgifter i belastningsregistret som är väsentliga för överförmyndaren att känna till. Har den tilltänkte företrädaren dömts för t.ex. förmögenhetsbrott eller våldsbrott bör personen i fråga inte förordnas till företrädare. Vissa kommuner begär redan i dag att den som är aktuell som företrädare skall tillställa överförmyndaren ett utdrag av belastningsregistret. Som nämnts ovan bygger denna kontroll helt på att företrädaren samtycker till att informationen lämnas ut. Om företrädaren vägrar att medverka, får överförmyndaren acceptera detta. I de fall den tilltänkte företrädaren lämnar in ett utdrag av belastningsregistret kan överförmyndaren inte vara helt säker på att informationen inte har manipulerats. Som några kommuner har påtalat finns det därför anledning att överväga om inte överförmyndaren skall ges möjlighet att begära information direkt från belastningsregistret.

Regler om Rikspolisstyrelsens belastningsregister finns i lagen (1998:620) om belastningsregister. I 6 § första stycket punkten 4 nämnda lag föreskrivs beträffande myndigheters begäran om uppgifter ur belastningsregistret att sådana uppgifter skall lämnas i den utsträckning regeringen för vissa slag av ärenden föreskriver det eller för ett särskilt fall ger tillstånd till det. Regeringen har genom förordningen (1999:1134) om belastningsregister reglerat i vilken utsträckning olika myndigheter skall ha tillgång till uppgifter ur belastningsregistret. I förordningens 11 § punkten 5 föreskrivs t.ex. att en kommunal myndighet har rätt att få ut uppgifter om brott som föranlett någon annan påföljd än penningböter om den kommunala myndigheten skall använda uppgifterna i samband med att den beslutar om anställning av personal eller anlitan av uppdragstagare inom psykiatrisk sjukvård, vård av utvecklingsstörda, vård av barn och ungdom eller tvångsvård av missbrukare. De uppgifter som lämnas till den kommunala myndigheten omfattar som nyss nämnts inte brottslighet som har resulterat i penningböter. Enklare för-

seelser som t.ex. hastighetsöverträdelser etc. framgår således inte av utdraget.

Avgörande för frågan om en överförmyndare skall få begära utdrag ur belastningsregistret är avvägningen mellan å ena sidan intresset av att minska riskerna för övergrepp och ekonomiskt utnyttjande, och å andra sidan skyddet för den personliga integriteten. Ett kontrollförfarande i sig kan uppfattas som ett intrång i den personliga integriteten, oavsett om den kontrollerade förekommer i registret eller inte. Utlämnande av en upplysning om att en viss person inte har antecknats för något brottsligt kan emellertid enligt utredningens mening knappast anses som någon nämnvärd integritetskränkning. För det fall utdraget innehåller uppgifter om att personen i fråga har begått ett brott är det däremot naturligt att anta att den registrerade inte vill att dessa uppgifter skall spridas. Att t.ex. en myndighet får ta del av uppgifterna kan således uppfattas som kränkande av den registrerade. Vissa brott är emellertid av sådant slag att det enligt utredningens uppfattning inte är lämpligt att den som har dömts för dessa brott erhåller uppdrag som företrädare för hjälpbehövande personer.

Som framhållits ovan befinner sig hjälpbehövande gamla, sjuka och funktionsstörda i en mycket utsatt situation. Den som skall företräda dem måste som regel ges tillgång till huvudmannens medel. Det är därför angeläget att samhället så långt möjligt försäkras om att företrädaren kommer att förvalta detta förtroende väl. Även om reglerna i föräldrabalken om överförmyndarens tillsyn över företrädaren utgör ett gott grundskydd för den enskilde bör det enligt utredningens mening vara möjligt för överförmyndaren att ta del av uppgifter som finns registrerade i belastningsregistret inför beslutet att utse någon till företrädare. Överförmyndaren får härigenom en möjlighet att också sortera bort de personer som har begått våldsbrott, vilket innebär ett ökat skydd mot att den enskilde drabbas av fysiska övergrepp från företrädarens sida.

Utredningen har i sitt delbetänkande God man för ensamkommande flyktingbarn SOU 2003:51 föreslagit att 11 § förordningen (1999:1134) om belastningsregister utökas med en ny punkt, punkten 16, som ger överförmyndaren rätt att begära utdrag ur belastningsregistret i samband med att en person utses till god man för ett ensamkommande barn.

Med hänsyn till vad som anförts ovan föreslår utredningen att den föreslagna punkten 16 i 11 § förordningen (1999:1134) om belastningsregister även skall omfatta förordnade förmyndare, gode män och förvaltare.

Det skall avslutningsvis framhållas att det faktum att en person inte tidigare är straffad och inte heller förekommer i kronofogdemyndighetens register inte ensamt utgör en garanti för att personen i fråga är lämplig för ett uppdrag som företrädare. En företrädare måste naturligtvis ha lämpliga kvalifikationer för uppdraget i fråga. Frågor om företrädarens kvalifikationer och utbildning kommer som nämnts att behandlas under avsnitt B 13.

Begränsning av närståendes rätt att ta del av de belastningsregisterutdrag som förvaras hos överförmyndaren i anledning av ställföreträdarskapet

En omyndig som har fyllt 16 år och den som har god man eller förvaltare har enligt 16 kap. 7 § föräldrabalken rätt att utan föregående sekretessprövning ta del av de handlingar som rör ställföreträdarskapet och som förvaras hos överförmyndaren. En sådan rätt har också den enskildes make eller sambo och närmaste släktingar.

Regeln i 16 kap. 7 § föräldrabalken utgör ett undantag från huvudregeln i 9 kap. 14 § sekretesslagen som föreskriver att sekretess gäller hos överförmyndare eller överförmyndarnämnd i ärende enligt föräldrabalken för uppgift om enskilds personliga eller ekonomiska förhållanden, om det inte står klart att uppgiften kan röjas utan att den enskilde lider skada eller men. Undantaget är motiverat av att den berörde enskilde och dennes närstående bör ha insyn i ställföreträdarskapet för att kunna följa skötseln av den hjälpbehövandes intressen, se prop. 1993/94:251 s. 174.

Det material som förvaras hos överförmyndaren i ett ärende enligt föräldrabalken, t.ex. om ett godmanskap, rör främst den hjälpbehövande enskildes personliga och ekonomiska förhållanden. Härutöver kan det emellertid i ärendet finnas handlingar som innehåller information om andra personer, t.ex. om den som är förordnad som företrädare. Enligt utredningens mening kan det ifrågasättas om närstående till den hjälpbehövande skall äga rätt att utan sekretessprövning ta del av även dessa handlingar med stöd av 16 kap. 7 § föräldrabalken. Olika intyg om en företrädarens lämplighet torde normalt inte innehålla uppgifter som kan vara till skada för denne om de röjs. Så är normalt inte heller fallet med handlingar som betyg, tjänstgöringsintyg, vitsord etc. Utdrag ur belastningsregistret kan emellertid innehålla uppgifter som, utan att ha någon direkt betydelse för bedömningen av företrädarens lämplighet, är mycket integritets-

känsliga. Med hänsyn till graden av känslighet är också åtkomsten av sådana uppgifter strängt reglerad. Det kan naturligtvis hävdas att närstående till en hjälpbehövande person har ett intresse av att få veta om företrädaren har gjort sig skyldig till något brottsligt och i så fall vilket slags kriminalitet det handlar om. Enligt utredningens mening är emellertid uppgifterna av sådan art att integritetsskäl starkt talar för att utdrag ur belastningsregistret inte bör omfattas av närståendes rätt till insyn enligt 16 kap. 7 § föräldrabalken. Det bör därför i nyss nämnda lagrum införas en bestämmelse som undantar utdrag ur belastningsregistret. Om en närstående i fortsättningen vill ta del av innehållet i ett sådant utdrag, skall överförmyndaren göra en vanlig sekretessprövning utifrån huvudregeln i 9 kap. 14 § sekretesslagen.

Ytterligare begränsningar av närståendes rätt att enligt 16 kap. 7 § föräldrabalken ta del av uppgifter hos överförmyndaren

Utöver belastningsregisterutdrag kan det finnas andra känsliga uppgifter hos överförmyndaren som inte har omedelbar betydelse för ställföreträdarskapet och som närstående inte utan vidare bör få ta del av. Det rör sig främst om uppgifter som kan äventyra den enskildes eller ställföreträdarens säkerhet.

Det förekommer dessvärre att närstående till den hjälpbehövande kommer i konflikt med sin anförvant eller dennes ställföreträdare. Konflikten kan leda till att besöksförbud utfärdas och till att åtgärder vidtas för att skydda den utsatta personens identitet eller adress.

Inom folkbokföringen finns tre former av skydd för personuppgifter: sekretessmarkering, kvarskrivning och fingerade personuppgifter. Sekretessmarkering innebär att folkbokföringens personuppgifter, som normalt är offentliga, blir sekretessbelagda. Kvarskrivning innebär att en person som flyttar till ny adress får behålla sin "gamla" adress i folkbokföringsregistret. Den verkliga adressen förvaras manuellt hos Skatteverket. Fingerade personuppgifter innebär att en person medges att använda en helt ny identitet utan koppling till den gamla.

Överförmyndaren måste med nödvändighet hantera personuppgifter som kan vara föremål för någon av de skyddsformer som anges ovan. Vid en normal sekretessprövning enligt 9 kap. 14 § sekretesslagen (1980:100) kan överförmyndaren vägra att lämna ut sådana uppgifter, om omständigheterna kräver det. Möjligheten till direktinsyn

enligt 16 kap. 7 § föräldrabalken sätter emellertid som framgått ovan de vanliga sekretessbestämmelserna ur spel, och t.ex. en anhörig till den hjälpbehövande kan begära att få ta del av uppgifter om den hjälpbehövandes eller ställföreträdarens adress som är föremål för kvarskrivning.

Person- och adressuppgifter kan inte anses vara centrala för att den hjälpbehövandes anhöriga skall kunna följa skötseln av den enskildes angelägenheter eller i övrigt få insyn i ställföreträdarskapet. Mot bakgrund härav anser utredningen att direktinsynen enligt 16 kap. 7 § föräldrabalken för närstående bör begränsas så att den inte omfattar sekretessmarkerade personuppgifter, uppgift om verklig adress vid kvarskrivning samt fingerade personuppgifter.

4.3.2.2 Utökade möjligheter för huvudmannen att erhålla kompensation för skada som vållats av företrädaren

Förslag: I 12 kap. föräldrabalken införs en ny paragraf, 15 a §, som föreskriver att kommunen är skyldig att solidariskt med en förordnad förmyndare, god man eller förvaltare ersätta den enskilde för sakskada eller ren förmögenhetsskada, intill ett belopp motsvarande fem gånger basbeloppet enligt lagen (1962:381) om allmän försäkring, som ställföreträdaren inom ramen för sitt uppdrag vållar denne genom förmögenhetsbrott. Vad kommunen utgett enligt paragrafen får den återkräva av ställföreträdaren. Ansvarig kommun är den kommun vars överförmyndare utövade tillsynen över ställföreträdaren vid tidpunkten för brottet.

I 25 § första stycket lagen (1927:77) om försäkringsavtal införs en bestämmelse som hindrar en försäkringsgivare från att återkräva ersättning från en kommun som är skadeståndsskyldig enligt den föreslagna regleringen i 12 kap. 15 a § föräldrabalken.

Om den enskilde drabbas av en sakskada eller ren förmögenhetsskada som har vållats av företrädaren, är den enskilde som regel hänvisad till företrädaren för att utkräva ersättning. I de fall företrädaren har förskingrat den enskildes egendom torde det vara vanligt att denna inte finns i behåll. Om företrädaren i övrigt saknar tillgångar blir det svårt för den enskilde att få ut något skadestånd av denne. Fråga är därför om det i nyss nämnda situationer genom en regel i föräldrabalken bör införas en möjlighet för den enskilde att erhålla någon form av statlig eller kommunal ersättning.

Det kan diskuteras om det finns anledning att prioritera vissa skadelidande framför andra genom att införa en möjlighet till statlig eller kommunal ersättning i nu aktuellt hänseende. Som framhållits tidigare utgör emellertid omyndiga och andra hjälpbehövande en särskilt sårbar grupp människor. Många gånger utses en för den enskilde okänd person till företrädare, ibland mot den enskildes vilja, och trots främlingskapet tvingas den enskilde lita på att företrädaren är ärlig och utför sitt uppdrag på ett omdömesfullt sätt. I de allra flesta fall utför företrädaren uppdraget förtjänstfullt, men i de situationer då företrädaren missköter sig innebär detta ofta stor skada för den enskilde. Dessa fall av misskötsamhet medför också att allmänhetens förtroende för de olika företrädarinstitutionerna minskar.

För att upprätthålla tilltron till ett system där enskilda under samhällets medverkan får hjälp av företrädare för att sköta sina angelägenheter är det, enligt utredningens uppfattning, rimligt att det finns ett yttersta skyddsnät i form av en ersättning som helt eller delvis kan gottgöra den enskilde för skador som företrädaren vållar honom.

Ett tänkbart alternativ till en särskild regel i föräldrabalken om ersättning till skadelidande huvudmän skulle kunna vara att utöka möjligheterna till att erhålla ersättning enligt brottsskadelagen. Ytterligare ett alternativ skulle kunna vara att införa en regel som gör det obligatoriskt för kommunen att teckna försäkringar som täcker de skador som förordnade företrädare kan vålla sina huvudmän.

Det är emellertid enligt utredningens mening tveksamt om det är lämpligt att välja någon av dessa lösningar.

Det kan hävdas att det finns grupper av brottsoffer som har lika berättigade krav på ersättning som huvudmän vars företrädare enligt föräldrabalken har begått förmögenhetsbrott mot dem. Härtill kommer att brottsskadelagens regler om ersättning för ren förmögenhetsskada har en klart betonad undantagskaraktär. En ordning där vissa brottsoffer, dvs. de ifrågavarande huvudmännen, regelmässigt ges rätt till ersättning för sådan skada skulle således strida mot en grundtanke i nämnda lag.

Beträffande möjligheten att ålägga kommunerna en skyldighet att tillse att det finns försäkringar som täcker de skador som en företrädare orsakar gör utredningen den bedömningen att denna lösning är mindre lämplig av två anledningar. För det första finns det sannolikt kommuner som anser att det förmodade antalet skadefall är så litet att det blir billigare att stå för skadan själv än att teckna

en försäkring. Enligt utredningens uppfattning bör det med hänsyn härtill ankomma på varje kommun att besluta huruvida en försäkring bör tecknas eller inte. För det andra uppkommer frågan vad som händer om kommunen, trots påbud, inte sörjer för ett fullgott försäkringsskydd. Troligen resulterar denna situation i en skadestandsprocess där huvudmannen stämmer in kommunen och begär ersättning för den skada han har lidit på grund av att kommunen inte har ordnat med ett tillräckligt försäkringsskydd. För det fall ett ansvar för företrädarens skadebringande åtgärder bör läggas på kommunen synes det vara bättre att redan från början klargöra att kommunen är skyldig att utge ersättning för dessa skador. Det bör sedan vara kommunens sak att avgöra huruvida försäkringar bör tecknas.

Sammanfattningsvis är det utredningens uppfattning att det lämpligaste sättet att förbättra skyddet för den enskilde huvudmannen är att i föräldrabalken införa en regel om rätt till ersättning för skada som företrädaren vållar huvudmannen. Rätten till sådan ersättning bör emellertid begränsas till att endast avse vissa skador och till ett visst maximalt ersättningsbelopp.

Vem skall utge ersättningen?

Ansvar för den ersättning som kan bli aktuell att utge på grund av en företrädarens skadebringande handling bör vila på kommunen. En sådan ordning förefaller rimlig, eftersom det primärt är kommunen som har möjlighet att kontrollera att den enskilde inte drabbas av skador till följd av företrädarens åtgärder. Kommunerna har nämligen ålagts att, ibland mot den enskildes vilja eller utan hans samtycke, rekrytera en företrädare, låt vara att själva beslutet om förordnande tas i samband med att rätten anordnar ett ställföreträdarskap. Vid byte av företrädare har kommunen likaledes en central roll vid valet av företrädare. Kommunen har sålunda en möjlighet att i samband med urvalsprocessen göra sig en uppfattning om den blivande företrädarens lämplighet på ett sätt som rätten inte har. Om överförmyndaren i samband härmed dessutom ges möjlighet att kontrollera innehållet i belastningsregistret, kan denna prövning bli än mer effektiv. Vidare utgör överförmyndarens granskning av företrädarnas förvaltning av huvudmännens egendom en viktig kontroll av hur uppdraget sköts. För att denna kontroll skall vara effektiv har överförmyndaren utrustats med långtgående befogenheter vad gäller

möjligheten att begära in underlag från företrädarna beträffande företagna åtgärder. Det bör framhållas att den föreslagna ersättningsskyldigheten inte innebär att kommunerna åläggs en längre gående granskningsskyldighet än i dag. Däremot torde systemet med ersättningsskyldighet utgöra en viss garanti för att kommunerna lever upp till den ambitionsnivå som dagens regler om tillsyn innebär.

En annan anledning till att kommunen bör stå för ersättningen är möjligheten att genom försäkringar övervältra en eventuell skyldighet att utge ersättning på försäkringskollektivet. På försäkringsmarknaden finns redan i dag försäkringslösningar som tar sikte på företrädarverksamhet. Dessa försäkringar innefattar bl.a. en skadeförsäkring som täcker förmögenhetsbrott som företrädaren begår mot huvudmannen. Nämnade försäkringar kan tecknas av kommuner och sammanslutningar av företrädare, t.ex. godemansföreningar, men däremot inte av enskilda företrädare.

Vilka skador bör ersättas?

En viktig fråga är vilka skador som det är rimligt att den enskilde erhåller ersättning för. Förutom genom rent brottsliga förfaranden som stöld, försäkring m.m. kan ju företrädaren genom sitt sätt att förvalta den enskildes egendom få denna att minska i värde. Företrädaren kan t.ex. genom köp av andelar i aktiefonder orsaka den enskilde skada om andelarna försäljs under det värde som de inköpts för. Företrädaren kan vidare agera försumligt vid en fastighetsförsäljning varvid fastigheten säljs till ett underpris.

Att anlita någon som rådgivare eller låta sig företrädas av någon annan innebär alltid ett visst risktagande i åtskilliga fall. I många situationer saknar emellertid den enskilde möjlighet att själv utföra en viss åtgärd. Den som hamnar i en tvist måste t.ex. ofta anlita ett juridiskt biträde, och den som driver ett företag tar som regel hjälp av en revisor i ekonomiska frågor. En omyndig person eller en person som på grund av sjukdom, ålder eller funktionshinder inte kan sköta sina personliga och ekonomiska angelägenheter är på samma sätt hänvisad till hjälp från andra personer, låt vara att denna hjälp ibland tvingas på den enskilde.

I 13 och 14 kap. föräldrabalken finns förhållandevis detaljerade regler om hur förvaltningen av huvudmannens medel skall gå till. Dessa regler innebär som tidigare framhållits ett förhållandevis gott grundskydd för huvudmannen. Större transaktioner med huvudman-

nens medel kräver nämligen som regel överförmyndarens samtycke. Härigenom begränsas således företrädarens möjligheter att missbruka och missköta huvudmannens ekonomi. Det framstår mot bakgrund av dessa regler inte som tillräckligt motiverat att kommunen dessutom skall garantera ersättning för den skada som företrädaren vållar genom oskicklighet.

Även om den enskilde inte kan kräva att företrädaren i alla situationer skall välja det mest förmånliga sättet att förvalta egendom, bör han dock kunna förvänta sig att denne i vart fall inte begår förmögenhetsbrott inom ramen för företrädaruppdraget. Gärningar av detta slag upplevs säkert av den enskilde som extra kränkande och förödmjukande. När det gäller skador som har uppstått till följd av företrädarens brottsliga handlande, t.ex. förskingring av huvudmannens egendom, finns det större anledning att kräva att kommunen i viss utsträckning skall hålla den enskilde skadefri.

Enligt utredningens mening bör av angivna skäl en tänkt ersättningskyldighet begränsas till att avse skador som uppstått på grund av företrädarens brottsliga handling. Som nämnts ovan kan dock kommunen i vissa fall bli skadeståndsskyldig därutöver enligt 3 kap. 2 § skadeståndslagen om överförmyndaren gör sig skyldig till fel eller försummelse i samband med utövandet av sitt uppdrag.

Tanken bakom den föreslagna formen av ersättning är främst att hindra att enskilda försätts i en svår livssituation på grund av att företrädaren har förskingrat eller på något annat brottsligt sätt förlösat huvudmannens medel. Ersättningen skall således säkerställa att den enskildes ekonomiska handlingsutrymme helt eller delvis återställs. På så sätt kan den tänkta ersättningen sägas fylla delvis samma syfte som brottskadeersättning enligt 4 § brottskadelagen. Den föreslagna ersättningen förutsätter emellertid inte att det skall finnas särskilt ömmande skäl för att utbetalning skall kunna ske.

Samtliga förmögenhetsbrott bör i princip kunna grunda rätt till ersättning. Det rör sig således om brott som stöld, bedrägeri, ocker, förskingring, trolöshet mot huvudman, behörighetsmissbruk och olovligt brukande. Avgörande för att ersättning skall utgå är att företrädaren genom att tillgodogöra sig eller utnyttja den enskildes egendom vållar denne en sakskada eller en ren förmögenhetsskada. Teoretiskt skulle även skadegörelse kunna vara ett brott som kan föranleda ersättning av nu aktuellt slag. Däremot bör ersättning inte utgå vid brottslighet som har resulterat i personskada, dvs. ersättning för kränkning samt sveda och värk m.m. Sådana skador ersätts i stället ytterst genom brottskadeersättning enligt 2 § brottskade-

lagen. Den brottsliga gärningen skall ske i samband med eller ha anknytning till att företrädaren utövar sitt uppdrag.

Ersättningsskyldighet förutsätter i princip att den brottsliga gärningen har företagits under den tid som företrädarförordnandet varar. Kommunen svarar således inte för skada som en f.d. företrädare vållar efter uppdragets upphörande eller sedan han har skilts från företrädaruppdraget. Ersättningsansvar bör dock komma i fråga för brott som begås t.ex. efter ett interimistiskt beslut att skilja företrädaren från uppdraget, men innan företrädaren har lämnat ifrån sig lägenhetsnycklar, värdehandlingar, bankomat kort etc.

Skadeståndet är inte tänkt att täcka förluster som kan elimineras genom en återgång av den skadebringande rättshandlingen. Om t.ex. en god man förskingrar pengar som han har tagit ut från (den beslutskompetente) huvudmannens konto utan dennes samtycke, blir rättshandlingen, dvs. uttaget, sannolikt inte gällande mot huvudmannen, se nuvarande 11 kap. 5 § första stycket föräldrabalken. Med hänsyn härtill äger banken således inte debitera uttaget på huvudmannens konto, och någon reell förlust drabbar inte huvudmannen. Banken kan i nyss nämnda situation inte göra gällande kommunens solidariska skadeståndsansvar, eftersom detta endast gäller i förhållande till den enskilde. I stället får banken vända sig till företrädaren för att få ersättning.

Närmare om utformningen av ersättningsskyldigheten

Kommunens ersättningsskyldighet bör enligt utredningens mening utformas som ett direkt solidariskt skadeståndsansvar, dvs. kommunen skall solidariskt med den brottslige företrädaren utge skadestånd till huvudmannen. Med denna lösning har kommunen en möjlighet att påverka processen genom att argumentera i (främst) skadeståndsfrågan och föra bevisning, vilket torde vara värdefullt för kommunen. Det kan tänkas att en medellös företrädare utan närmare eftertanke medger huvudmannens skadeståndsanspråk, varefter domstolen inte kan göra någon prövning av skadeståndets skälighet såvitt gäller huvudmannen. Förslaget medför alltså att kommunen inte blir bunden av domen mot huvudmannen. Den ges också en möjlighet att överklaga en dom beträffande skadestånd.

En förutsättning för att kommunen skall bli skadeståndsskyldig är som nämnts ovan att företrädaren har begått ett förmögenhetsbrott. Normalt torde huvudmannen rikta sin skadeståndstalan mot

företrädaren och kommunen inom ramen för brottmålsprocessen. Ingenting hindrar emellertid att den skadelidande huvudmannen väcker talan mot företrädaren och kommunen i ett tvistemål sedan brottmålet avgjorts. Det kan hävdas att den föreslagna ordningen innebär ett merarbete för den kommunpersonal som har att ta hand om ersättningskraven. Eftersom utredningsskyldigheten i det bakomliggande brottmålet åvilar åklagaren, finns det emellertid ingen anledning för kommunen att företa någon egen utredning i denna del. Vad skadeståndet beträffar torde det sällan eller aldrig finnas anledning att ifrågasätta den bedömning rörande skadans storlek etc. som gjorts i ansvarsdelen. Med hänsyn härtill bör det föreslagna systemet med ersättningskyldighet inte medföra nämnvärda personalkostnader för kommunen.

Det kan tänkas att en huvudman flyttar mellan olika kommuner under den tid som ett ställföreträdarskap varar. Härvid uppkommer frågan vilken kommun som skall vara solidariskt skadeståndsskyldig med en brottslig ställföreträdare. Enligt utredningens mening bör ansvarig kommun vara den kommun vars överförmyndare utövade tillsynen över ställföreträdaren vid tidpunkten för den brottsliga handlingen.

Begränsning av ersättnings storlek

Med hänsyn till de regler som omgärdar företrädarens förvaltning av den enskildes egendom torde det vara svårt att vid ett och samma tillfälle tillskansa sig en större summa pengar från huvudmannens konto. Under lång tid kan emellertid det belopp som företrädaren tillgodogör sig bli betydande. Företrädaren låter kanske några av sina egna räkningar "slinka med" varje månad när han girerar huvudmannens räkningar. Under ett ställföreträdarskap som varar åtskilliga år kan det således röra sig om 100 000-tals kronor av den enskildes medel som företrädaren gör av med. Av främst kostnadsskäl bör emellertid ersättningen inte utgöra någon garanti för att den enskilde alltid ställs i samma ekonomiska situation som före företrädarens brottsliga gärning utan begränsas till ett visst maximibelopp.

Enligt utredningens uppfattning bör maximal ersättning vara fem basbelopp (196 500 kr år 2004) avseende en och samma företrädares brottslighet. Vid beräkandet av detta belopp har utredningen tagit hänsyn till de försäkringsmöjligheter som finns på området. Relevant

basbelopp bör vara basbeloppet det år som skadeståndsskyldigheten fastställs.

Begränsningen av skadeståndsansvaret gäller naturligtvis inte den brottslige företrädaren. Om huvudmannen erhåller en viss del av skadeståndet från företrädaren, är kommunen endast skyldig att svara för mellanskillnaden upp till fem basbelopp. Kommunen kan alltså bli skyldig att utge ersättning med maximalt fem basbelopp om ingen ersättning kan tas ut av företrädaren.

Den enskilde är naturligtvis oförhindrad att ansöka om ersättning enligt brottsskadelagen för att få täckning för den del av skadeståndet som går utöver kommunens ansvar och som inte kan betalas av företrädaren.

Skadeståndets förhållande till försäkringar och brottsskadeersättning

Försäkringar som täcker skada orsakad av företrädarens förmögensbrott kan ha tecknats av huvudmannen själv, av kommunen som har förordnat företrädaren, eller av någon annan. Enligt försäkringsrättslig doktrin kan en skadeståndsskyldig inte kräva att den skadelidande först skall försöka få ut ersättning via sin egen försäkring. Om den enskilde själv har tecknat en försäkring som täcker skada vållad av företrädaren, får kommunen således inte avböja att utge ersättning och hänvisa till den enskildes försäkringsgivare.

För att kommunens skadeståndsansvar skall aktualiseras bör således inte krävas att den skadelidande huvudmannen först har uttömt sina möjligheter att få ut ersättning via eventuella försäkringar eller enligt brottsskadelagen. Däremot bör kommunen vid skadeståndets utgivande få avräkna vad som utgått eller som kan komma att utgå ur försäkringar som har tecknats av annan än den enskilde, tex. av kommunen eller av en sammanslutning av företrädare. I samband härmed skall framhållas att de försäkringslösningar som finns på marknaden innefattar ett skydd om maximalt 200 000 kr (drygt fem basbelopp) för skador som uppstått till följd av företrädarens förmögensbrott.

Om både kommunen och en sammanslutning av företrädare har tecknat försäkringar som täcker företrädarens förmögensbrott, bör ersättningen till den enskilde fördelas mellan de båda försäkringarna enligt de principer som tillämpas vid dubbelförsäkring, se 42 § lagen (1927:77) om försäkringsavtal, hädanefter FAL.

Kommunens och försäkringsgivarens regressrätt

Även om kommunens ersättningsskyldighet är konstruerad som ett solidariskt skadeståndsansvar är det inte meningen att kommunen slutligen skall behöva stå för någon del av det skadestånd som den kan förpliktas att betala. Kommunen bör därför ges en rätt att kräva företrädaren på hela den ersättning som den har tvingats betala på grund av det solidariska ansvaret.

En försäkringsgivare som på grund av skadeförsäkring har utgett ersättning till en försäkringshavare i följd av en skada, som försäkringshavaren ägt rätt att kräva skadestånd av skadevällaren för, inträder enligt 25 § FAL i försäkringstagarens rätt till skadestånd från skadevällaren. Detta gäller emellertid endast i de fall då skadevällaren har orsakat skadan genom uppsåtligt eller grovt vårdslöst handlande. En sådan rätt till återkrav föreligger dock inte mot den som enligt 3 kap. 1 eller 2 § skadeståndslagen svarar för skadan uteslutande på grund av annans vållande.

Ett försäkringsbolag som har meddelat den skadelidande en försäkring mot en företrädares förmögenhetsbrott äger enligt nyss nämnda paragraf återkräva utgiven ersättning från den brottslige företrädaren. Eftersom det föreslås ett solidariskt skadeståndsansvar för kommunen, kan försäkringsgivaren med nuvarande utformning av 25 § FAL även framställa återkrav mot kommunen. Eftersom kommunen inte slutligen skall behöva stå för den skada som företrädaren vållar den enskilde genom förmögenhetsbrott, bör det i 25 § första stycket FAL införas en bestämmelse som hindrar försäkringsgivaren att återkräva ersättning från en kommun som är skadeståndsskyldig på den nu föreslagna grunden.

Det skall i sammanhanget framhållas att FAL för närvarande är föremål för översyn och att en proposition till ny försäkringsavtalslag har förelagts riksdagen under maj 2004. I förslaget till ny försäkringsavtalslag motsvaras nuvarande 25 § av 7 kap. 9 §. Praktiskt sett innebär den nya regleringen inte någon ändring i rättsläget, se prop. 2003/04:150 s. 205 f.

Vem kan begära skadestånd?

Skadestånd skall kunna betalas ut till huvudmän som blivit utsatta för förmögenhetsbrott av en förordnad förmyndare, en god man eller en förvaltare, dvs. i alla former av förordnade företräderskap.

Däremot bör inte fall då föräldrar tillgodogör sig sina barns tillgångar genom brottslig gärning omfattas. Föräldraförvaltning skiljer sig nämligen till sin karaktär från de förordnade företrädarskapen. Ett barn måste med nödvändighet företrädas av sina föräldrar, och det är ofrånkomligt att förvaltningen av ett barns tillgångar i första hand är en familjeangelägenhet. Det finns naturligtvis inte något som hindrar att barnet t.ex. ansöker om ersättning enligt brotts-skadelagen för det fall dess föräldrar förskingrat barnets egendom, se NJA II 1978 s. 62.

Talan om skadestånd varom nu är fråga bör endast få föras av huvudmannen. Skadeståndet är tänkt att vara en gottgörelse till huvudmannen personligen, och med hänsyn härtill bör rätten till skadestånd från kommunen falla bort om inte krav på ersättning har framställts innan huvudmannen avlider, jfr vad som gäller enligt 6 kap. 3 § skadeståndslagen beträffande ersättning för fysiskt och psykiskt lidande.

Hur skall regleringen om solidariskt skadeståndsansvar finansieras?

En skyldighet att utge skadestånd innebär naturligtvis en utgift för kommunen. Fråga är därför hur denna utgift kan kompenseras.

Den mest tilltalande lösningen vore att övervältra kostnaden för skadeståndet på dem som gör sig skyldiga till brott. En möjlighet skulle således kunna vara att höja den avgift till brottsofferfonden som skall betalas av personer som har dömts för brott varpå fängelse kan följa, och använda dessa medel för att finansiera kommunernas kostnad för eventuella skadestånd. Fondens medel är emellertid inte avsedda att täcka denna form av kostnader, och det torde vidare vara tveksamt om man på ett sådant sätt bör prioritera en viss grupp brottsoffer framför andra.

Med hänsyn till de försäkringsmöjligheter som står till buds framstår det som rimligt att det ankommer på kommunen att besluta hur eventuella skadestånd skall finansieras.

I dag har vissa godmansföreningar tecknat försäkringar som täcker skador till följd av att företrädaren begår förmögenhetsbrott mot sina huvudmän. Vissa kommuner överväger med hänsyn härtill redan i dag att kräva att den som kommer i fråga som förordnad företrädare skall omfattas av en sådan försäkring. Härigenom övervältras emellertid kostnaden för skadestånd på grund av brott på det övriga företrädarkollektivet som genom sina premier finansierar den

föreslagna regleringen. En sådan ordning kan naturligtvis uppfattas som oskäligen, inte minst av de företrädare som inte tar ut någon ersättning för sina tjänster, t.ex. anhöriga, och av företrädare som endast erhåller en blygsam ersättning för utfört arbete.

Ett alternativ är att företrädaren får ta ut premien för en eventuell försäkring av huvudmannen som en kostnadsersättning jämförbar med t.ex. ersättning för resor. Det framstår emellertid som stötande att kostnaden för försäkringspremier som det nu är fråga om skall belasta en hjälpbehövandes kanske redan ansträngda ekonomi.

Kommunen kan naturligtvis välja att själv teckna försäkringar för förordnade företrädare. Detta innebär visserligen en ökad kostnad för de kommuner som inte redan har tecknat motsvarande försäkringar, men å andra sidan innebär försäkringen en ökad trygghet för den enskilde och även dennes anhöriga. I de fall försäkringen tas i anspråk kan ersättningen hindra att den enskilde blir beroende av andra hjälpinsatser, t.ex. bistånd enligt socialtjänstlagen, vilket innebär en kompenserande besparing för kommunen. Premien för en försäkring som täcker bl.a. företrädarens förmögenhetsbrott kostar ca 200–320 kr per företrädare och år. För en kommun med 175 företrädaruppdrag – en genomsnittskommun i sammanhanget – skulle den totala premiekostnaden per år således uppgå till ca 45 000 kr.

5 Frågeställningar kring den förordnade ställföreträdarens åtgärder med huvudmannens kontokort och internetbank

Den ökade användningen av modern informationsteknologi på avtals- och köprättens område har inneburit att de rättshandlande parterna sällan har någon mera personlig kontakt med varandra inför ett avtalslut. Tidigare föregicks transaktioner oftast av sådan kontakt, ett telefonsamtal eller korrespondens, vilket innebar att det som regel fanns någonting som konkret kunde identifiera kontrahenterna, t.ex. en vittnesuppgift från en försäljare om vem som köpt en viss vara, anteckningar från ett telefonsamtal, en underskriven betalorder etc. I dag sker många transaktioner över internet, inte minst betalning av vardagliga skulder som hyra, försäkringar, elräkningar etc. Även om det går att identifiera från vilken dator som en betalorder har skickats, finns det ingenting som konkret identifierar avsändaren. Sättet att göra affärer kan således sägas ha blivit mer anonymt i och med förekomsten av internet.

Användningen av kontokort utgör också en möjlighet att vara anonym. Visserligen förekommer det att den som vill betala med kontokort avkrävs legitimation, men många gånger räcker det med att personen i fråga känner till den PIN kod (PIN = personligt identifikationsnummer) som är knuten till kortet. Ibland accepteras till och med betalning med kontokort helt utan behörighetskontroll, dvs. användaren avkrävs varken legitimation eller kod. Om innehavaren legitimerar sig eller undertecknar en köpnota, är möjligheterna att identifiera användaren långt större än i de fall då endast kod används. I detta sammanhang skall framhållas att behörighetskontroll vid kortanvändning är betydligt vanligare i Sverige än i andra länder.

Användningen av kontokort samt möjligheten att utföra betalningar via internet kan få särskilda konsekvenser i de situationer då kontohavare företräds av en förordnad ställföreträdare. I det följande kommer dessa konsekvenser att behandlas. Problematiken är särskilt påtaglig när den hjälpbehövande biträds av en god man, och med

hänsyn härtill kommer den fortsatta framställningen främst att vara inriktad på dessa fall.

5.1 Den gode mannens rättshandlande för huvudmannens räkning

Den gode mannens möjligheter att företa rättshandlingar som är bindande för huvudmannen regleras bl.a. i 11 kap. 5 § föräldrabalken. Utgångspunkten är att huvudmannen har kvar sin rättsliga handlingsförmåga. Den gode mannen får bara företa rättshandlingar inom ramen för sitt förordnande och måste normalt inhämta huvudmannens samtycke innan han företar en åtgärd för dennes räkning. Samtycke behöver emellertid inte inhämtas om huvudmannens tillstånd är sådant att denne inte kan ge uttryck för sin mening. Rör den gode mannens rättshandling den dagliga hushållningen anses huvudmannens samtycke föreligga, om huvudmannen inte före rättshandlingen har gett uttryck för annat till den mot vilken rättshandlingen riktade sig. Med "den dagliga hushållningen" avses mera vardagliga rättshandlingar som t.ex. inköp av livsmedel, hygienartiklar, kläder m.m. samt regelbundna betalningar som följer med ett hushåll, t.ex. hyra, el, försäkringar etc. Till denna grupp av rättshandlingar hör också bankkuttar och överföringar som är nödvändiga för att genomföra nyss nämnda transaktioner. De flesta av den gode mannens transaktioner för huvudmannens räkning torde vara att hänföra till den dagliga hushållningen.

För det fall den gode mannen företar en rättshandling som inte blir bindande enligt 11 kap. 5 § föräldrabalken, föreskrivs i 11 kap. 6 § föräldrabalken att den gode mannen är skyldig att ersätta en godtroende tredje man för den skada som denne tillfogats. Den gode mannen undgår dock skadeståndsansvar, om rättshandlingen saknar bindande verkan mot den för vars räkning den har företagits till följd av någon särskild omständighet, som den gode mannen inte kände till och som tredje man inte med fog kunde förutsätta att den gode mannen skulle känna till. En sådan situation kan t.ex. uppstå om den gode mannen underlåter att inhämta samtycke från huvudmannen till följd av att han förlitat sig på ett läkarintyg som innehåller felaktiga uppgifter om huvudmannens bristande möjlighet att ge uttryck för sin mening. I detta sammanhang skall erinras om den av utredningen i det följande föreslagna ändringen av 11 kap. 5 § föräldrabalken (i förslaget 11 kap. 7 §) som innebär att uttrycket

“varit ur stånd att ge uttryck för sin mening” ersätts med “har saknat förmåga att själv ta ställning eller att meddela sin mening”.

Den gode mannens tillgång till huvudmannens bankmedel

En god man får inte utan vidare tillgång till huvudmannens bankmedel. Enligt huvudregeln i 14 kap. 8 § föräldrabalken är huvudmannens bankmedel spärrade för den gode mannen, dvs. uttag kräver överförmyndarens samtycke. Spärren omfattar emellertid enligt gällande lydelse inte pengar som behöver hållas tillgängliga för den enskildes uppehälle eller vården av hans egendom, om den gode mannen vid insättningen gjort förbehåll om att de får tas ut utan överförmyndarens samtycke. Sedan den gode mannen har fått sitt förordnande måste han därför personligen ta kontakt med banken och ordna så att han får tillgång till ett “fritt konto”, dvs. ett konto från vilket den gode mannen kan betala huvudmannens löpande räkningar för uppehälle och vård av egendom. I praktiken innebär detta att den gode mannen får tillgång till t.ex. huvudmannens personkonto på vilket dennes lön eller pension sätts in. Om huvudmannen endast har ett konto på vilket hans samtliga tillgångar finns, brukar den gode mannen föra över de pengar som inte behövs för betalning av löpande räkningar till ett annat konto som inte är “fritt”, ibland benämnt konto med överförmyndarspär.

5.2 Den gode mannens användning av huvudmannens kontokort eller internetbank

Den klassiska föreställningen om hur en god man betalar sin huvudmans skulder är att den gode mannen beger sig till banken med huvudmannens räkningar, varvid han från huvudmannens konto tar ut det belopp som motsvarar totalsumman av räkningarna. Banktjänstemannen kan i samband härmed kontrollera den gode mannens identitet och dennes förordnande samt ändamålet med betalningen. Om osäkerhet beträffande förekomsten av eventuellt behövligt giltigt samtycke från den enskilde eller överförmyndaren uppstår, kan han begära att den gode mannen uppvisar bevis på att samtycke föreligger.

I dag finns bekväma alternativ till personliga bankbesök när det gäller att betala räkningar eller att ta ut kontanter. Få personer tar i

dag ut kontanter över disk i sin bank utan använder i stället uttagskort eller kontokort. Räkningar regleras som regel via bank/postgiro, autogiro, telefonbank eller via en internetuppkoppling mot en bank.

Som nämnts inledningsvis innebär moderna betalningsmedium som kontokort och internet en ökad anonymitet, dvs. det kan vara svårt för den bank som administrerar betalningar via dessa kanaler att veta *vem* som egentligen beordrar betalningen. Denna problematik blir särskilt påtaglig om bankkunden har en god man som har tillgång till huvudmannens kontokort eller internetanslutning. Så länge huvudmannen ensam har tillgång till kontokort och internetuppkoppling kan banken utgå ifrån att de rättshandlingar som företas också kan göras gällande mot huvudmannen. Om däremot den gode mannen ges möjlighet att använda nyss nämnda kontokort eller internetuppkoppling, måste banken räkna med möjligheten att de rättshandlingar som den gode mannen företar inte blir gällande mot huvudmannen, eftersom det kan tänkas att den gode mannen företar rättshandlingar utanför sitt förordnande eller utan huvudmannens samtycke eller gör uttag utan behörigt samtycke från överförmyndaren.

Ett flertal banker har med hänsyn härtill förklarat att de är restriktiva med att låta gode män få ut kontokort som är kopplade till huvudmannens konto eller låta dem disponera internetuppkopplingar till huvudmannens konto. Bankerna är emellertid för framtiden positiva till att låta gode män få tillgång till kontokort och internetuppkopplingar under förutsättning att det bringas klarhet i vad som gäller när en god man använder dessa betalningsformer. I samband härmed har från bankhåll föreslagits att regleringen i 11 kap. 5 § föräldrabalken skall anpassas till en teknisk verklighet där förekomsten av huvudmannens samtycke inte kan kontrolleras vid transaktioner med kontokort eller via internet. Vidare föreslås att den gode mannen skall kunna binda sin huvudman vid en transaktion som har företagits med ett kontokort alternativt en internetuppkoppling i huvudmannens eller den gode mannens namn, men avseende huvudmannens konto. Till sist föreslås att den gode mannen, utan medverkan från överförmyndaren, skall kunna ikläda sin huvudman ansvar för obehöriga uttag från huvudmannens konto som beror på den gode mannens grova vårdslöshet med kontokort eller internetuppkoppling.

5.2.1 Betalningar med kontokort

Vad är ett kontokort?

Termen **kontokort** används ofta som en samlingsbeteckning för olika typer av kort som inbördes kan ha olika funktioner. Banker, finansbolag och kortföretag brukar, grovt sett, dela in dessa kort i nedanstående typer, nämligen uttagskort, bankkort, kreditkort, betalkort och debetkort.

Uttagskort är ett kort som kan användas endast för uttag av kontanter i bankautomater som affärsbankernas Bankomat och FöreningsSparbankens Minuten. Ursprungligen var det bara denna typ av kort som bankerna marknadsförde och gav ut. Numera finns visserligen korten kvar i bankernas sortiment men marknadsförs inte längre och kortet efterfrågas inte heller av kunderna i någon större utsträckning.

Bankkort är ett kort som är kopplat till ett inlåningskonto i bank, jfr nedan om rena betalkort. Om det inte följer en kreditmöjlighet med kortet, kan det användas endast mot behållningen på inlåningskontot. Kortet kan vanligtvis användas i bankernas uttagsautomater samt till inköp av varor hos butiker som genom avtal har förbundit sig att acceptera kortet för betalning av varor. Ett bankkort kan även kopplas till ett konto där kortinnehavaren enligt avtal med banken har rätt att ta i anspråk ett kreditutrymme.

Kreditkort är en form av kontokort med vilket det följer en rätt till kredit. Det kan röra sig om att kortinnehavaren utnyttjar ett kreditutrymme på t.ex. ett bankkonto eller med stöd av ett särskilt kreditavtal får faktura på gjorda inköp. Kunden kan i det senare fallet vanligen välja mellan att betala allt på en gång eller genom månadsbetalningar. Beteckningen kreditkort används dock inte av alla banker för kort av denna typ.

Betalkort är vanligtvis ett kort med vilket man kan betala för varor i butiker, som har avtalat med banken om rätt för deras kunder att nyttja kortet i butiken, varvid inköpen redovisas på en faktura som skall betalas t.ex. vid varje månads slut. Genom denna konstruktion får kortinnehavaren ett betalningsansånd på upp till ca 45–50 dagar. Om ett betalkort är kopplat till ett bankkonto och de inköp som gjorts med kortet dras direkt ifrån tillgångssaldot på kontot utan att någon kredit beviljats, brukar kortet betecknas som ett **rent betalkort**. Även bankkort kopplat till ett konto utan rätt till kredit kan alltså betecknas som ett rent betalkort. Rena betal-

kort benämns ibland **debetkort**. Denna term används i kortinlösen-sammanhang för kort där uttagna belopp debiteras ett bankkonto direkt (on line) till skillnad från betal- och kreditkort som medger visst betalningsansånd.

Rena betalkort, eller debetkort, ges inte bara ut av banker. Vissa företag, t.ex. bensinföretag och företag inom dagligvaruhandeln, tillhandahåller kort som innebär att innehavaren kan handla varor och tjänster av företaget i fråga för de pengar som i förväg har satts in på ett konto hos företaget. Dessa kort faller sålunda också inom benämningen rena betalkort eller debetkort.

Allmänt om användning av kontokort

Det finns inte någon generell lagstiftning som behandlar kontokortets funktion som betalningsmedel. I 34 § konsumentkreditlagen (1992:830) finns emellertid tvingande bestämmelser som tar sikte på de avtalsvillkor som förekommer i samband med utfärdande av kontokort, se nedan. Regleringen i nämnda paragraf är direkt tillämplig på kontokort som innebär kreditgivning, men tillämpas analogt på andra former av kontokort (se prop. 1991/92:83 s. 144). Däremot tar paragrafen inte sikte på betalningar som sker endast genom användande av en kod, dvs. utan att något kontokort används. Till följd härav faller betalningstjänster som t.ex. telefonbank och internetbank utanför lagens tillämpningsområde (se SOU 1995:69 s. 269).

I 34 § första stycket konsumentkreditlagen föreskrivs att ett avtalsvillkor som innebär att en kontohavare skall vara betalningsskyldig för ett belopp som har påförts kontot genom att ett kontokort har använts av någon obehörig person får göras gällande endast om kontohavaren eller någon annan som enligt kontoavtalet är behörig att använda kontokortet har

1. lämnat ifrån sig kortet till någon annan,
2. genom grov oaktsamhet förlorat kortet, eller
3. på något annat sätt förlorat besittningen av kortet och inte snarast efter upptäckten anmält förlusten hos kreditgivaren.

Om ett belopp har påförts kontot enligt någon av punkterna i paragrafens första stycke efter det att kreditgivaren har mottagit en anmälan om att kontohavaren eller någon annan som enligt kontoavtalet är behörig att använda kortet inte längre har detta i sin besittning,

gäller enligt paragrafens andra stycke att kontohavaren är betalningsskyldig för beloppet endast om han har förfarit svikligt.

När det gäller punkten 1 avses ett frivilligt överlämnande av kortet från kontohavaren till någon annan. Skulle kontohavaren ha lämnat ifrån sig kortet under tvång eller liknande omständigheter får en eventuell betalningsskyldighet bedömas enligt punkten 3. Beträffande punkten 2 avses med grov oaktsamhet mera försvårande omständigheter vid hanterandet av kontokortet. Som exempel kan nämnas att kontokortet har lämnats kvar i en ficka, väska, fordon eller liknande som inte stått under uppsikt. Förloras ett kontokort när det förvaras i kortinnehavarens bostad torde grov oaktsamhet i regel inte föreligga. Om kontohavaren förlorar sitt kort på annat sätt än som avses under punkterna 1 och 2, måste han enligt punkten 3 snarast efter upptäckten anmäla förlusten till kreditgivaren. En sådan förlustanmälan kan behöva göras även om kortet sedermera har kommit till rätta. Det kan ju tänkas att någon obehörig person har använt kortet under den tid som det har varit borta. Om kortinnehavaren har förlorat kortet på sätt som avses i första stycket, kan hans betalningsansvar begränsas. Enligt paragrafens andra stycke är kontohavaren nämligen i princip inte betalningsansvarig för belopp som genom att kontokort har använts av obehörig har påförts kontot efter det att kreditgivaren har mottagit anmälan att kontohavaren eller annan behörig användare inte längre har kontokortet i sin besittning. Som ett undantag från denna regel gäller emellertid att kontohavaren är betalningsskyldig även för ett sådant belopp, om kontohavaren har förfarit svikligt (se prop. 1976/77:123 s. 190 f.).

Kontokort som används av annan än kontohavaren

Ett kontokort utgör konkret en plastbricka på vilken kortnummer och kontohavarens eller annan dispositionsberättigad persons namn finns präglat. På uttagskort finns dock endast kortnummer. För kortinnehavarna utgör kontokortet en form av legitimationshandling, dvs. kortet utgör ett bevis för att personerna i fråga disponerar ett konto hos en bank eller ett kreditinstitut som kan tas i anspråk för de transaktioner som sker med hjälp av kortet. Kortet är som regel också försett med en magnetremsa eller ett chip för att kunna användas i elektroniska terminaler, t.ex. uttagsautomater. För att säkerställa att det är kontohavaren eller en dispositionsberättigad

person som använder kortet krävs som regel att användaren legitimerar sig eller känner till den s.k. PIN kod som är knuten till kortet.

En för denna utredning angelägen fråga är i vilken utsträckning någon annan än den person vars namn är präglat på kortet får använda det. I de flesta avtal om kontokort finns en klausul som innebär att kortet är personligt och inte får användas av någon annan. Skulle så ändå ske förbehåller sig kortutställaren som regel rätten att göra kontohavaren betalningsskyldig för obehöriga transaktioner som har företagits med kortet.

Hugo Tibergh och Dan Lennhammer framhåller att ett kontokort inte är någon överlåtelsehandling och kan ej inordnas i något schema för sådana. Då dess legitimationsverkan gäller bara kontohavaren, är det inget legitimationspapper i skuldebrevsrättslig mening. Fastän säljaren kan och måste kräva presentation för att debitera kontot, är kortet inget presentationspapper, då det kan ersättas utan dödningsförfarande, och inget tekniskt värdepapper, då det ej är oundgänglig bärare av någon rättighet (se Hugo Tibergh och Dan Lennhammer, Skuldebrev, växel och check, 1995, s. 146). Av nyss nämnda uttalande kan dras den slutsatsen att kontokortet inte är omsättningsbart, dvs. det är endast avsett att användas av innehavaren. Kontokortet kan med andra ord inte jämföras med t.ex. ett opersonligt månadskort inom kollektivtrafiken som kan lånas ut till vem som helst. En person som har lånat ett kontokort av kontohavaren kan således inte begära att en näringsidkare skall acceptera kortet vid ett inköp enbart genom att användaren uppger rätt kod eller uppvisar en kortinnehavaren tillhörig identitetshandling.

Om kontohavaren frivilligt låter någon som inte äger rätt att disponera kontot enligt kontoavtalet använda kortet, uppkommer frågan vilka korttransaktioner som kan göras gällande mot kontohavaren. En näringsidkare kan som ovan nämnts vägra den som har lånat ett kontokort att använda kortet för att betala en vara eller en tjänst. Detta förutsätter emellertid att näringsidkaren kan konstatera att det inte är kontohavaren eller någon annan dispositionsberättigad person som företar transaktionen. I dag sker dock många korttransaktioner genom att användaren anger rätt kod till kortet i en terminal, varefter köpet eller kontantuttaget godkänns. Det är således förhållandevis enkelt för andra än kontohavaren att utföra rättshandlingar med ett kontokort.

Ett överlämnande av ett personligt kontokort med tillhörande kod till en utomstående användare torde vara att betrakta som att kontohavaren till användaren upplåter en dispositionsrätt till kontot

med en underförstådd fullmakt att använda pengarna vid rättshandlingar av olika slag. Utan en åtminstone underförstådd fullmakt har ju användaren inte någon rätt att använda kontokortet. Hur långt användarens behörighet sträcker sig får bedömas i det enskilda fallet utifrån vad kontohavaren kan ha sagt till fullmäktigen eller vad som kan anses ha varit underförstått.

Oavsett om användaren i sin kontakt med en näringsidkare presenterar sig som fullmäktig för kontohavaren eller förtiger denna omständighet utgår banken ifrån att det är kontohavaren som rättshandlar när dennes konto belastas efter en korttransaktion. Förutsatt att kontohavaren själv har överlämnat kortet till användaren torde banken inte behöva bekymra sig om de närmare omständigheterna kring köpet eftersom kontohavaren enligt kontokortsavtalet som regel kan göras betalningsskyldig för alla de transaktioner som användaren företar.

Den gode mannens hantering av ett kontokort som huvudmannen frivilligt har överlämnat till den gode mannen

En fullt tänkbar situation är att huvudmannen lämnar över ett kontokort som är anslutet till det "fria" kontot till den gode mannen för att denne skall kunna ta ut kontanter samt köpa varor och tjänster för huvudmannens räkning. Som framgått ovan torde en sådan åtgärd vara att likställa med att huvudmannen ger den gode mannen dispositionsrätt till huvudmannens konto samt en underförstådd fullmakt att handla på hans vägnar med hjälp av kortet. Det finns i och för sig inget som hindrar att en huvudman ger sin gode man en sådan fullmakt då huvudmannen har kvar sin rättsliga handlingsförmåga. Fullmaktsförhållandet innebär emellertid att den gode mannen inte handlar i kraft av sitt godmansförordnande utan som fullmäktig för huvudmannen, och med hänsyn härtill blir inte regleringen i 11 kap. 5 § (7 §) föräldrabalken tillämplig. I och med att huvudmannen frivilligt har lämnat kontokortet till den gode mannen (fullmäktigen) blir han som regel betalningsskyldig i förhållande till kortutgivaren för de transaktioner som denne företar med kortet. Situationen som beskrivs i 34 § första stycket punkten 1 konsumentkreditlagen är med andra ord för handen. En annan sak är att huvudmannen måhända får en fordran på den gode mannen (fullmäktigen) om denne använder kontokortet till annat än det som har överenskommit dem emellan.

Om den gode mannen (fullmäktigen) överlämnar kontokortet till en utomstående person eller handskas grovt vårdslöst med kortet, varefter kortet missbrukas, torde huvudmannen bli betalningsskyldig i förhållande till kortutgivaren för obehöriga transaktioner. Den omständigheten att den gode mannens (fullmäktigens) åtgärder i och för sig kan betraktas som ett frivilligt överlämnande till en utomstående person respektive ett grovt vårdslöst handlande, dvs. situationer som beskrivs i 34 § första stycket punkterna 1 respektive 2 konsumentkreditlagen, saknar i detta sammanhang självständig betydelse. Redan genom att frivilligt lämna över kontokortet till den gode mannen (fullmäktigen) blir huvudmannen betalningsskyldig för de eventuella obehöriga transaktioner som blir resultatet av den gode mannens (fullmäktigens) åtgärder med kontokortet. Exakt hur den gode mannen (fullmäktigen) orsakar obehöriga uttag har alltså ingen betydelse för kortutgivarens vidkommande.

Den gode mannens hantering av ett huvudmannen tillhörigt kontokort som han använder utan lov

Huvudmannens tillstånd kan många gånger vara sådant att han eller hon är ur stånd att säga sin mening i ekonomiska frågor. I en sådan situation kan det vara omöjligt för den gode mannen att be om huvudmannens tillstånd att använda dennes kontokort. Om den gode mannen trots allt väljer att använda ifrågavarande kort och kod, kan huvudmannen inte anses ha överlämnat kortet frivilligt till den gode mannen. Det torde inte heller vara möjligt att anta att det föreligger ett hypotetiskt samtycke till användandet från huvudmannens sida. Den gode mannen uppträder alltså inte som fullmäktig för huvudmannen utan i sin egenskap av god man.

Eftersom den gode mannen handlar i kraft av sitt godmanskap blir regleringen i 11 kap. 5 § (7 §) föräldrabalken tillämplig på hans transaktioner med kortet. Då nämnda lagrum är indispositivt har paragrafen företräde framför kontokortsavtalet med banken. Saknar huvudmannen beslutsförmåga torde en rättshandling som företas inom ramen för godmansförordnandet som regel bli gällande mot huvudmannen, såvida inte överförmyndarens samtycke till åtgärden erfordras. Skulle den gode mannen däremot företa en rättshandling utanför sitt förordnande eller utan erforderligt samtycke från överförmyndaren, t.ex. tillgodogöra sig huvudmannens medel för egen del, blir rättshandlingen ogiltig oavsett vad kontokortsavtalet före-

skriver i fråga om obehöriga personers användning av kortet. Om den gode mannen lämnar kortet vidare till en utomstående person eller handskas grovt vårdslöst med kortet, varefter kortet missbrukas, kan huvudmannen knappast göras ansvarig för uttag som inte har varit till nytta för honom. Den gode mannens åtgärder med huvudmannens kontokort kan i och för sig motsvara situationer som beskrivs i 34 § första stycket punkterna 1–3 konsumentkreditlagen, men det saknar självständig betydelse i sammanhanget. Nämda lagrum tar nämligen endast sikte på de situationer då kontohavaren, dvs. huvudmannen, kan göras betalningsskyldig för obehöriga transaktioner med kontokortet, jfr vad som sagts ovan beträffande fallet då huvudmannen frivilligt överlämnar ett kontokort till den gode mannen. Huvudmannen har i det nu aktuella fallet inte frivilligt överlämnat kortet till den gode mannen. Han kan vanligtvis inte heller anses ha handskats grovt vårdslöst med kortet genom att ha det liggande i sin bostad. Den kvarvarande möjligheten att ålägga huvudmannen betalningsansvar för obehöriga uttag är den situation som beskrivs i 34 § första stycket punkten 3 konsumentkreditlagen, men om kontohavaren är inhabil torde sådana situationer uppkomma endast i sällsynta undantagsfall.

Den gode mannen kan sålunda använda huvudmannens kontokort med bindande verkan för denne, dock med de inskränkningar som följer av regleringen i 11 kap. 5 § (7 §) och 14 kap. 8 § föräldrabalken. Däremot torde huvudmannen endast i undantagsfall bli bunden av obehöriga transaktioner som företagits med kortet till följd av den gode mannens åtgärder med det.

Den gode mannens möjlighet att ansöka om kontokort som är kopplat till huvudmannens konto

Med hänsyn till de oklarheter som kan uppstå kring frågan om vem som har utfört en viss transaktion ser bankkollektivet ogärna att den gode mannen använder ett kontokort som är utställt på huvudmannen. En huvudman som förnekar att han har företagit en viss transaktion kan nämligen försättas i en besvärlig situation om den gode mannen också förnekar kännedom om den aktuella rättshandlingen. Regleringen i 11 kap. 5 § (7 §) föräldrabalken gäller ju endast om rättshandlingen företas av den gode mannen i dennes egenskap som god man, se nedan. För att undvika oklarheter om vem som har företagit en viss rättshandling har vissa banker erbjudit den gode

mannen att teckna avtal om kontokort som kopplas till den gode mannens "fria" konto. På kortet präglas den gode mannens namn, och på så sätt kan banken se när det är den gode mannens respektive huvudmannens kort som används. Det är dock för närvarande oklart huruvida bankerna avser att behålla dessa tjänster till gode män.

En fråga som enligt utredningens mening måste uppmärksammas är med vilken rätt *den gode mannen i eget namn äger kvittera ut ett kontokort* som är kopplat till huvudmannens konto. Den gode mannen kan i och för sig med stöd av sitt förordnande utverka en dispositionsrätt till det "fria kontot", dvs. det konto som skall användas för den dagliga hushållningen. Det kan med hänsyn härtill tyckas sakna betydelse huruvida den gode mannen gör uttag från kontot vid ett besök i banken eller genom att använda ett kontokort. Detta resonemang skulle möjligen leda till slutsatsen att det är i sin ordning att den gode mannen ges en självständig rätt att ansöka om ett kontokort som är kopplat till huvudmannens konto.

Ett avtal om kontokort innebär emellertid som framgått ovan att kontohavaren, dvs. huvudmannen, kan göras betalningsskyldig i de situationer som beskrivs i 34 § konsumentkreditlagen. Regleringen i 11 kap. 5 § (7 §) föräldrabalken utgör visserligen en viss garanti för att huvudmannen inte blir betalningsskyldig för transaktioner som den gode mannen företar utanför sitt förordnande, eller utan samtycke från huvudmannen eller överförmyndaren, men den gode mannens grova vårdslöshet med kontokortet kan ådra huvudmannen betalningsansvar för obehöriga uttag. En god man som får ett kontokort kopplat till huvudmannens konto synes nämligen vara att likställa med t.ex. en make som på grund av en i kontoavtalet inskriven dispositionsrätt får ett kontokort kopplat till den andre makens konto. Den gode mannen blir således att betrakta som "någon annan som enligt kontoavtalet är behörig att använda kortet", se 34 § första stycket konsumentkreditlagen. Om den gode mannen under dessa premisser t.ex. handskas grovt vårdslöst med kortet, riskerar huvudmannen att, i enlighet med vad kontoavtalet föreskriver, få svara för obehöriga uttag som om han själv hade varit grovt vårdslös med kortet.

Vad som nu anförts talar enligt utredningens uppfattning för att den gode mannen inte utan vidare bör kunna träffa avtal med banken om att få ut ett kontokort som är kopplat till huvudmannens konto. Om huvudmannens tillstånd är sådant att han kan ge uttryck för sin mening, bör dennes samtycke inhämtas innan den gode mannen tillåts att kvittera ut ett kontokort av den typ varom nu är fråga.

För det fall kortet kopplas till ett befintligt kreditkonto eller den gode mannens kontokortsavtal innebär att ny kredit beviljas huvudmannen fordras dessutom överförmyndarens tillstånd enligt 14 kap. 13 § första stycket punkten 1 föräldrabalken.

De rättshandlingar som den gode mannen företar med kontokortet är som nämnts ovan underkastade regleringen i 11 kap. 5 § (7 §) föräldrabalken. En habil huvudman kan naturligtvis helt utanför godmanskapet ge den gode mannen dispositionsrätt till ett eller flera konton, varefter den gode mannen får ett kontokort utställt på sig själv. En sådan ordning torde emellertid innebära att reglerna i 11 kap. 5 § (7 §) föräldrabalken sätts ur spel, jfr vad som sagts ovan beträffande situationen då huvudmannen överlämnar sitt eget kontokort till den gode mannen.

Går det med hänsyn till huvudmannens tillstånd inte att erhålla något samtycke bör det krävas att banken förvissas sig om att så verkligen är fallet, t.ex. genom att begära att få se ett läkarintyg rörande huvudmannens tillstånd, innan den gode mannen får ut ett kontokort på vilket hans eget namn finns präglat.

Eftersom den gode mannen är ställföreträdare för huvudmannen kan han teoretiskt begära att för huvudmannens räkning få ut ett kontokort på vilket huvudmannens namn finns präglat. I en sådan situation måste banken rimligen begära ett skriftligt samtycke från huvudmannen till att ett sådant kort framställs och lämnas ut till den gode mannen. Om huvudmannens tillstånd är sådant att han inte kan ge uttryck för sin mening, bör banken överväga att inte lämna ut något kontokort som är utställt på huvudmannen till den gode mannen. För det fall någon annan än den inhabile huvudmannen använder kortet kan det, som framgått ovan, vara svårt för banken att göra gällande eventuella obehöriga transaktioner mot kontohavaren, dvs. huvudmannen. Detta leder enligt utredningens mening till slutsatsen att den gode mannen bör vara hänvisad till att få ut ett kontokort i sitt eget namn. Under sådana förhållanden kan nämligen, som följd av det ändrade kontoavtalet, 34 § konsumentkreditlagen tillämpas på den gode mannens åtgärder med kontokortet.

Sammanfattningsvis kan konstateras att den gode mannen med nuvarande regler i kraft av sitt förordnande torde kunna teckna avtal om ett kontokort som är kopplat till huvudmannens "fria konto" och utställt på den gode mannen själv. Beroende på omständigheterna kan den gode mannen dock vara skyldig att inhämta samtycke från såväl huvudmannen som överförmyndaren till att träffa ett sådant kortavtal med banken. Det skall i detta sammanhang framhållas att

den omständigheten att huvudmannen och överförmyndaren har samtyckt till att den gode mannen får ett eget kontokort inte innebär att den gode mannen kan underlåta att inhämta samtycken från huvudmannen och överförmyndaren beträffande enskilda transaktioner när så erfordras enligt 11 kap. 5 § (7 §) föräldrabalken. Regleringen i 11 kap. 5 § första stycket (7 §) föräldrabalken hindrar emellertid inte att den gode mannen kan ikläda en beslutsförmögen huvudman ansvar för de obehöriga uttag som har uppkommit till följd av situationer som beskrivs i 34 § konsumentkreditlagen, dvs. bl.a. den gode mannens grova vårdslöshet med kortet. Om huvudmannen däremot har sin beslutsförmåga i behåll, medför en underlåtenhet att inhämta dennes samtycke att rättshandlingen inte kan göras gällande mot huvudmannen.

Vem står risken för att det inte går att utreda vem som har företagit en viss transaktion?

I exemplen ovan har det förutsatts att det går att utröna vem som har företagit en viss åtgärd med ett kontokort. I förskingringssituationer kan det på goda grunder antas att en kriminell god man inte vill kännas vid att han har använt sin huvudmans kontokort. När ett kontokort brukas genom att användaren anger behörighetskoden finns det som regel inte något skriftligt verifikat, t.ex. en undertecknad köpnota, som kan identifiera användaren. Om det inte kan utredas att det är den gode mannen som har företagit en viss rättshandling, kan huvudmannen inte åberopa regleringen i 11 kap. 5 § (7 §) föräldrabalken för att undgå betalningsansvar. Konsekvensen kan bli att huvudmannen tvingas svara för transaktionen i enlighet med vad som föreskrivs i avtalet mellan honom och banken.

Rättsfallet NJA 1992 s. 263 behandlar frågan om vilken bevisbörde-regel som bör tillämpas när kontokortsinnehavaren gör invändningen att en inköpsnota har förfalskats. Högsta domstolen uttalade bl.a. följande:

Användningen av kontokort är numera en masshantering. Det skulle därför med all sannolikhet medföra avsevärda problem för kontokortsföretagen om de vid varje tillfälle som en kontokortsinnehavare gör en invändning om falsk inköpsnota skulle tvingas styrka inköpsnotans äkthet. Eftersom kontokortsinnehavaren genom kontokortet försetts med en legitimationshandling, som givits vissa begränsade rättsverkningar, kan det inte sägas vara främmande att ålägga kontokortsinnehavaren någon form av medansvar för utredningen när kontokortet missbrukas

av tredje man. Med hänsyn härtill ter det sig rimligt att kontokorts innehavaren gör åtminstone antagligt att en förfalskning, underskrifts- eller innehållsförfalskning, föreligger. Om kontokorts innehavaren gör detta, får det sedan ankomma på kontokortsföretaget att förebringa motbevisning om handlingens äkthet.

Enligt utredningens mening förefaller en motsvarande ordning vara rimlig när huvudmannen gör gällande att han enligt 11 kap. 5 § (7 §) föräldrabalken inte skall vara bunden av en rättshandling. Huvudmannen måste sålunda göra antagligt dels att det är den gode mannen som har företagit en viss rättshandling, dels att rättshandlingen företogs utanför dennes förordnande eller utan erforderligt samtycke från honom själv eller från överförmyndaren. Lyckas huvudmannen inte göra det får ett eventuellt betalningsansvar bedömas utifrån det avtal som gäller mellan huvudmannen och banken. Om å andra sidan huvudmannen lyckas göra antagligt att han enligt 11 kap. 5 § (7 §) föräldrabalken inte skall svara för en viss transaktion, ankommer det på banken att föra motbevisning till styrkande av att transaktionen är gällande mot huvudmannen.

Ur huvudmannens synvinkel är det med hänsyn till vad som nu anförts av största intresse att kontokort som är utfärdade i huvudmannens namn inte kan användas av någon annan. Om den gode mannen skall ha tillgång till huvudmannens konto genom ett kontokort, bör kortet ställas ut på den gode mannen som med egen kod får tillgång till huvudmannens "fria" konto.

Andra förordnade ställföreträdare

Som framhållits ovan tar framställningen främst sikte på gode mäns hantering av huvudmannens medel. Andra förordnade ställföreträdare, dvs. förordnade förmyndare och förvaltare, har naturligtvis också att förvalta den hjälpbehövandes egendom, varvid frågor kring kontokort och internet kan uppkomma. Eftersom förordnade förmyndare och förvaltare som regel har ensam rådighet över den enskildes egendom uppstår emellertid inte samma problem som då en god man företar rättshandlingar på den hjälpbehövandes vägnar. Vad som sagts ovan gäller dock i tillämpliga delar även andra former av ställföreträdarskap. Denna uppfattning delas av bankerna, och med hänsyn härtill kommer förordnade förmyndares och förvaltares hantering av kontokort och internetuppkopplingar inte att närmare behandlas i denna del av betänkandet.

5.2.2 Betalningar via internet

I dag är det vanligt förekommande att en kontohavare ges möjlighet att via en internetuppkoppling företa transaktioner till och från sitt bankkonto. Kontohavaren kan således från sin hemdator bl.a. flytta pengar mellan olika konton och beordra banken att utföra betalningar från ett visst konto. För att komma åt sina konton via internet måste kontohavaren ofta ha en kod samt en säkerhetsdosa som tillhandahålls av banken. Det finns emellertid också andra lösningar för att säkerställa att rätt person använder internetbanken.

När det gäller transaktioner via internet finns det inte några regler motsvarande 34 § konsumentkreditlagen. De flesta banker föreskriver dock i sina avtalsvillkor för internettjänster att kunden inte får röja den personliga koden eller lämna ut den utrustning som krävs för åtkomst till kontot via internet. Skulle så ändå ske kan kunden drabbas av betalningsansvar för de transaktioner som utförs av obehöriga personer.

Vissa banker erbjuder gode män att utföra huvudmannens banktransaktioner över internet. Dessa banker kräver som regel att den gode mannen har ett eget internetabonnemang genom vilket han endast får tillgång till huvudmannens "fria" konto, dvs. det konto han för vissa ändamål äger disponera i egenskap av god man utan krav på överförmyndarsamtycke. Om huvudmannen har ett eget internetabonnemang, får den gode mannen inte använda huvudmannens inloggningskod eller annan utrustning, t.ex. säkerhetsdosa, som krävs för att komma åt huvudmannens konton. Härigenom kan banken se när transaktioner företas från huvudmannens internetabonnemang respektive via den gode mannens abonnemang. I en del bankers system för banktjänster över internet går det dock inte att begränsa åtkomsten till ett visst konto, och med hänsyn härtill kan man inte erbjuda gode män och andra ställföreträdare möjligheten att göra transaktioner över internet.

Att låta den gode mannen få tillgång till huvudmannens konto via internet är emellertid inte oproblemiskt. I en situation där den gode mannen personligen kommer in på banken för att företa en rättshandling med huvudmannens medel kan bankpersonalen kontrollera att det är den gode mannen som är där, att erforderliga samtycken finns eller att huvudmannens tillstånd är sådant att samtycke inte kan ges. Vidare kan ändamålet med transaktionen kontrolleras. När transaktionerna i stället sker över internet är det svårt för att inte säga omöjligt att göra dessa kontroller. Skulle transaktionen inte

avse uttag för behöriga ändamål, falla utanför den dagliga hushållningen eller omfattas av krav på samtycke finns det risk för att rätts handlingen i fråga på grund av regleringen i 11 kap. 5 § (7 §) föräldrabalken inte blir gällande mot huvudmannen. Med hänsyn härtill vägrar flera banker att låta gode män få tillgång till huvudmannens konton via internet. Bankerna framhåller emellertid att de gärna tillhandahåller internettjänster för gode män under förutsättning att nyss nämnda problematik får en tillfredsställande lösning.

Nedan återges ett antal problematiska situationer som kan uppstå i samband med att den gode mannen via internet företar rätts handlingar för huvudmannens räkning.

Den gode mannen företar en rätts handling för huvudmannens räkning via dennes internetuppkoppling mot banken

Ett tänkbart scenario är att den beslutsförmögne huvudmannen frivilligt överlämnar kod och annan nödvändig utrustning till den gode mannen för att denne skall kunna sköta huvudmannens ekonomi, varefter den gode mannen verkställer betalningar av olika slag för huvudmannens räkning. I likhet med vad som gäller då huvudmannen överlämnar sitt kontokort till den gode mannen torde överlämnande av kod och säkerhetsdosa till den gode mannen innebära en underförstådd fullmakt för den gode mannen att disponera kontot för överenskomna transaktioner. Eftersom det rör sig om ett fullmaktsförhållande mellan den gode mannen och huvudmannen blir inte regleringen i 11 kap. 5 § (7 §) föräldrabalken tillämplig. Huvudmannens bundenhet i förhållande till banken för en transaktion som den gode mannen (fullmäktigen) företar blir i stället beroende av vad som föreskrivs i avtalet mellan huvudmannen och banken om internetbanktjänsten. Huvudmannen kan sannolikt genom avtalet bli bunden vid transaktioner som företas av såväl den gode mannen (fullmäktigen) som någon annan utomstående person som på något sätt via den gode mannen kommit över kod och säkerhetsdosa.

Den gode mannen förfogar över huvudmannens internetuppkoppling mot banken utan dennes tillstånd

Saknar huvudmannen beslutsförmåga kan den gode mannen inte utverka huvudmannens tillstånd att använda en eventuell internetuppkoppling. Om den gode mannen trots allt använder huvudmannens internetuppkoppling, gör han det i sin egenskap av god man, dvs. inte som fullmäktig. Regleringen i 11 kap. 5 § (7 §) föräldrabalken blir därför tillämplig på eventuella transaktioner. Handlingar som den gode mannen företar inom ramen för denna reglering blir således bindande för huvudmannen. Om däremot den gode mannen företar rättshandlingar utanför sitt förordnande, t.ex. tillgodogör sig huvudmannens pengar, blir däremot rättshandlingen ogiltig. Skulle den gode mannen förlora kod och säkerhetsdosa eller överlämna dessa till en utomstående person får huvudmannens betalningsskyldighet för därefter följande obehöriga uttag bedömas utifrån det avtal som gäller för internetbanktjänsten, jfr vad som sagts ovan om kontokort.

Den gode mannen förfogar över huvudmannens konto via en egen internetuppkoppling

Som nämnts ovan erbjuder vissa banker gode män att få tillgång till huvudmannens "fria" konto via sin egen internetuppkoppling. Härigenom kan banken konstatera att en viss transaktion görs från den gode mannens uppkoppling och inte från huvudmannens.

Precis som är fallet med kontokort som ställs ut på den gode mannen måste han vid transaktioner via internet se till att han handlar inom ramen för sitt förordnande och med erforderligt samtycke från huvudmannen. I annat fall kan rättshandlingen bli ogiltig enligt 11 kap. 5 § (7 §) föräldrabalken, dvs. banken måste kreditera huvudmannens konto det disponerade beloppet. Han måste naturligtvis också inhämta erforderliga samtycken från överförmyndaren. Om den gode mannen låter någon utomstående person använda internetuppkopplingen eller handskas vårdslöst med kod och annan nödvändig utrustning, kan kontohavaren, dvs. huvudmannen, bli betalningsskyldig för obehöriga transaktioner beroende på vad avtalet med banken föreskriver. Saknar huvudmannen kompetens att samtycka till avtalet med banken med de konsekvenser detta kan få för honom, bör banken förvissa sig om att så är fallet, t.ex. genom att begära ett läkarintyg som utvisar huvudmannens tillstånd. Det skall framhållas

att huvudmannens samtycke till att den gode mannen får tillgång till konton över internet inte ersätter de samtycken som den gode mannen är skyldig att inhämta enligt 11 kap. 5 § (7 §) föräldrabalken till följande transaktioner över internet. Inte heller ersätter överförmyndarens samtycke till åtkomsten via internet till konto med kreditinslag de samtycken som den gode mannen kan tänkas behöva för vissa åtgärder, t.ex. köp av aktier.

Som framgått ovan är inte konsumentkreditlagen tillämplig på banktjänster över internet. Även om avtalsfrihet således råder, kan oskäligen avtalsvillkor komma att jämkas enligt 36 § avtalslagen.

5.3 Behövs det särskild reglering av förordnade ställföreträdarens hantering av kontokort och internetjänster som är kopplade till huvudmannens konto?

Bedömning: Några särskilda regler för den förordnade ställföreträdarens hantering av huvudmannens kontokort och internetbank bör inte skapas.

Vid transaktioner som sker med kontokort eller via internet är det mycket svårt för bankerna att kontrollera att den gode mannen har erforderligt samtycke från sin huvudman eller från överförmyndaren. Om det i efterhand visar sig att huvudmannen inte hade samtycke till en viss åtgärd, riskerar banken att drabbas av förluster eftersom transaktionen i fråga inte kan göras gällande mot denne. Som framgått ovan har bankerna därför begärt att regleringen i 11 kap. 5 § (7 §) föräldrabalken ändras så att den bättre svarar mot modern teknik och innebär att en betalning godkänns om den genomförs med användande av kontokort eller internetuppkoppling med tillhörande kod eller liknande behörighetskontroll.

Godmanskap bygger väsentligen på tanken att den enskilde har kvar sin rättsliga handlingsförmåga. Med hänsyn härtill har samtycket en central roll i denna form av ställföreträdarskap. Först om huvudmannen saknar beslutsförmåga, vilket dock ofta är fallet, får den gode mannen handla efter vad han själv finner lämpligt. Det skall också framhållas att den gode mannen ges en förhållandevis stor möjlighet att själv fatta beslut för huvudmannens räkning genom regleringen i 11 kap. 5 § andra stycket föräldrabalken. Där föreskrivs att om den gode mannen inom ramen för förordnandet ingår en

rättshandling som sedvanligen företas för den dagliga hushållningen, skall samtycke från huvudmannen anses föreligga, om denne inte före rättshandlingen har gett uttryck för något annat till den mot vilken rättshandlingen riktade sig.

Kravet på samtycke kan många gånger upplevas som omständligt också i de fall transaktionen företas på annat sätt än med kontokort eller via internet. I samband härmed kan nämnas att Lagrådet har erinrat om möjligheten för huvudmannen att utställa en generalfullmakt för den gode mannen. Detta uttalande har dock kritiserats i doktrinen eftersom en fullmakt från huvudmannen till den gode mannen medför att godmanskapet sätts ur spel (se Walin/Vängby, Föräldrabalken En kommentar, Del I, avsnitt 11:25). Eftersom en fullmakt innebär att det rättsligt sett är huvudmannen som handlar behöver den gode mannen således inte begära överförmyndarens samtycke för att t.ex. sälja fast egendom eller för att komma åt "icke fria" konton. För att undvika att en rättshandling inte blir bindande mot huvudmannen på grund av bristande samtycke kan det emellertid ligga i bankernas intresse att begära att den gode mannen kan visa upp en fullmakt från sin huvudman som ger honom rätt att disponera dennes konto genom kontokort eller internetuppkoppling. Ur den hjälpbehövandes synvinkel sett innebär dock ett sådant krav att han i princip ger den gode mannen fria händer i alla ekonomiska frågor, och med hänsyn härtill har han all anledning att vara försiktig med att utfärda en fullmakt för den gode mannen. Ett annat problem beträffande fullmakter som bör uppmärksammas är situationen då huvudmannen mister sin beslutsförmåga. Enligt utredningens uppfattning som redovisas i det följande, se avsnitt B 6, upphör nämligen en fullmakt att gälla vid nyssnämnda tidpunkt. Härefter kan fullmäktigen således inte åberopa fullmakten för att företa en åtgärd för huvudmannens räkning.

Ett alternativ till användning av fullmakter skulle kunna vara att det genom lag införs en bestämmelse som innebär att huvudmannen oavsett regleringen i 11 kap. 5 § (7 §) föräldrabalken om samtycke alltid blir bunden av en rättshandling som företas av den gode mannen genom användande av ett kontokort eller internetuppkoppling som går till huvudmannens konto.

En sådan ordning är emellertid otillräcklig om Svenska Bankföreningens syfte skall nås. Kravet på den enskildes samtycke är inte det enda som hindrar en förordnad ställföreträdare från att företa rättshandlingar med den enskildes medel. Den företagna rättshandlingen måste också rymmas inom ställföreträdarens förordnande.

Vidare kräver vissa transaktioner överförmyndarens samtycke. Utöver en eliminering av kravet på den enskildes samtycke måste sålunda även kraven på att rättshandlingen skall rymmas inom ställföreträdarens förordnande och, i förekommande fall, överförmyndarsamtycke tas bort.

En ordning som innebär avkall på nyss nämnda krav skulle enligt utredningens mening emellertid märkbart urholka skyddet för den enskilde. Med hänsyn härtill är det utredningens uppfattning att det även beträffande rättshandlingar som företas genom kontokort och internet bör vara ett krav att den gode mannen skall handla inom ramen för sitt förordnande och efter inhämtande av föreskrivet samtycke från huvudmannen och överförmyndaren.

Som framhållits ovan torde samtyckesproblematiken uppkomma främst i de situationer då den gode mannen vill ingå ett avtal för sin huvudmans räkning i en fråga som inte rör den dagliga hushållningen. De flesta rättshandlingar som den gode mannen har att uträtta torde emellertid hamna inom ramen för den dagliga hushållningen, dvs. betalning av hyra, inköp av kläder, uttag av fickpengar etc. I dessa situationer antas huvudmannens samtycke föreligga, om inte huvudmannen före rättshandlingen har gett uttryck för annat till den mot vilken rättshandlingen riktade sig. Utredningens förslag till utformning av 11 kap. 7 § föräldrabalken innebär dessutom en viss utsträckning av det område där den förordnade ställföreträdaren kan företa rättshandlingar med ett presumerat samtycke från huvudmannen. Området för presumerat samtycke sammanfaller i stort sett med det område inom vilket kan etableras ett "fritt" konto, dvs. ett konto tillhörande huvudmannen som ställföreträdaren under vissa förhållanden får disponera utan överförmyndarsamtycke, se utredningens förslag till 14 kap. 8 § föräldrabalken. Den angivna ordningen innebär en rimlig garanti för bankerna att flertalet av den gode mannens rättshandlingar kommer att stå sig i förhållande till huvudmannen. Genom att eventuella kontokort som den gode mannen använder i sitt arbete ställs ut på honom i stället för på huvudmannen kan bankerna vidare försäkra sig om att vissa obehöriga transaktioner som uppkommer till följd av att den gode mannen hanterar kortet på sätt som beskrivs i 34 § konsumentkreditlagen kan göras gällande mot huvudmannen.

Framställningen ovan har syftat till att klargöra rättsläget vid transaktioner genom kontokort och internet. Av analysen framgår att bankerna redan i dag är rätt väl skyddade mot förluster till följd av obehöriga utnyttjanden i samband med en god mans hantering av

den enskildes ekonomi. Det är i och för sig önskvärt att gode män kan sköta den hjälpbehövandes ekonomi på ett så smidigt sätt som möjligt. Användningen av kontokort och internet är därför bra hjälpmedel för de gode männen. Även om det teoretiskt sett är möjligt att ytterligare stärka skyddet för bankerna genom att ändra regleringen i 11 kap. 5 § föräldrabalken skulle en sådan ändring dock ske på bekostnad av skyddet för den enskilde. Vid en avvägning av dessa båda intressen bör skyddet av den enskilde sättas i främsta rummet.

Med beaktande av det ovanstående är det utredningens mening att regleringen i 11 kap. 5 § (7 §) föräldrabalken inte bör ändras för att undvika de problem som kravet på samtycke m.m. kan vålla vid transaktioner som sker genom att en god man ges åtkomst till huvudmannens konto via kontokort eller internetuppkoppling.

6 Överförmyndarverksamheten

Samhället måste ta ett ansvar för att administrera vissa sidor av instituten för ställföreträdare för underåriga och för vuxna hjälpbehövande och för att öva tillsyn över ställföreträdarnas verksamhet så att barnens och de hjälpbehövandes intressen skyddas. De organ som i första hand fullgör dessa uppgifter är överförmyndarna, men också länsstyrelserna fyller en viktig funktion i systemet. Dessa myndigheters organisation och verksamhet på området behandlas i avsnitten A 6 och 7.

6.1 Överförmyndarnas hantering av nya uppgifter genom 1995 års reform

Bedömning: Överflyttningen av förmynderskapsärenden från tingsrätterna till överförmyndarna har i allt väsentligt lett till ett positivt resultat. Det saknas anledning att återgå till den tidigare ordningen eller att flytta hanteringen av ärendena till någon annan myndighet. Åtgärder behövs dock för att förbättra vissa allmänna svagheter i överförmyndarorganisationen och ärendehanteringen.

Som framgår av redogörelsen i avsnitt A 1 flyttades genom 1995 års reform åtskilliga uppgifter av icke judiciell natur från domstolarna till överförmyndarna. Sålunda ankommer det numera bl.a. i princip på överförmyndaren att förordna och entlediga förvaltare och god man enligt 11 kap. 4 § FB. Vidare ligger behörigheten att fatta beslut om förordnande av god man enligt 11 kap. 1–3 §§ FB som huvudregel på samma myndighet. Överförmyndarna har också tillagts befogenhet i åtskilliga fall att förelägga ställföreträdarna vite.

Utredningen skall enligt direktiven granska hur överförmyndarna har hanterat det ökade ansvar som lades på dem genom reformen.

I sina svar på enkäten från utredningen (se redogörelsen i början av betänkandet för utredningsarbetet) har länsstyrelserna över lag förklarat att de anser att överförmyndarna har klarat de nya uppgifterna. En del kritiska synpunkter anförs visserligen, men flera av dessa är inte specifika för hanteringen av de nytillkomna uppgifterna. Ingen länsstyrelse har ansett att dessa uppgifter bör återgå till domstolarna eller annars flyttas till någon annan myndighet.

Utredaren har den 29 oktober 2002 intervjuat dåvarande justitieombudsmannen Jan Pennlöv om hans erfarenheter från JO:s tillsyn över överförmyndarverksamheten. JO ansåg sig – trots sin i övrigt delvis kritiska inställning till överförmyndarnas sätt att sköta verksamheten – inte ha stött på några större problem just i fråga om överförmyndarnas handläggning av de år 1995 nytillkomna uppgifterna.

Även överförmyndarna själva har under enkäten svarat på frågor om de nya uppgifterna enligt 1995 års reform. Den allmänna inställningen är att överförmyndarna har gått väl i land med uppgifterna, och ingen föreslår att någon uppgift skall flyttas bort. Som en positiv erfarenhet redovisas att tillsättningar och byten av gode män numera går fortare. Flera överförmyndare klagar dock över att arbetsbördan har ökat och att resurserna tryter. Även kompetenshöjande insatser efterlyses.

Med ledning av de redovisade uppfattningarna och vad som annars är känt drar utredningen slutsatsen att reformen från år 1995 i denna del i allt väsentligt har utfallit väl. I varje fall saknas anledning att gå tillbaka till den gamla ordningen eller att annars flytta de nya befogenheterna från överförmyndarna till någon annan myndighet. Frågan om att tvärtom utvidga uppgiftsområdet behandlas i avsnitt A 6.3.

Det sagda utesluter inte att handläggningen inom det nya kompetensområdet kan behöva förbättras. I nästa delavsnitt vill utredningen beröra vissa svagheter i överförmyndarorganisationens sätt att fungera mera allmänt. Åtgärder för att bota dessa kan givetvis få betydelse också för behandlingen av t.ex. ärenden om förordnande och entledigande av gode män och förvaltare. Hit hör sådant som att förkorta handläggningstiderna. En angelägen sak är att stärka kontrollen av gode mäns och förvaltares lämplighet och kompetens. Frågor om detta behandlas i avsnitten A 4.3.2 och B 13, där flera förslag som syftar till förbättringar läggs fram.

6.2 Överförmyndarverksamhetens organisation

6.2.1 Kort om nuvarande organisation

Överförmyndarorganisationen fick i huvudsak sin nuvarande utformning år 1975 (prop. 1974:142, LU 1974:38; NJA II 1974 s.416 ff). Vissa ändringar kom till stånd vid 1995 års reform. Överförmyndare skall finnas i varje kommun. Kommunerna kan emellertid besluta att det i stället för överförmyndare skall finnas en överförmyndarnämnd. Överförmyndare och ersättare för denne samt ledamöter och ersättare i överförmyndarnämnd väljs av kommunfullmäktige på fyra år. De valda kan, om det visar sig att de inte är lämpliga för uppdraget, entledigas av rätten efter anmälan av länsstyrelsen. Överförmyndarnämnden kan delegera till en ledamot, en ersättare som har kallats till tjänstgöring eller en kommunal tjänsteman med behövlig kompetens (inom den egna eller annan kommun) att på nämndens vägnar avgöra vissa grupper av ärenden. Överförmyndaren har motsvarande befogenhet i förhållande till en kommunal tjänsteman. Vissa begränsningar gäller för delegationsmöjligheten.

6.2.2 Behov och utrymme för ändringar

Förslag: Utgångspunkten är att överförmyndarverksamheten även i fortsättningen skall vara en kommunal angelägenhet. Vissa begränsade åtgärder för att åstadkomma förbättringar i organisationen och för att säkerställa kompetensen hos överförmyndarna är nödvändiga, delvis som en följd av utredningens förslag i övrigt.

Kritiska röster har i enkäten höjts mot nuvarande organisation av den kommunala tillsynen av ställföreträdare och dess förmåga att fungera på ett tillfredsställande sätt. Sådan kritik har förts fram även från andra håll. De politiska utnämningarna av granskarna har ifrågasatts. Att byte sker av överförmyndare efter allmänna val har ansetts olägligt, och en del överförmyndare har betecknats som mindre kompetenta. Det har sagts att överförmyndarfunktionen i många kommuner behandlas styvmoderligt och att därför de personella och ekonomiska resurserna är otillräckliga. Särskilt mindre kommuner har enligt kritikerna svårt att upprätthålla en tillräckligt hög kompetens.

I den tidigare nämnda intervjun har JO Pennlöv förklarat att hans bild av överförmyndarnas verksamhet är skiftande. I många kommuner gör överförmyndarna (nämnderna) ett gott arbete. Åtskilliga myndigheter fungerar emellertid otillfredsställande, varom JO:s ämbetsberättelser vittnar. Det görs systematiska fel, t.ex. i hanteringen av allmänna handlingar. Överförmyndarna gör ibland mera fria bedömningar av politisk natur, trots att utrymmet för sådana är mycket litet vid tillämpningen av den ifrågavarande lagstiftningen. Att kontrollen av ställföreträdarnas redovisning sköts väl är väsentligt. Alla som inte ger in årsräkning har enligt JO inte förskingrat från den enskilde, men den som *har* förskingrat lär höra till dem som inte ger in årsräkning. JO Pennlöv menar att det behövs bättre utbildning av överförmyndarna och goda kanslimedhjälpare.

Det kunde mot bakgrund av det sagda tyckas befogat att ta upp en diskussion om den grundläggande organisationen av tillsynsverksamheten på det lokala planet. Ställning till denna har emellertid tagits tidigare under det reformarbete som under senare decennier har bedrivits på den familjerättsliga ställföreträdarlagstiftningens område, och en mera radikal omprövning ligger utanför utredningens direktiv. Utredningen utgår alltså från att överförmyndarverksamheten alltjämt skall vara en kommunal angelägenhet, för vilken förtroendevalda ytterst svarar.

Att tillsynen över förmyndare, förvaltare och gode män är tillfredsställande är emellertid ett väsentligt inslag i systemet för skydd av huvudmännens ekonomiska och personliga intressen. Likaså betydelsefullt är att mekanismen för att anordna och avveckla ställföreträdarskap och att rekrytera goda ställföreträdare fungerar effektivt. Utredningen anser sig därför kunna anlägga synpunkter på organisationen och föreslå eller rekommendera vissa begränsade åtgärder beträffande denna för att åstadkomma förbättringar. Längre fram i betänkandet, huvudavsnitt B, föreslår utredningen en ordning för ställföreträdare för vuxna i personliga angelägenheter som lägger ett ökat ansvar på överförmyndarna i fråga om administrationen av främst gode män. Detta skärper ytterligare behovet av att funktionsduglighet och kompetens kan garanteras.

De synpunkter som förs fram i det följande skall ses tillsammans med vad som föreslås beträffande länsstyrelsernas roll i avsnitt A 7.

6.2.3 Åtgärder inom kommunerna

Bedömning och förslag: En prioritering i kommunerna av överförmyndarverksamheten bör övervägas, bl.a. till undvikande av utgiftsökningar inom den sociala sektorn.

Kommunerna bör alltså ha frihet att välja organisationsform för överförmyndarverksamheten. Fördelarna med överförmyndarnämnd blir dock mer framträdande, om verksamheten tillförs fler uppgifter i enlighet med vad utredningen föreslår.

Kommunernas frihet vid val av överförmyndare och nämndledamöter skall bestå. Kravet på överförmyndarnas och tjänstemännens utbildningsnivå kommer dock att öka. Viss återhållsamhet rekommenderas när det gäller byte av överförmyndare.

Nuvarande delegationsmöjligheter bör finnas kvar och, mot bakgrund av bl.a. utredningens förslag om nya uppgifter för överförmyndarna, i viss utsträckning vidgas.

Bättre resurser

I sina enkätsvar för som nämnts åtskilliga överförmyndare fram klagomål över bristande resurser i verksamheten. De torde emellertid inte vara ensamma om att ställa anspråk på en alltmer ansträngd kommunal ekonomi. I enkäten har utredningen ställt frågor om personalbesättningen hos överförmyndarmyndigheterna. Ett intryck av svaren är att personaltillgången växlar ganska mycket även mellan jämförbara kommuner. Frapperande är att i en del små kommuner överförmyndaren tycks vara lämnad utan allt bistånd eller med endast viss skrivhjälp. En rimlig hypotes är att det begränsade politiska inslaget i verksamheten leder till ett motsvarande ljumt politiskt intresse för verksamhetens behov. Detta antagande kan påverka sättet att organisera överförmyndarverksamheten, se nedan.

I sista hand måste det bli en fråga om prioritering mellan olika behov och ändamål, hur mycket medel som en kommun skall anslå till överförmyndarens verksamhet. Resursvilligheten utöver en minimistandard kan knappast påverkas av lagstiftningsåtgärder. Det finns dock anledning att tro att den uppmärksamhet som genom utredningens förslag och följande lagstiftningsprocedur riktas mot detta sannolikt på sina håll försummade rättsliga och sociala område skall få en gynnsam inverkan på benägenheten att ställa behövliga resurser till förfogande. Hur som helst kan ett genomförande av utredningens

förslag komma att medföra vissa ökade utgifter, se om detta huvudavsnitt E om kostnadseffekter. Allmänt kan tilläggas att en underbemanning av överförmyndarverksamheten kan få konsekvenser för hjälpbehövande som medför utgiftsökningar inom den sociala sektorn. Den kan också i speciella fall utlösa skadeståndsskyldighet för kommunen redan enligt gällande rätt (jfr utredningens förslag i avsnitt A 4.3.2.2).

Överförmyndare eller överförmyndarnämnd?

När möjligheten att införa överförmyndarnämnd beslöts år 1974 förklarade Lagutskottet (LU 1974:38 s. 63) att det var angeläget att understryka vikten av att överförmyndarnämnd inrättas i så stor utsträckning som möjligt. År 1987 hade ungefär hälften av kommunerna utnyttjat möjligheten att inrätta överförmyndarnämnd. F.n. är det 134 kommuner som har överförmyndarnämnd. Riksdagens intentioner har alltså inte förverkligats; under senare år har dock antalet stigit.

En ordning med överförmyndarnämnd har åtskilliga fördelar. Den medger att förtroendevalda med skilda erfarenheter kan engageras för överförmyndaruppgifterna. Sköts verksamheten av en enda person, en överförmyndare, riskerar man kompetensförluster när majoritetsförhållandena i kommunen kastas om vid val och leder till byte på posten; med överförmyndarnämnd kan en kontinuerlig sakkunskap lättare hållas vid makt. En kombination av en sådan nämnd och en ganska omfattande beslutsdelegation till tjänstemän kan vidare utgöra en god avvägning mellan önskemålen om ett lekmannainflytande och en rent professionell handläggning. En särskild fördel med en överförmyndarnämnd är att dithörande verksamhet kan vinna förståelse hos fler kommunalpolitiker än om den företräds av *en* person, som f.ö. kanske saknar politisk förankring.

Kommunerna har numera stor frihet att bestämma över den kommunala nämndorganisationen (se främst 3 kap. 4 § kommunallagen 1991:900). Gällande rätt torde emellertid innebära att en överförmyndarnämnd, som ju ersätter överförmyndaren i kommunen, skall vara en nämnd för just denna verksamhet och ha hela kommunen som verksamhetsområde. Med hänsyn till överförmyndarverksamhetens speciella natur med dess starka inslag av myndighetsutövning bör någon ändring inte göras i dessa förhållanden. Inget hindrar dock givetvis att överförmyndarnämnden består av ledamöter som

ingår också i andra kommunala nämnder, inklusive kommunstyrelsen. – Frågan om gemensam överförmyndarnämnd för två eller fler kommuner och om kommunalförbund behandlas i avsnitt A 6.2.4 nedan.

Trots överförmyndarnämndens fördelar saknas anledning att göra nämnden till ett obligatorium. Vilken organisation som totalt sett i det särskilda fallet är den från olika synpunkter bästa är inte givet utan beror på flera samverkande faktorer: nämnd eller överförmyndare, personlig kompetens hos de förtroendevalda, tillgången till kunniga medhjälpare och utnyttjande av delegationsmöjligheten. Alternativet med nämnd kan te sig kostsamt och tungrott, särskilt för mindre kommuner.

Allmänt sett vore det emellertid lyckligt om allt fler kommuner gick över till en organisation med överförmyndarnämnd. Skälen för detta alternativ vinner i styrka, om verksamheten, enligt utredningens förslag, tillförs fler uppgifter. Det gäller främst utseende av gode män med behörighet på hälso- och sjukvårdens område, med därtill knuten beredskap för beslut med kort varsel (se avsnitten A 6.3 och B 8). Hur en utveckling i denna riktning skall kunna främjas diskuteras i avsnitt A 6.2.5.

Överförmyndares och nämndledamöters kompetens

Under utredningens arbete har röster höjts för att det skall införas rättsligt krav på viss kompetens i varje fall hos en överförmyndare. Denna fråga aktualiserades i både 1975 års och 1995 års lagstiftningsärenden. Vid båda tillfällena tog riksdagen avstånd från propåerna (prop.1974:142 s. 154 och LU 1974:38 s. 62 f samt prop. 1993/94:251). Motiveringen var i korthet att kommunerna måste ha ett stort mått av frihet vid valet av överförmyndare och nämndledamöter för att bevara karaktären av förtroendeuppdrag.

Den intagna ståndpunkten går knappast att frånfalla nu heller. Samtidigt får inte döljas att det ställs mycket stora krav särskilt på en överförmyndare, något som också poängterades i de nämnda lagstiftningsärendena. Dessa krav snarare förstärks, om utredningens förslag genomförs. De får alltså tillgodoses på annat sätt än genom att formella kompetensvillkor ställs upp. I första hand kommer en god utbildning i tankarna. Utbildningsfrågan avhandlas i ett särskilt avsnitt, A 6.4. Av stor betydelse är också att förtroendevalda utan egen juridisk, ekonomisk eller liknande utbildning har tillgång till

sakkunnigt stöd från tjänstemän. Även för medhjälparna spelar tillgången till utbildning stor roll.

I övrigt måste inskräpas vikten av en ökad medvetenhet inom kommunerna om att överförmyndaruppgifterna har en rättstillämpande och verkställighetsmässig karaktär och inte ger mycket utrymme för policyöverväganden. Denna insikt bör i sin tur bl.a. kunna leda till återhållsamhet med byte på posten som överförmyndare av politiska bevekelsegrunder.

Delegationsmöjligheterna

Möjligheterna att delegera beslutanderätt till ledamot eller ersättare i överförmyndarnämnd och till kommunal tjänsteman enligt nuvarande 19 kap. 14 § FB är vidsträckta men inte obegränsade. Bl.a. kan beslut enligt 11 kap. 20 § (32 § enligt förslaget) FB att entlediga eller skilja en god man eller en förvaltare från uppdraget inte delegeras. Och om den som har fått ett delegationsuppdrag anser att samtycke, tillstånd, förordnande, upphörande eller entledigande i ett visst fall inte bör meddelas eller beslutas eller att frågan är tveksam, skall ärendet hänskjutas till nämnden eller överförmyndaren.

Delegation spelar i praxis säkert en viktig roll för att få till stånd en smidig och snabb handläggning och för att sälla mellan ärenden som är lämpade för en prövning med ledning av ett allmänt medborgaromdöme och ärenden av mer juridisk-teknisk natur. Någon anledning att inskränka nuvarande delegationsmöjligheter finns inte. Å andra sidan är det knappast rekommendabelt att slopa existerande restriktioner. Man riskerar då att prövningen från förtroendevalda beslutsfattaressida tunnast ut på ett sätt som strider mot principerna för lagstiftningen.

Önskemål från överförmyndarhåll om lättnader i två hänseenden synes emellertid vara motiverade och böra tillgodoses. Dels gäller det intermistiska beslut om att entlediga en förvaltare eller god man som missköter uppdraget eller som annars kan anses olämplig. En snabb handläggning är här många gånger nödvändig, något som underlättas om delegation kan ske. Dels upplevs det som praktiskt olägligt att inte kunna delegera uppgiften att utfärda vitesföreläggande om att ge in vissa handlingar, t.ex. årsräkningar. Förbudet mot att delegera vitesförelägganden bör kunna hävas generellt. Med tanke på att det rör sig om en ingripande åtgärd får emellertid förutsättas att överförmyndarnämnden resp. överförmyndaren utnyttjar

delegationsmöjligheten i denna del med särskild urskillning. I tveksamma fall bör delegaten hänskjuta frågan om vitesföreläggande till nämnden eller överförmyndaren. Till ledning för besluten om delegation kan länsstyrelserna lämna allmänna råd (se avsnitt A 7.3).

Utredningen föreslår (se avsnitt A 6.3) att överförmyndaren (överförmyndarnämnden) skall kunna fatta intermistiskt beslut om att anordna godmanskap för hjälpbehövande eller ändra omfattningen av ett sådant godmanskap i särskilt brådskande fall. Den jourhållning som denna ordning torde förutsätta underlättas, om även de interimistiska besluten kan delegeras. Dock bör ärendet hänskjutas till ordinarie beslutsnivå, om nämndledamoten, hans ersättare eller tjänstemannen anser att bifall *inte* bör ges eller att frågan är tveksam.

6.2.4 Samverkan mellan kommuner

Förslag: Kommuners möjligheter att tillsätta gemensam överförmyndarnämnd och att bilda kommunalförbund för att fullgöra överförmyndaruppgifter klargörs genom uttryckliga regler i föräldrabalken.

Nuvarande samverkansmöjligheter

Enligt 19 kap. 14 § FB kan, som redan nämnts, en överförmyndare eller en överförmyndarnämnd delegera beslutanderätten i vissa överförmyndarärenden till *anställda i andra kommuner* (prop. 1993/94:251 s. 291 f). Två eller flera kommuner kan också svara för en *gemensam kansliorganisation* på området.

Enligt bestämmelserna i 3 kap. 3 a–c §§ i 1991 års kommunallag (1991:900) får kommuner samverka i en *gemensam nämnd*. En sådan nämnd får i princip fullgöra kommunala uppgifter, även myndighetsutövning, som de samverkande kommunerna har ansvar för. Vad som sägs i kommunallagen om nämnder gäller även för gemensam nämnd, om inget annat anges. Särskilda bestämmelser om kommunala nämnder finns i bl.a. 3 kap. 2–5 och 13 §§ samt i 6 kap. kommunallagen. En gemensam nämnd tillsätts i någon av de samverkande kommunerna och ingår i dennas organisation. De samverkande kommunerna behöver inte höra till samma län. Nämndens behörighet och befogenhet skall närmare preciseras i en överenskommelse mellan de samverkande kommunerna. Ledamöter och ersättare i en gemensam

nämnd väljs av fullmäktige i de samverkande kommunerna. Var och en av de samverkande kommunerna skall vara representerad i den gemensamma nämnden med minst en ledamot och en ersättare. Antalet ersättare skall vara minst lika många som antalet ledamöter. En gemensam nämnd får under samma förutsättningar som gäller för en inomkommunal nämnd uppdra åt en anställd i någon av de samverkande kommunerna att besluta på nämndens vägnar.

En eller flera kommuner får också bilda *kommunalförbund* och överlåta skötseln av kommunala uppgifter till förbundet. Sådana förbund kan användas för samverkan kring praktiskt taget vilka kommunala uppgifter som helst, även sådana som innefattar myndighetsutövning. Bestämmelser om kommunalförbund finns i 3 kap. 20–28 §§ kommunallagen. Dessa anger bl.a. hur ett kommunalförbund bildas, regler för förbundets verksamhet, hur förbundet får organiseras, medlemmarnas representation, mandattid, utträde samt förbundsordningens innehåll och fastställande. När inget annat framgår gäller kommunallagens bestämmelser om kommuner i tillämpliga delar också för kommunalförbund. De bestämmelser som inom ett specialreglerat område gäller för kommuner gäller även för kommunalförbund. Kommunalförbundet är en offentligrättslig juridisk person som är fristående i förhållande till de kommuner som är medlemmar. Förbundet blir huvudman för verksamheten och har egen budget. I ett kommunalförbund skall det som beslutande församling finnas förbundsfullmäktige eller en förbundsledning. Ledamöter och ersättare i den beslutande församlingen väljs av förbundsmedlemmarnas fullmäktige. Den beslutande församlingen skall tillsätta en förbundsstyrelse. Om ett förbund är organiserat med förbundsledning, skall ledningen också vara förbundsstyrelse.

Samverkansavtal kan slutas mellan kommuner, men har, i andra fall än i fråga om medverkan av anställda i annan kommun och gemensam kanslifunktion, inte aktualitet för överförmyndarverksamheten.

Kommunallagen gör inte beträffande överförmyndarverksamheten något uttryckligt undantag från möjligheterna att tillsätta gemensam nämnd eller att bilda kommunalförbund. Frågan synes inte vara berörd i förarbetena vid tillkomsten år 1997 av de aktuella bestämmelserna i kommunallagen (se prop. 1996/97:105 s. 39 f och 66 ff). En utbredd uppfattning tycks emellertid vara att reglerna om överförmyndare och överförmyndarnämnd i föräldrabalken såsom specialbestämmelser utesluter de nämnda samverkansarrangemangen. Riktigheten av denna uppfattning av rättsläget kan emellertid ifrågasättas. I

ett fall har också två kommuner ansett sig kunna bilda en gemensam överförmyndarnämnd.

Samverkan mellan kommunerna för framtiden

Genom 1975 års reform avskaffades den då existerande möjligheten för flera kommuner att förena sig till ett överförmyndardistrikt såsom varande onödig (prop. 1974:142 s. 153). Erfarenheterna har emellertid visat att det inte alltid har varit så lätt att förse mindre kommuner med tillräcklig kompetens på överförmyndarområdet genom förtroendevalda eller anställda medhjälpare. Utredningens förslag i fråga om överförmyndarnas uppgifter ökar som förut nämnts anspråken på garantier för en kompetent och effektiv handläggning. Ett sätt att åstadkomma detta är att få tillstånd en mer omfattande samverkan mellan kommunerna än som i dag förekommer. (Utredningen bygger sitt resonemang på gällande kommunindelning.)

Nuvarande möjligheter till samverkan på tjänstemannaplanet bör bestå. Ett samgående i gemensam nämnd eller kommunalförbund enligt kommunallagens allmänna bestämmelser är mera radikala medel att skapa en samlad kapacitet för flera kommuner. Bortsett från vissa formella problem är det svårt att se några avgörande hinder mot att de används också beträffande överförmyndarverksamheten. En sådan tillämpning behöver inte innebära att den önskvärda lokala anknytningen försvinner. Utredningen föreslår att det i föräldrabalken klargörs att även dessa samverkansformer står till buds för kommunerna. I författningskommentaren behandlas vissa mera tekniska frågor som uppkommer i sammanhanget.

Det föreslås inte att två eller flera kommuner skall kunna samverka genom att tillsätta en gemensam överförmyndare. En sådan ordning skulle innebära att endast en av kommunerna skulle vara primärt representerad genom en förtroendevald person, något som knappast är förenligt med grundtanken om en lokal medborgarförankring av verksamheten. Även andra skäl talar emot ett sådant arrangemang.

Överförmyndarverksamheten är en kommunal angelägenhet. Det blir kommunernas egen sak att ta ställning till huruvida och hur samverkan inom lagens ram skall ske. Att detta inte bör utesluta ett visst statligt engagemang i frågorna hävdas av utredningen i följande avsnitt.

6.2.5 Incitament att pröva organisationsform

Förslag: Länsstyrelserna bör i sin tillsyn över överförmyndare och överförmyndarnämnder verka för att kommunerna anordnar överförmyndarverksamheten på ett ändamålsenligt sätt.

Det är svårt att bortse från att det finns en risk för att kommunerna inte tillräckligt uppmärksammar brister och svagheter i den egna organisationen av överförmyndarverksamheten och vidtar behövliga åtgärder. Konsekvenserna av detta kan inte sägas vara resp. kommuns uteslutande ensak. Överförmyndarverksamheten består till väsentlig del av viktig myndighetsutövning mot enskilda. Det är ett nationellt intresse att rättssäkerheten upprätthålls, inbegripet att enskilda i möjligaste utsträckning behandlas lika oavsett var de är bosatta. Även om man håller fast vid principen om överförmyndarverksamheten som en kommunal angelägenhet, bör därför statliga organ tillerkännas ett visst inflytande på verksamhetens organisation, utöver vad som följer av allmänna regler om JO:s tillsyn och straffrättsligt ansvar för berörda befattningshavare.

Redan i dag gäller att länsstyrelserna enligt 19 kap. 17 § FB skall utöva tillsyn över överförmyndarnas och överförmyndarnämndernas verksamhet. Enligt 9 § i samma kap. kan länsstyrelsen till rätten anmäla behovet av att entlediga en överförmyndare, en ledamot av överförmyndarnämnden eller en ersättare, om det visar sig att denne inte är lämplig. Utredningen föreslår i det följande (avsnitt A 7) att länsstyrelserna skall få en mera aktiv roll i det system som skall trygga underårigas och vuxna hjälpbehövandes behov och intressen. Ett moment i detta är förslaget i avsnitt A 6.4 att länsstyrelserna skall ta ett ansvar för utbildningen av överförmyndarna.

Det är enligt utredningens mening logiskt och ändamålsenligt att länsstyrelserna i anslutning till sin granskning av verksamheten också uppmärksammar den organisatoriska sidan av denna. Länsstyrelserna, som förutsätts inbördes samverka, bör därvid kunna dela med sig av erfarenheter i skilda hänseenden av vad som är funktionsenligt i arbetets uppläggning och genomförande. De bör bl.a. också ha rätt – och plikt – att när de finner det motiverat föreslå berörda kommuner att övergå till en ordning med överförmyndarnämnd eller att samverka i t.ex. gemensam nämnd eller kommunalförbund. Särskilt när det gäller samverkan mellan kommuner kan ett länsstyrelseinitiativ med åtföljande överläggningar ge nyttiga resultat. Som framgår innebär förslaget inte att länsstyrelsen får befogenhet att före-

skriva hur en kommun skall organisera sin överförmyndarverksamhet, den bör endast fungera som en katalysator för kommunernas egna ansträngningar att nå goda lösningar i organisatoriska frågor. Länsstyrelsernas engagemang för kommunernas sätt att anordna överförmyndarverksamheten bör komma till uttryck i föräldrabalken.

6.3 Nya uppgifter för överförmyndarna?

Förslag: Domstolarna behåller uppgiften att anordna godmanskap enligt nuvarande 11 kap. 4 § föräldrabalken och att besluta om upphävande av sådana ställföreträdarskap. Överförmyndarna ges emellertid befogenhet att intermistiskt anordna godmanskap resp. utvidga omfattningen av ett redan beslutat godmanskap. Ett sådant beslut skall omedelbart anmälas till rätten, som ex officio kan häva det, om det anses obefogat.

Från överförmyndarhåll har ifrågasatts, om inte överförmyndarna borde ha behörighet att själva anordna godmanskap för hjälpbehövande (f.n. 11 kap. 4 § FB) när den enskilde ansöker om det eller samtycker. På motsvarande sätt borde överförmyndarna kunna upphäva godmanskapet, när huvudmannen själv begär det.

Denna fråga blev föremål för särskilda överväganden vid 1995 års reform. Departementschefen förklarade (prop. 1993/94:251 s. 159) att rättssäkerhetsskäl talade för att besluten att anordna de här godmanskapen även i fortsättningen borde ligga på domstolarna. En ordning där utredningen i ärendet och de inblandades ståndpunkter får presenteras för en domstol som har möjlighet att hålla muntlig förhandling ger, sades det, den bästa garantin för att det inte går slentrian i utredningen. Även frågor om omprövning och upphörande av sådana godmanskap borde ligga kvar på tingsrätterna.

De ärenden som diskussionen rör torde även i domstolarna få en i huvudsak formell behandling. Det finns inte heller anledning att betvivla att ärendena i de allra flesta fall blir tillfredsställande utredda av överförmyndarna. Domstolsprövningen utgör emellertid trots allt en extra garanti för de enskildas rättssäkerhet av den vikt att den inte bör avvaras. Utredningen anser därför inte att det finns tillräckliga skäl att gå ifrån den ståndpunkt som statsmakterna intog år 1995. Ett modifierande undantag föreslås dock strax nedan.

Som redan flera gånger har nämnts medför utredningens förslag en delvis annan inriktning när det gäller hanteringen av godmans-

ärenden. Meningen är att god man i större utsträckning än f.n. skall kunna täcka behovet av ställföreträdare i personliga angelägenheter för personer med bristande beslutskompetens. Detta får särskild betydelse inom hälso- och sjukvården. Här kan hänvisas bl.a. till avsnitten B 5.2 och B 8.12.4. Det blir en uppgift för överförmyndarna att rekrytera personer med delvis annan bakgrund än nuvarande gode män har. För att utan dröjsmål kunna tillgodose behovet av ställföreträdare för t.ex. sjuka behöver överförmyndarna sannolikt i förväg ha vidtalat ett antal lämpliga personer som med kort varsel kan ställa upp i mera kritiska lägen.

När ett godmansärende inte kan avgöras omedelbart, kan rätten anordna godmanskap genom ett interimistiskt beslut (se f.n. 11 kap. 18 och 23 §§ FB). Denna möjlighet skall naturligtvis finnas kvar. Brådskan kan dock i vissa fall, särskilt när det gäller att stödja sjuka eller skadade personer, vara så påtaglig att överförmyndaren på egen hand bör ha befogenhet att interimistiskt anordna godmanskap (och förordna god man) resp. utvidga omfattningen av ett redan beslutat godmanskap. Ett lika skyndsamt beslut kan knappast erhållas från domstolen, eftersom denna ändock i de flesta fall är beroende av underlag från överförmyndaren. Utredningen föreslår alltså att överförmyndaren ges en sådan befogenhet som nyss sades. Även om denna har aktualiserats genom behovet av företrädare inom hälso- och sjukvården, bör den inte begränsas till att gälla detta område. Beslutet bör omedelbart anmälas till rätten, som ex officio kan häva det om det anses obefogat.

Skall överförmyndarna kunna svara mot önskemålen om en extra snabb handläggning av vissa godmansärenden, främst avseende hälso- och sjukvården, blir det nödvändigt med en viss jourhållning. Denna måste finnas även på lördagar och sön- och helgdagar och omfatta också viss kvällstid. Det räcker givetvis att någon representant för myndigheten är tillgänglig på telefon eller via e-post eller telefax e.d. under några timmar per dygn. En bestämmelse i ämnet kan meddelas i förmynderskapsförordningen (motsvarande). Att behovet av jourberedskap i sin mån får beaktas när beslut skall tas om verksamhetens organisation och om delegation har berörts i det föregående.

Överförmyndarnas ansvar för utbildningen av gode män och förvaltare – som i varje fall handlar om mer preciserade uppgifter för överförmyndarna – behandlas i avsnitt B 13.3.2.

6.4 Utbildningen av överförmyndare

Förslag: I 19 kap. 18 § första stycket föräldrabalken införs en bestämmelse om att länsstyrelserna skall tillse att utbildningen av överförmyndare, ledamöter i överförmyndarnämnd och ersättare är tillfredsställande.

Länsstyrelsernas framtida roll har behandlats i avsnitt A 7.

Som framhållits under avsnitt A 6.2.3 finns det inte förutsättningar att införa formella kompetenskrav för överförmyndare, ledamöter i överförmyndarnämnder eller ersättare. För att dessa personer skall kunna klara av dels de uppgifter som de har i dag, dels de uppgifter som tillkommer om utredningens förslag genomförs, är det av central betydelse att de erhåller en god utbildning.

I dag saknas enhetliga riktlinjer för utbildningen av överförmyndare. Svenska Kommunförbundet genomför visserligen vart fjärde år en uppskattad utbildning avsedd för nytillträdda överförmyndare, ledamöter i överförmyndarnämnd och deras ersättare. Det är emellertid önskvärt att det härutöver finns någon från centralt håll som kan bistå med råd om hur utbildningen av överförmyndare bör läggas upp samt vaka över att överförmyndarna verkligen får den utbildning som de behöver.

Eftersom länsstyrelserna har tillsynsansvaret för överförmyndarna bör det enligt utredningens mening av 19 kap. 18 § föräldrabalken framgå att länsstyrelserna skall se till att kunskapsnivån hos överförmyndarna m.fl. är tillfredsställande. Länsstyrelserna bör inte ges huvudansvaret för utbildningen av överförmyndare på samma sätt som överförmyndarna har utbildningsansvaret för sina gode män och förvaltare, se avsnitt B 13.3.2. I stället bör det, som i dag, vara överförmyndarens eller överförmyndarnämndens ansvar att se till att berörd personal erhåller nödvändig utbildning och fortbildning.

Däremot bör länsstyrelserna bistå med råd om hur utbildningen läggs upp och hur samarbete mellan flera kommuner kan organiseras, gärna tillsammans med Svenska Kommunförbundet. Kontroll bör ske av att utbildning kommer till stånd, där det behövs. Redan nu förutsätts i 19 kap. 9 § föräldrabalken att länsstyrelserna skall kontrollera överförmyndarens kompetens och i värsta fall starta ett förfarande för entledigande. Den omständigheten att länsstyrelserna inte har det direkta ansvaret för utbildningen av överförmyndare hindrar naturligtvis inte att personal från länsstyrelserna aktivt deltar i undervisningen av överförmyndare. Det kan antas att kommunerna,

liksom hittills, i stor utsträckning anlitar Svenska Kommunförbundet och dess länsavdelningar i utbildningen.

7 Länsstyrelsernas tillsyn och roll i övrigt

7.1 Inledning

Genom 1995 års förmynderskapsreform flyttades tillsynen över överförmyndarnas verksamhet från tingsrätterna till länsstyrelserna. Det ansågs att tillsynsverksamheten var en uppgift som har klar förvaltningskaraktär och som därför inte borde ankomma på domstolarna (prop. 1993/94:251 s. 167). Farhågorna för att länsstyrelserna skulle sakna tillräcklig kompetens ansågs inte tillräckligt befogade; bl.a. hänvisades till länsstyrelsernas omfattande erfarenhet av annan tillsynsverksamhet.

Den grundläggande bestämmelsen om länsstyrelsernas tillsyn finns i 19 kap. 17 § FB. Den kompletteras av föreskrifter i 20 och 21 §§ förmynderskapsförordningen (1995:379). Enligt dessa skall länsstyrelserna med lämpliga mellanrum inspektera överförmyndaren och granska dels det register som han för och dels stickprovvis utvalda akter. Överförmyndaren skall lämna länsstyrelsen de upplysningar som den behöver för att kunna utöva sin tillsyn. – Länsstyrelsens beslut i ett ärende enligt 19 kap. 17 § FB får enligt 20 kap. 9 § FB överklagas hos regeringen.

Enligt direktiven skall utredningen i denna del inrikta sig på hur länsstyrelserna har axlat tillsynsansvaret och om förbättringar bör göras.

7.2 Utfallet av reformen – slutsatser

Bedömning: Överförmyndartillsynen bör alltjämt handhas inom länsstyrelseorganisationen.
--

Utredningen har ställt frågor om länsstyrelsernas tillsynsverksamhet i enkäterna till överförmyndarna och till länsstyrelserna själva.

I stort sett är det positiva omdömen som lämnas om den nya tillsynsordningen. Erfarenheterna från överförmyndarhåll växlar dock,

och kritik saknas inte. De flesta länsstyrelser har som riktmärke att inspektera överförmyndarna varje år, men ofta är den faktiska frekvensen lägre, t.ex. vartannat år, i några fall än lägre. Expertkunskaperna hos länsstyrelsen har på något håll ansetts väl svaga. JO Jan Pennlöv har vid en intervju till utredningen uttalat att länsstyrelsernas tillsyn varken har visat sig vara så grundlig eller så kompetent som man hade kunnat hoppas.

Av svaren från en särskild rundfråga till länsstyrelserna framgår vidare följande. I genomsnitt är 0,25 årsarbetskrafter per länsstyrelse sysselsatta med frågor om tillsyn över överförmyndarna. Från länsstyrelsen i Stockholms län anges att det skulle behövas insatser av 1,5 årsarbetskrafter, om årliga inspektioner företogs hos överförmyndarna. Antalet registrerade tillsynsärenden vid sidan om inspektionerna är genomgående mycket få. Visst informellt samarbete förekommer över länsgränserna, tämligen svagt utvecklat. De senaste åren har dock anordnats två i princip rikstäckande konferenser om överförmyndartillsyn. Länsstyrelserna planerar att göra dessa konferenser årligen återkommande.

Slutsatser

Först skall konstateras att en särskild statlig tillsyn av överförmyndarverksamheten inte kan undvaras. Kvalificerade inspektioner av rättstillämpningen genomförs visserligen regelbundet av JO, men JO har rollen av en extraordinär kontrollinstans som saknar resurser för en generell och återkommande granskning av myndigheter på detta och andra områden.

De skäl av principiellt och praktisk natur som ledde till att överförmyndartillsynen flyttades från domstolarna till förvaltningsmyndigheter, länsstyrelserna, har alltjämt bärkraft, och någon återflyttning har inte heller föreslagits av någon instans under utredningsarbetet. Inte heller finns anledning att överväga att tillsynsuppgifterna går över till någon annan befintlig myndighet eller till någon nyinrättad – rikstäckande eller regional. Utredningen föreslår alltså att överförmyndartillsynen alltjämt skall handhas inom länsstyrelseorganisationen. Med detta är emellertid inte sagt att allt bör förbli vid nuvarande ordning, även om man utgår från gällande länsindelning.

I avsnitt A 6 har utredningen föreslagit vissa åtgärder beträffande överförmyndarverksamhetens organisation i syfte att höja denna verksamhets kvalitet och verkningsförmåga. Nära till hands ligger

att till detta koppla en effektivisering och en aktivering av länsstyrelsernas roll i systemet. Det yttersta syftet är att befästa skyddet för omyndiga och för vuxna med behov av hjälp i personliga eller ekonomiska angelägenheter. Länsstyrelsernas uppgift är i dag att öva tillsyn över överförmyndarnas verksamhet – vilken i sin tur kan karakteriseras som en tillsyn över förmyndare, gode män och förvaltare. Beträffande länsstyrelsernas verksamhet bör en tyngdpunktsförskjutning ske i riktning mot stödjande och förebyggande insatser. Inriktningen aktualiserar vissa organisatoriska frågor. Utredningens förslag i dessa delar presenteras i de följande delavsnitten.

Den antydan till ett ganska snävt tillsynsbegrepp som gjordes alldeles nyss faller tillbaka på förslag från den år 2002 tillsatta Tillsynsutredningen (Ju 2000:06). Enligt delbetänkandet Statlig tillsyn (SOU 2002:14) bör med detta begrepp mera snävt avses i lag angivna uppdrag till offentliga organ att granska för medborgarna angelägna förhållanden och vid behov verka för rättelse. Bl.a. normgivning inom det granskade området från tillsynsorganets sida bör skiljas från den rena tillsynen. – Tillsynsutredningen har efter tilläggsdirektiv (Dir. 2003:70) lämnat sitt slutbetänkande Förslag om en tydligare och effektivare tillsyn (SOU 2004:100). Förslagen i slutbetänkandet har inte kunnat beaktas av denna utredning men kan tänkas påverka ställningstaganden i de frågor som behandlas i detta avsnitt.

7.3 Förstärkning av länsstyrelsernas roll

Förslag: Länsstyrelsernas roll i förhållande till överförmyndarna bör stärkas och aktiveras. Bl.a. bör länsstyrelserna utveckla sin rådgivande funktion och gemensamt utarbeta allmänna råd till landets överförmyndare. Vidare bör länsstyrelserna verka för att viktig information sprids till överförmyndarna.

Inspektionerna bör fortfarande vara ett centralt inslag i den egentliga tillsynen över överförmyndarna. Sådana inspektioner, som syftar till en granskning av vad som är rätt och fel, görs som framgång också av JO. Utfallet av dessa tyder på att utrymmet för länsstyrelsernas inspektioner är ansenligt på vissa håll. Målsättningen om att varje myndighet får inspektionsbesök en gång årligen bör ligga kvar (jfr prop. 1974:142 s. 156), men också omsättas i praktiken. Behovet av att göra inspektioner “på förekommen anledning”, främst med anledning av klagomål, bör uppmärksammas. Verksamheten skulle

säkert vinna på att lämpliga metoder och rutiner för inspektion diskuterades länsstyrelserna emellan; så har redan i viss utsträckning skett.

Här bör nämnas något om innebörden av tillsynen, i dess snävare bemärkelse. Länsstyrelsens inspektioner kan mynna ut i uttalanden om att överförmyndaren i sin handläggning i något hänseende inte svarar mot ställda och definierade krav. Om brott av någon befattningshavare misstänks – främst gäller det tjänstefel enligt 20 kap. 1 § brottsbalken – torde länsstyrelsen i princip vara skyldig att göra anmälan till polis eller åklagare. Möjlighet finns också att länsstyrelsen enligt 19 kap. 9 § FB gör anmälan till rätten mot en överförmyndare eller en ledamot i en överförmyndarnämnd eller en ersättare för prövning av frågan om entledigande. Några särskilda sanktioner i övrigt står inte länsstyrelsen till buds, annat än den kritik som riktas mot den granskade myndigheten. Kritikens genomslag bli med andra ord delvis beroende av tyngden i de argument som granskaren för fram. I praktiken torde länsstyrelsernas tillsyn över överförmyndarna ha effekt. (Jfr SOU 2002:14 s.123 ff.)

I linje med det sagda har regeringen i flera fall avisat överklaganden av länsstyrelsernas tillsynsbeslut i ärenden som rör överförmyndares verksamhet, med motivering att tillsynsbeslutet inte är verkställbart eller på annat sätt bindande och att det inte heller i övrigt har sådana rättsverkningar att det kan överklagas. Samma hållning har Regeringsrätten intagit när tillsynsbeslut av liknande slag på andra granskningsområden har överklagats till förvaltningsdomstol (se RÅ 1993 not.185 rörande socialtjänsten och RÅ 1996 not. 190 beträffande plan- och byggnadslagen). Eftersom det således ytterst sällan torde förekomma att länsstyrelsernas tillsynsbeslut på överförmyndarområdet har sådana rättsverkningar att de är överklagbara, föreslår utredningen att bestämmelsen i 20 kap. 9 § FB upphävs. Konsekvensen av detta berörs närmare i författningskommentaren.

Länsstyrelsens inspektioner har alltså en granskande och korrigerande innebörd. Men samtidigt är de av framåtsyftande karaktär. Steget är då kort till rådgivande diskussioner med överförmyndarna och deras tjänstemän. Även i andra sammanhang än vid inspektioner bör länsstyrelsen vara en instans till vilken överförmyndarna och deras personal kan vända sig för att få råd. Det har i några enkätsvar ifrågasatts om en sådan *rådgivning*, som strikt sett inte borde räknas som tillsyn, är förenlig med en efterföljande tillsyn eller, om man så vill, inspektion av överförmyndarnas handläggning. En tjänsteman hos länsstyrelsen kan finna att han har att granska ett överförmyndar-

beslut som återspeglar ett råd som tjänstemannen själv har lämnat i ärendet. (Jfr Tillsynsutredningens skepsis, SOU 2002:14 s. 148.) Råden från länsstyrelsen bör emellertid ta sikte mindre på det konkreta avgörandet än på sådant som tolkningen av en lagregel, upplysningar om praxis och metodfrågor. Skulle någon gång en jävssituation uppstå, kan dilemmat lösas genom att en annan tjänsteman, eventuellt från en grannlänsstyrelse, tar över handläggningen av granskningsärendet. F.ö. kan noteras att det i förarbetena till reformen år 1995 förutsattes att rådgivning i rättsfrågor till överförmyndarna hör hemma i tillsynsfunktionen (prop. 1993/94:251 s.167).

Rådgivningsverksamheten bör emellertid ha också en aktiv sida och innebära att länsstyrelserna på eget initiativ sprider *information* till överförmyndarna om t.ex. rättsfall, JO-uttalanden och iakttagelser vid egna inspektioner, och eventuellt lämnar rekommendationer i anslutning därtill. Råden kan också gälla administrativa rutiner samt den utbildning av förmyndare, gode män och förvaltare för vilken överförmyndarna enligt utredningen har att svara (se avsnitt B 13.3.2). Detta kan ske bl.a. på konferenser med överförmyndarna och med anlitande av internetbaserade databaser. Det är tydligt att sådan informations- och rådgivningsverksamhet skulle dra nytta av ett samarbete med andra länsstyrelser och med Svenska Kommunförbundet och Föreningen Sveriges Överförmyndare (FSÖ), vilka redan i dag svarar för en uppskattad rådgivning till överförmyndarna.

Drar man ut konsekvenserna av det ansvar som länsstyrelserna har för standarden i överförmyndarverksamheten hamnar man i ståndpunkten att länsstyrelserna inte kan undgå att uppmärksamma det sätt på vilket verksamheten även i stort är organiserad i kommunerna. Utifrån sina erfarenheter av hur arbetet i de olika kommunerna fungerar bör länsstyrelserna där det är påkallat *verka för en bättre organisation*, t.ex. övergång till överförmyndarnämnd eller gemensam sådan nämnd för flera kommuner eller samarbete i kommunalförbund. Frågan har behandlats i avsnitt A 6.2.5, vartill hänvisas.

Mellan å ena sidan information och beslättrade råd och, å den andra, *utbildning* av överförmyndarna och deras medhjälpare finns ingen skarp gräns. Utredningen föreslår att länsstyrelserna som en viktig uppgift har att se till att utbildningen av överförmyndarna är tillfredsställande; förutsättningen är alltså att kommunerna svarar för att sådan utbildning kommer till stånd. I denna fråga hänvisas till redogörelsen i avsnitt A 6.4. – Länsstyrelserna måste givetvis sörja för utbildningen av sin egen personal på området. Att denna besitter en hög kompetens är en förutsättning för att länsstyrelsen

skall kunna agera med den behövliga auktoriteten i förhållande till kommunerna.

Hittills har med "råd" främst åsyftats rekommendationer med anknytning till ett konkret fall eller utsagor av rent informativ karaktär. På många områden finns emellertid ett behov av vad som kallas "allmänna råd", dvs. "generella rekommendationer om tillämpningen av en författning som anger hur någon kan eller bör handla i ett visst hänseende", se 1 § författningssamlingsförordningen (1976:725); de allmänna råden har inte karaktär av rättsregler. Allmänna råd (ibland kallade riktlinjer e.d.) utfärdas ofta av centrala förvaltningsmyndigheter, t.ex. Socialstyrelsen. Också på det område där överförmyndarna verkar finns ett behov av *generella råd*, som alltså inte är rättsligt bindande och inte kan bilda grund för regelrätta anmärkningar vid tillsyn. De kan gälla utfyllnaden av allmänt hållna bestämmelser, t.ex. om vilken ersättning som skall utgå till gode män och förvaltare eller i vilka fall möjligheterna för överförmyndarnämnd eller överförmyndare att delegera beslutsbefogenheter bör utnyttjas. Råd av liknande typ kan behövas för att ge stadga och likhet åt den utbildning av gode män och förvaltare som överförmyndarna enligt utredningen primärt skall svara för. Det kan tilläggas att det är konstitutionellt tveksamt, om regeringen skulle kunna meddela bindande föreskrifter genom förordning i de ämnen som här blir aktuella (om just ersättningsregler hänvisas till avsnitt B 14.3).

Det är givetvis högst önskvärt att de nämnda generella råden gäller lika över hela landet. Bekymret är att det – under regeringen – saknas en central instans som kan utfärda dem. Tomrummet fylls f.n. till viss del genom cirkulär från Svenska Kommunförbundet och genom publicering från FSÖ, en ordning som kan ge upphov till principiella betänkligheter. Det finns knappast någon rikstäckande myndighet för vilken det skulle te sig naturligt att fungera som riktgivande och samordnande organ på ställföreträdarförvaltningens område. Att tillskapa en ny sådan myndighet i hierarkin över länsstyrelsen torde också vara en förflugen tanke. Återstår då lösningen att lägga även denna uppgift på länsstyrelserna. Det önskemål om samordning av länsstyrelsernas agerande på överförmyndarområdet som har antytts tidigare i framställningen gör sig emellertid här gällande med särskilt eftertryck.

7.4 Koncentration och samverkan i länsstyrelsernas verksamhet för tillsyn och rådgivning m.m.

Bedömning: Regeringen bör uppdra åt landets länsstyrelser att undersöka huruvida länsstyrelsen i ett angränsande län bör ges kompetens att, inom ramen för samarbete över länsgränserna, fatta beslut på den förstnämnda länsstyrelsens vägnar. Om en kompetensöverföring är motiverad, bör denna framgå av en förordning.

Förslag: Bestämmelsen i förslaget till 19 kap. 18 § FB om länsstyrelsernas tillsynsverksamhet bör utformas så att den möjliggör för en länsstyrelse att utöva tillsyn över en överförmyndare i ett annat län än det egna.

Samarbetet mellan landets alla länsstyrelser bör ledas av en viss länsstyrelse med stabsfunktion.

Samordning, samverkan och koncentration i länsstyrelsernas verksamhet kan ta sig skilda uttryck. Frågorna har nyligen behandlats av länsstyrelseutredningen i betänkandet (SOU 2004:14) "Det ofullständiga pusslet", vartill hänvisas. Koncentration kan innebära att beslutanderätt i en ärendegrupp läggs från två eller flera länsstyrelser till endast en länsstyrelse eller ett mindre antal länsstyrelser. Som en övergångsform till samarbete kan betecknas en ordning där beslutanderätten ligger kvar på varje länsstyrelse men utövas med anlitan- de av personal från endast en eller några av dessa.

Länsstyrelseinstruktionen (2002:864) liksom andra författningar som rör länsstyrelsernas arbetsuppgifter, bl.a. föräldrabalkens tillsynsregel, bygger på den självklara satsen att en länsstyrelse skall svara för den statliga förvaltningen i det egna länet och endast i detta. Vissa avvikande regler förekommer i speciella ämnen. Som en generell modifikation kan man se reglerna i 44 § länsstyrelseinstruktionen som just gör det möjligt för *en* länsstyrelse att använda personal- resurser från en annan länsstyrelse, osäkert om också själva besluts- fattandet kan överlåtas.

Länsstyrelseutredningen föreslår bl.a. att länsstyrelserna bör under- lätta samordningen mellan dem genom utveckling av den interna beslutsprocessen och att regeringen bör se över behovet av koncentra- tion. Utredningen anger vissa synpunkter som kan vara vägledande vid en sådan prövning. Att det arbetsresultat som länsstyrelsen skall prestera, t.ex. inspektion, och de faktorer som styr utfallet saknar

stark anknytning till länets speciella förhållanden kan bana väg för koncentration. Starka motiv för samordning eller koncentration kan sedan vara att den ifrågasatta ärendegruppen har låg volym i länsstyrelsearbetet. I så fall bör det enligt länsstyrelseutredningen vara regeringen som avgör i vilken form som samordning bör ske, i synnerhet om koncentration kan bli aktuell. – Länsstyrelseutredningen behandlar inte särskilt frågor om samverkan, samordning eller koncentration beträffande tillsynen av överförmyndarnas verksamhet och vad därmed sammanhänger.

Som framgått finns det otvivelaktigt skäl att överväga en samordning inom länsstyrelsernas verksamhet för tillsyn av överförmyndarna och rådgivning m.m. i deras verksamhet. Vilka former denna samordning skall ges beror på hur de nämnda behoven närmare gestaltar sig.

Den ena faktorn som talar för en närmare samordning är att verksamheten i fråga om överförmyndarna inom länsstyrelserna representerar en både smal och specialiserad sektor. Särskilt inom de mindre länen blir arbetsvolymen så liten att det kan visa sig svårt att upprätthålla kompetens och ett s.k. organisatoriskt minne. Kostnaden per ärende tenderar också att öka när personalen inte kan arbeta upp en rimlig förtrogenhet med ämnet och en därav följande rutin. Samtidigt måste beaktas att ett alltför stort tillsynsområde motverkar möjligheterna till en god och informell kontakt med de berörda överförmyndarna och deras personal.

Den andra faktorn att ta hänsyn till är önskemålet om en nationellt likformig behandling av frågor som direkt eller indirekt berör enskilda personer: underåriga, hjälpbehövande vuxna och deras ställföreträdare av olika kategorier. I synnerhet allmänt hållna råd som rör juridiska tillämpningsproblem bör av rättssäkerhetsskäl så långt möjligt vara ensartade. Även när det gäller metodfrågor och administrativa rutiner och hjälpmedel är enhetlighet av värde, främst av effektivitetsskäl.

Den här ovan först angivna faktorn bör leda till att bärkraftiga funktionsenheter inom tillsyns- och rådgivningsverksamheten eftersträvas genom samordning mellan närliggande län av vilka något eller några har en alltför svag arbetsvolym. Länsstyrelserna kan här på egen hand söka sig fram till en lämplig modell. Den klaraste och redigaste lösningen är enligt utredningens mening att verksamheten inklusive beslutanderätten går över från en länsstyrelse till en annan. Enligt vad som framgår i avsnitt 6 kan samverkan mellan flera kommuner i överförmyndarverksamheten genom gemensam nämnd eller

kommunalförbund omfatta kommuner som hör till skilda län. Länsstyrelsen i det ena länet kan då få svara för funktionen för tillsyn och råd m.m. beträffande även de samverkande kommuner som hör till det andra länet (om det inte följer redan av ett generellt förordnande att svara för uppgiften i båda länen i deras helhet); någon annan metod för samordnad tillsyn m.m. torde i detta speciella fall inte bli aktuell.

Om beslutanderätten beträffande tillsyn och rådgivning skall lämnas över från en länsstyrelse till en annan bör det framgå av förmynderskapsförordningen (dess ersättningsförfattning), vilket alltså kräver ställningstagande av regeringen. Enligt utredningens mening bör regeringen uppdra åt samtliga länsstyrelser att undersöka om ett sådant kompetensöverförande är motiverat för länets egen och angränsande läns räkning. Bestämmelsen i föräldrabalken om länsstyrelseuppgifterna i förhållande till överförmyndarna bör avfattas så att den inte sätter spärr för tillsyn m.m. från en annan länsstyrelse än den berörda kommunens "egen".

Behovet av en för alla länsstyrelser större enhetlighet i olika slags bedömningar – den andra faktorn – kan inte tillgodoses genom överföring av beslutsbefogenhet inom en krets av länsstyrelser. Det får i stället avhjälpas genom ett samarbete mellan länsstyrelserna. Detta bör dessa kunna utforma bäst själva. För att samarbetet skall bli verksamt bör det emellertid ledas av en bestämd länsstyrelse som fungerar som en stab i sammanhanget. Detta har sin främsta betydelse för arbetet med att ta fram och sammanställa förslag till allmänna råd och riktlinjer. Det ligger närmast till hands att den största länsstyrelsen – den i Stockholm län – fullgör denna uppgift. Representanter för länsstyrelsen har förklarat sig positiva till förslaget.